

بررسی تطبیقی مسئولیت مدنی دولت و مراجع رسیدگی کننده به آن در حقوق ایران و انگلستان

افشار اکبری*

ولی رستمی**، فرامرز عطریان***

چکیده

مراجع و دیوان‌های رسیدگی کننده به شکایات و دعاوی ناشی از اختلافات گوناگون در جامعه جزئی از نظام حقوقی جامعه را تشکیل می‌دهند. این مراجع معمولاً با سازوکار و تدابیر قانونی تأسیس شده‌اند و مسئولیت رسیدگی به دعاوی و اختلافات و صدور رأی در قبال آن‌ها را برعهده دارند. برخی از این مراجع صلاحیت رسیدگی به دعاوی و اختلافات خاصی را دارند که به مراجع اختصاصی شهرت دارند. رسیدگی به دعاوی مسئولیت علیه دولت، به علت داشتن قدرت و اختیارات فراوان دولت در قبال افراد خصوصی و نحوه اثبات این دعاوی، اهمیت فراوانی دارد. از این رو، در این مقاله نظام قانونی جایگاه مسئولیت مدنی دولت و مراجع صالح رسیدگی کننده به دعوی ناشی از آن در حقوق ایران، در مقایسه با حقوق انگلستان، نقد و بررسی می‌شود. قانون «آیین دادرسی کیفری ایران»، مصوب ۱۳۹۲ ش، که در مورد مسئولیت قوه قضائیه اصل را بر مسئولیت مدنی دولت گذاشته است، نقطه عطفی در نظام حقوقی ایران به شمار می‌رود.

* گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران. (دانشجوی دکتری حقوق عمومی)
Z.alibakhshi@gmail.com

** گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران. (دانشیار گروه حقوق عمومی
دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)، (نویسنده مسئول) vrostami@ut.ac.ir

*** گروه حقوق، واحد نجف آباد دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران. (استادیار حقوق عمومی)
atrian.f.1001@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۵/۲۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۰۴

کلیدواژه‌ها: قانون، مطالبه خسارت، مسئولیت مدنی، دولت، تقصیر، مراجع.

۱. مقدمه

مسئولیت مدنی کارکنان دولت مفهومی است که در حقوق اداری مطرح می‌شود و وضعیتی حقوقی و پی‌آمدی است که بر اثر تعهدی رخ می‌دهد که کارمند دولت آن را نقض کرده و او باید طبق قانون پاسخ‌گویی عمل خود باشد و آن را با پرداخت خسارت به زیان‌دیده جبران کند. در واقع، مسئولیت مدنی کارکنان دولت نتیجه منطقی حاکمیت قانون است و عدالت حکم می‌کند که هیچ‌گونه قانون‌شکنی و زبانی بدون جبران باقی نماند. مسئولیت مدنی از عناصر اصلی رژیم اداری آزادی‌خواه و دموکراتیک است که آن را از رژیم خودکامه و نظایر آن متمایز می‌کند. این تفکر آزادی‌خواهی و عدالت‌خواهانه با پیشرفت آزادی در جوامع پیشرفته مطرح شده است. امروزه، از این دیدگاه که مسئولیت دولت منافی حاکمیت و اقتدار دولت است یا تقدس دولت ایجاب می‌کند که هیچ مسئولیتی نداشته باشد، به این دیدگاه رسیده‌ایم که عدالت حکم می‌کند دولت و کارکنان آن نیز، مانند هر فرد دیگری، زیان‌هایی را که در اجرای وظایف خود به افراد می‌زند جبران کنند.

در نظام حقوق اسلامی، مبانی فقهی مانند قاعده لاضرر، قاعده تسبیب، قاعده ید، قاعده تقصیر می‌تواند توجیه‌کننده جبران خسارت و مسئولیت مدنی دولت باشد. درباره مبنای تقصیر در مسئولیت مدنی دولت باید گفت طبق نظریه تقصیر، که اولین بار دادگاه حل اختلاف یا تعارضات کشور فرانسه آن را بیان کرد، دلیلی که می‌تواند مسئولیت جبران خسارت را توجیه کند، احراز تقصیر و رابطه علیت بین تقصیر شخص و ضرری است که به زیان‌دیده وارد شده است. بر این اساس، شاید بتوان گفت که تقصیر دولت تحقق وضعی زیان‌بار است که از دید قانون، خطای دولت عامل موجد آن است و نه خطای مقامات عمومی شاغل در آن (زرگوش ۱۳۸۹: ۳۷).

در مقابل، عده‌ای بر آن‌اند که دولت مسئول خساراتی است که بدون تقصیر او رخ داده است و در کشورهای پیشرفته دادگاه‌ها، به استناد اصل «حقوق و آزادی فردی»، دولت را مسئول خسارتی دانسته‌اند که حتی بدون تقصیر رخ داده‌اند. این نوع مسئولیت «مسئولیت ناشی از خطر» است و درحقیقت، دولت را به علت ایجاد خطر مسئول دانسته است. مثلاً، دولت به منظور حفظ منافع افراد سدی می‌سازد و در این میان، خسارتی به افراد وارد می‌شود، در این جا دولت مسئول پرداخت خسارات است (ژوردن ۱۳۸۲: ۱۶۰).

مسئولیت مدنی دولت، به معنای خاص، به ضرر و زیان‌هایی اطلاق می‌شود که خارج از قرارداد بین طرفین به کسی وارد شود. مسئولیت مدنی نوعی ضمان قهری است. برخلاف گذشته که به مصونیت دولت در مورد ضررها و خسارات وارد شده از طرف او به دیگران معتقد بودند، امروزه مسئولیت مدنی دولت امری پذیرفته شده است. طبق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹ ش، کارمندان دولت، شهرداری‌ها، و مؤسسات وابسته به آن‌ها اگر در حین ادای وظیفه یا به مناسبت آن، به عمد یا در نتیجه بی احتیاطی، خسارتی به افراد وارد کنند، شخصاً در جبران خسارت مسئول‌اند. این ماده در مورد مسئولیت شخصی مستخدمان است و آن‌ها در جبران زیان‌های وارد شده مسئول‌اند. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی دولت را به طور مطلق خطاب قرار داده که شامل تمامی مؤسسات و سازمان‌های دولتی و محلی یعنی شهرداری و مؤسسات وابسته به آن می‌شود. همان‌گونه که در ادامه ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی آمده است: «هرگاه اقداماتی بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود» (موسی زاده ۱۳۸۱: ۲۵۸).

۲. جایگاه مسئولیت مدنی دولت

۲،۱ جایگاه مسئولیت مدنی دولت در قوانین ایران

در نظام حقوقی ایران، در مقام یک نظام حقوقی نوشته، قوانین و مقررات مدون اساسی‌ترین و اصلی‌ترین منبع حقوق محسوب می‌شوند. از این رو، قانون حقوق و تکالیف افراد را در روابط با یکدیگر و با دولت و نیز نهادهای دولتی با یکدیگر مشخص می‌کند. مطالعه در نظام حقوقی ایران (برخلاف انگلستان) باید بر پایه بررسی و تفسیر قوانین و مقررات ملی انجام گیرد. بنابراین، به منظور رسیدن به نقش و جایگاه موضوع مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران، از مراجعه به قوانین و مقررات ایران و بررسی آن‌ها ناگزیریم.

۲،۱،۲ قانون اساسی و نظام مسئولیت مدنی دولت

در کل، عبارت «دولت»، در مفهوم مسئولیت مدنی دولت، به قوه مجریه منحصر نمی‌شود و شامل تمامی قوای حکومتی است. بنابراین در این معنا، دولت شامل قوه مجریه، قوه مقننه، و قوه قضائیه کشور می‌شود و بر این اساس، قضات و در کل کارمندان قضایی نیز،

در جایگاه کارمندان دولت، مسئول خسارات وارد شده به افراد خواهند بود. در قانون اساسی ایران، مصوب ۱۳۵۸ ش، و بازنگری در ۱۳۶۸ ش، به این مفهوم گسترده اشاره شده است.

پیش‌ازاین، قوه قضائیه مسئولیتی نداشت و چنان‌چه کسی به‌علت تقصیر یا اشتباه قاضی محکومیتی پیدا می‌کرد و بعدها اثبات می‌شد که بی‌گناه بوده است، هیچ‌گونه حق و ادعایی در برابر دولت نداشت و این وضع درعین این‌که منطبق با حاکمیت دولت بود، برای آزادی‌های فردی لطمه‌ای بزرگ بود. ازاین‌رو، پذیرش مسئولیت دولت، به‌علت اعمال قضایی، عدالت‌خواهانه است. این فکر عدالت‌خواهانه بر این اصل استوار است که چنان‌چه بر اثر تجدیدنظر در پرونده‌ای کیفری اثبات شود که محکوم‌علیه بی‌گناه بوده است، باید خسارت وارد شده به آزادی او جبران شود و دولت مسئولیت پرداخت آن را به‌عهده گیرد، مگر این‌که اثبات شود که حکم صادر شده علیه محکوم‌علیه ناشی از تقصیر قاضی بوده است که در این صورت قاضی ضامن خواهد بود. در واقع، این خسارت برای کسی که قربانی این بی‌عدالتی می‌شود، نوعی تضمین است و باید متناسب با زیان‌های مادی و ضرر وارد شده به او اعاده حیثیت کرد.

بر این اساس، در اصل ۱۷۱ قانون اساسی مقرر شده است:

هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت، خسارت به وسیله دولت جبران می‌شود و در هر حال، از متهم اعاده حیثیت می‌گردد.

در این اصل قانون اساسی، چند نکته حائز اهمیت است:

۱. جبران زیان مادی و معنوی ناشی از کار دستگاه قضایی به منزله قاعده‌ای کلی پذیرفته شده و بیان‌گر اندیشه‌ای مترقیانه در مورد عدالت‌خواهی است؛
۲. زیان وارد شده می‌تواند بر اثر اشتباه یا تقصیر قاضی یا هیچ تقصیر و خطایی نباشد.
۳. زیان وارد شده بر اثر تقصیر قاضی باید جبران شود و بنیان پذیرش چنین جبرانی قاعده «ضمان» در موازین اسلامی است؛ چراکه طبق این قاعده زیان‌رساننده به تقصیر (عمد) ضامن جبران زیان‌های وارد شده است؛

۴. از مفهوم «درغیراین صورت» در این اصل می توان چنین فهمید که زیان وارد شده به علت تقصیر قاضی نبوده است، بلکه از اشتباه قاضی یا علت های دیگر است؛ چنان که می تواند از اقرار نادرست متهم یا از شهادت دروغ گواهان یا عوامل دیگر باشد که قاضی را به اشتباه افکنده است؛

۵. مفهوم عبارت «درهرحال، از متهم باید اعاده حیثیت گردد» این است که دستور این اصل فقط شامل دادرسی های کیفری نمی شود و دادرسی ها و در نتیجه، زیان های حقوقی را نیز در بر می گیرد (ابوالحمد ۱۳۷۶: ۵۹۶).

با وجود این، چگونگی جبران زیان ناشی از تقصیر و اشتباه قاضی در این اصل مبهم است و این موضوع که چگونه باید خسارت زیان دیده جبران شود به روشنی و به دقت بررسی نشده است. از طرفی، ثبوت تقصیر یا اشتباه قاضی از سوی دادگاه تجدیدنظر برای مطالبه خسارت کافی نیست، بلکه لازم است که زیان دیده دعوی ضرر و زیان را در دادگاه های عمومی مطرح کند؛ از طرف دیگر، این دادگاه مجبور است با صدور قرار اناطه موضوع را برای اثبات تقصیر یا اشتباه قاضی به دادگاه عالی انتظامی قضات بفرستد و تا اعلام نظر دادگاه مزبور رسیدگی را متوقف کند که این امر موجب طولانی شدن رسیدگی و نیز دل سردی زیان دیده خواهد بود. حمایت از آزادی و حقوق محکوم علیه بی گناه ایجاب می کند که در این باره مقررات روشن و صریحی وضع شود (همان: ۵۹۹). بنابراین، در این باره باید قوانین عادی را بررسی کنیم.

۲،۱،۲ قوانین عادی و نظام مسئولیت مدنی دولت

به منظور رفع ایراد مطرح شده، ماده ۲۵۵ قانون «آیین دادرسی کیفری»، مصوب ۱۳۹۲ ش، به کسانی که در جریان تحقیقات مقدماتی و دادرسی به هر علت بازداشت می شوند و از سوی مراجع قضایی حکم برائت یا قرار منع تعقیب در مورد آنان صادر می شود، اجازه داده است که خسارت ایام بازداشت را از دولت مطالبه کنند. ماده ۲۵۹ این قانون در اقدامی مترقی جبران خسارت موضوع ماده ۲۵۵ این قانون را به صراحت برعهده دولت گذاشته است، اما در صورتی که بازداشت بر اثر اعلام مغرضانه جرم و شهادت کذب یا تقصیر مقامات قضایی باشد، دولت می تواند پس از جبران خسارت به مسئول اصلی مراجعه کند.

بنابراین، این قانون اصل را بر جبران خسارت ناشی از قوه قضائیه از سوی دولت گذاشته است و دیگر لازم نیست که زیان دیده دعوی ضرر و زیان را در دادگاه های عمومی مطرح کند. از طرف دیگر، این دادگاه مجبور نیست با صدور قرار اناطه موضوع را برای اثبات تقصیر

یا اشتباه قاضی به دادگاه عالی انتظامی قضات بفرستد، بلکه طبق ماده ۲۵۷ همین قانون بازداشت شده باید طی شش ماه از تاریخ رأی قطعی حاکی از بی‌گناهی خود درخواست جبران خسارت را به کمیسیون استانی متشکل از سه نفر از قضات دادگاه تجدیدنظر استان به انتخاب رئیس قوه قضائیه تقدیم کند. کمیسیون در صورت احراز شرایط مقرر در این قانون حکم به جبران خسارت صادر می‌کند. در صورت رد درخواست، این شخص می‌تواند طی بیست روز از تاریخ ابلاغ اعتراض خود را به کمیسیون ملی جبران خسارت موضوع ماده ۲۵۸ متشکل از رئیس دیوان عالی کشور یا یکی از معاونان او و دو نفر از قضات دیوان عالی کشور، به انتخاب رئیس قوه قضائیه، اعلام کند.

از سوی دیگر، مطابق ماده ۲۶۰ قانون یادشده، به منظور سهولت و سرعت در پرداخت خسارت مورد بحث، صندوقی در وزارت دادگستری تأسیس می‌شود که بودجه آن هر سال از محل بودجه کل کشور تأمین می‌شود. این صندوق زیر نظر وزیر دادگستری اداره می‌شود و اجرای آرای صادر شده از کمیسیون را برعهده دارد.

اما مشابه این سازوکار در مورد مسئولیت مدنی و جبران خسارت وارد شده از سوی دیگر کارمندان دولت در قوانین ایران پیش‌بینی نشده است و هم‌چنان ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در این خصوص حاکم است که انتظار می‌رود در اصلاحات قانون مدیریت خدمات کشوری لحاظ شود.

۲,۲ جایگاه مسئولیت مدنی دولت در حقوق انگلستان

حقوق انگلستان را باید حقوقی عرفی و غیرمدون دانست. منابع اصلی در نظام حقوقی انگلستان است: ۱. کامن‌لا (عرف)؛ ۲. انصاف؛ ۳. رویه قضایی؛ ۴. قانون.

کامن‌لا یا حقوق عرفی اولین و مهم‌ترین منبع به‌شمار می‌رود. در میان منابع حقوق انگلستان قانون جایگاهی مانند نظام‌های حقوقی رومی — ژرمنی (نظام حقوق نوشته) ندارد و بیش‌تر نقش و جایگاه ثانوی دارد و فقط در مواردی به‌منظور توضیح یا رفع ابهام یا تکمیل رویه قضایی (کامن‌لا و انصاف) توسط پارلمان این کشور مورد تنقیح قرار می‌گیرد؛ هرچند باتوجه به مقتضیات زندگی امروز و مسئولیت‌های جدید تعریف شده توسط دولت، برای دخالت در زمینه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، شمار این قوانین افزایش یافته است (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۸۵: ۱۱۰-۱۱۴).

۱,۲,۲ سابقه شناسایی مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی انگلستان

همان‌طور که در مقدمه گفتیم، مسئولیت مدنی دولت موضوع و ایده‌ای جدید و مدرن است، چراکه در گذشته به دلایل مختلف (از جمله تقدس بخشیدن به دولت) اصولاً مسئولیت دولت در قبال خسارت‌هایی که از اعمال مأموران دولتی برای افراد حاصل می‌شد، پذیرفته نبود؛ اما به تدریج و از قرن نوزدهم میلادی به بعد، ایده مسئولیت‌نداشتن دولت در قبال زیان‌های وارد شده کم‌رنگ شد.

بنابراین، به صورت ابتدایی در کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا، انگلستان، فرانسه، و آلمان ایده مسئولیت‌پذیری برای دولت مطرح شد؛ مثلاً، در فرانسه اولین اظهارات به منظور مصونیت‌زدایی از دولت در سال‌های ۱۷۸۹ و ۱۷۹۰ م به میان آمد، به طوری که در این سال‌ها امکان طرح دعاوی علیه دولت و مقامات رسمی عمومی مطرح شد (غمامی ۱۳۷۶: ۱۸).

در انگلستان اولین بار در ۱۹۴۷ م «قانون دعاوی علیه دولت» (Crown Proceeding Act) تصویب شد که طرح دعوی علیه دولت پادشاهی را ممکن ساخت. تا قبل از تصویب این قانون، کارگزاران دولت در قبال زیان‌هایی که در ارتباط با ادای وظیفه ایجاد می‌کردند، شخصاً مسئول بودند، اما بر اساس این قانون ملکه (پادشاه) ضامن تقصیر و خطاهای خود و کارگزارانش شد (Walker ۱۹۸۰: ۱۱۰).

بنابراین، تصویب این قانون نقطه عطفی در رویه مصونیت‌زدایی از دولت در انگلستان بود. علاوه بر این قانون، قوانین دیگری نیز در نظام حقوقی انگلستان به تصویب رسیده‌اند که به مسئولیت دولت و نهادهای دولتی در قبال زیان‌های وارد شده اشاره دارند که از جمله آن‌ها می‌توان به «قانون پلیس» (Police Act ۱۹۶۴) و نیز «قانون حقوق بشر» (Human Rights Act ۱۹۹۸) اشاره کرد. هم‌چنین، در این زمینه باید به قوانین و مقرراتی توجه کرد که شورای اروپا یا اتحادیه اروپایی در حدود اختیاراتشان وضع کرده‌اند و برای دولت‌هایی مانند انگلستان الزام آور شده است. این قوانین و مقررات به هم‌راه رویه قضایی در انگلستان، که به راحتی با توجه به مقتضیات تغییر پذیرند، می‌توانند راه کارهای مناسبی را برای حمایت از افراد زیان‌دیده در قبال اعمال دولت و کارگزاران آن ارائه کنند.

از سال ۱۶۶۹ م، که جبران خسارت منصفانه علیه مقام سلطنت بریتانیا (Crown) در شکل اعلامیه ارائه شد، دادگاه‌های انگلستان نتوانستند تأثیر عمده‌ای داشته باشند، اما در دهه ۱۸۳۰ م موضوع نیاز به حضور دادستان کل (Attorney-General) در دادگاه انصاف (Court of Chancery)، به منظور پاسخ به مطالبات، به طور گسترده مطرح شد. با این روند قانون دعاوی علیه دولت مصوب ۱۹۴۷ م به دادگاه‌ها این اختیار و قدرت را بخشید تا

همان‌گونه که به جبران خسارت علیه شهروند عادی حکم می‌کنند، در مورد سلطنت و مأموران سلطنت نیز به همان صورت عمل کنند (Street ۱۹۵۳: ۱۴۱).

هم‌چنین، بند ۱ بخش ۸ قانون بشر ۱۹۹۸ م به دادگاه اجازه داده است که حکم به جبران خسارت علیه دولت صادر کند یا دستوری را ارائه کند که در حدود اختیاراتش است. البته جبران خسارت را فقط دادگاه‌هایی می‌توانند اعمال کنند که چنین اختیاراتی را داشته باشند. در بند ۳ این بخش، این اختیار با الزام به مدنظر قراردادن تمامی اوضاع و احوال پرونده و اقناع دادگاه در مورد رضایت خواهان همراه شده است (Birkinshaw ۲۰۰۰: ۴۷۳).

بنابراین، در قوانین نظام حقوقی انگلستان به صراحت به مسئولیت مدنی دولت در قبال زیان‌ها و خسارت‌های ناشی از اعمال دولتی اشاره شده است، اما همان‌طور که پیش‌ازین گفته شد، در نظام حقوقی انگلستان نقش ثانوی و فرعی دارد. از این رو، رویه قضایی شامل کامن‌لا و انصاف نقش عمده‌ای را در تشکیل نظام حقوقی این کشور برعهده دارد. باتوجه به این موضوع، به منظور بررسی مسئولیت مدنی دولت از دیدگاه این نظام حقوقی به صورت موضوعی به بحث درباره آن می‌پردازیم.

۲،۲،۲ مفهوم وسیع شبه‌جرم در مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی انگلستان

با مطالعه و بررسی نظام حقوقی مسئولیت مدنی انگلستان، به‌ویژه رویه قضایی، به مفهوم وسیعی از اصطلاح شبه‌جرم (tort) دست می‌یابیم، به طوری که بسیاری از موارد و تخلفات و نقض‌های مربوط به بحث مسئولیت مدنی دولت را شامل می‌شود. از جمله می‌توان به مواردی مانند سوءاستفاده از اختیارات (misfeasance)، حبس اشتباهی (false imprisonment)، تقصیر (negligence)، توقیف غیرقانونی یا خودسرانه اشاره کرد.

علاوه بر این شبه‌جرم‌هایی که به صورت تخلف و جرم مشخص شده‌اند، تخلفات دیگری نیز در قالب مفهوم شبه‌جرم قرار می‌گیرند. این شبه‌جرم‌ها بیش‌تر در حقوق انگلستان شایع‌اند و در زمینه مسئولیت مدنی دولت کاربرد دارند؛ از جمله تحریم به نقض قرارداد از طرف مقامات عمومی، زیان‌های ناشی از تبعیض نژادی یا جنسی (Clive ۲۰۰۴: ۵۳۵).

به هر حال، مقامات عمومی و از جمله وزرای سلطنتی از قوانین عمومی مربوط به شبه‌جرم و قرارداد معاف نیستند، مگر در مواردی که قانون این معافیت را به آن‌ها اعطا کرده باشد. بنابراین، در مواردی که در حیطه اختیارات خود عمل می‌کنند، همانند دیگر افراد از نظر تجاوز، آزار و اذیت، مسامحه، و... مسئول‌اند و این بُعدی اساسی از حاکمیت قانون است. به همین

ترتیب، آنها موضوع قوانین عادی رئیس و مرئوس به شمار می‌روند که در آن کارفرما مسئول عملی است که مستخدمان در زمینه استخدام انجام داده‌اند (Wade ۲۰۰۰: ۷۳۷).

امروزه مفهوم شبه جرم سبب شده است که در بسیاری از موارد مربوط به مسئولیت مدنی دولت، حتی زمانی که عنوان خاصی برای مسئولیت قائل نشده، برای مطالبه ضرر و زیان از دولت به این مفهوم استناد شود؛ مثلاً، استناد به مسئولیت مطلق (strict liability) در مواردی که عنوان خاصی برای مسئولیت کارکنان دولت نیست، این مسئولیت مربوط به مواردی است که حتی مأمور هیچ گونه تقصیری در اجرای وظایف خویش مرتکب نشده و فقط در نتیجه نقض وظایف «مرتکب» تلقی می‌شود. بنابراین، ذیل این عنوان در حقوق انگلستان حوزه مسئولیت مدنی و از جمله مسئولیت مدنی دولت گسترده‌تر شده است.

بر اساس این مفهوم، برخی از مهم‌ترین شبه جرم‌های مطرح را، در حوزه مسئولیت مدنی دولت، در حقوق انگلستان بررسی می‌کنیم.

۳,۲,۲ عنصر تقصیر در مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی انگلستان

تقصیر از ارکان مهم مسئولیت مدنی است، چنان‌که بسیاری از قوانین مربوط به مسئولیت مدنی وجود عنصر «تقصیر» را عامل اصلی در تحقق مسئولیت مدنی مطرح کرده‌اند. بنابراین، تقصیر می‌تواند عاملی مهم و تأثیرگذار در این زمینه دانسته شود و نمی‌توان انتظار داشت که قانون کاری را مجاز بداند که از روی مسامحه و تقصیر انجام شده است. در بسیاری از موارد، گرایشی صلاح‌دید در صرف به‌کارگیری قوانین عادی مربوط به تقصیر در تصمیمات اداری دیده می‌شود و در تصمیمات مختلف، فقط به‌علت وجود یک تقصیر به این امر متوسل شده‌اند (ibid.: ۷۴۵).

به‌هر حال، نهادهای عمومی، مانند افراد خصوصی (غیردولتی)، ممکن است در قبال تقصیر مسئول قلمداد شوند. در این صورت، شاکی باید اثبات کند که خواننده یک تعهد حمایتی را در مورد او نقض کرده است و این نقض باعث آسیب و ضررهای جبران‌شدنی شده است. تقصیر در مقابل تعهد حمایتی / مراقبتی (duty of care)، به‌منزله پیش‌فرضی در زمینه ادای وظایف اداری و دولتی، در بسیاری از موارد رسیدگی باعث توسعه رده‌هایی از تقصیر شده است (Clive ۲۰۰۴: ۴۹۶).

البته این امری جدید محسوب می‌شود، چراکه در گذشته دادگاه‌ها درباره توسعه مسئولیت در حوزه‌های جدید و در نتیجه، اعمال تعهدات حمایتی حقوق عرفی در زمینه فعالیت‌های اجرایی، در زمانی که هیچ تکلیف و تعهدی مشخص نشده بود، تمایل نداشتند (ibid.: ۴۹۷).

بنابراین، تقصیر و اقامه دعوی حقوقی برای آن زمانی است که آسیب و ضرری به واسطه فعل یا ترک فعل گروه یا فرد یا نهادی رخ می‌دهد و این‌که آسیب وارد شده ضرر بدنی (جسمی و روانی)، مالی یا اقتصادی، و... است، چندان اهمیتی ندارد. بر این اساس، دعوی تقصیر برای این‌که مورد تأیید قرار گیرد باید سه رکن داشته باشد: ۱. خواننده در مورد مدعی یک تعهد عرفی مربوط به مراقبت داشته باشد؛ ۲. خواننده این تعهد را نقض کرده باشد؛ ۳. نقض تعهد مربوط به مراقبت (حمایت) باعث ضرر و زیان و خسارت مدعی شده باشد. پرونده‌های فراوانی در دست است که افراد خصوصی تقصیر مقامات عمومی را به اثبات رسانده‌اند (Leyland and Anthony ۲۰۰۵: ۵۰۴).

نکته قابل توجه در زمینه اثبات تقصیر، به‌منظور جبران خسارت توسط دولت، این‌که جلوگیری از ورود زیان‌های اقتصادی در کل در محدوده تقصیر جبران‌شدنی نیست و دادگاه‌ها معمولاً به‌ندرت به تقصیری رسیدگی می‌کنند که موجب جلوگیری از ورود زیان‌های اقتصادی به جامعه شده است و تعهد و مسئولیتی برای مأمور یا نهاد دولتی قائل نیستند. چنان‌که مجلس لردها در پرونده‌ای (Murphy v. Brentwood, District Council, ۱۹۹۰) بر این نظر بود که بر مبنای تقصیر در وظایفی که سبب حصول اطمینان از رعایت اصول ساختمان‌سازی و جلوگیری از ضررهای اقتصادی شده است، نمی‌تواند به مسئولیت نهادی دولتی قائل باشد (Clive ۲۰۰۴: ۵۳۵).

در زمینه معیار و ملاک تقصیر، در رویه قضایی انگلستان از روش‌ها و ملاک‌های مختلفی استفاده شده است، از جمله معیار رفتار یک فرد متعارف؛ بدین معنا که غیر معقول بودن یک عمل از منظر اجتماعی برای سنجش تقصیر و میزان آن ملاک محسوب می‌شود (Leyland and Anthony ۲۰۰۵: ۵۰۵).

۴,۲,۲ دیگر ویژگی‌های نظام مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی انگلستان

علاوه بر مواردی که تقصیر عنصر اصلی مسئولیت مدنی دولت محسوب می‌شود، نظام مسئولیت مدنی دولت در انگلستان در موارد مختلف دیگری نیز قائل به مسئولیت مدنی دولت و کارکنان دولتی است و دادگاه‌های انگلستان به جبران خسارت از طرف دولت حکم صادر می‌کنند؛ در مواردی مانند تجاوز از اختیارات قانونی، مسئولیت در قبال اعمال افراد مادون، مصونیت قانونی. در زمینه سوءاستفاده از اختیارات (ultra vires) حتی زمانی که شبه‌جرم‌هایی مانند تقصیر ارتکاب نیافته است، اگر مقامات عمومی به‌علت عناد و دشمنی یا اشتباه محرز مرتکب زیانی شوند، مسئول جبران خسارات وارد شده خواهند بود. این شبه‌جرمی است که به

آن سوءاستفاده از اختیارات اطلاق می شود. در رویه قضایی نیز این امر پذیرفته شده است (Wade ۲۰۰۰: ۷۳۸).

از موارد مهم در این زمینه بازداشت و توقیف افراد خارج از حدود اختیارات قانونی است یا سوءاستفاده مسئولان یک زندان از اختیارات قانونی که کینه جویانه عمل کنند یا به عمد برخی از مقررات را در مورد افراد نادیده بگیرند. مجلس اعیان این گونه سوءاستفاده‌ها را مبنای مسئولیت قرار داده است (Clive ۲۰۰۴: ۵۳۱).

بنابراین، سوءاستفاده از اختیارات قانونی در ادارات عمومی شبه جرمی منحصر به مقامات عمومی است که حاکی از سوءاستفاده‌های عمومی و نادرست کارگزاران دولتی یا مقامات عمومی از قدرت است. چنین سوءاستفاده‌ای ممکن است در جایی انجام گیرد که عملی با حالت کینه جویانه، یعنی با هدف آسیب زدن به فرد، انجام گرفته است. منشأ این اصل در پرونده‌ای (Case of Ashby v. white) است که در ۱۷۰۳ م قضاوت و دادرسی شد. در این پرونده، خواهان متحمل زیان‌هایی بر اثر سوءاستفاده از اختیار مقامات عمومی در جریان ممانعت از یک رأی گیری شده بود که مجلس لردها با اکثریت آرا به مسئول بودن مقامات عمومی رأی دادند (ibid.: ۵۱۲).

درباره مصونیت قضایی قضات دادگاه‌ها باید گفت که قضات مصونیت خاصی در مورد اعمال مربوط به شبه جرم دارند؛ چراکه موضوع مربوط به تقویت استقلال آنهاست و باعث می شود که تصمیماتشان را با ترس از مسئولیت شخصی به خوبی اتخاذ نکنند. بنابراین، حتی اگر دلیلی اقامه شود که آنها از روی سوءنیت عمل کرده‌اند، باید اثبات شود، اما چنانچه قضات از روی دشمنی یا سوءنیت و بدون دلیل معقول از اختیارات قضایی خود پا فراتر بنهند و مرتکب شبه جرم شوند، مسئول خواهند بود. البته اگر قضات دادگاه‌های پایین تر مرتکب شبه جرم شوند، بیش تر کنترل و نظارت می شود و در صورت هرگونه ارتکاب شبه جرمی مسئول خسارات وارد شده خواهند بود (Wade ۲۰۰۰: ۷۸۰).

در مورد مسئولیت در برابر اقدامات شخص ثالث باید گفت که خواننده در برابر خساراتی که بر اثر اقدامات اشخاص ثالث رخ داده است، مسئول نیست، هر چند در این باره هم برای شخص و هم نهادهای عمومی استثنائاتی در نظر گرفته شده است؛ از وضعیت‌هایی که چنین تعهدی را به میان می آورد، زمانی است که صاحب مقامی بر فعالیت‌ها و اقدامات شخص ثالث اعمال کنترل می کند؛ در این مورد می توان از اعمال کنترل فیزیکی از طرف پلیس بر افراد

تحت حفاظت نام برد. در یک پرونده (Dorset Yacht co. v. Home Office, ۱۹۷۰)، جوان متخلفی که از کانون اصلاح و تربیت گریخته بود، باعث وارد شدن خساراتی به اموال مجاور شد، ولی مجلس لردان هیچ تعهدی برای مأمور محافظ او، که مسئول جلوگیری از گریز او بود، قائل نشد (Clive ۲۰۰۴: ۵۱۲).

درباره مسئولیت در قبال افراد مادون در «قانون پلیس»، مصوب ۱۹۶۴ م، مقرر شده است که یک افسر پلیس در قبال هرگونه شبه‌جرمی که اعمال کند، خودش مسئول است. رئیس پلیس به نیابت از پلیس‌هایی که تحت امر او عمل می‌کنند، مسئول شناخته می‌شود، اما چنانچه آن پلیس‌ها عملی انجام دهند که با وظیفه پلیسی آن‌ها مرتبط نباشد و ناصحیح باشد، مسئولیت زیان‌های حاصل شده از آن برعهده مباشر خواهد بود؛ حتی در صورتی که مأموران دولت شبه‌جرمی را مرتکب شوند که عملی ظالمانه یا غیرقانونی باشد، به خسارت‌های تنبیهی (exemplary damages) نیز محکوم خواهند شد (ibid.: ۵۳۴).

علاوه بر این‌ها، مسئولیت مدنی مقامات عمومی یا اداری در برابر شکست طرح‌های عمومی و به عبارتی اعمال حاکمیت در رویه‌های قضایی و حقوقی انگلستان به رسمیت شناخته نشده است، چراکه به افراد معینی در این مورد زیان وارد نشده است و هدف از این اعمال نیز توسعه در زمینه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی و... است (ibid.: ۵۱۰). هم‌چنین، در رویه قضایی این کشور رابطه سببیت و اثبات آن برای تحقق مسئولیت مدنی و نیز اضطرار، در مورد اعمال ناشی از اضطرار، که باعث وقوع زیانی می‌شود، از عوامل رافع مسئولیت مدنی به رسمیت شناخته شده است (غمامی ۱۳۷۶: ۱۱۸). به هر حال، نظام مسئولیت مدنی دولت انگلستان، با توجه به عرفی بودن و رویه‌ای بودن نظام حقوقی این کشور، در حال گسترش است و جهت‌گیری نظریه‌های جدید به سمت پاسخ‌گوبودن دولت در هر وضعیتی است. در دهه‌های گذشته، مرجع تشخیص منفعت عمومی در حقوق انگلستان قضات شناخته شده بودند که مرجعی بی‌طرف‌اند و بنابراین ادعای فقط دولت مبتنی بر استناد به اعمال حاکمیت کفایت نمی‌کند تا دولت از پاسخ‌گویی و مسئولیت‌شانه خالی کند و باید در هر صورت پاسخ‌گو باشد (زارعی ۱۳۸۴: ۷۲-۸۵).

۳. مراجع صالح رسیدگی‌کننده به دعوای مسئولیت مدنی دولت

۱،۳ مراجع صلاحیت‌دار رسیدگی‌کننده به دعوای مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران

در کل، در سازمان قضایی ایران مراجع به دو مرجع عمومی و مرجع اختصاصی تقسیم می‌شوند. مراجع عمومی همان مراجع یا دادگاه‌هایی هستند که صلاحیت رسیدگی به تمامی دعاوی، اعم از حقوقی و کیفری، را دارند؛ به جز مواردی که قانون‌گذار آن‌ها را به صراحت در صلاحیت مراجع اختصاصی قرار داده است. رسیدگی به موضوع مسئولیت مدنی در ایران را می‌توان، به تبع این تقسیم‌بندی، در دو گونه مراجع عمومی و اختصاصی پی‌گیری کرد.

۱,۱,۳ مراجع اختصاصی رسیدگی کننده

در این قسمت، دو نوع از مراجع اختصاصی مرتبط با دعاوی مسئولیت مدنی دولت را بررسی می‌کنیم:

الف) دیوان عدالت اداری

در اصل ۱۷۳ قانون اساسی آمده است:

به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات، و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری، زیر نظر رئیس قوه قضائیه، تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

بنابراین، دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به اعمال و تصمیمات مأموران نهادها و سازمان‌های دولتی صلاحیت و اختیارات گسترده‌ای دارد. در ماده ۱۰ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، مصوب ۱۳۹۲ ش، از جمله موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری «رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص، حقیقی یا حقوقی، علیه تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و نیز مأمورین آن‌ها در حدود وظایفشان» آمده و در ماده ۱۲ همین قانون به «رسیدگی به شکایت و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود» تصریح شده است.

در نگاه اول، چنان به نظر می‌رسد که تمامی دعاوی مسئولیت مدنی دولت در حیطه اختیارات دیوان است، اما با آوردن قیود نقض قوانین یا صلاحیت‌نداشتن مرجع مربوط یا سوءاستفاده از اختیارات قانونی قلمرو عام اختیارات دیوان را محدود کرده است، چنان‌که

رسیدگی دیوان فقط به اعمال تقصیر آمیز دولت یا به‌طور عام خطای اداری دولت محدود می‌شود (غمامی ۱۳۷۶: ۱۳۵).

بنابراین، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت مطلق نیست؛ مثلاً، هرگاه به‌موجب قانون تقصیر سازمان دولتی در انجام گرفتن عمل زیان‌بار از سوی کارمندان مفروض باشد، به طرح دعوی در دیوان نیازی نیست، زیرا قانون نتیجه این دعوا را از پیش مشخص کرده است یا در مواردی که مبنای مسئولیت دولت تقصیر نباشد، دیوان صلاحیتی برای رسیدگی نخواهد داشت. هم‌چنین، در زمینه مسئولیت قراردادی دولت بر اثر نقض قرارداد یا پیمان‌شکنی، دیوان صلاحیت رسیدگی ندارد و این امور در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. از این رو، به نظر می‌رسد که شمول مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری به ضمان قهری یا مسئولیت مدنی دولت به معنای خاص مقید است. البته، طبق تبصره یک ماده ۱۰ این قانون رسیدگی به آن و تعیین میزان خسارات وارد شده از ناحیه مؤسسات و اشخاص یادشده در این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف در صلاحیت دادگاه عمومی است.

گفتنی آن‌که فقط اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند در شعب دیوان درجایگاه خواهان قرار گیرند، چراکه رأی وحدت‌رویه ۳۷-۳۸-۳۹ هیئت عمومی دیوان عدالت مصوب ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ بدین قرار است:

نظریه این‌که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات، و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده است و باتوجه به معنای لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌گردد و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان (قانون مصوب ۱۳۶۰ ش) و نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند. علی‌هذا، شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد (منصور ۱۳۹۲: ۱۲).

درباره اعتراض به مقررات و نظام‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در هیئت عمومی دیوان طبق ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی «هرکس» اعم از اشخاص حقیقی یا حقوق خصوصی و حقوق عمومی می‌تواند ابطال مقررات مخالف با

بررسی تطبیقی مسئولیت مدنی دولت و مراجع رسیدگی کننده به آن ... ۷۳

قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه را درخواست کند. رویه قضایی دیوان نیز چنین است.

طبق ماده ۱۱ این قانون، در مواردی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت در صلاحیت شعب دیوان باشند، چنانچه شعبه رسیدگی کننده تشخیص دهد که این اعمال موجب تضییع حقوق اشخاص شده‌اند، حکم مقتضی مبنی بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده صادر می‌کند. این حکم با مسئولیت مدنی تفاوت دارد.

برخی بر این نظرند که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی تخلف دستگاه‌های دولتی را از قواعد حقوق عمومی دارد (صدرالحافظی ۱۳۷۲: ۱۷۳).

ب) کمیسیون‌های استانی و ملی جبران خسارت قضایی

از دیگر مراجع اختصاصی در زمینه رسیدگی به مسئولیت مدنی دولت کمیسیون‌های استانی و ملی جبران خسارت قضایی موضوع مواد ۲۵۷ و ۲۵۸ قانون «آیین دادرسی کیفری» است که قبلاً بررسی شد.

۲،۱،۳ محاکم عمومی رسیدگی کننده (دادگاه‌های عمومی)

الف) صلاحیت عام محاکم عمومی

صلاحیت محاکم عمومی عام و صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی اشخاص خاص است، زیرا از یک سو، طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی دادگستری (محاکم عمومی) مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات اشخاص است و مستفاد از ماده یک قانون «آیین دادرسی مدنی» تمامی دعاوی مدنی در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. بنابراین، اصل بر این است که همه دعاوی ناظر بر احراز و دریافت خسارت، اعم از خسارت موضوع مسئولیت قراردادی یا خسارت موضوع مسئولیت قراردادی یا خسارت موضوع مسئولیت مدنی، در محاکم عمومی رسیدگی می‌شود، مگر موارد خاصی که در صلاحیت «دیوان عدالت اداری» است. بنابراین نباید، با قوانین و تفاسیر مبهم، اصل و صلاحیت‌ها تغییر پیدا کند.

در مورد مسئولیت مدنی دولت، دیوان عدالت اداری اختیارات وسیعی ندارد و فقط در رسیدگی به دعاوی علیه دولت، که مبنای خطا یا تقصیر دارند، نقش ممیز یا مشخص «خطا یا

تقصیر» را برعهده دارد. بر این اساس، در بسیاری از موارد حتی پس از اعلام نظر دیوان عدالت اداری، دادگاه‌های عمومی وظیفه مهم احراز دیگر ارکان مسئولیت مانند وجود ضرر یا رابطه سببیت را برعهده دارند و بر این مبنا، باید به عدم مسئولیت یا مسئولیت هم‌راه با جبران ضرر و زیان حکم صادر کنند (غمامی ۱۳۷۶: ۱۳۵).

علاوه بر این، دادگاه‌ها طبق صلاحیت عام خود در مواردی مانند ورود ضرر و زیان به حقوق عینی افراد از سوی نهادها و مأموران دولت شخصاً مسئول‌اند و رسیدگی در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. بنابراین، دادگاه‌های عمومی نیز نقش عمده‌ای در رسیدگی و صدور حکم علیه دولت، به منظور جبران خسارات تقصیرآمیز یا ناروا، ایفا می‌کنند.

ب) صلاحیت محاکم عمومی به موجب تبصره یک ماده ۱۰ قانون «دیوان عدالت اداری»

تبصره یک ماده ۱۰ قانون «دیوان عدالت اداری» حوزه صلاحیت محاکم عمومی را در این زمینه تعیین میزان خسارت واردشده از ناحیه مؤسسات دولتی و عمومی و مراجع رسیدگی به تخلفات اداری، پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف، اعلام کرده است؛ یعنی در این گونه موارد محاکم عمومی حق ورود به اساس استحقاق ذی‌نفع را به دریافت خسارت یا احراز ورود خسارت به او ندارند و مانند یک کارشناس پس از صدور رأی دیوان عدالت بر وقوع تخلف به خواهان میزان آن را اعلام می‌کنند و رسیدگی دادگاه منوط به صدور رأی در دیوان عدالت بر وقوع تخلف از ناحیه مؤسسات مندرج در بند ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون «دیوان عدالت اداری» است.

برای جلوگیری از اختلال و اختلاط در حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی در زمینه تبصره یک ماده ۱۰ و جلوگیری از سرگردانی اشخاص و ارجاع مکرر اشخاص توسط محاکم عمومی به دیوان عدالت اداری باید در این زمینه به نکات ذیل توجه شود:

- صلاحیت محاکم عمومی، عام، و صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این موضوع خاص است؛
- صلاحیت دیوان عدالت اداری ناظر بر رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت در زمینه اقدامات یک‌جانبه دستگاه‌های دولتی یا اعمال اداری آن‌ها اعم از اعمال و تصمیمات موردی و انفرادی یا تصمیمات عام‌الشمول است. بنابراین، احراز تخلف

دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها توسط دیوان عدالت اداری را باید باتوجه به صلاحیت دیوان در نظر گرفت. بدین معنا که اگر فعل یا ترک فعل یا تصمیم اداری موجب ورود خسارت به اشخاص شده باشد که اداره مدعی آن است که عملش قانونی است، در این صورت، لازمه پذیرش ادعای اشخاص در ورود خسارت به لحاظ فعل یا ترک فعل یا تصمیم یادشده این است که نخست فعل یا ترک فعل یا تصمیم مورد بحث در دیوان عدالت اداری مورد شکایت قرار گیرد و پی‌آمد تصمیم دیوان عدالت اداری رسیدگی محاکم عمومی موضوعیت پیدا می‌کند. اما زمانی که اساساً فعل یا ترک فعل یا تصمیم اداره موضوع بحث نیست و ذی‌نفع مدعی غیرقانونی بودن اقدام اداره نمی‌شود، مثلاً زمانی که اداره اراضی اشخاص را تملک می‌کند، اعم از این که تملک قانونی یا غیرقانونی باشد، ولی ذی‌نفع فقط خسارت ناشی از آن را مطالبه می‌کند موضوع قابل ارجاع به دیوان برای احراز اساس استحقاق فرد به دریافت خسارت نیست و محاکم عمومی صلاحیت رسیدگی به تقاضای اشخاص را در این موارد دارند. در مواردی که ورود خسارت ناشی از تقصیر اداره یا ناشی از اعمالی است که به‌طور طبیعی خسارت قابل مطالبه‌ای را به اشخاص وارد می‌کند، باز هم دادگاه‌های عمومی مرجع رسیدگی به اساس استحقاق اشخاص و میزان آن هستند (امامی ۱۳۸۸: ۱۷۸).

۲,۳ مراجع صلاحیت‌دار رسیدگی کننده به دعوای مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی انگلستان

قوة قضائیه و به‌طور خاص مراجع و دادگاه‌های رسیدگی به دعوای در نظام حقوقی انگلستان اهمیت و شأن بالایی دارند، چراکه در تاریخ این کشور حقوق عرفی مشترک و حقوق مربوط به انصاف را دادگاه‌ها و مراجع قضایی بنا نهاده و آن‌ها را توسعه داده‌اند. بنابراین، دادگاه‌ها و مراجع قضایی عالی در انگلستان از شأن و جایگاهی به‌اندازه قوة مقننه و مجریه برخوردارند. از سوی دیگر، به‌علت حمایت گسترده دادگاه‌ها از حقوق و آزادی‌های فردی افکار عمومی در انگلستان همواره به نقش مثبت قوة قضائیه حقیقی، مستقل، و بی‌طرف در برابر قوة مجریه و مقننه اعتقاد داشته‌اند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۸۵: ۱۱۵). از این رو، ویژگی‌ها و ساختار قوة قضائیه را در انگلستان بررسی می‌کنیم.

۱,۲,۳ ساختار قوه قضائیه در انگلستان

قوه قضائیه در انگلستان ویژگی‌های خاصی دارد:

۱. طبق اصلی کلی، باعنوان «تجدیدنظر قضایی»، در انگلستان قوه قضائیه مرجع اصلی رسیدگی به تمامی دعاوی و شکایات‌ها اعم از مدنی، کیفری، و اداری در این کشور است؛
۲. در کنار دادگاه‌ها، نهادی به نام دادسرا نیست که نماینده قانون و قوه مجریه باشد، چراکه در این نظام حقوقی وجود دادسرا با اصل تساوی طرفین دعوی در پیشگاه عدالت مغایر است. تشکیلات قضایی، به علت نبود وزیر دادگستری، در اختیار مهرداد سلطنتی یا قاضی القضاة، در مقام رئیس قوه قضائیه، اداره می‌شود و او قضات را از میان وکلای دادگستری انتخاب و منصوب می‌کند؛

۳. دادگاه‌های عالی سازمان قضایی نیز در انگلستان شامل دو دسته دادگاه باعنوان دادگاه‌های عالی و دادگاه‌های تالی است. در رأس سازمان قضایی، دادگاه عالی قضایی قرار دارد که شامل دادگاه‌های عالی عدالت، دادگاه استیناف، کمیته قضایی مجلس اعیان، و کمیته قضایی شورای خصوصی سلطنت است. در کنار این دادگاه‌ها، تعدادی از کمیسیون‌ها و دادگاه‌های شبه قضایی نیز فعالیت می‌کنند که رسیدگی به شکایات و اختلافات اداری را برعهده دارند. احکام و تصمیمات این دادگاه‌های عالی در برخی شرایط رویه قضایی و سوابقی را تشکیل می‌دهند که برای دادگاه‌های پایین‌تر لازم‌الاتباع است.

دادگاه‌های تالی در این نظام قضایی از لحاظ صلاحیت، در مقایسه با دادگاه‌های عالی که صلاحیت عام دارند، در درجه دوم اهمیت قرار دارند و دادگاه‌های کانتی و دادگاه‌های ماجستریت را شامل می‌شوند. دادگاه‌های نوع اول صلاحیت رسیدگی به امور حقوقی و دادگاه‌های نوع دوم صلاحیت رسیدگی به امور کیفری را دارند. با وجود این، طی تحولاتی در این سازمان قضایی و به علت افزایش اختلافات و شکایات اداری، تعداد کمیسیون‌ها و مراجع شبه قضایی در انگلستان افزایش قابل توجهی یافت که در آن‌ها حقوق دانان با غیرحقوق دانان به قضاوت و حل و فصل دعاوی خاص اداری اشتغال دارند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۸۵: ۱۱۵-۱۱۶).

۲,۲,۳ نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری و مسئولیت مدنی دولت

اصولاً طبق قاعده تجدیدنظر قضایی، که در انگلستان به منزله اصلی مهم پذیرفته شده، تمامی احکام و آرای صادره از کمیسیون‌ها و دادگاه‌های اداری اختصاصی در آخرین مرحله در

دادگاه‌های قضایی بالاتر، یعنی در دادگاه عدالت، قابل تجدیدنظر است و ازسوی دیگر، در کمیسیون‌های اداری اختصاصی، تعدادی از قضات قوه قضائیه مشارکت می‌کنند و رسیدگی و دادرسی اداری طبق آیین دادرسی اداری انجام می‌گیرد که کم‌وبیش تحت‌تأثیر آیین دادرسی قضایی است (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۸۵: ۱۲۵). به موجب قانون اجازه اقامه دعوی علیه دولت، مصوب ۱۹۴۷ م، به دادگاه‌های اداری حق داده شد به شکایات مردم علیه سازمان‌های اداری دولت رسیدگی کنند و نیز به موجب قانون دادگاه‌ها و تحقیقات اداری، مصوب ۱۹۵۸ م، شورایی به نام «شورای دادگاه‌های اداری» زیر نظر ریاست قوه قضائیه وظیفه نظارت بر اجرا و هماهنگ‌ساختن وظایف این دادگاه‌ها را برعهده دارد.

طبق قانون ۱۹۴۷ م، درمورد اجازه اقامه دعوی علیه دولت، شخص زیان‌دیده می‌تواند به این کمیسیون‌های اداری مراجعه کند و علیه حکومت مرکزی یا دولت محلی و مأموران آن‌ها مستقیم طرح دعوی کند و طبق مسئولیت دولت مطابق این قانون، جبران ضرر و زیان ناشی از اعمال و تصمیمات اداری را تقاضا کند. بنابر قوانین انگلستان، اعمال و تصمیمات اداری در موارد مختلف می‌توانند نقض شوند؛ از جمله در موارد سوءاستفاده از اختیارات (ultra vires)، خواه از لحاظ ماهوی یا صوری و شکلی، توسط مقامات عمومی که موجب بطلان یا نقض عمل یا تصمیم اداری در دادگاه شده است و مقامات مسئول باید از عهده زیان‌های وارد شده برآیند. هم‌چنین، باید عمل یا تصمیم اداری، علاوه بر عدم تجاوز از اختیارات ازسوی مقامات مربوطه، معقول باشد. نامعقول بودن تصمیمات نوعی سوءاستفاده از قدرت است و موجب می‌شود دادگاه حکم به نقض و بطلان عمل یا تصمیم اداری دهد.

حق نظارت قضایی و تطبیق آن با قوانین تبعی و حقوق عرفی از اختیارات ویژه دادگاه‌های قضایی است تا هیچ مقام دولتی نتواند از اختیارات خود تجاوز کند یا از آن‌ها سوءاستفاده کند. علاوه بر این، دادگاه‌ها و مراجع می‌توانند، چه در دعوی بین دو طرف و به صورت غیرمستقیم و چه به صورت مستقیم و طبق ادعای یک فرد، تمامی اعمال و تصمیمات اداری را بررسی کنند و در صورت اشکالات قانونی، به نقض یا لغو آن حکم صادر کنند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۸۵: ۱۳۲-۱۳۳).

۴. نتیجه‌گیری

با آن‌که اصل مسئولیت مدنی دولت در اکثر کشورها اصلی پذیرفته شده است، این اصل شامل همه اعمال دولت نمی‌شود و این تحول، که در زمینه مسئولیت مدنی دولت مطرح شده، در

همه زمینه‌ها به یک اندازه پیشرفت نکرده، بلکه این تحول و پیشرفت در زمینه اعمال قوه قضائیه زودتر از دیگر زمینه‌ها به وقوع پیوسته است، اما در موارد دیگر از جمله اعمال قوه مجریه و قوه مقننه و اعمال امنیتی و پلیسی کشور چندان پیشرفتی نداشته است.

از میان نظرهای ارائه شده در نظام حقوقی ایران، مبنای مسئولیت دولت در امور اداری مبتنی بر نظریه خطاست و این که دولت و مؤسسات عمومی فقط در صورتی در قبال جبران خسارات ناشی از اعمال کارکنان خود مسئول اند که بتوان تقصیری را به ایشان نسبت داد. این نظریه برگرفته از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است که اصل را بر مسئولیت مدنی کارکنان دولت و عدم مسئولیت دولت در اعمال حاکمیتی قرار داده است. باین همه، اخیراً قانون «آیین دادرسی کیفری ایران»، مصوب ۱۳۹۲ ش، که در مورد مسئولیت قوه قضائیه اصل را بر مسئولیت مدنی دولت گذاشته، نقطه عطفی در نظام حقوقی ایران به شمار می‌رود که امیدواریم با اصلاح قانون شاهد توسعه آن به مسئولیت مدنی دولت در دیگر بخش‌های حکومت باشیم. در مجموع، حقوق انگلستان در این زمینه پیشرفته‌تر از ایران است.

کتاب‌نامه

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۶)، *حقوق اداری ایران*، تهران: توس.
- امامی، محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۸۸)، *حقوق اداری*، ج ۱، تهران: میزان.
- جهانگیر، منصور (۱۳۹۲)، *مقدمه قانون دیوان عدالت اداری*، تهران: دیداری.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۵)، *جزوه درسی حقوق اداری ۱*، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹)، *مسئولیت مدنی دولت*، ج ۱، تهران: میزان.
- ژوردن، پاتریس (۱۳۸۲)، *اصول مسئولیت مدنی*، تهران: میزان.
- صدرالحافظی، نصرالله (۱۳۷۲)، *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، تهران: شهریار.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران: سمت.
- غمامی، مجید (۱۳۷۶)، *مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود*، تهران: دادگستر.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۱)، *حقوق اداری*، تهران: میزان.

Birkinshaw, Patrick (۲۰۰۳), *European Public Law*, First Edition, Cambridge: Cambridge University Press.

Clive Lewis, Thomson (۲۰۰۴), *Judicial Remedies in Public Law*, Third edition, United Kingdom: Sweet & Maxwell.

بررسی تطبیقی مسئولیت مدنی دولت و مراجع رسیدگی کننده به آن ... ۷۹

Leyland, Peter and Gordon Anthony (۲۰۱۶), *Textbook on Administrative Law*, United Kingdom: Oxford University Press.

Street, Harry (۱۹۵۳), *Governmental Liability; A Comparative Study*, London: Cambridge University Press.

Wade, William and Christopher Forsyth (۲۰۰۰), *Administrative Law*, Eighth Edition, United Kingdom: Oxford University Press.

Walker, M. David (۱۹۸۰), *The Oxford Companion to Law*, Oxford: Clarendon Press.

