

Journal of
Comparative Law Review
(JCL)

DOI: 10.22059/jcl.2022.350177.634431

**Looking for the Responsibility of Legislator:
Reflection on the Civil Liability of Legislative Acts**

Ali Velaei¹  | Asadollah Yavari²  | Ali-Akbar Gorji Azandariani³ 

1. Ph.D. Student in Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

Email: alivelaei@gmail.com

2. Corresponding Author; Assistant Professor of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Email: yavariamir@hotmail.com

3. Associate Professor of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Email: gorji110@yahoo.fr

Article Info

Paper Research:
Research Article

Received:
2022/10/20
Accepted:
2022/11/21

Keywords:
Civil Liability of the State, Fault, Legislative Acts, Principle of the Equality of Citizens, Risk.

Abstract

Civil liability of the state in the matter of legislation, contrary to the executive and judicial acts, is still supposed to be far-fetched; while general legislative decisions might be faulty or mistaken and violate the principle of full compensation of citizens' damages. This article seeks to consider the theories and conditions upon which the liability of legislative bodies to compensate for harmful general decisions is admissible. Based on our findings, risk theory against fault theory could provide more legal protections in the civil liability of the lawmaker. According to the principle of equality to carry public burdens, we can defend the state's absolute liability, which is more efficient to access restorative justice and more compatible with the requirements of good governance. Civil liability does not necessarily indicate the illegality and invalidity of decisions; however, the illegality of decisions definitely proves the fault of public bodies. Implications of civil liability in the legislative and quasi-legislative acts include promoting self-control, preventing statutory inflation, and reducing unnecessary intervention of the state.

How To Cite

Velaei, Ali; Yavari, Asadollah; Gorji Azandariani, Ali-Akbar (2022). Looking for the Responsibility of Legislator: Reflection on the Civil Liability of Legislative Acts. *Comparative Law Review*, 13 (2), 887-912.

Publisher

University of Tehran Press.



مطالعات حقوق تطبیقی

سال ۱۳، شماره ۲، شماره پیاپی ۲۶
پاییز و زمستان ۱۴۰۱، ۸۸۷-۹۱۲

DOI: 10.22059/jcl.2022.350177.634431

در سودای مسئولیت‌پذیری قانون‌گذار:
درنگی بر مسئولیت مدنی ناشی از اعمال تقنینیعلی ولایی^۱ | اسدالله یآوری^۲ | علی‌اکبر گرجی ازندریانی^۳۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. رایانامه: alivelaei@gmail.com

۲. نویسنده مسئول؛ استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

رایانامه: yavariamir@hotmail.com۳. دانشیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. رایانامه: gorji110@yahoo.fr

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۲۸</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۳۰</p> <p>کلیدواژه‌ها: اصل برابری شهروندان، اعمال تقنینی، تقصیر، خطر، مسئولیت مدنی دولت.</p>	<p>مسئولیت مدنی دولت در قبال وضع قوانین و مقررات، برخلاف اعمال حاکمیتی اجرایی و قضایی، همچنان دور از ذهن است و این در حالی است که گاهی عملکرد مراجع تقنینی در اتخاذ تصمیمات عام‌الشمول بدون خطا و تقصیر نبوده، می‌تواند اصل جبران کامل خسارات را نسبت به شهروندان مخدوش سازد. پژوهش حاضر با روش تحلیلی-انتقادی، در پی بررسی آن است که نهادهای وضع‌کننده قوانین و مقررات مبتنی بر کدام نظریه و در صورت تحقق چه شرایطی، در قبال جبران خسارات ناشی از تصمیمات عام‌الشمول می‌توانند مسئول باشند. مطابق یافته‌های این پژوهش، تقویت نظریه خطر برای مسئولیت مدنی قانون‌گذار در برابر نظریه تقصیر، حمایت‌های حقوقی بیشتری را برای شهروندان در راستای حق محوری فراهم می‌کند. بر اساس نظریه مساوات افراد در برابر هزینه‌های عمومی، می‌توان مسئولیت مدنی مطلق و بدون تقصیر را برای دولت مطرح نمود که در تحقق عدالت ترمیمی کارآمدتر است و با اقتضائات حکمرانی خوب سازگارتر. مسئولیت مدنی لزوماً منافاتی با قانونی بودن و اعتبار تصمیمات ندارد؛ اگرچه غیرقانونی بودن و تخلف در وضع مقررات، مسئولیت مدنی در فرض تقصیر را رقم می‌زند. پیامدهای پذیرش مسئولیت مدنی در اعمال حاکمیتی تقنینی را می‌توان افزایش نظارت عمومی، تقویت خودکنترلی، جلوگیری از تورم قانونی و کاهش مداخلات غیرضروری دولت برشمرد.</p>
<p>استناد</p>	<p>ولایی، علی؛ یآوری، اسدالله؛ گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۴۰۱). در سودای مسئولیت‌پذیری قانون‌گذار: درنگی بر مسئولیت مدنی ناشی از اعمال تقنینی. مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۳ (۲)، ۸۸۷-۹۱۲.</p>
<p>ناشر</p>	<p>مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.</p>



مقدمه

یکی از مهم‌ترین اعمال حاکمیتی دولت، قانون‌گذاری و وضع مقررات است، ولی جبران خسارات حاصل از تصمیمات عام‌الشمول زیان‌بار به‌ویژه تصمیمات قوه مقننه، همواره محل تردید بوده و این درحالی است که قانون‌گذاری‌های غیرتخصصی، غیرکارشناسی، زیان‌بار و مغایر مصالح عمومی می‌تواند علاوه بر تضییع حقوق شهروندان، موجب تشدید بحران‌ها و نارضایتی‌های عمومی نسبت به ساختارهای قانونی گردد. البته همواره تصویب قانون یا مقرر برای حکومت مسئولیت‌آور نیست، بلکه گاهی اهمال و تعلل و ترک فعل مراجع عمومی نیز خسارت‌بار است و با ایجاد زیان مادی یا معنوی یا سلب منفعت مسلم یا ایجاد محیطی خطرناک، می‌تواند باعث مسئولیت مدنی دولت شود. با توسعه گفتمان «قانون‌گذار مسئول»، مقنن خود را پاسخگو و مسئول تمام جوانب قانون‌گذاری‌ها و تصمیماتش خواهد دانست و از این راه، مقدمات اصلاح هرچه بیشتر دستگاه تقنینی فراهم می‌شود؛ با حصول خودکنترلی، اعمال تقنینی کمترین ضرر را متوجه شهروندان خواهد نمود. همچنین با گسترش مسئولیت مدنی در اعمال تقنینی می‌توان دولت سنگین را حداقلی کرد، راهی همانند مقررات‌زدایی پیمود و معضل تورم قوانین و مقررات را تا حدودی کاهش داد.

دشواری این تحقیق از آن رو است که می‌خواهد خلاف شهود حقوق‌دانان و تصور عمومی حرکت کند و در میانه حقوق عمومی و حقوق خصوصی، استدلال‌هایی در جهت دفاع از مسئولیت مدنی نهادهای واضع قوانین و مقررات ارائه نماید. یکی از نقاط ضعف در اداره کشور، فقدان پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مقام‌های سیاسی است که پشت انواع شوراهای گوناگون پنهان شده و با آزمون و خطا، هیچ هزینه‌ای را بابت تصمیم‌های زیان‌بار خویش نمی‌پردازند؛ اما مسئولیت مدنی در کنار مسئولیت‌های سیاسی و کیفری، موجب اتخاذ تصمیمات دقیق، سنجیده و در راستای منافع ملی می‌شود و حتی شاید تحمیل مسئولیت مدنی به مقام‌های اداری و نهادهای تقنینی کشور، بیش از مسئولیت کیفری و سیاسی در اصلاح رفتار ایشان مؤثر باشد.

این پژوهش به دنبال صورت‌بندی ارکان و شرایط تحقق مسئولیت مدنی دولت و نظریه پشتیبان در خصوص جبران خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی تقنینی و شبه‌تقنینی است و در پی آن است که موضوع جبران خسارت تصمیمات عام‌الشمول زیان‌بار را فراتر از حقوق خصوصی و از منظر حقوق عمومی ارزیابی نماید. بنابراین، سؤال اینجاست که در صورت بروز خسارات ناشی از تقنین، به‌ویژه در فرض عدم افراط و تفریط قانون‌گذار، آیا می‌تواند قائل به مسئولیت قانون‌گذار و لزوم جبران خسارت از سوی وی شد؟ در این راستا باید بررسی گردد که آیا شهروندان واجد حقی مبنی بر جبران زیان‌های واردشده از سوی اشخاص حقوق عمومی هستند؟ آیا مسئولیت حکمرانان در جبران خسارت شهروندان، مستقل از دولت، برعهده شخص حقیقی است؟ یا شخصیت حقوقی

دولت به معنای عام وظیفه جبران زیان شهروندان در خصوص فعل یا ترک فعل قوای عمومی را دارد؟ به دیگر سخن، تزامم اصل مصونیت و اصل حاکمیت تقنینی با اصل جبران کامل خسارت و اصل ممنوعیت زیان به دیگری، موجب طرح این بحث پژوهشی می‌گردد.

۱. از مصونیت تا مسئولیت مطلق دولت

اصل حاکمیت مطلق دولت^۱ که بر اساس آن پادشاه هیچ‌گاه خطا نمی‌کند^۲، به‌عنوان اندیشه غالب از دوران کهن تا سده‌های میانی، نتیجه‌ای جز عدم مسئولیت و پاسخگویی دولت در پی نداشته است. پادشاه تمام امور اجرایی، قضایی و تقنینی را برعهده داشت و کارگزاران او نیز از مسئولیت مبرا بودند. لذا حکومت و قوای آن همواره - چه در دوره استبداد سنتی و حکومت مطلق فردی، چه در عصر مذهبی و چه در دوره حکومت فتووالی - از مصونیت بهره‌مند بوده‌اند (قاسمی و الماسی، ۱۳۹۸: ۳). مسئولیت مدنی دولت و نهادهای عمومی به‌عنوان پدیده‌ای جدید، با تحول در مبانی حقوق عمومی، تشکیل دولت‌های رفاه، رشد مداخلات و گسترش قلمرو فعالیت‌های دولت و زیان‌های ناشی از آن، به‌تدریج بعد از نیمه قرن نوزدهم و از اوایل قرن بیستم میلادی پذیرفته شد. از منظر فلسفه سیاسی نیز دولت مدرن به‌عنوان شر لازم و امری تأسیسی از سوی مردم تحلیل می‌شود که الهی و قدسی نیست؛ به همین جهت مصونیت دولت موجه نبوده، اقتدار دولت باید در نظام نظارت و تعادل قرار گیرد. با استحکام یافتن اندیشه مسئولیت و پاسخگویی دولت در برابر شهروندان، اکنون دولت‌ها به سمت پذیرش «مسئولیت مطلق» در گذار هستند. به‌طور کلی اندیشه حاکم بر دنیای مدرن، مسئولیت مدنی دولت را اصل می‌داند که استثنای آن باید با احتیاط کامل پذیرفته شود (هداوند، ۱۳۹۸: ۸۰۲).

۱.۱. مسئولیت مدنی دولت در اعمال حاکمیتی

نخستین بار با رأی مشهور «بلانکو»^۳ در فرانسه در سال ۱۸۷۳ تغییر مسیر در مسئولیت دولت آغاز گردید. مطابق این رأی، دولت به صورت غیرمستقیم مسئول اعمال کارکنانش است و می‌بایست آسیبی را که از برخورد گاری متعلق به کارخانه دولتی تنباکو به دختری به نام بلانکو وارد شد، جبران می‌نمود. سپس شورای دولتی فرانسه در سال ۱۹۲۳ در دعوی «کویتاس»^۴، رأی به جبران زیان ناشی از وضع قانون و مقررات صادر کرد و به این ترتیب، سد مصونیت قانون‌گذار درهم شکست. با این گام بلند، هیچ مقام عمومی نمی‌توانست مصونیت مطلق داشته باشد و همگان در

1. Sovereign Immunity Theory
2. The king can do no wrong
3. Blanco
4. Couitéas

پیشگاه قانون و هزینه‌های عمومی برابر شمرده شدند (ماده ۱۳ اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ فرانسه). رأی پیش‌گفته زمینه صدور رأی شورای دولتی در قضیه «لافلورت»^۱ را در سال ۱۹۳۸ فراهم ساخت و موج بزرگی در راستای مسئولیت مدنی حاکمیت تقنینی ایجاد نمود. لافلورت که شرکتی در حوزه فراورده‌های لبنی بود، از ممنوعیت محصولات یادشده در ماده ۱ قانون حمایت از محصولات لبنی مصوب ۱۹۳۴ متضرر شد و مطالبه خسارت کرد. این روند در کشورهای امریکا و انگلستان کندتر پیش می‌رفت و همچنان مصونیت دولت غلبه داشت، تا در سال ۱۹۴۴ «قانون دعاوی علیه دولت»^۲ در انگلستان و در سال ۱۹۴۶ «قانون دعاوی مسئولیت مدنی دولت فدرال»^۳ در امریکا تصویب گردید و مسئولیت دولت نسبت به خطای کارکنان پذیرفته شد.

با وجود تحولات جهانی صورت‌گرفته، در نظام حقوقی ایران با اتخاذ نظریه سنتی تفکیک بین اعمال حاکمیتی و تصدی‌گرایانه در قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، مسئولیت شخصیت حقوقی دولت به‌طور محدود پذیرفته شد. البته سیر قانون‌گذاری‌های بعدی، حاکی از مسئولیت مراجع دولتی و گاهی عدم تفکیک میان اعمال حاکمیتی و تصدی به لحاظ جبران خسارت است. اصول ۱۷۱ و ۱۷۳ قانون اساسی به یکی از مهم‌ترین مصادیق اعمال حاکمیتی اشاره دارد که مطابق آن به‌غیر از مسئولیت شخصی قاضی در فرض تقصیر، فرض اشتباه برای دولت مسئولیت‌آفرین بوده و حتی ضرر معنوی در کنار ضرر مادی قابل جبران است.

در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، اگر قائل به نسخ ضمنی نباشیم (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۳۷۷ و ۳۹۲)، سه فرض در خصوص مسئولیت مدنی دولت مطرح شده است: (۱) کارمندان دولت در صورت ایراد خسارت در اثر عمد یا بی‌احتیاطی (اشتباه) شخصاً مسئول هستند. (۲) کارمندان دولت در صورتی که در اثر نقص وسایل اداره موجب ایراد خسارت به کسی شوند، از مسئولیت مبرا بوده و دولت مسئول است. (۳) در نگاه نخست به‌نظر می‌رسد دولت و کارکنانش در خصوص اعمال حاکمیتی مستثنی از پرداخت خسارت هستند، اما با استناد به قیود احترازی در این ماده و مفهوم مخالف آن، دولت در مورد اعمال حاکمیتی به نحو مطلق مصون نیست؛ بلکه اگر «ضرورت» داشته باشد برای تأمین «منافع اجتماعی» اعمال حاکمیتی زیان‌بار صورت گیرد و «مطابق قانون» هم باشد، دولت «مجبور» به پرداخت خسارت نخواهد بود؛ لذا هر عمل حاکمیتی که فاقد یکی از این شرایط باشد، موجب مسئولیت دولت می‌شود (واعظی، ۱۳۹۴: ۲۰۶).

عنصر «ضرورت» و «تأمین منفعت اجتماعی» با توسل به معیارهای اصل تناسب، حتی در تعیین تقصیر دولت می‌تواند نقش مهمی ایفا کند. اعمال اقتدار و حاکمیت از سوی دولت به‌عنوان شر لازم، بر اساس قاعده اضطرار، مسئولیت مدنی دولت را منتفی می‌گرداند؛ اما در صورتی که

1. LaFleurette
2. Crown Proceeding Act
3. Federal Tort Claims Act

انجام امری ضروری نباشد یا برای برآوردن منفعت اجتماعی به کار نرود، انجام آن تقصیرکارانه بوده، حتی می‌تواند ذیل سوءاستفاده از حق یا تجاوز از اختیار مطرح شود. البته تفسیر یادشده مورد اتفاق نظر حقوق‌دانان و قضات نیست؛ برای نمونه، رأی دادگاه عمومی تهران در سال ۱۳۸۳ در مورد پرونده «هموفیلی‌ها» (خون‌های آلوده) بر این مطلب اشعار دارد که چون این اعمال زیان‌بار دولت از مصادیق اعمال حاکمیتی نیست، دولت دارای مسئولیت بوده، باید خسارات مادی و معنوی را جبران نماید.

شایان ذکر است استفاده از عبارت «مجبور» به این مفهوم است که دولت همچنان مسئولیت دارد، اما موظف به جبران خسارت نیست. گرچه این عبارت موجب تبعیض و اهمیت تشخیص دولت می‌شود، ولی باید توجه داشت قانون مسئولیت مدنی زمانی به تصویب رسید که اندیشه دولت مسئولیت‌پذیر فراگیر نشده بود و فضای روانی و فرهنگی حاکم بر قضات، حکم به مسئولیت علیه دولت را نمی‌پذیرفت؛ چنان‌که پذیرش مسئولیت در اعمال تقنینی همچنان دشوار به نظر می‌رسد. لذا بیان قانون، جهت ایجاد جرأت و جسارت قضات و حقوق‌دانان بوده و به همین دلیل، به صراحت دولت را معاف نکرده و زمینه جبران خسارت را گشوده است.

۲.۱. حق محوری و توسعه مسئولیت دولت در حوادث قهری

به مسئولیت مدنی دولت از دو منظر حق شهروندان و تکلیف دولت می‌توان نگریست. مطابق نگاه تکلیف‌محور، برای حکم به جبران خسارت از سوی مراجع صالح، تصریح به تکلیف دولت در قوانین موضوعه ضروری است؛ زیرا منطق حاکمیت قانون شکلی اقتضا دارد برای ایجاد صلاحیت تکلیفی تازه برای دولت، می‌بایست قانونی وجود داشته باشد و در صورت تردید در وجود یا عدم تکلیف دولت، تفسیر مصونیت‌محور و اصل عدم صلاحیت حاکم خواهد بود. در نتیجه، به جای دولت یا مرجع عمومی، مقام عمومی که عمل زیان‌بار را انجام داده است باید شخصاً آن را جبران نماید، وگرنه قسمت اعظم درآمدهای دولت در بودجه به دلیل نقض حق‌های افراد، صرف پرداخت به زیان‌دیدگان خواهد شد. دکترین مصونیت که با نظریه سنتی مسئولیت مبتنی بر تقصیر سازگاری دارد، به حفظ اقتدار دولت اهتمام می‌ورزد و فرض تقصیر مأموران دولتی را مقدم بر تقصیر دولت می‌پندارد.

حق محوری در مسئولیت مدنی دولت، نیازمند تصریح قانون‌گذار مبنی بر صلاحیت تکلیفی دولت برای جبران زیان نیست، بلکه بین پذیرش حق شهروندان و تکلیف دولت به جبران زیان، ملازمه وجود دارد و مسئولیت مدنی به‌عنوان یکی از وجوه پاسداشت حق □ الزامی انگاشته می‌شود. چنین نگاهی، با مسئولیت مدنی بدون تقصیر و فرض تقصیر دولت و نیز با حقوق بشر معاصر و حکمرانی خوب سازگارتر است و مصونیت دولت و صلاحیت‌های اختیاری مقام‌های دولتی را به

صورت مضیق و استثنایی تفسیر می‌کند. البته گستره وسیع حق‌ها در مغایرت با خصلت تنگ‌نظرانه مسئولیت مدنی دولت و واقع‌گرایی معطوف به محدودیت بودجه، مقتضی ایجاد تعادلی میان محدودیت بودجه و ارائه خدمات عمومی با انصاف و جبران خسارات شهروندان است (امامی و زرگوش، ۱۳۸۶: ۲۵-۱۵). از راهکارهای مطرح‌شده، تأسیس صندوق تأمین خسارات ناشی از تقنین است که در کنار جبران زیان‌های بیشتر، مسئولیت جمعی را نیز به ارمغان می‌آورد.

در اندیشه انسان‌محور حقوق عمومی معاصر، محتوای قانون صرفاً تکلیف دولت به جبران زیان نیست، بلکه غلبه حق محوری باعث توجه مضاعف به حق زیان‌دیده بر جبران گردیده است. تحول رابطه ملت و دولت و تغییر ذهنیت از «حاکمان آسمانی» به «منتخبان مردم»، تحولی شگرف در راستای گسترش مسئولیت مدنی دولت ایجاد کرده است (السان، ۱۳۹۹: ۲۳۳-۲۳۰). برای نمونه، خسارات ناشی از اعمال دولت زمانی قابل مطالبه است که رابطه سببیت میان عمل زیان‌بار دولت و خسارت وارده وجود داشته باشد؛ ولی اگر خسارت ناشی از قوه قاهره یا حوادث غیرمترقبه از قبیل سیل و زلزله باشد، طبیعتاً مسئولیت دولت باید منتفی باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۴۲۷). اما در حال حاضر اندیشه مسئولیت دولت در جبران خسارت چنان تقویت شده که شاهد دفاع از نظریه مسئولیت محض دولت در قبال بلایای طبیعی نیز هستیم (زرگوش، ۱۳۸۵: ۳۲۰-۳۰۳)؛ یعنی دولت در حوادثی مسئول تلقی می‌گردد که قابلیت پیش‌بینی و اجتناب از آن اندک بوده و بر مبنای عناصر انتساب زیان قابل توضیح نیست. وقتی دولت‌ها در برابر وقایع غیرمترقبه و بلایای طبیعی مسئول فرض می‌شوند، به طریق اولی نسبت به اعمال منتسب به خود مسئولیت خواهند داشت؛ لذا ستون‌های بنای مصونیت دولت در امور تقنینی همانند گذشته مستحکم نیست و در حال فروریختن است.

بر اساس احکام دیوان اروپایی حقوق بشر، دولت‌ها موظف به تأمین محیط زیست سالم و هوای پاک بوده، ناتوانی در انجام آنها، سبب مسئولیت و جبران خسارت و غرامت تلقی می‌گردد. چنان‌که در سال ۲۰۱۹، دختری نه ساله و مبتلا به آسم (نارسایی تنفسی) در انگلستان درگذشت و با نظر پزشکی قانونی مشخص شد که آلودگی هوا و تعلل دولت در تشدید بیماری و مرگ وی تأثیرگذار بوده است^۱. به‌طور مشابه، دیوان عالی هند نیز اعلام کرد ایالت‌ها نتوانسته‌اند حق شهروندان برای برخورداری از هوای پاک را عملی سازند و در صورت ادامه این موضوع، دولت‌های ایالتی موظف به جبران خسارت شهروندان هستند^۲.

باری، «اصل احتیاط»^۳ که پیش از این در حوزه حقوق محیط زیست و حقوق سلامت کاربرد

1. <https://per.euronews.com/2021/01/03/air-pollution-government-duty-responsibility-to-protect-right-to-life>

2. <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/26/indian-states-must-provide-clean-air-and-water-or-pay-damages-supreme-court-rules>

3. Precautionary Principle

داشت، اکنون ناظر به مسئولیت مدنی دولت در حقوق عمومی هم می‌باشد و ایجاب می‌کند دولت‌ها از حوادث زیان‌بار جلوگیری نمایند. زیرا حقوق مسئولیت مدنی در نگاه سنتی ناظر به گذشته و دارای کارکرد جبران‌کنندگی است، اما اصل احتیاط ناظر به آینده بوده، کارکردی پیشگیرانه و جمعی را برای مسئولیت مدنی به نمایش می‌گذارد؛ چنان‌که در فرانسه مسئولیت دولت در قبال سیاست‌های بهداشتی مانند خون‌های آلوده از طریق اصل احتیاط توجیه گردیده است (یزدانیان، ۱۳۹۹: ۴۵۹). البته اگر کاربست اصل احتیاط به تحدید حق‌ها و آزادی‌های شهروندان منجر شود، نقض غرض بوده، از منظر حقوق عمومی مورد پذیرش نیست؛ بلکه تنها در تحدید قدرت عمومی و جبران خسارات شهروندان موجه می‌نماید.

۲. مبانی مسئولیت مدنی در وضع قوانین و مقررات

اعمال تقنینی، مرکز فرمانروایی و مغز تصمیم‌گیری و دژ پایانی حاکمیت محسوب می‌شود، اما هنگامی که قوانین ناروا و خط‌آمیز و زیان‌بار، موازنه بین زیان‌دیده و واضع قوانین را به هم بزند، اصل پاسخگویی مدنی حکم‌فرما می‌گردد و نمی‌توان زیان را جبران‌نشده باقی گذاشت. البته گسترش مسئولیت مدنی به نهادهای واضع قوانین و مقررات می‌تواند واجد پیامدهای نامناسبی هم باشد. بحث مسئولیت دولت از لحاظ وضع قانون با رأی اکثریت نمایندگان، پیچیده و همچنان محل تردید است؛ زیرا قانون مظهر اراده اکثریت ملت است و خطا کار بودن قانون‌گذار امری معقول نبوده، موجب بی‌ثباتی و آشفتگی امور می‌شود. در صورت وجود مفروضات و اقتضائات مشروعیت دموکراتیک در یک نظام سیاسی، نیاز چندانی به طرح موضوع مسئولیت مدنی در اعمال تقنینی نیست. البته از طرف دیگر، اگر قانونی عام نبوده یا تبعیض‌آمیز و یا مغایر منافع عمومی باشد، عدالت و انصاف اقتضا می‌کند بر اساس اصل برابری افراد در مقابل هزینه‌های عمومی^۱ و قاعده خطر، زیان‌های ناشی از این قانون جبران شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۴۳۵).

۲.۱. مصونیت قانون‌گذار در ترازوی نقد

در هر جامعه‌ای، فرض اولیه بر صحت قانون و عدم زیان‌باری آن استقرار می‌یابد و قانون‌گذار نیز حکیمی فرض می‌شود که بهترین تصمیمات را اتخاذ می‌کند؛ چه آنکه قانون تجلی اراده ملی است و نمایندگان در پارلمان با واگذاری اختیار از سوی مردم آن را وضع کرده‌اند. نهاد دادرسی اساسی که قرار بود بر قوانین به‌عنوان اراده عمومی نظارت کند، در قرن بیستم با استناد به همین دلیل مورد مخالفت و انتقاد قرار می‌گرفت. در نتیجه، باور به مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر قوه مقننه در نگاه سنتی دشوار و حتی محال است؛ زیرا حکمت در این نوع اعمال حاکمیتی فرضی غیرقابل نقض

1. Equality to Carry Public Burdens

پنداشته می‌شود. اما باید توجه داشت که خلاف چنین فرضی قابل اثبات است و خطا کردن قانون‌گذاران نیز نه تنها استبعاد ندارد، بلکه تورم قانونی موجود در نظام حقوقی ایران، تغییر مداوم قوانین و متروک ماندن برخی از آنها اجمالاً نشان‌دهنده خطای قانون‌گذاران است. حتی چه‌بسا در مواردی بخشی از قانون‌گذاران دارای تعارض منافع یا وضعیت رقابت باشند که مناسب‌ترین راه نظارتی و اصلاحی، طرح دعوی جبران خسارت از سوی شهروندان است.^۱ اساساً هیچ‌گونه تضمینی وجود ندارد که نمایندگان بر پیمان خود با انتخاب‌کنندگان باقی بمانند و در حدود وکالت خود از ملت عمل نموده تا همه قوانین مصوب در جهت تضمین حق‌ها و آزادی‌های بنیادین شهروندان به‌عنوان حاکم اصلی و قوه مؤسس باشد. در نتیجه با تقیید حاکمیت پارلمان، سلب حقوق افراد را باید ناقض قرارداد اجتماعی تلقی کرد که جبران خسارت را ضروری می‌گرداند.

چالش دیگر این نوع مسئولیت مدنی، مصونیت مطلق نمایندگان پارلمان است. با توجه به آنکه مهم‌ترین وظیفه نمایندگی طبق اصل ۸۶ قانون اساسی، شرکت در مذاکرات و وضع قوانین است، نمایندگان در خصوص آرا و اظهار نظر در مقام ایفای وظایف نمایندگی، قابل مؤاخذه یا تعقیب مدنی و کیفری نیستند و حتی پس از دوره نمایندگی هم مسئولیتی نخواهند داشت. لذا برخی مسئولیت مدنی در خصوص قانون‌گذاری را به قیاس اولویت منتهی دانسته و اعمال دسته‌جمعی نمایندگان را غیرقابل تعقیب تصور کرده‌اند (قاضی، ۱۳۹۵: ۲۰۳-۱۹۹؛ ابوالحمد، ۱۳۷۵: ۲۷)، اما بعضی صرفاً برای زیان حاصل از تصویب قانون اساسی مسئولیتی قائل نیستند (زرگوش، ۱۳۸۹: ۵۷۶). باید توجه داشت که مسئولیت افراد نماینده به‌عنوان شخص حقیقی متفاوت با مسئولیت شخصیت حقوقی قوه مقننه است و ملازمه‌ای میان آنها وجود ندارد؛ زیرا مسئولیت تک‌تک نمایندگان به دلیل سلب شجاعت و جلوگیری از حسن انجام وظایف نمایندگی نفی شده، اما می‌توان مسئولیت نهاد قوه مقننه را به دلیل عملکرد جمعی نمایندگان در امر قانون‌گذاری پذیرفت. چنان‌که گاهی با تفکیک اداره و مأمور اداری، شهروندان برای مطالبه خسارت مستقیماً به اداره مراجعه می‌کنند و اداره می‌تواند در شرایطی به مأمور مربوطه رجوع نماید.

از منظر دیگر، مسئولیت مدنی ناشی از وضع قوانین و مقررات به صلاحیت دادرس در ارزیابی قوانین و دخالت قوه قضاییه در قانون‌گذاری منجر می‌شود و با اصل تفکیک قوا در تعارض خواهد بود. یعنی قضات در محدوده نظارت قضایی و کنترل قانونی بودن تصمیمات باقی نمی‌مانند، بلکه با مداخله در امور اجرایی یا تقنینی، آرای خود را جایگزین تصمیمات قانون‌گذار می‌کنند و قانون‌گذاری قضایی، حاکمیت قضات و قاضی‌سالاری^۲ را رقم می‌زنند. بنابراین، برخی معتقدند تنها زمانی می‌توان جبران زیان را پیش کشید که خود قانون‌گذار این امر را در قانون پیش‌بینی کرده و از

۱. مانند تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر از سوی ساترا که زیرمجموعه سازمان صدا و سیما محسوب می‌شود.

2. Judgocracy

تداخل قوا جلوگیری نموده باشد (غمامی، ۱۳۷۶: ۷۵). همچنین این رویکرد به جبران خسارت اعمال تقنینی، محدود به قانون عادی نبوده و به مسئولیت مدنی برای واضعان قانون اساسی هم دامن می‌زند. شایان توجه است که با سیستم نظارت و تعادل، قدرت باید از طریق سایر قدرت‌ها کنترل گردد و نظارت قضایی یکی از جلوه‌های موجه این کنترل قدرت محسوب می‌شود که با تفکیک مفهوم نظارت از دخالت، مغایر اصل تفکیک قوا نخواهد بود. به دیگر سخن، در مورد نظارت قضایی بر صلاحیت‌های اختیاری علاوه بر ملاک قانونی بودن، به ملاک عقلایی بودن و ضرورت و تناسب تصمیمات هم توجه می‌شود که می‌توان با وحدت ملاک، از آن برای ارزیابی تصمیمات عام‌الشمول همچون قانون نیز بهره‌مند گردید. از طرف دیگر، مغایرت با اراده قوه مؤسس زمانی می‌تواند قابل تأمل باشد که درباره نقض و ابطال قوانین از سوی قضات مطرح گردد، ولی مسئولیت مدنی لزوماً منافاتی با اعتبار قانون ناشی از اراده عمومی ندارد.

در نگاه اثبات‌گرایان و عمل‌گرایان حقوقی، مسئولیت مدنی دولت در قانون‌گذاری با اصل حاکمیت قانون سازگار نبوده، باعث تزلزل قوانین می‌شود و حق دادخواهی و امکان شکایت نیز می‌بایست در قوانین مصوب پارلمان ذکر شده باشد. قاضی اولیور وندل هولمز^۱ در قضیه «کاوآنکوآ و پولی‌بلانک» (Kawanankoa v. Polyblank, 1907) اظهار داشت: «علیه مقامی که قانون را وضع می‌کند و حق‌ها از آن ناشی می‌شوند، هیچ حق قانونی برای مطالبه نمی‌تواند وجود داشته باشد». اما آیا قانون‌گذار و مقررگذار دارای اختیار مطلق برای تصویب هر نوع قانونی است یا بسته به محتوای آن می‌تواند در برابر شهروندان مسئول باشد؟ نظام‌های حقوقی کلاسیک چون نظام رومی - ژرمنی که دادخواهی علیه قانون‌گذار را بی‌معنا می‌پندارند، با پاسخی اشعری‌وار صورت مسئله را پاک می‌کنند و بیان می‌دارند که وقتی هر حقی را قانون معین می‌کند، چگونه می‌توان نسبت به قانون حق شکایت داشت؟ (جعفری‌تبار، ۱۳۹۵: ۶۷). ولی با عبور از دوره خودکامگی و استبداد فردی، استبداد نهادی هم مد نظر نیست و با عدم رعایت اصول کلی حقوقی و نقض حقوق بشر از سوی نهادهای واضع قوانین و مقررات، می‌توان به تجاوز از صلاحیت و اختیارات قانونی استناد نمود و به مسئولیت مدنی نهادهایی قائل شد که موجب ایجاد ضرری نامشروع گردیده‌اند.

وانگهی، مفهوم حاکمیت قانون^۲ که در راستای مصونیت به آن استناد می‌شود، قابل تفکیک از حاکمیت با ابزار قانون^۳ است: حاکمیت قانون با درکی موسّع به محتوای قانون توجه دارد و در پی حاکمیت قانون «خوب» است، ولی حاکمیت با ابزار قانون فاقد جنبه ماهوی بوده، با درکی مضیق تنها به مطابقت با جنبه شکلی قانون می‌پردازد^۴. همچنین حاکمیت با ابزار قانون در خدمت اهداف

1. Oliver Wendell Holmes Jr. (1841-1935)

2. Rule of Law

3. Rule by Law

۴. بعضی فیلسوفان حقوق چون رونالد دورکین درکی ماهوی و محتوایی از حاکمیت قانون دارند؛ ر.ک.

دولت اقتدارگرا است و فقط شهروندان را از طریق مقررات محدود می‌نماید، درحالی که حاکمیت قانون بیشتر در پی کنترل دولت‌ها و صاحبان قدرت است (Waldron, 2019: 2-9). لذا نباید به این تفاوت ساختاری بی‌توجه بود و محدودیتی را متوجه دولت در معنای عام نساخت و تنها به شکل و ظاهر قوانین استناد نمود. ممکن است تحت لوای قانون هرگونه ظلم و دیکتاتوری نیز توجیه گردد و آسیب‌های جبران‌ناپذیری به شهروندان وارد شود و در نهایت اقتدارگرایی قانونی رخ نماید، اما توجه به محتوای قوانین مانع استفاده ابزاری از اصل حاکمیت قانون می‌شود. در نتیجه، استناد به این مطلب که موضوعی در قانون ذکر نشده است، دلیل موجهی برای فقدان مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارات نخواهد بود. در این زمینه، دادگاه‌های قانون اساسی می‌توانند نقش مؤثری در بررسی پسینی محتوای زیان‌بار قوانین به‌واسطه شکایات مردم ایفا کنند.

۲.۲. نظریه خطر و قانون‌گذاری زیان‌بار

در صورتی که قانون‌گذار مرتکب افراط یا تفریط یا سوءاستفاده از اختیار شود یا تعارض منافع عاملی تعیین‌کننده جهت تصویب قانون باشد، مثلاً حق‌ها و آزادی‌های بنیادین شهروندان سلب شود یا جرم‌انگاری بیش از حد ضرورت صورت گیرد یا کارشناسی‌های لازم جهت تصویب قانون رعایت نشود، با اثبات این موارد و احراز سببیت، لزوم جبران خسارت به لحاظ نظری استنتاج می‌گردد؛ اما اگر تعمد یا افراط یا تفریط در قانون‌گذاری وجود نداشته باشد، چه می‌توان گفت؟ بر اساس نظریه «تقصیر» که مسئولیت مدنی در نظام حقوقی ایران مبتنی بر آن فرض می‌شود، مسئولیت اشخاص صرفاً در صورت ارتکاب تقصیر در انجام عمل زیان‌آور قابل طرح است و بار اثبات نیز برعهده زیان‌دیده می‌باشد تا عمد یا بی‌احتیاطی مقصر را اثبات کند؛ اما مشکل در دشواری اثبات تقصیر برای نهاد واضح قوانین یا مقررات از سوی عموم شهروندان است که به لحاظ فنی و مالی ناتوان از این امر هستند و در نتیجه، جبران خسارت عقیم می‌ماند. ایراد اصلی مسئولیت مدنی در امور تقنینی را می‌بایست در تقصیرناپذیری و انتساب‌ناپذیری جست‌وجو نمود. مخالفان مسئولیت مدنی دولت در امور تقنینی نیز معتقدند که این مسئولیت نمی‌تواند مبتنی بر خطا یا تقصیر باشد، چون تقصیر در ادارات به معنای خروج از مقررات است و وضع قانون را نمی‌توان خطا پنداشت.

مطابق نظریه «خطر» که موجب گسترش مسئولیت و جبران خسارت می‌گردد، هر کسی با

Dworkin, Ronald (2011). *Law's Empire*, Harvard University Press, 1986, chapter 3; Bingham, Tom, *The Rule of Law*, Penguin Books.,

اما بعضی دیگر مانند جوزف رز، حاکمیت قانون را صرفاً به درکی شکلی از قانون و مطابقت با آن تقلیل می‌دهند و مانع خلط حاکمیت قانون با سایر مفاهیم می‌شوند؛ ر.ک.

Raz, Joseph (1977)., *The Rule of Law and Its Virtue*, 93 LQR 195.

فعالیت خود می‌تواند محیط خطرناکی را برای دیگران به‌وجود آورد و فرد منتفع از این محیط باید زیان‌های ناشی از آن را جبران کند. به عبارتی، این نظریه یادآور قاعده «من له الغنم فعليه الغرم» در متون فقهی اسلامی است. ایجاد محیط خطرناک، به‌دست آوردن سود، نامتعارف بودن عمل و خارج از اراده بودن را از عوامل طرح نظریه خطر دانسته‌اند. به دیگر سخن، هر فعالیت ذاتاً خطرناک اگر به زیانی منجر شود، به‌طور خودکار مسئولیت دولت را در پی خواهد داشت. بنابراین عنصر تقصیر زدوده می‌شود و هر فعالیت خطرناک دارای این پیش‌فرض منطقی تلقی می‌گردد که دولت به‌عنوان شخص دوراندیش و حسابگر، ورود زیان ناشی از چنین اقدامی را پیش‌بینی کرده، آمادگی و الزام خود به جبران این زیان را اعلام می‌نماید. با مسئولیت مدنی مطلق دولت، حتی عمل قانونی زیان‌بار می‌تواند به ایجاد مسئولیت منجر گردد. پس صرف فقدان تقصیر یا قانونی بودن عمل، مانع مسئولیت نیست، بلکه حصول زیان مد نظر خواهد بود؛ لذا تقصیر مبنایی منحصر برای مسئولیت محسوب نمی‌شود و مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر نظریه خطر دارای ترجیح است. از این رو، اثبات ارتباط خسارت واردشده با عمل ارادی کفایت می‌کند (غمامی، ۱۳۷۶: ۴۴) و می‌توان از همین رویکرد، در خصوص مسئولیت مدنی نهادهای واضع قوانین و مقررات حمایت نمود.

از طرف دیگر، همواره تصویب یک قانون یا مقرر سبب ایجاد مسئولیت برای حکومت نمی‌شود؛ بلکه چه‌بسا ترک فعلی در قالب تأخیر، اهمال و تعلل مقام و مرجع عمومی در انجام وظایف تقنینی، خسارت‌بار و موجد وضعیت خطرناک برای شهروندان باشد و مسئولیت مدنی دولت را به‌همراه آورد. برای مثال، می‌توان به حادثه سقوط هواپیمای ۷۵۲ اوکراینی به دلیل شلیک موشک‌های پدافند سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در سال ۱۳۹۸ در نزدیکی فرودگاه بین‌المللی امام خمینی اشاره کرد. این واقعه که چند ساعت بعد از حمله موشکی ایران به پایگاه نظامی امریکا رخ داده بود، بیش از همه دلیل عدم ممنوعیت پرواز را مورد پرسش‌گری قرار داد؛ درحالی که بر اساس بند «ب» ماده ۹ کنوانسیون شیکاگو، هر کشور عضو کنوانسیون این حق را برای خود محفوظ می‌دارد که در موارد استثنایی و در مواقع خطر یا برای تأمین سلامت عمومی موقتاً پرواز هواپیماها را در سراسر قلمرو خود یا در منطقه مخصوص، بدون اعمال تبعیض، ممنوع نماید.

۱. مسئولیت مدنی بدون تقصیر برای دولت به دلیل ایجاد محیط خطرناک یا منتفع شدن، در این مواد قانونی سابقه دارد: ماده ۱۳ قانون بکارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری (مصوب ۱۳۷۳) درباره پرداخت دیه یا خسارت برای شخص بی‌گناه کشته‌شده؛ ماده ۲۱ قانون هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۲۸) درباره جبران خسارت بابت ممنوعیت یا محدودیت احداث ساختمان نزدیک فرودگاه‌ها؛ ماده ۱ قانون منع کشت خشخاش و استعمال تریاک (مصوب ۱۳۳۴) درباره مسئولیت ناشی از خسارت وارده به کشاورزان بر اثر منع کشت خشخاش؛ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران (مصوب ۱۳۵۶) درباره پرداخت قیمت اعیانی به مالکان جهت تصرف اراضی خارج از محدوده شهر برای عبور لوله‌های نفتی؛ ماده ۴۳ قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) درباره جبران خسارت وارده به مالکین اراضی تصرف‌شده با قیمت عادلانه.

فارغ از بی‌احتیاطی و بی‌مبالاتی و عدم رعایت نظامات دولتی از سوی مأمور که به بروز تلفات جانی منجر شد، مسئولیت مدنی در خصوص ترک فعل و تعلل صورت‌گرفته در تصمیم‌گیری برای ممنوعیت پرواز در شرایط خطرناک آسمان ایران نیز قابل بررسی است. نیروهای مسلح می‌بایست از سازمان هواپیمایی کشوری ممنوعیت پرواز در آسمان ایران را درخواست می‌کردند و متعاقب آن، سازمان یادشده درخواست مجوز از هیئت دولت نماید تا پرواز در آسمان ایران ممنوع شود. اما نیروهای مسلح که برنامه‌ریزی و اجرای عملیات نظامی را عهده‌دار بودند و از وضعیت خطرناک آن آگاهی داشتند، با ترک وظیفه قانونی خود، درخواستی از سازمان هواپیمایی برای ممنوعیت پرواز نکردند.

۳.۲. نظریه مساوات شهروندان در مقابل هزینه‌های عمومی

مسئولیت مدنی ناشی از وضع قانون که با دشواری تشخیص خطا و خطر مواجه است، بر پایه تئوری «مساوات افراد در مقابل هزینه‌های عمومی» که به مسئولیت‌های بیرون از خطا و خطر می‌پردازد، قابل توجیه به نظر می‌رسد (زرگوش، ۱۳۹۲: ۲۶۴-۲۵۹). دعاوی خسارت علیه دولت به دو دسته کلی تقسیم می‌شود: مسئولیت مبتنی بر تقصیر، و مسئولیت بدون تقصیر. مسئولیت بدون تقصیر را نیز می‌توان مبتنی بر دو نوع استدلال تبیین نمود: نظریه خطر و نظریه تساوی شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی. نظریه اخیر تکیه بر وجود قانون ندارد و بیانگر منطقی حقوقی و فراقانونی است که با فرض فقدان صراحت قانونی نیز مطالبه خسارت بر اساس اصول کلی حقوقی می‌تواند صورت گیرد. اولین بار این رویکرد در رأی «لافلورت» در شورای دولتی فرانسه دیده می‌شود و بعدها، عدم منع قانونی برای پرداخت خسارت هم کافی دانسته شد؛ زیرا قربانی شدن عده‌ای به نفع دیگران با عنوان تأمین منافع عمومی، مغایر با اصل مساوات افراد در مقابل هزینه‌های عمومی است. چنان‌که شورای دولتی فرانسه در سال ۲۰۰۳، شکایت پرورش‌دهندگان ماهی نسبت به قانون منع شکار را پذیرفت و حکم به جبران خسارت به دلیل ممنوعیت شکار پرندۀ ماهی‌خوار را تأیید کرد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۳۸۲).

اصل تساوی شهروندان در تحمل هزینه‌های عمومی که جلوه‌ای برابری‌گرایانه و عدالت‌محور دارد، در کنار اصل تضمین حقوق بنیادین شهروندان و نیز تحول در مفهوم ضرر، همگی در راستای مسئولیت بیشتر دولت به کار برده می‌شوند. هرکدام از نهادهای اداری، سیاسی و قضایی ممکن است هنگام اعمال قدرت عمومی، موجب ورود ضرر به دیگری شوند که انصاف و عدالت اقتضای جبران هر نوع زیان و تدارک هر حق تضییع‌شده‌ای را دارد. از طرف دیگر، افزایش دایره مسئولیت و پاسخگویی دولت و کاهش مسئولیت شخصی کارکنان دولت، موجب می‌شود تا احتیاط و دوراندیشی بی‌مورد جانشین انجام وظیفه از سوی کارکنان نگردد و شجاعت

تصمیم‌گیری را از آنها سلب نکند. مطابق نظریه اندامی یا ارگانیک، اشخاص حقیقی اجزای پیکر دولت هستند و به همین دلیل، دولت مسئول مستقیم زیان‌های وارده از اندام و سازمان‌های خود به دیگری است (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۵۰).

به عبارت دیگر، همان‌گونه که شهروندان در بهره‌مندی از خدمات و منافع عمومی برابر هستند، در برابر زیان‌های عمومی و امور نامطلوب نیز می‌بایست برابر باشند و این هزینه‌ها باید به‌گونه‌ای برابر شهروندان را تحت تأثیر قرار دهد. نظریه یادشده بر ایده پرداخت مالیات متکی است و مصداق بارز آن، اصل برابری در مالیات و عوارض است. به این معنا که افراد در تأمین هزینه‌های عمومی برابر هستند و شخص زیان‌دیده نباید مجبور شود علاوه بر مالیات معمول، ضررهای ناشی از اعمال ضروری دولت برای تأمین منافع عمومی را هم بپردازد، بلکه خسارت یادشده باید بین عموم مردم توزیع و ضررهای زیان‌دیده از طریق مسئولیت جمعی جبران گردد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۳۷۱)؛ به‌ویژه در دوران مدرن، دولت‌ها بیشتر بر مالیات تکیه دارند و به هر شهروند به‌عنوان یک مؤدی مالیاتی نگریسته می‌شود.^۱

شایان توجه است که قواعد عام تملک در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی مطابق با همین اصل بوده، اقتضای جبران حداکثری خسارت را دارد، اما قواعد تملک در ماده ۹ قانون زمین شهری استثنایی بر آن قواعد عام محسوب می‌شود و با تساوی شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی سازگار نیست؛ چنان‌که این مطلب در دادنامه شماره ۸۱۵ مورخ ۱۱ آبان ۱۳۹۹ شعبه هشتم دیوان عدالت اداری بیان شده است. لازم به ذکر است، در سده‌های میانی، از اصل تساوی شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی تنها برای جبران خسارت ناشی از سلب مالکیت استفاده می‌شد، ولی این اصل به تدریج از سوی شورای قانون اساسی فرانسه برای محدود کردن تحمیل مالیات افراطی مورد استفاده قرار گرفت و هم‌اکنون مسئولیت مدنی در حقوق عمومی بر این اصل بنیان گذاشته شده است (هداوند، ۱۳۹۸: ۸۳۰).

باری، با پذیرش مسئولیت بدون تقصیر و توجه ویژه به اصل برابری شهروندان در تأمین هزینه‌های عمومی، حتی می‌توان از جبران خسارات ناشی از لغو یک تصمیم قانونی نیز سخن گفت. البته چنین موردی به ندرت ممکن است مورد قبول مراجع قضایی قرار گیرد؛ مثلاً رادیولوژیستی با أخذ مجوز از دپارتمان دولتی بهداشت فرانسه از مواد شیمیایی خاصی استفاده می‌کرد، ولی بعد از ده سال به دلیل نگرانی از عوارض جانبی، مجوز او لغو شد و شورای دولتی

۱. به لحاظ ایجاد و تحکیم دموکراسی، توجه به نقش مالیات اهمیت دارد و همین موضوع، نقص ساختار اقتصادی رانتی و متکی به درآمدهای نفتی محسوب می‌شود. رابطه دوطرفه مردم و حکومت و اینکه مردم خرج حکومت را دهند، باعث می‌شود تا آنها به‌عنوان حاکمان اصلی بتوانند حق خود را مطالبه نمایند و بی‌محابا عملکرد دولت را نقد کنند؛ نه آنکه در رابطه یک‌طرفه، کالاها و خدماتی که دولت ارائه می‌کند، موهبت محسوب شود.

نیز غرامت و جبران خسارت او را مبتنی بر مسئولیت بدون تقصیر و برابری شهروندان در تأمین هزینه‌های عمومی نپذیرفت (Conseil d'Etat 10/7-96, Rigal, 1996). البته در مورد لغو مجوزهای ساخت‌وساز، با این استدلال می‌توان به دنبال جبران خسارت شهروند زیان‌دیده بود و احتمال صدور رأی بیشتر است. برای مثال، اگر دارنده مجوز ساخت، از مجوز خود استفاده نکرده باشد و با اعلام عمومی منع ساخت‌وساز در آن منطقه مواجه شود، مستحق جبران خسارت احتمالی ناشی از اتکا به مجوز صادرشده اولیه خواهد بود^۱ (بهنیا، ۱۳۹۳: ۲۱۷).

۳. نظارت پسینی بر اعمال تقنینی

طرح مسئولیت مدنی برای اعمال تقنینی و شبه‌تقنینی زیان‌بار، مستلزم مدل دادرسی اساسی عینی و پسینی با شکایت شهروندان است. در ابتدا به نظر می‌رسد اگر اکثریت جامعه از تصمیمی عام‌الشمول متضرر شوند و وضع آن مطابق اختیارات قانونی و بدون قصور یا تقصیر یا مخدوش ساختن اصول کلی حقوقی باشد، جبران خسارت از سوی دولت ممکن نیست؛ اما فقدان هر کدام از شرایط پیش‌گفته برای توجه مسئولیت مدنی به قانون‌گذار یا مقررگذار کفایت می‌کند. با استمداد از ادبیات اصول فقه، باید گفت جواز قانونی عمل دولت در حیطه امور تکلیفی قرار می‌گیرد و منافاتی با مسئولیت مدنی ندارد که در حوزه امور وضعی مطرح می‌شود. مسئولیت مدنی تقنینی لزوماً به معنای بی‌اعتباری قانون و مقرر یا تقصیر در تصویب آن نیست، بلکه صرفاً جبران خسارات وارده را الزامی می‌گرداند و مستلزم دعوی ابطال نیست؛ مانند زیان حاصل از طرح‌های شهرداری که به تملک اراضی شهروندان اقدام می‌کند. بر فرض پذیرش نظریه تقصیر نیز نوعاً لازم است خروج از صلاحیت یا غیرقانونی بودن تصمیم عام‌الشمول اثبات گردد و اصل عدم صلاحیت و تجاوز از اختیار، تقصیر نهادهای تقنینی را موجه می‌سازد. قدرت تقنینی نامحدود با شالوده نظم حقوقی ناسازگار و برای آزادی‌های فردی خطرناک است. نظارت قضایی در نظام کامن‌لا بر این مبتنی است که حق‌ها مقدم بر قوانین بوده و اکثریت

۱. برای مثال، مطابق مصوبه شورای عالی معماری و شهرسازی موسوم به طرح جماران (مصوب ۱۳۸۰)، ارتفاع ساخت‌وساز در محله جماران برای حدود ۱۵۰ پلاک مسکونی محدود و موجب تنزل ارزش املاک منطقه گردید. حتی اگر مسئولیت مطلق و بدون تقصیر برای دولت پذیرفته نشود، عطف به ماسبق نمودن این مصوبه و ابطال مجوزهای پیشین می‌تواند در احراز تقصیر مؤثر باشد و مسئولیت مدنی در این نوع مقررگذاری و مطالبه خسارت را امکان‌پذیر سازد؛ اگرچه خسارتی به زیان‌دیدگان از این تصمیم عام‌الشمول پرداخت نشده است. از طرف دیگر، طبق دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۸۰۰۱۷۳ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۰ شعبه هشتم دیوان عدالت اداری، تعیین آثار تاریخی و حریم آنها و اعمال مقررات مربوط به آثار تاریخی (مانند محدودیت در اعمال حقوق مالکانه) از اعمال حاکمیتی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری محسوب شده، در صورت ورود خسارت، مطابق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت مسئولیتی جهت جبران آن نخواهد داشت.

نمی‌تواند ترجیحات عریان خود را به صرف اینکه خواسته اکثریت است، بر همگان تحمیل نماید. به عبارت دیگر، علاوه بر دموکراسی رویه‌ای و قاعده اکثریت، باید به دموکراسی ماهوی و ارزش‌های حاکمیت قانون و حق‌های بشری نیز توجه نمود تا از این طریق مشروعیت دموکراتیک حاصل شود. اگر افراد زیان‌دیده از تصمیم ناشی از اراده عمومی، حتی بر جبران خسارت نداشته باشند، دیگر دموکراسی به معنای حفظ حقوق اقلیت در کنار برتری آرای اکثریت نخواهد بود. البته شاید لازمه رسیدگی منصفانه به شکایات علیه تصمیمات قانون‌گذار و دعوی مسئولیت‌قوه مقننه، استقلال قوه قضاییه از کل حکومت باشد تا بتواند بی‌طرفی آن را بهتر تضمین کند.

در نظام حقوق اساسی ایران، با تعدد نهادهای وضع‌کننده قوانین و مقررات در قوای مقننه، مجریه و قضاییه مواجه هستیم و علاوه بر آن، نهادهای تنظیم‌گر و شوراهای عالی متعددی به تدریج پدید آمدند که اقدام به سیاست‌گذاری، اتخاذ تصمیمات و وضع مقررات زیان‌بار می‌نمایند.^۱ به این ترتیب، آشفتگی در وضع هنجارهای عام‌الشمول و نابسامانی در سلسله‌مراتب نظم حقوقی، مسئله ورود زیان به شهروندان و امکان جبران خسارات را به معضلی جدی‌تر تبدیل کرده است؛ زیان‌هایی که معمولاً بابت ممنوعیت یا محدودیت فعالیت اشخاص معین، فعالیت خاص یا کالای مخصوص قابل طرح است و این مسئولیت مدنی بیشتر زمانی کاربرد خواهد داشت که فعالیتی مجاز یکباره به وسیله قانون‌گذار ممنوع اعلام شود و موجب تحمیل خسارت به بنگاه‌های تولیدی خاص گردد.

۳.۱. نظارت بر مقررات دولتی در پرتو دادرسی اداری

در کنار اتخاذ تصمیمات زیان‌بار، اگر تصمیمات اداری مطلوب شهروندان بدون پیش‌بینی لغو شود، می‌تواند حقوق و منافع اقتصادی اشخاص را تحت تأثیر قرار دهد؛ به‌ویژه آنکه شهروندان با قطعی انگاشتن این تصمیمات، اقدام به برنامه‌ریزی می‌نمایند. پس زوال این انتظار مشروع موجب آسیب شهروندان خواهد شد و حمایت حقوقی از آن اهمیت می‌یابد (پهنیا، ۱۳۹۳: ۱۲۰). گاهی حق بر اخطار پیش‌بینی و اطلاع از تغییر تصمیمات و دلایل اخذ تصمیم به‌عنوان حق شهروندان به رسمیت شناخته می‌شود؛ گاهی هم مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارات به‌طور پسینی در نظر گرفته می‌شود.

برای مثال، در قضیه مشهور «خان» در انگلستان (Khan v. Home Secretary, 1987)، دادگاه استیناف رجوع از بخشنامه سابق وزارت کشور را به جهت عدم رعایت انصاف رویه‌ای

۱. گرچه سیاست‌های کلی نظام، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و نیز مصوبات شوراهای عالی، ماهیت و کارکردی از جنس قانون ندارند، اما درهم‌آمیختگی مفاهیم و اغتشاش هنجاری موجب شده است که عملاً به‌منزله قانون و حتی فراقانونی تلقی شوند.

نسبت به مخاطبان، باطل اعلام کرد و مرجع اداری مکلف به اجرای مفاد اعلام سابق خود گردید. در این پرونده، وزارت کشور بدون آنکه فرصتی برای استماع دلایل و ارائه پاسخ به زیان‌دیدگان اعطا کند، از معیارهای مربوط به نحوه رسیدگی به تقاضای صدور مجوز فرزندخواندگی اطفال انصراف داده بود. (Sales, Steyn, 2004: 573) از طرف دیگر، در قضیه معروف «سیندیکت» در فرانسه (Conseil d'Etat 25/6-54, Syndicat National de la Meunerie, 1954)، دولت در سال ۱۹۴۷ برای کنترل قیمت خرده‌فروشی نوعی نوشیدنی الکلی، ضوابطی را تعیین و اعلام کرد که تا سال ۱۹۵۷ معتبر خواهد بود. با این حال در سال ۱۹۵۰، سیاست پیشین خود را تغییر داد و معیارهای سخت‌تری را اتخاذ نمود. این تغییر سیاست، برنامه‌ریزی مالی و اقتصادی تولیدکنندگان مشروبات الکلی را شدیداً مخدوش ساخت، اما انتظار آنها در شورای دولتی مورد حمایت قرار نگرفت و محدودیتی برای اختیار اداره در تغییر سیاست‌ها منظور نشد (بهینیا، ۱۳۹۳: ۱۹۹).

در نظام حقوقی ایران، دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری در فرایند دادرسی اساسی مشارکت دارند؛ در کنار ابطال مصوبات و حراست از حاکمیت قانون اساسی از سوی دیوان عدالت، ادعای جبران خسارت ناشی از وضع مقررات دولتی نیز پذیرفته می‌شود. دیوان عدالت اداری، مرجع تشخیص قانونی بودن تصمیمات عام‌الشمول است و در مورد دعوی استیفا (مطالبه خسارت) ابتدا می‌بایست تقاضای ابطال اقدامات یا تصمیمات عام‌الشمول از قبیل آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل‌های خلاف قانون یا شرع به دیوان عدالت ارائه گردد؛ سپس در صورت ابطال تصمیم و تأیید ورود خسارت مستقیم به زیان‌دیده، طبق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان، برای تعیین خسارت می‌توان به دادگاه عمومی مراجعه کرد.

بر اساس رویه قضایی اداری، احراز و تصدیق ورود خسارت نیازمند یکی از این چهار عنصر است: اقدامات یا مقررات دولتی مخالف قانون؛ فقدان صلاحیت؛ تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات؛ تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی که موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم شود. اما در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، عبارت «تصدیق ورود خسارت» جای خود را به «احراز وقوع تخلف» داد. لذا تنها اقدامات و تصمیمات هر دستگاه از حیث موافقت با قوانین و مقررات و شرع و نیز تخلف در صلاحیت اختیاری و تجاوز به حق مکتسب به‌عنوان امری غیرترافیعی در دیوان ارزیابی می‌شود؛ ولی تقصیرآمیز و مسئولیت‌زا بودن آن همانند سایر دعاوی مسئولیت مدنی در دادگاه‌های عمومی و به صورت ترافیعی ارزیابی می‌گردد. البته در مواردی که قانون‌گذار دولت را به پرداخت خسارت یا مابه‌ازای مادی ملزم کرده است، بدون مراجعه به دیوان، دادگاه عمومی برای رسیدگی صلاحیت خواهد داشت (کاشانی، ۱۳۹۵: ۱۵۶).

برای نمونه، رأی وحدت رویه شماره ۱۴۲۷ مورخ ۱۲ مرداد ۱۳۸۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، در مورد پرونده‌ای به طرفیت شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی ایران صادر گردید که در آن به بخشنامه‌های صادرشده^۱ مبنی بر ممنوعیت نصب کیت گاز بر روی خودروهای دولتی و شخصی و متفرقه، اعتراض شده بود. طبق ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب ۱۳۷۴)، دستگاه‌ها مکلف شده بودند تا وسایل نقلیه تحت اختیار خود را گازسوز نمایند. متعاقب این قانون، تعدادی از شرکت‌های خصوصی با کسب مجوز در زمینه تولید کیت‌های گاز سرمایه‌گذاری کردند، اما با صدور بخشنامه‌های یادشده، محصولات تولیدی شاکی بلامصرف و بدون فروش باقی ماند و موجب ضرر وی گردید. ابتدا بخشنامه موردنظر طی رأی شماره ۶۱-۶۲ مورخ ۳۰ اردیبهشت ۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان، به دلیل مفاد مغایر اهداف و حکم قانون‌گذار و خروج از حدود اختیارات شرکت نامبرده در وضع مقررات، ابطال گردید. اما پس از ابطال بخشنامه و طرح دعوا مبنی بر ورود خسارت ناشی از مقررات وضع‌شده، اختلاف نظر در شعب گوناگون حاصل شد.

مطابق رأی وحدت رویه، ضرورت گازسوز کردن خودروهای دستگاه‌های اجرایی، نظامی و انتظامی و تشویق بخش خصوصی به گازسوز کردن وسایل نقلیه، متضمن تنظیم قرارداد با الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی به تولید کیت گازسوز نیست و همچنین، اعلام خودداری از نصب کیت گاز روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی نیز موجب خسارت نخواهد بود. لذا با رد شکایت مبنی بر تصدیق ورود خسارت در هیئت عمومی دیوان، مسئولیت مدنی دولت در این عمل تقنینی پذیرفته نمی‌شود. باری، گرچه رویه قضایی منکر اصل مسئولیت مدنی دولت در اعمال حاکمیتی تقنینی و خسارات ناشی از وضع مقررات نیست، اما در این مورد از عناصر سه‌گانه و قواعد عام مسئولیت مدنی در حقوق خصوصی فراتر نرفته و قدمی در راستای توسعه مفاهیم حقوق عمومی برنداشته است. گویی در ارتکاز این قضات، همچنان نظریه مصونیت دولت برقرار بوده و به همین دلیل امکان تحقق رابطه سببیت بین مقررات نوعی با خسارت به سبب کلی بودن مفاد مقررات انکار می‌گردد.

در قضیه ادغام مؤسسات آموزش عالی نوع اول و دوم در اوایل دهه هشتاد خورشیدی، ابتدا طبق مصوبه وزارت آموزش عالی، این دو نوع آموزشگاه و مؤسسه آموزش عالی تأسیس شدند؛ با این تفاوت که مؤسسات نوع اول از کمک دولت برخوردار بودند، ولی مؤسسات نوع دوم هزینه‌های خویش را تنها از منابع مالی بخش خصوصی تأمین می‌کردند. سپس مدیران بسیاری از مؤسسات اخیر ضمن ارائه ضمانت‌نامه، وام‌هایی از بانک‌ها دریافت کردند و دارای این انتظار معقول بودند که با أخذ شهریه از دانشجویان، آن را تسویه نمایند. اما با تغییر ناگهانی سیاست وزارت آموزش عالی و

۱. بخشنامه‌های شماره ۸۹۸/۸۲۱۳ مورخ ۸/۰۵/۱۳۷۸ و شماره ۸۲۸/۹۵۸۸ مورخ ۱۰/۰۹/۱۳۷۸.

ادغام این دو نوع مؤسسه، مؤسسات آموزش عالی غیرانتفاعی ایجاد و مؤسسات آموزش عالی نوع دوم منحل گردید. در نتیجه، رؤسای مؤسسات یادشده با انبوهی از بدهی‌های بانکی مواجه شدند و از دیوان عدالت اداری مطالبه خسارت کردند. شعبه پنزدهم دیوان تصمیم جدید وزارت آموزش عالی را در چارچوب قانون برنامه توسعه و مصداق تغییر سیاست کلی کشور تشخیص داد و ابطال تصمیمات یادشده را مردود اعلام نمود. خسارت مورد مطالبه نیز مبتنی بر شهریه‌های دانشجویان احتمالی و نوعی عدم‌النفع تلقی گردید که قابل پرداخت نیست. اما باید توجه داشت تصمیمات مدیران این مؤسسات با اتکای شهروندان به قطعیت و ثبات تصمیم اول اتخاذ شده بود و جبران هزینه‌ها و خسارت‌های قطعی انجام‌شده، با وجود اختیار تغییر تصمیم از سوی وزارت آموزش عالی و عدم نیاز به ابطال تصمیم دوم، کاملاً ضروری است.

مصوبات شوراهای اسلامی شهر نیز طبق آرای متعددی از دیوان عدالت اداری به‌واسطه ایجاد یا افزایش عوارض بدون صلاحیت قانونی^۱ و اخذ عوارض مضاعف جهت ارائه خدمات مغایر با قانون و خارج از حدود اختیارات^۲ ابطال گردیده است. بر اساس رأی شماره ۱۹۴۹ مورخ ۱۶ اسفند ۱۳۹۹ هیئت عمومی دیوان، تخریب و جمع‌آوری تابلو فروشگاه‌های کفش ملی به دلیل عدم پرداخت عوارض، مغایر با ضمانت اجرای مندرج در ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها تلقی شد و بند ۲۳ از تعرفه سال ۱۳۹۸ شهرداری کرمان که مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای شهر وضع شده بود، ابطال گردید. در مواردی که عوارض به صورت غیرقانونی و خارج از حدود اختیارات تصویب می‌شود و بر اساس آن وجوهی از شهروندان دریافت می‌گردد، با ابطال مقرر و از بین رفتن مبنای دریافت وجوه، می‌توان در پی جبران خسارات بود.

البته ممکن است در این استدلال خدشه شود که مطابق ماده ۱۳ قانون دیوان، تنها ابطال مصوبات خلاف شرع یا مصوباتی که دیوان به جهت تضییع حقوق اشخاص تصریح نماید، اثر قهقرایی از زمان تصویب و امکان دریافت خسارت دارد. در رأی شماره ۱۵۵۹ مورخ ۲۳ شهریور ۱۴۰۰ هیئت عمومی دیوان تصریح شده است: پیرو نظر فقهای شورای نگهبان، در صورتی که مرجع وضع مصوبه در تصویب آن صلاحیت داشته باشد، آن مقرر خلاف موازین شرع نخواهد بود. در رأی شماره ۱۰۶۵ مورخ ۲۵ خرداد ۱۴۰۰ هیئت عمومی دیوان نیز نظر شورای نگهبان چنین آمده است: اگر شورای شهر قانوناً دارای حق جعل عوارض پیش‌گفته باشد و عوارض جعل شده اجحاف نباشد، مورد شکایت خلاف شرع نیست. دیوان مصوبات شورای شهر را که موضوع این پرونده‌ها

۱. مانند رأی شماره ۲۱۸۹ مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۷ (مأمونیه)، ۲۱۴۴ مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۰ (شهرضا)، ۱۷۱۶ مورخ

۱۳۹۹/۱۱/۱۴ (کرج)، و ۱۴۱۹ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۰۲ (بوشهر).

۲. مانند رأی شماره ۲۱۴۶ مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۰ (بیرازجان)، ۳۶۴ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۸ (احمدآباد مستوفی)، ۲۱۸۴

مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۷ (خورزوق)، ۱۵۱۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۰۹ (چمگردان)، ۳۰۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۱ (مرند).

بود، خارج از حدود اختیارات تشخیص داد و در نتیجه، مقررات مورد اعتراض مغایر قانون و شرع اعلام و از تاریخ تصویب ابطال گردید. به عبارت دیگر، مفهوم مخالف نظریات شورای نگهبان حاکی از آن است که وضع مقررات خارج از حدود صلاحیت نهادهای مقررگذار، خلاف شرع است و امکان ابطال چنین مقرراتی از زمان تصویب آن وجود دارد.

لذا در موارد خروج از حدود اختیارات و صلاحیت قانونی و ابطال از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، امکان مطالبه جبران زیان وجود دارد؛ مانند مصوبه شورای تأمین شهرستان دماوند مورخ ۳۱ شهریور ۱۳۹۸ که برای جلوگیری از وقوع تنش‌های اجتماعی و اعتراضات اصناف، مانع افتتاح فروشگاه‌های زنجیره‌ای جدید شده بود و با شکایت شرکت فروشگاه‌های زنجیره‌ای افق کوروش به موجب رأی شماره ۱۱۲۷ مورخ اول تیر ۱۴۰۰ ابطال گردید. یا بخشنامه شماره ۴۰۰/۹۸۳۲ مورخ ۶ خرداد ۱۳۹۶ معاون وزیر راه و شهرسازی مبنی بر تعلیق پروانه اشتغال به کار متخلفان که طبق رأی شماره ۱۷۰۳ مورخ ۱۴ بهمن ۱۳۹۹ ابطال شد.

۲.۳. نظارت بر مصوبات قانونی در پرتو دادرسی اساسی

در اندیشه حاکمیت تقنینی پاسخگو و بر اساس معیارهای حکمرانی خوب، همگان در برابر قانون مساوی هستند و حتی قانون‌گذار همانند سایر سازمان‌های حکومت، فراقانونی نیست و می‌بایست تابع اصول کلی حقوقی باشد. در نظام حقوقی آلمان، به‌عنوان ضمانت اجرای نقض قانون اساسی از سوی پارلمان (بوندستاگ)، جبران خسارت زیان‌دیده برعهده واضح قانون عادی قرار گرفته است. مطابق بند ۴ مواد ۱۹ و ۹۳ قانون اساسی آلمان، حقوق بنیادین هرکس از سوی قوای عمومی آسیب دیده باشد، می‌تواند علیه متجاوز نزد دیوان قانون اساسی فدرال طرح شکایت اساسی نماید. اگر حقوق بنیادین مستقیماً از جانب قانون تضییع شده باشد، ظرف یک سال پس از اجرای آن قانون، می‌توان به دیوان قانون اساسی شکایت برد. در مدل دادرسی اساسی کانادا نیز هر فردی بر اساس تبعیض نژادی یا هر موضوع دیگری از ارگان‌های دولتی یا اشخاص یا قوانین و مقررات مغایر قانون اساسی متضرر گردد، می‌تواند با طرح دعوی علیه قانون یا عمل سازمان دولتی، در صورت مغایرت با قانون اساسی مطالبه خسارت یا حتی لغو قانون را بنماید.

به دیگر سخن، شکایت اساسی مستقیم آخرین راهکار قضایی در راستای پاسداری از حق‌ها و آزادی‌های بنیادین قلمداد می‌شود که در الگوهای امریکایی و آلمانی قابل مشاهده است. قضات امریکایی فراتر از مجری ساده قانون، خود را بیش از قانون عادی مکلف به تبعیت از قانون اساسی دانسته، می‌توانند از اجرای قانون مغایر با حقوق مندرج در قانون اساسی امتناع کنند یا آن را ابطال نمایند (جعفری‌تبار، ۱۳۹۵: ۶۸). همچنین درخواست ابطال و نظارت بر مبنای شکایت مستقیم در دیوان قانون اساسی بلژیک دیده می‌شود و در الگوی فرانسوی نیز با بازنگری سال

۲۰۰۸ در قانون اساسی که حق طرح دعوا را برای مردم در مواردی به رسمیت شناخته است، تا حدودی قانون‌زدایی از طریق نظارت عینی و پسینی امکان‌پذیر گردید. باری، در کشورهایی که دادرسی اساسی از طریق دادگاه قانون اساسی و با نظارت پسینی صورت می‌گیرد و قوانین ابطال می‌شوند، شهروندان وظیفه‌ای به پرداخت ضرر و زیان ناشی از قوانین مغایر قانون اساسی یا قوانین فوقانی مانند قوانین اتحادیه اروپا ندارند و می‌توانند خواستار جبران خسارت شوند.

در حقوق مسئولیت مدنی اتحادیه اروپا نیز مسئولیت دولت بابت اقدامات تقنینی پارلمان مطرح می‌شود؛ اگرچه پیش از این مسئولیت یادشده به رسمیت شناخته نشده بود (Koziol, 2015: 689). با امضای معاهده ماستریخت، دولت‌های اروپایی برتری معاهدات و قوانین اروپایی بر قوانین ملی را پذیرفتند و دیوان دادگستری اروپایی^۱ به‌عنوان دادگاه قانون اساسی اروپا تشکیل گردید. از زمان اتخاذ تصمیم رویه‌ساز در پرونده «فرانکوویچ» در سال ۱۹۹۱ (Francovich v. Italy, I-5357, ECJ judgment in Joined Cases C-6/90 and C-9/90) و نیز بعضی پرونده‌های دیگر^۲، رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی به سمت تأیید مسئولیت دولت بابت اقدامات تقنینی در نظام حقوقی دولت‌های عضو پیش رفته است. البته برای اولین بار در سال ۱۹۶۰ در قضیه «هامبلت» (Humblet v. Belgium, 1960, ECR 559, at 569) رأی صادر شد مبنی بر اینکه اقدامات تقنینی و اداری مغایر قوانین اتحادیه اروپا، می‌بایست مطابق ماده ۸۶ معاهده جامعه زغال‌سنگ و فولاد اروپا (ECSC) ابطال گردد و خسارات ناشی از آن جبران شود. مشابه این اتفاق در پرونده «روسو» (Russo v. Aima, 1976, ECR 45, para 9) نیز رخ داد (Evangelos, 2005: 13).

دیوان عالی اسپانیا در سال ۱۹۹۱ بیان می‌دارد که مسئولیت دولت بابت اقدامات تقنینی، مبهم و جنجال‌برانگیز است و همچنان پرسشی گشوده در دولت مدرن تابع حاکمیت قانون می‌باشد (STS of 11 Oct. 1991, Recurso N° 85/1987). در دو دهه اخیر، اسپانیا شاهد بحث‌ها و چالش‌هایی پیچیده درباره مسئولیت دولت بابت زیان ناشی از اقدامات تقنینی بوده و در دهه ۹۰ میلادی به سمت مسئولیت دولت در اعمال تقنینی حرکت کرد (Plaza, 2010: 28). دادگاه‌های فرانسه نیز اصل مسئولیت دولت در خصوص اقدامات تقنینی را با شرایطی سخت‌گیرانه پذیرفته‌اند، اما نظام حقوقی انگلستان و آلمان، اشتباه یا سوءاستفاده از اختیار را برای نهادهای تقنینی به رسمیت نشناخته‌اند. البته این مانعی بر سر راه محاکم برای ایجاد رویه قضایی مبتنی بر اصولی کلی نخواهد بود؛ (DeLaRoche, 1996: 8)؛ به‌ویژه آنکه در حقوق مسئولیت مدنی انگلستان، اصل کلی

1. European Court Justice

2. Transportes Urbanos, ECJ judgment, Case C-118/08, 2010; Brasserie du Pêcheur SA v. Germany, R v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd [1961] ECR I-1029, 1 C.M.L.R. at 903; Lomas, 2 C.M.L.R. at 401; British Telecom, 2 C.M.L.R. at 233.

تساوی در برابر قانون، مقامات عمومی را همانند اشخاص خصوصی شامل می‌شود (Oliphant, 2016: 130). رویه قضایی اداری فرانسه نیز اصل مسئولیت عینی به‌واسطه اقدامات پارلمان^۱ یا قانون‌گذاری تفویضی^۲ را به دلیل نقض اصل برابری پذیرفته است (DeLaRoche, 1996: 17). در نظام حقوق اساسی ایران، با نظارت انتزاعی و پیشینی، شکایات علیه قانون اساسی، قانون عادی و مقررات در حکم قانون مانند مصوبات شورای انقلاب و مطالبه خسارت ناشی از وضع قانون به طرفیت دولت تاکنون در مراجع قضایی پذیرفته نشده است؛ همانند شکایت هیئت مدیره شرکت تعاونی تاکسیرانی تهران علیه یکی از مصوبات شورای انقلاب که از سوی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۲ آذر ۱۳۶۹ رد شد و در آرای متعدد دیگری^۳، بررسی مصوبات شورای انقلاب را که در حکم قانون است، در صلاحیت خود تشخیص نداد (غمامی، ۱۳۷۶: ۷۸). البته مصوبات برخی نهادهای حاکمیتی نیز به‌واسطه تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، در هیچ مرجع قضایی قابل استماع نیست؛ درحالی که اصل ۱۷۳ قانون اساسی، هیچ استثنایی برای تظلم‌خواهی در دیوان قائل نشده و دولت در این اصل کلیه نهادهای حکمرانی را شامل می‌شود.

برای نمونه، صدور بخشنامه شماره ۱۰۰-۶۳۹۴۰-۹۰۰۰ از سوی رئیس قوه قضاییه مورخ ۲۸ مرداد ۱۳۹۸ مبنی بر الزام مراجعه مردم در برخی دعاوی به شوراهای حل اختلاف، مغایر قوانین اساسی و عادی، موجب اطاله دادرسی و زیان برای مردم است. گرچه نمی‌توان ابطال بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه را حتی اگر مخالف قانون و شرع باشند، از دیوان عدالت اداری درخواست کرد، اما دادنامه شماره ۱۴۰۰۶۸۳۹۰۰۱۶۷۴۲۸۷۶ شعبه ۵۲ دادگاه عمومی حقوقی تهران (مجتمع قضایی کارکنان دولت) مورخ ۱۷ بهمن ۱۴۰۰، بخشنامه‌های رئیس قوه قضاییه را نظارت‌ناپذیر ندانسته و با توجه به صلاحیت اختصاصی قوه مقننه جهت وضع قوانین و اکتفا به قدر متیقن برای مقررگذاری نهادهای غیرتقنینی و همچنین نظر به صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی و مستثنی شدن دیوان عدالت در رسیدگی به این نوع دعاوی، حکم به ابطال بخشنامه رئیس قوه قضاییه صادر کرده است. البته در همین رأی، اقدام رئیس قوه قضاییه در راستای اعمال حاکمیتی تلقی شده و بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، خسارات ناشی از آن غیرقابل جبران اعلام گردیده است.

تصمیم عام‌الشمول و زیان‌بار دیگری که در سال ۱۳۹۸ از طرف شورای عالی امنیت ملی اخذ شد، اقدام به قطع کامل اینترنت بود^۴. بر اثر این تصمیم موقتی، زیان‌هایی برای شهروندان و

1. CE Société anonyme des produits laitiers La Fleurette, 1938 Rp 25.

2. CE Bovero, 1963 Rp 53; CE Commune de Gavarnie, 1963 Rp 113.

۳. از قبیل آرای شماره ۳-۴/۶۱ مورخ ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ و ۱۳-۵/۶۱ مورخ ۱۳۶۲/۰۹/۲ و ۶۹-۷۱/۶۲ مورخ ۱۳۶۳/۰۵/۰۱

۴. مشابه این اتفاق در سال ۱۴۰۱ نیز رخ داد و زیان قابل توجهی را به کسب و کارهای اینترنتی وارد کرد.

کسب و کارهای اینترنتی حاصل گردید؛ مانند آنکه برخی قراردادهای به دلیل قطع ارتباطات یا عدم ایفای تعهدات در معرض فسخ یک‌جانبه قرار گرفت یا دچار جریمه نقدی گردید، عدم‌النفع قطعی رخ داد و حجم اینترنت‌های خریداری‌شده بلااستفاده ماند، خساراتی از عدم امکان فعالیت در بستر مبادلات الکترونیکی و عدم امکان تبلیغات و جذب مشتری برای کسب و کارهای اینترنتی ایجاد شد، خسارات معنوی ناشی از لطمه به شهرت و اعتبار تجاری کسب و کارهای نوین پدید آمد که تمامی آنها از نهاد وضع‌کننده این مقرره در صورت عدم توجیه، قابل مطالبه است؛ چراکه اصل و مقتضی، قابلیت جبران کامل خسارت است و مسائل امنیتی و حاکمیتی به‌عنوان مانعی تلقی می‌شود که ضرورت و تناسب آن باید موجه گردد تا عدم جبران خسارت قابل پذیرش باشد. ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا، از جمله نهادهایی است که تصمیمات عام‌الشمول اتخاذ کرد. مسئولیت مدنی دولت در جبران صدمات و ضایعات جانی و مالی به مردم ناشی از هرگونه قصور یا تقصیر یا تأخیر در اتخاذ سیاست‌های مناسب، تصمیمات بهینه، محدودیت‌های مؤثر و بستن به‌موقع مرزهای زمینی و هوایی که منجر به فوت انسان‌ها یا استمرار تعطیلی غیرضروری کسب و کارها و ایجاد خسارت مالی به کارگران و صاحبان مشاغل گردید، قابل توجیه و سازگار با عدالت ترمیمی است. همچنین یکی از عوامل کندی واکسیناسیون عمومی، وضع مقررات محدودکننده در ۱۹ بهمن ۱۳۹۹ جهت واردات از کشورهای آمریکا و انگلستان بود که خارج از صلاحیت یادشده در اصل ۱۱۰ قانون اساسی قابل ارزیابی است. جالب توجه آنکه دیوان عالی جمهوری هند، در دستوری به تاریخ ۵ اکتبر ۲۰۲۱، همگی جان‌باختگان قبلی و کسانی را که در آینده از ابتلا به کووید-۱۹ در آن کشور جان خود را از دست بدهند مشمول دریافت غرامت ۵۰ هزار روپیه‌ای اعلام کرد و بیان داشت غرامت باید ظرف ۳۰ روز پس از درخواست خانواده جان‌باخته و ارائه اسناد لازم، از محل بودجه مقابله با بلایای طبیعی در هر ایالت پرداخت شود و هیچ ایالتی حق ندارد به صرف ثبت نشدن کووید-۱۹ به‌عنوان علت مرگ در گواهی فوت، درخواست دریافت غرامت را رد کند!

نتیجه

حدود یک قرن است که با بعضی آرای قضایی، سدّ مصونیت دولت فروریخته، ولی همچنان در تعامل با دولت، احتیاط رعایت می‌شود. درحالی که کاربست درست اصل احتیاط در مسئولیت مدنی دولت می‌تواند از ورود زیان به شهروندان پیشگیری نماید. هرچند در نظام حقوقی ایران از مسئولیت دولت در خصوص اعمال حاکمیتی اجرایی و قضایی و حتی امور قهری و بلایای طبیعی سخن گفته می‌شود، ولی هنوز مسئولیت مدنی در امور تقنینی دشوار می‌نماید.

مسئولیت مدنی مطلق و بدون تقصیر دولت بر پایه نظریه خطر و به‌ویژه مبتنی بر نظریه مساوات افراد در برابر هزینه‌های عمومی قابل طرح است که در آن، اثبات رابطه سببیت برای جبران خسارت از سوی دولت کفایت می‌کند. هیچ شخصی بهتر از دولت نمی‌تواند خسارت‌های گسترده ناشی از وضع قوانین و مقررات را جبران نماید و با توجه به دشواری یا عدم امکان اثبات و انتساب تقصیر به دولت، می‌بایست برای هر فعالیت خطرناک در حوزه عمومی، پیش‌بینی و آمادگی دولت به جبران مفروض گرفته شود. بنابراین، دوگانه مصونیت و مسئولیت برای دولت به این نقطه ختم شده که اصل بر مسئولیت دولت است و می‌بایست مصونیت دولت و صلاحیت‌های اختیاری مقام‌های دولتی به صورت مضیق تفسیر شوند. امروزه دولت، الهی و قدسی انگاشته نمی‌شود و نیازمند نظارت و تعادل است.

حکمت قانون‌گذار فرضی قابل نقض است و نمی‌توان دولت را بی‌خطا و معصوم تصور کرد. این نوعی تلقی غیرمنعطف از حاکمیت قانون است که توجهی به محتوا و ماهیت قانون ندارد و وضع قانون توأم با تقصیر و خطا را بر نمی‌تابد. چنین چیزی شاید با قانونی بودن شکلی و استفاده ابزاری از قانون در راستای تحکیم جایگاه صاحبان قدرت منافاتی نداشته باشد، اما با حاکمیت قانون ماهوی و محتوایی سازگار نیست. حتی بر فرض اینکه نهاد قانون‌گذار از مسئولیت مدنی و جبران خسارت مستثنی گردد، اما دلیل موجهی برای خروج سایر نهادهای وضع قوانین و مقررات از قبیل شوراهای عالی و نهادهای تنظیم‌گری وجود ندارد؛ گرچه هر نهاد بشری تمایل دارد مصوباتش در حکم قانون یا فراقانونی تصور شود تا از نظارت مصون باشد و در خصوص تصمیمات عام‌الشمول و اعمال تقنینی خویش پاسخگو نباشد. همچنین هیچ دلیل موجهی برای تقدم نفع جمعی بر نفع فردی وجود ندارد تا نقض حق یک شخص را موجه سازد، بلکه قربانی شدن عده‌ای به نفع دیگران با عنوان تأمین منافع عمومی، مغایر با اصل مساوات افراد در مقابل هزینه‌های عمومی است.

از منظر اسلامی، اگر اصل عدم ولایت به‌عنوان نقطه عزیمت مد نظر قرار گیرد، دولت برای مداخلات خود می‌بایست به حداقل‌ها اکتفا کند. یکی از راه‌های کاهش وضع قوانین و مقررات و حداقلی ساختن مداخلات دولت در اموری که برای حکومت ضرورتی ندارد و در فعالیت کسب و کارها اختلال ایجاد می‌کند، پذیرش مسئولیت مدنی برای اعمال تقنینی است تا با مقررده‌گذاری‌های بی‌پروا، موجبات تورم قانونی را فراهم نکند. ثمره دیگر آن، افزایش نظارت عمومی بر اعمال تقنینی و تحقق شاخص‌های تنظیم‌گری خوب، از جمله مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، ضرورت و تناسب برای مداخله دولت و وضع مقررات و درنهایت، امکان شکایت عموم مردم از تصمیمات به شیوه‌ای منصفانه و مؤثر است.

در نتیجه به نظر می‌رسد تردید در پذیرش مسئولیت مدنی برای نهادهای واضح قوانین و

مقررات صحیح نبوده و علی‌رغم مشکلاتی که ممکن است در این مسیر حاصل شود، اما همچنان مزایای این نظریه در حمایت از حقوق شهروندان و کارآمد ساختن شیوه حکمرانی، باعث ترجیح آن بر رویکرد مصونیت دولت می‌گردد. لذا پیشنهاد می‌شود که ابتدا رویه قضایی از طریق اصول کلی حقوقی به این مسئله اهتمام ورزد و در نهایت با قانون‌گذاری در راستای به‌رسمیت شناختن مسئولیت مدنی دولت در اعمال تقنینی و نیز پیش‌بینی سازوکارهای جبران خسارت در خود قوانین زیان‌بار، چنان‌که در نظام حقوقی کشورهای چو فرانسه به رویه تبدیل شده است، خطای حکمرانان پذیرفته شود و فاصله میان شهروندان و حکمرانان کاهش یابد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۵). مسئولیت مدنی دولت. در: ناصر، کاتوزیان، مجموعه مقالات تحولات حقوق خصوصی. دانشگاه تهران.
۲. ارسطو، محمدجواد و ممی‌زاده، مهدی (۱۳۹۷). مسئولیت مدنی ناشی از تقنین. پژوهش‌نامه حقوق اسلامی. سال نوزدهم، ش ۲، ۳۴۲-۳۱۹.
۳. السان، مصطفی (۱۳۹۹). مسئولیت مدنی دولت در قبال بیماری‌های واگیردار (بررسی موردی: کووید-۱۹). فصلنامه تحقیقات حقوقی. ویژه‌نامه حقوق و کرونا، ۲۴۵-۲۱۵.
۴. الماسی، نجادعلی و قاسمی، حمید (۱۳۹۸). نگرشی انتقادی به چالش‌های حقوق عمومی مسئولیت مدنی حاکمیت تقنینی (قوه مقننه). فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی. دوره ۴۹ (۱)، ۱۶-۱.
۵. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۳). حقوق اداری. جلد اول. تهران: میزان.
۶. امامی، محمد و زرگوش، مشتاق (۱۳۸۶). اصل قانونی بودن مسئولیت مدنی دولت. پژوهش‌نامه حقوق و علوم سیاسی. سال دوم، ش ۷، ۳۴-۱۳.
۷. امیر ارجمند، اردشیر و زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸). تقصیر در حقوق مسئولیت مدنی دولت؛ مطالعه تحلیلی-تطبیقی. فصلنامه تحقیقات حقوقی. دوره ۱۱۲ (۴۹)، ۱۴۳-۸۵.
۸. بهنیا، مسیح (۱۳۹۳). اصل انتظار مشروع. تهران: خرسندی.
۹. پورنقی، سالار؛ نصیری، مهدی؛ خلیلی‌نژاد، سجاد (۱۳۹۹). مسئولیت مدنی دولت در قبال فیلترینگ (پالایش) فضای مجازی. فصلنامه حقوق و فناوری اطلاعات. سال اول، ش ۱، ۱۰۰-۱۴۱.
۱۰. جعفری‌تبار، حسن (۱۳۹۵). دیو در شیشه (در فلسفه رویه قضایی). تهران: حق‌گزاران.
۱۱. حیاتی، علی‌عباس (۱۳۹۸). بررسی و نقد قانون مسئولیت مدنی در حقوق موضوعه کنونی ایران. پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی. سال نوزدهم، ش ۱۲، ۱۶۵-۱۴۳.
۱۲. ریاحی، نوربخش (۱۳۹۷). مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی دولت. فصلنامه حقوق اسلامی. سال پانزدهم، ش ۵۸، ۲۰۳-۱۷۵.
۱۳. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹). مسئولیت مدنی دولت (قواعد عمومی، ساختار و ارکان). جلد دوم. تهران: میزان.

۱۴. _____ (۱۳۹۲). مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن (قواعد اختصاصی). تهران: جنگل.
۱۵. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۵). مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی. نشریه رفاه اجتماعی. ش ۲۳، ۳۰۳-۳۲۰.
۱۶. شهنیایی، احمد (۱۳۹۲). مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی ناشی از وضع مقررات خلاف قانون؛ کنکاشی در یک رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری. فصلنامه مطالعات آرای قضایی. دوره ۲ (۲)، ۷۱-۹۰.
۱۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۵). حقوق اداری. تهران: سمت.
۱۸. غمامی، مجید (۱۳۷۶). مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود. تهران: دادگستر.
۱۹. قاسمی، حمید (۱۳۹۹). نگرشی انتقادی به چالش‌های حقوق مسئولیت مدنی حاکمیت تقنینی». فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی. دوره ۵۰ (۱)، ۱۶۹-۱۵۳.
۲۰. قاضی، ابوالفضل (۱۳۹۵). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: میزان.
۲۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). مبانی حقوق عمومی. تهران: دادگستر.
۲۲. کاشانی، جواد (۱۳۹۵). مرجع صالح برای رسیدگی به دعوی مسئولیت به طرفیت دولت». فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی. ش ۷۳ و ۷۴، ۱۶۲-۱۲۵.
۲۳. مظفری، مصطفی و میرزایی مقدم، مرتضی (۱۳۹۹). بررسی حقوقی نحوه عملکرد و مسئولیت دولت در جبران خسارات ناشی از بحران کووید-۱۹. فصلنامه تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه حقوق و کرونا، ۳۸۵-۴۱۰.
۲۴. مولایی، آیت (۱۳۹۹). موانع و چالش‌های اعمال مسئولیت مدنی دولت در ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. دوره ۵۰ (۴)، ۱۴۴۰-۱۴۲۳.
۲۵. واعظی، سید مجتبی (۱۳۹۰). دادگستری اساسی (مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی فرانسه و آمریکا با نگاهی به حقوق ایران). تهران: جاودانه.
۲۶. واعظی، سید مجتبی (۱۳۹۴). معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران. فصلنامه مطالعات حقوقی شیراز. دوره ۷ (۲)، ۲۲۰-۱۹۹.
۲۷. هداوند، مهدی (۱۳۹۸). حقوق اداری تطبیقی. جلد دوم. تهران: سمت.
۲۸. یزدانیان، علیرضا (۱۳۹۹). تأملی در طرح مسئولیت مدنی دولت در خسارات ناشی از ویروس کرونا در حقوق ایران و فرانسه. در: ابعاد و چالش‌های حقوقی همه‌گیری کووید-۱۹. مرکز ملی تحقیقات حقوق سلامت، ۴۶۶-۴۴۴.

ب) خارجی

1. Amos, Merris (2001). Extending the liability of the state in damages. *Legal Studies*, Vol. 21, Issue 1, 1-14.
2. Arnall, Anthony (1997). Liability for Legislative Acts under Article 215(2) EC, in: *The Action for Damages in Community Law*. 129-149.
3. Caranta, Roberto (1993). Governmental Liability after Francovich. *The Cambridge Law Journal*, Vol. 52, No. 2, 272-297.
4. Cornford, Tom (2008). *Towards a Public Law of Tort*, U.K.: Ashgate.

5. DeLaRochere, Dutheil (1996). Member State Liability for Infringement of European Community Law, *Tulane European & Civil Law Forum*, Vol. 11, 1-18.
6. Evangelos, Nikolaou (2005). *From Francovich to Köbler and beyond: The evolution of a State liability regime for the European Community*. LL.M. Thesis, University of Helsinki.
7. Harlow, Carol (1976). Fault Liability in French and English Public Law, *The Modern Law Review*. Vol. 39, 516-541.
8. Koziol, Helmut (2015). *Basic Questions of Tort Law from a Comparative Perspective*. Austria: Jan Sramek Verlag.
9. Oliphant, Ken (2016). The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective, *Intersentia*, 127-153.
10. O'Sullivan, Janet (2011). Negligence Liability of Public Bodies: Locating the Interface between Public and Private Law. *The Cambridge Law Journal*. 294-296.
11. Plaza, Carmen (2010). Member States Liability for Legislative Injustice. *Review of European Administrative Law*. Vol. 3, No. 2, 27-51.
12. Sales, Philip; Steyn, Karen (2004). Legitimate Expectation in English Public Law: An Analysis. *Public Law*, 564-693.
13. Scherer, Alska (2002). *State Liability; Ten years after Francovich*, Master Thesis, Lund University.
14. Waldron, Jeremy (2019). Rule by Law: A Much Maligned Proposition. *NYU School of Law*. Public Law Research Paper, No. 19.