

به نام خدا

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۵۷. تأمین خسارات بدنی محکومان حوادث غیر عمد رانندگی
(موضوع جزءهای «۱» و «۲» بند «الف» تبصره (۱۱))



مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۰

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر مطالعات

حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۳۷۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱۱/۷



مقدمه

خسارات جانی ناشی از جرائم ارتكابی از مهم‌ترین مقوله‌هایی است که نظام‌های حقوقی در مقام تأمین و جبران آن برآمده و قواعد کیفری و مدنی ویژه‌ای برای آن پیش‌بینی کرده‌اند. مطابق اصول حقوقی، مرتکب و مسبب خسارات وارده مسئولیت جبران را برعهده دارد. با این‌حال، در مواردی به‌دلیل تضمین جبران خسارت و تأمین آرامش بزه‌دیدگان، نهادهای جایگزینی در نظر گرفته می‌شود تا زیان‌دیدگان در کنار آلام ناشی از بزه‌دیدگی کمتر رنج درمان و احیا را تحمل کنند. در واقع، پیش‌بینی منابع جبرانی در کنار مرتکب گام مهمی در راستای تأمین حقوق زیان‌دیدگان و رفع سریع‌تر آثار جرم است.

یکی از شایع‌ترین حوادث خسارت‌بار در دنیای امروز خسارت‌های ناشی از حوادث رانندگی است که به موازات افزایش استفاده از وسایل نقلیه بر تعداد آن افزوده شده است. با این‌حال، به‌دلیل هزینه‌های بالای جبران خسارات ناشی از آن و لزوم تسریع در جبران این خسارات، دولت‌ها بر آن شده‌اند تا سازوکاری به‌منظور تأمین این خسارات ببندیشوند. مهم‌ترین سازوکاری که می‌تواند تا اندازه‌ای برای این مشکل فائق آید، صنعت بیمه و تأمین خسارات از مجرای آن است. اما، با توجه به اینکه بیمه عقدی است که باید پیش از وقوع حادثه از سوی بیمه‌گذار و بیمه‌گر تنظیم شده باشد، در مواردی که این عقد پیش از حادثه منعقد نشده یا در قرارداد مزبور ایرادی پدید آمده باشد، امکان تأمین خسارات وارده از مجرای آن وجود ندارد. این امر سبب شده است که در چنین مواردی مجاری دیگری به‌منظور جبران خسارات قربانیان فراهم شود. صندوق تأمین خسارت‌های بدنی موضوع بخش سوم «قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل رانندگی مصوب ۱۳۹۵» به این منظور پیش‌بینی شده است.

بررسی جزءهای «۱» و «۲» بند «الف» تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

با توجه به اصول حاکم بر جبران خسارت بدنی در جنایات، اصل بر پرداخت آن از سوی مرتکب است و مواردی چون پرداخت از سوی عاقله یا بیت‌المال در ابواب فقهی از باب استثنا و جایگزینی برای مرتکب اصلی است.

بدین ترتیب، در مواردی که مسئولیت پرداخت خسارات بدنی ناشی از جرائم برعهده اشخاص یا نهادهایی غیر از مرتکب اصلی قرار گرفته، استثنایی بوده و باید به قدر متیقن اکتفا شود. بند «الف» تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، به بیان یکی از استثنائات این حوزه، یعنی پرداخت خسارات ناشی از حوادث رانندگی از سوی صندوق تأمین خسارت بدنی، موضوع «قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل رانندگی مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰» از محل صندوق تأمین خسارت‌های بدنی و نیز پرداخت از سوی دولت یا بیت‌المال در فرض ایراد آسیب در هنگام انجام وظیفه پرداخته است. آنچه محل بحث است، احکام مندرج در جزء‌های «۱» و «۲» این بند است.

مطابق ماده (۲۱) قانون پیش گفته^۱، صندوق به‌منظور حمایت از زیان‌دیدگان ثالث در مواردی که به‌دلیل فقدان یا انقضای بیمه‌نامه، بطلان قرارداد بیمه، شناخته نشدن وسیله نقلیه مسبب حادثه، کسری پوشش بیمه‌نامه ناشی از افزایش مبلغ ریالی دیه یا تعلیق یا لغو پروانه فعالیت شرکت بیمه یا صدور حکم توقف یا ورشکستگی بیمه‌گر که امکان جبران خسارت از سوی شرکت بیمه وجود ندارد یا خسارت‌هایی که در تعهدات شرکت‌های بیمه نمی‌گنجد، تشکیل شده است. براساس روح حاکم بر قانون بیمه اجباری و ماده (۶۳) این قانون^۲، اشخاصی که دارای بیمه‌نامه معتبر باشند، در هیچ صورتی راهی زندان نخواهند شد و در صورت وجود یکی از موارد مذکور در ماده (۲۱) این قانون، هرگونه خسارت بدنی از محل صندوق تأمین خسارت‌های بدنی جبران می‌شود. با توجه به اینکه منابع کافی برای صندوق پیش‌بینی شده است و به‌طور مداوم مبالغی به آن واریز می‌شود، علی‌القاعده با کسری بودجه مواجه نمی‌شود. هرچند تعداد بالای خسارات ناشی از حوادث رانندگی موجب شده که افراد بسیاری در نوبت دریافت کمک‌های صندوق قرار گیرند. بنابراین، سازوکارهای پیش‌بینی شده در این قانون در مجموع، مانع از حبس افراد به‌دلیل ایراد خسارت بدنی ناشی از حوادث رانندگی می‌شود و بر این اساس، از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون نباید کسی به‌علت جبران نشدن خسارت‌های بدنی موضوع قانون بیمه اجباری در زندان به‌سر برد. بدین ترتیب، مقررات مذکور مشمول تمامی اشخاص موضوع جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور می‌شود. درواقع، تمامی کسانی که پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون دچار این حوادث شوند، می‌توانند از ظرفیت‌های کنونی صندوق بهره‌برند و این بند از این منظر دربرگیرنده مقرره جدیدی نیست و حتی می‌توان وجود آن را در لایحه بودجه لغو دانست؛ زیرا، صندوق برای پرداخت خسارات بدنی ناشی از تصادفات رانندگی ایجاد شده است. دو بند مذکور از ماده (۲۴) قانون بیمه اجباری نیز از منابع درآمدی صندوق است. بنابراین، نیازی به تخصیص مجدد آنها به افراد مشمول صندوق نیست. حتی پیش‌بینی وزیر دادگستری و اجازه هیئت نظارت صندوق نیز فاقد وجاهت است، زیرا صندوق بنا به وظایف پیش‌بینی شده برای آن باید اعتبارات خود را به چنین اشخاصی تخصیص دهد. تنها یک فرض برای این جزء قابل تصور است و آن فردی است که مشمول قانون بیمه اجباری سال ۱۳۹۵ نشود و از این باب وارد زندان شده یا محکوم به جبران خسارات بوده، اما تاکنون موفق به پرداخت آن نشده است.

لازم به توضیح است که صندوق در قوانین پیشین پیش‌بینی نشده بود و محدودیت سقف تعهدات شرکت‌های بیمه و عدم تکافوی منابع صندوق و نبود مقرراتی مشابه ماده (۶۳) قانون فعلی، موجب می‌شد که افراد به جهت نپرداختن خسارات بدنی ناشی از حوادث رانندگی راهی زندان شوند و تاکنون نیز در زندان به‌سر می‌برند. دلیل پیش‌بینی جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۱» لایحه

۱. ماده (۲۱) - به‌منظور حمایت از زیان‌دیدگان حوادث ناشی از وسایل نقلیه، خسارت‌های بدنی وارد به اشخاص ثالث که به‌علت فقدان یا انقضای بیمه‌نامه، بطلان قرارداد بیمه، شناخته نشدن وسیله نقلیه مسبب حادثه، کسری پوشش بیمه‌نامه ناشی از افزایش مبلغ ریالی دیه یا تعلیق یا لغو پروانه فعالیت شرکت بیمه یا صدور حکم توقف یا ورشکستگی بیمه‌گر موضوع ماده (۲۲) این قانون، قابل پرداخت نباشد، یا به‌طور کلی خسارت‌های بدنی که خارج از تعهدات قانونی بیمه‌گر مطابق مقررات این قانون است به استثنای موارد مصرح در ماده (۱۷)، توسط صندوق مستقلی به نام «صندوق تأمین خسارت‌های بدنی» جبران می‌شود.

۲. ماده (۶۲) - در صورتی که مسئولیت مسبب حادثه مشمول تعهدات بیمه‌گر باشد، جز در موارد مصرح در ماده (۱۵) این قانون، مقررات مربوط به نحوه اجرای محکومیت‌های مالی درخصوص وی قابل اجرا نیست.

بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور نیز از این جهت است. این مقرر می‌تواند مصادیق موجود جزء «۱» بند «الف» این تبصره را نیز پوشش دهد. با این حال، باید به این نکته نیز توجه داشت که چنین مقرره‌هایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز پیش‌بینی شده بود که با توجه به تعداد محدود این افراد باید در این مدت در خصوص آنان تعیین تکلیف می‌شد تا دیگر شاهد تکرار این مقرر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نباشیم. با عنایت به ذکر این امر در لایحه به نظر می‌رسد که هنوز در خصوص تمامی زندانیان مشمول مقررات این جزء تعیین تکلیف نشده که دولت مجبور به ذکر دوباره آن در لایحه بودجه تقدیمی شده است. از این رو، پیشنهاد می‌شود که تصریح شود تکلیف زندانیان مشمول این مقررات باید تا پایان سال ۱۴۰۰ مشخص شود.

موضوعی که در خصوص جزء «۱» این بند باید مدنظر قرار داد این است که با وجود منابع کافی برای صندوق، به لحاظ پرونده‌های متعدد ارجاعی به آن در عمل صندوق هنوز موفق به پرداخت تعهدات خود نشده است و کاهش منابع درآمدی آن به وصول مطالبات کسانی که هم اکنون به آن مراجعه کرده اند، آسیب برساند. به‌ویژه، باتوجه به تورم پیش‌بینی شده برای سال آینده امکان افزایش (۵۰) تا (۶۰) درصدی میزان دیه در سال آینده نیز وجود دارد که بخش اعظم آن بر صندوق بار می‌شود و این امر نیز می‌تواند موجبی برای کاهش میزان منابع صندوق باشد. به‌علاوه، در جزء «۳» این بند منبع درآمدی برای وزارت دادگستری به منظور پرداخت خسارت به افرادی که جبران خسارت آنان برعهده دولت یا بیت المال است، پیش‌بینی شده و از این جهت حذف جزء «۱» این بند ایرادی ایجاد نخواهد کرد و در عمل مشمولان جزء «۱» از منبع درآمدی جزء «۳» برخوردار می‌شوند. با عنایت به این موارد، پیشنهاد می‌شود که جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۱» لایحه بودجه ۱۴۰۰ سال کل کشور حذف شود. البته، قید «اولویت زنان معسر» که در جزء «۱» این بند پیش‌بینی شده است با توجه به اهمیت آزادی زنان زندانی مطلوب است و از این جهت حفظ این قید مورد پیشنهاد است که می‌توان آن را به جزء «۲» الحاق کرد.

نکته شایان ذکر دیگری که در خصوص این بند وجود دارد، عبارت انتهایی جزء «۲» آن است. براساس انتهای این جزء، پس از معرفی این افراد از سوی ستاد دیه، آنان به‌صورت بلاعوض آزاد می‌شوند. وجود چنین عبارتی، مانع از رجوع بعدی صندوق به مسبب و مقصر حادثه می‌شود. به‌ویژه آنکه بخشی از بودجه صندوق، خود حاصل بازگرداندن پرداختی‌های صندوق به مسببین حادثه است. به‌علاوه، ماده (۲۵) قانون مذکور^۱ موارد رجوع یا عدم رجوع صندوق به اشخاص را ذکر کرده است که می‌توان همان مقررات را در این موارد نیز جاری دانست. از این جهت، نیازی به بیان مقرره‌ای در این زمینه وجود ندارد. البته، حکم این جزء نیز از آن جا که در مقام اصلاح «قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل رانندگی مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰» است، ماهیت بودجه‌ای ندارد از این جهت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد.

۱. ماده (۲۵) - صندوق مکلف است بدون اخذ تضمین از زیان‌دیده یا مسبب زیان، خسارت زیان‌دیده را پرداخت نموده و پس از آن مکلف است به‌شرح زیر به قائم مقامی زیان‌دیده از طریق مراجع قانونی وجوه پرداخت شده را بازیافت کند:
الف) در صورتی که پرداخت خسارت به سبب نداشتن، انقضا یا بطلان بیمه‌نامه باشد به مسبب حادثه رجوع می‌کند.
ب) در صورتی که پرداخت خسارت به سبب تعلیق یا لغو پروانه یا توقف یا ورشکستگی بیمه‌گر موضوع ماده (۲۲) این قانون باشد به بیمه‌گر و مدیران آن رجوع می‌کند.
پ) در صورتی که پرداخت خسارت به سبب شناخته نشدن وسیله نقلیه مسبب حادثه باشد، پس از شناخته شدن آن حسب مورد به مسبب حادثه یا بیمه‌گر وی رجوع می‌کند.
ت) در صورتی که پرداخت خسارت به سبب خارج از ظرفیت بودن سرنشینان داخل وسیله نقلیه مسبب حادثه باشد به مسبب حادثه رجوع می‌کند.
تبصره «۱» - در موارد زیر صندوق نمی‌تواند برای بازیافت به مسبب حادثه رجوع کند:
۱. در موارد جبران کسری پوشش بیمه‌نامه ناشی از افزایش مبلغ ریالی دیه (پرداخت خسارت به استناد ماده (۱۲) این قانون)،
۲. تعلیق یا لغو پروانه فعالیت شرکت بیمه یا صدور حکم توقف یا ورشکستگی بیمه‌گر موضوع ماده (۲۲) این قانون،
۳. در مواردی که زیان‌دیدگان خارج از وسیله نقلیه بیش از سقف تعهدات بیمه‌گر موضوع تبصره ماده (۱۲) این قانون باشند،
۴. در مواردی که صندوق به موجب قانون معادل دیه مرد مسلمان را به زیان‌دیده یا قائم مقام قانونی وی پرداخت می‌کند برای بازپرداخت مابه التفاوت دیه شرعی با دیه مرد مسلمان.

تبصره «۲» - صندوق مجاز است با در نظر گرفتن شرایط و وضعیت وقوع حادثه، علت نداشتن بیمه‌نامه، سوابق بیمه‌ای مسبب حادثه، وضعیت مالی و معیشتی مسبب حادثه و سایر اوضاع و احوال مؤثر در وقوع حادثه نسبت به تقسیت یا تخفیف در بازیافت خسارت از مسبب حادثه اقدام کند. نحوه بازیافت از مسبب حادثه با رعایت مقررات راجع به نحوه اجرای محکومیت‌های مالی و میزان بازیافت مطابق آیین‌نامه‌ای است که بنا به پیشنهاد هیئت نظارت صندوق و مجمع عمومی صندوق به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

فراوانی حوادث زیانبار رانندگی موجب ایراد خسارت به افراد زیادی شده است. البته قانونگذار در سال‌های اخیر با پیش‌بینی مقرراتی موجبات جبران خسارت زیان‌دیدگان و کاهش امکان به زندان افتادن مرتکبان را فراهم کرده است. با این حال، هنوز این امکان وجود دارد که افرادی به سبب حوادث پیش از لازم‌الاجرا شدن قوانین حمایتی این حوزه روانه زندان شوند. مقررره موضوع جزءهای «۱» و «۲» بند «الف» تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، تلاشی برای حمایت از این افراد است. اما، با توجه به قوانین مصوب در این حوزه و نیز تعهداتی که هم‌اکنون برعهده صندوق قرار گرفته است و کاهش منابع درآمدی آن به ویژه در سال آینده با توجه به پیش‌بینی افزایش نرخ دیه در سال آینده به دلیل تورم تخمین زده شده، مقررات جز «۱» می‌تواند مشکلاتی برای انجام تعهدات از سوی صندوق ایجاد کند. از این رو، پیشنهاد می‌شود که جزء «۱» این بند حذف و جزء «۲» نیز به ترتیب زیر اصلاح شود:

۱. با توجه به اینکه حکم مقرر در جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۱» در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز پیش‌بینی شده بود و باید حداقل در مورد بخشی از آنها تعیین تکلیف شده باشد، نباید افراد زیادی مشمول حکم این بند شوند. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود که در انتهای این مقررره این عبارت افزوده شود:

«تا پایان سال ۱۴۰۰ باید نسبت به وضعیت زندانیان مشمول این مقررره تعیین تکلیف و تمامی خسارات موضوع این جزء پرداخت شود.»

۲. باتوجه به اینکه بخشی از درآمدهای صندوق از محل رجوع صندوق به مسببین حادثه بوده و سازوکار رجوع یا عدم رجوع صندوق به این اشخاص به تفصیل در ماده (۲۵) «قانون بیمه اجباری خسارات وارده شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل رانندگی مصوب ۱۳۹۵» پیش‌بینی شده است، پیشنهاد می‌شود که عبارت «تا پس از معرفی ستاد دیه کشور به صورت بلاعوض نسبت به آزادی آنها اقدام کند». از انتهای جزء «۲» حذف شود.

۳. قید «اولویت زنان معسر» با توجه به اهمیت آزادی زنان از زندان به جزء «۲» افزوده شود.

با توجه به ملاحظات پیش‌گفته، پیشنهاد می‌شود متن جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور به شرح زیر اصلاح شود:

«۲. صندوق تأمین خسارت‌های بدنی مکلف است دیه زندانیان حوادث رانندگی غیرعمد را که به دلیل محدودیت قانونی سقف تعهدات شرکت‌های بیمه و صندوق مذکور در زندان به سر می‌برند با اولویت زنان معسر تأمین کند. تا پایان سال ۱۴۰۰ باید نسبت به وضعیت زندانیان مشمول این مقررره تعیین تکلیف و تمامی خسارات موضوع این جزء پرداخت شود.»