

## 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 ایجاد شده‌اند و مسئول رسیدگی و صدور رأی درباره دعاوی و اختلافاتی‌اند که به آن‌ها ارجاع می‌شود. 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 به نقد و بررسی نظام قانونی جایگاه مسئولیت مدنی دولت و مراجع صالح رسیدگی کننده به دعوی ناشی از آن در حقوق ایران در مقایسه با حقوق انگلستان پرداخته‌ایم. قانون آیین دادرسی کیفری ایران، مصوب ۱۳۹۲، که در مورد مسئولیت قوه قضائیه اصل را بر مسئولیت مدنی دولت گذاشته است نقطه عطفی در نظام حقوقی ایران به‌شمار می‌رود.

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

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

\*\*\* گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، 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 پی‌آمدهی است که بر اثر نقض تعهدی برای شخص کارمند دولت به وجود می‌آید و او باید طبق قانون پاسخ‌گویی عمل خود باشد و آن را با پرداخت خسارت به زیان‌دیده جبران کند.

درواقع، مسئولیت مدنی کارکنان دولت نتیجه منطقی حاکمیت قانون است و عدالت حکم می‌کند که هیچ‌گونه قانون‌شکنی و زبانی بدون جبران باقی نماند. مسئولیت مدنی یکی از عناصر اصلی یک رژیم اداری آزادی‌خواه و دموکراتیک است که آن را از یک رژیم خودکامه و نظایر آن متمایز می‌کند و 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 ایجاد می‌کند که هیچ مسئولیتی نداشته باشد به این دیدگاه رسیده‌ایم که عدالت حکم می‌کند دولت و کارکنان آن نیز، مانند هر شخص دیگری، زیان‌هایی را که در اجرای وظایف خود به افراد می‌زنند جبران کنند.

در نظام حقوق اسلامی مبانی فقهی مانند قاعده لاضرر، قاعده تسبیب، قاعده ید، قاعده تقصیر، و امثالهم می‌تواند توجیه‌کننده جبران خسارت و مسئولیت مدنی دولت باشد. درخصوص مبنای تقصیر در مسئولیت مدنی دولت باید گفت طبق نظریه تقصیر، که اولین بار در کشور فرانسه و از سوی دادگاه حل اختلاف یا تعارضات این کشور بیان شد، 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 وضعیتی است زیان‌بار که از دید قانون، خطای دولت عامل موجد آن است و نه خطای مقامات عمومی شاغل در آن (زرگوش ۱۳۸۹: ۳۷).

درمقابل، عده‌ای معتقدند که دولت مسئول خساراتی است که بدون تقصیر او ایجاد شده است و در کشورهای پیشرفته دادگاه‌ها به استناد اصل «حقوق و آزادی فردی» دولت را مسئول خسارتی دانسته‌اند که حتی بدون تقصیر ایجاد شده است. 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 ایجاد می‌کند و در این میان خسارتی به افراد وارد می‌شود، دولت مسئول پرداخت خسارات است (ژوردن ۱۳۸۲: ۱۶۰).

مسئولیت مدنی دولت به معنای اخص آن به ضرر و زیان‌هایی اطلاق می‌شود که خارج از قراردادی که بین طرفین است به کسی وارد شود. مسئولیت مدنی نوعی ضمان قهری است، برخلاف گذشته که معتقد به مصونیت دولت در مورد ضررها و خسارات وارده از طرف او به دیگران بودند، امروزه مسئولیت مدنی دولت امری پذیرفته شده است. طبق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹، کارمندان دولت، شهرداری‌ها، و مؤسسات وابسته به آن‌ها اگر در حین انجام وظیفه یا به مناسبت آن، به عمد یا در نتیجه بی احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد کنند، شخصاً مسئول جبران خسارت اند. این ماده در مورد مسئولیت شخصی مستخدمان است و آن‌ها مسئول جبران زیان‌های وارده اند. 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» (موسی‌زاده ۱۳۸۱: ۲۵۸).

## ۲. جایگاه مسئولیت مدنی دولت

### ۱.۲ 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، حقوق و تکالیف افراد را در روابط با یکدیگر و با دولت و نیز نهادهای دولتی با یکدیگر قانون مشخص می‌کند. مطالعه در نظام حقوقی ایران (برخلاف انگلستان) باید بر پایه بررسی و تفسیر قوانین و مقررات ملی صورت گیرد. بنابراین، به منظور رسیدن به نقش و جایگاه موضوع مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران ناگزیر از مراجعه و بررسی قوانین و مقررات ایران هستیم.

#### ۱.۱.۲ قانون اساسی و نظام مسئولیت مدنی دولت

به طور کلی، عبارت «دولت» در مفهوم مسئولیت مدنی دولت به قوه مجریه منحصر نمی‌شود و شامل تمامی قوای حکومتی می‌گردد. بنابراین و در این معنا دولت شامل قوه مجریه، قوه مقننه، و قوه قضائیه یک کشور می‌شود و بر این اساس، قضات و به طور کلی، کارمندان قضایی نیز، به منزله کارمندان دولت، مسئول خسارات وارده به افراد خواهند بود.

در قانون اساسی ایران، مصوب ۱۳۵۸، و بازنگری در ۱۳۶۸ نیز به این مفهوم گسترده اشاره شده است.

پیش از این، قوه قضائیه مسئولیتی نداشت و چنانچه کسی به علت تقصیر یا اشتباه قاضی محکومیتی پیدا می‌کرد و بعدها ثابت می‌شد که بی‌گناه بوده است، هیچ‌گونه حق و ادعایی در برابر دولت نداشت و این وضع در عین این که منطبق با حاکمیت دولت بود، برای آزادی‌های فردی لطمه‌ای بزرگ محسوب می‌شد؛ از این رو، پذیرش مسئولیت دولت به علت اعمال قضایی فکری عدالت‌خواهانه است. این فکر بر این اصل استوار است که چنانچه بر اثر تجدیدنظر در یک پرونده کیفری ثابت شود که محکوم علیه بی‌گناه بوده است، باید خسارت وارده به آزادی او جبران شود و دولت مسئولیت پرداخت آن را به عهده گیرد، مگر این که ثابت شود حکم صادر شده علیه محکوم علیه 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 محسوب می‌شود و باید متناسب با زیان‌های مادی و ضرر وارده به او اعاده حیثیت گردد.

بر این اساس، در اصل یک‌صد و هفتاد و یکم 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، از جمله:

۱. جبران زیان مادی و معنوی ناشی از کار دستگاه قضایی به منزله قاعده ای کلی پذیرفته شده است و بیان‌گر اندیشه‌ای مترقیانه در مورد عدالت‌خواهی است.
۲. زیان وارده می‌تواند بر اثر اشتباه یا تقصیر قاضی یا هیچ تقصیر و خطایی بوده باشد.
۳. زیان وارده بر اثر تقصیر قاضی باید جبران شود و بنیان پذیرش چنین جبرانی قاعده «ضمان» در موازین اسلامی است؛ چراکه طبق این قاعده زیان‌زننده به تقصیر (عمد) ضامن جبران زیان‌های وارده است.
۴. از مفهوم «در غیر این صورت» در این اصل می‌توان چنین فهمید که زیان وارده به علت تقصیر قاضی نبوده است، بلکه از اشتباه قاضی یا علت‌های دیگر است. چنان‌که

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 طور روشن و دقیق 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 ثبوت 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 گردد (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 اشخاصی که در جریان تحقیقات مقدماتی و دادرسی به هر علت بازداشت می شوند و از سوی مراجع قضایی حکم براءت 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، 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 ثبوت تقصیر یا اشتباه قاضی به دادگاه عالی انتظامی قضات بفرستد، بلکه طبق ماده ۲۵۷ همین

قانون شخص بازداشت‌شده باید ظرف 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 ظرف 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 می‌گردد. این صندوق زیر نظر وزیر دادگستری اداره می‌شود و اجرای آرای صادرشده از کمیسیون را برعهده دارد.

اما مشابه این سازوکار در مورد مسئولیت مدنی و جبران خسارت وارده 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 محسوب کرد. منابع اصلی در نظام حقوقی انگلستان عبارت‌اند از:

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 به منظور توضیح یا رفع ابهام یا تکمیل رویه قضایی (کامن‌لا و انصاف) توسط پارلمان این کشور مورد تنقیح قرار می‌گیرد. هرچند امروزه، با توجه به مقتضیات زندگی امروز و مسئولیت‌های جدید تعریف‌شده توسط

دولت برای دخالت در زمینه های 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 ایده ای نسبتاً 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 عدم مسئولیت دولت در قبال زیان‌های وارد شده کم‌رنگ شد.

بنابراین، به صورت ابتدایی در کشورهایمانند 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 گردید (غمامی ۱۳۷۶: ۱۸).

در انگلستان برای 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 انجام وظیفه ایجاد می‌کردند، شخصاً مسئول بودند، اما براساس این قانون ملکه (پادشاه) ضامن تقصیر و خطاهای خود و کارگزارانش شد (Walker 1980: 110).

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, 1964) و نیز قانون حقوق بشر (Human Rights Act 1998) اشاره کرد. همچنین، در این زمینه باید به قوانین و مقرراتی که شورای اروپا یا اتحادیه اروپایی در حدود اختیاراتشان وضع کرده‌اند و برای دولت‌هایی مانند انگلستان الزام‌آور شده است توجه کرد. این قوانین و مقررات به همراه رویه قضایی در انگلستان که به راحتی باتوجه به مقتضیات تغییرپذیرند، می‌تواند راه‌کارهای 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 همان گونه که به جبران خسارت علیه شهروند عادی حکم می‌کنند، در مورد سلطنت و مأموران سلطنت نیز به همان صورت عمل کنند (Street 1953: 141).

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 که در حدود اختیاراتش است، ارائه نماید. 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 قرار دادن تمامی اوضاع و احوال پرونده و اقناع دادگاه در مورد رضایت خواهان همراه شده است (Birkinshaw 2000: 473).

بنابراین، در قوانین نظام حقوقی انگلستان به طور صریح به مسئولیت مدنی دولت در قبال زیان‌ها و خسارت‌های ناشی از اعمال دولتی اشاره شده است، اما همان‌طور که پیش از این گفته شد، در نظام حقوقی انگلستان قانون نقش ثانوی و فرعی دارد و 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 شبه جرم در مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی انگلستان

با مطالعه و بررسی نظام حقوقی انگلستان در زمینه مسئولیت مدنی، و به ویژه رویه قضایی، به مفهوم وسیعی از اصطلاح شبه جرم (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، و ... اشاره کرد.

علاوه بر این شبه جرم‌هایی که به صورت تخلف و جرم مشخص‌اند، تخلفات دیگری نیز وجود دارند که در قالب مفهوم شبه جرم قرار می‌گیرند؛ این شبه جرم‌ها 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، و ... (Clive 2004: 535).



به هر حال، مقامات عمومی و از جمله وزرای سلطنتی از قوانین عمومی راجع به شبه جرم 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 می کنند، همانند دیگر افراد از نظر تجاوز، آزار و اذیت، مسامحه، و ... مسئول اند. این یک بُعد اساسی از حاکمیت قانون است. به همین ترتیب، آنها موضوع قوانین عادی رئیس و رئیس اند که در آن کارفرما مسئول اعمالی است که مستخدمان در زمینه استخدام انجام داده اند (Wade 2000: 737).

امروزه مفهوم شبه جرم سبب شده است که در بسیاری از موارد مربوط به مسئولیت مدنی دولت، حتی زمانی که عنوان خاصی برای مسئولیت وجود ندارد، 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 وجود ندارد؛ این مسئولیت مربوط به مواردی است که حتی مأمور مرتکب هیچ گونه تقصیری در انجام وظایف خویش نشده و فقط در نتیجه نقض وظایف مرتکب محسوب می گردد. بنابراین، ذیل این عنوان در حقوق انگلستان حوزه مسئولیت مدنی و از جمله مسئولیت مدنی دولت گسترده تر شده است.

بر اساس این مفهوم برخی از مهم ترین شبه جرم های مطرح را در حوزه مسئولیت مدنی دولت در حقوق انگلستان بررسی می کنیم.

### ۳.۲.۲ عنصر تقصیر در مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی انگلستان

همان طور که گفته شد، تقصیر یکی از ارکان مهم مسئولیت مدنی است؛ چنان که بسیاری از قوانین مربوط به مسئولیت مدنی وجود عنصر تقصیر را به عنوان عامل اصلی در تحقق مسئولیت مدنی مطرح کرده اند. بنابراین، تقصیر می تواند عاملی مهم و تأثیرگذار در این زمینه محسوب شود و نمی توان انتظار داشت که قانون کاری را که از روی مسامحه و تقصیر انجام شده است مجاز بداند. در بسیاری از موارد، صرف به کارگیری قوانین عادی مربوط به تقصیر در تصمیمات اداری گرایشی صلاح دیدی وجود دارد و در تصمیمات مختلف، فقط به علت وجود یک تقصیر به این امر متوسل شده اند (ibid.: 745).

به هر حال، نهادهای عمومی نیز، مانند افراد خصوصی (غیر دولتی)، ممکن است در قبال تقصیر مسئول قلمداد شوند؛ در این صورت، فرد شاکی باید ثابت کند که خواننده یک تعهد حمایتی را در مورد او نقض کرده است و این نقض باعث آسیب و ضررهای قابل جبران

شده است. تقصیر در مقابل یک تعهد حمایتی / مراقبتی (duty of care) به منزله یک پیش‌فرض در زمینه انجام وظایف اداری و دولتی در بسیاری از موارد رسیدگی باعث توسعه رده‌هایی از تقصیر شده است (Clive 2004: 496).

البته این امری جدید محسوب می‌گردد، چراکه در گذشته دادگاه‌ها درباره توسعه مسئولیت در حوزه های جدید و در نتیجه، اعمال تعهدات حمایتی حقوق عرفی در زمینه فعالیت‌های اجرایی، در زمانی که هیچ تکلیف و تعهدی مشخص نشده بود، بی‌میل بوده‌اند (ibid.: 497).

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 به وجود می‌آید و این‌که آسیب وارده یک 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؛ و ۳. نقض تعهد مربوط به مراقبت (حمایت) باعث ضرر و زیان و خسارت مدعی شده باشد. موارد فراوانی از پرونده‌هایی وجود دارد که افراد خصوصی به‌طور موفقیت‌آمیزی تقصیر مقامات عمومی را به اثبات رسانده‌اند (Leyland and Anthony 2005: 504).

نکته قابل توجه در زمینه اثبات تقصیر به منظور جبران خسارت توسط دولت این است که جلوگیری از ورود زیان‌های اقتصادی به‌طور کلی در محدوده تقصیر قابل جبران نیست و دادگاه‌ها معمولاً به ندرت به تقصیری که موجب جلوگیری از ورود زیان‌های اقتصادی به جامعه شده است ترتیب اثر می‌دهند و تعهد و مسئولیتی برای مأمور یا نهاد دولتی قائل نیستند. چنان‌که مجلس لردها در پرونده‌ای (Murphy v. Brentwood, District Council, 1990) عقیده داشت که بر مبنای تقصیر در وظایفی که سبب حصول اطمینان از رعایت اصول ساختمان‌سازی و جلوگیری از ضررهای اقتصادی شده است نمی‌تواند به مسئولیت یک نهاد دولتی قائل باشد (Clive 2004: 535).

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 معنای غیر معقول بودن یک عمل از منظر اجتماعی ملاکی برای سنجش تقصیر و میزان آن محسوب می‌شود (Leyland and Anthony 2005: 505).

## 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 حکم به جبران خسارت از طرف دولت صادر می‌کنند. از جمله در مواردی مانند تجاوز از اختیارات قانونی، مسئولیت در قبال اعمال افراد مادون، مصونیت قانونی، و ...؛ در زمینه سوءاستفاده از اختیارات (*ultra vires*) حتی زمانی که شبه‌جرم‌هایی مانند تقصیر ارتکاب نیافته است، اگر مقامات عمومی به علت عناد و دشمنی یا اشتباه محرز مرتکب زانی شوند، مسئول جبران خسارت وارده خواهند بود. این شبه‌جرمی است که به آن سوءاستفاده از اختیارات اطلاق می‌گردد. در رویه قضایی نیز این امر مورد پذیرش قرار گرفته است (Wade 2000: 768).

از جمله 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 این‌گونه سوءاستفاده‌ها را مبنای مسئولیت قرار داده است (Clive 2004: 531).

بنابراین، سوءاستفاده از اختیارات قانونی در ادارات عمومی شبه‌جرمی است منحصر به مقامات عمومی، که حاکی از سوءاستفاده‌های عمومی و نادرست کارگزاران دولتی یا مقامات عمومی از قدرت است. چنین سوءاستفاده‌ای ممکن است در جایی به وجود آید که عملی با حالت کینه جویانه، یعنی با هدف آسیب‌زدن به فرد، انجام گرفته است. منشأ این اصل در پرونده‌ای (*Case of Ashby v. white*) است که در ۱۷۰۳ م مورد قضاوت قرار گرفت. در این پرونده خواهان متحمل زیان‌هایی ناشی از 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.: 512).

در باره مصونیت قضایی قضات دادگاه‌ها قابل ذکر است که این قضات مصونیت خاصی در مورد اعمال مربوط به شبه‌جرم دارند؛ چراکه موضوع مربوط به تقویت استقلال آنهاست و باعث می‌شود که تصمیماتشان را با ترس از مسئولیت شخصی به‌خوبی اتخاذ نکنند. بنابراین، حتی اگر دلیلی اقامه شود که آنها از روی سوءنیت عمل کرده‌اند، باید اثبات گردد. اما چنانچه قضات از روی دشمنی یا سوءنیت و بدون دلیل معقول پا از اختیارات قضایی خود فراتر نهاده و بدین وسیله مرتکب شبه‌جرم شوند، مسئول خواهند بود. البته اگر این امر

در خصوص قضات دادگاه‌های پایین‌تر باشد، بیش‌تر کنترل و نظارت می‌گردد و در صورت هرگونه ارتکاب شبه‌جرمی مسئول خسارات وارده خواهند بود (Wade 2000: 780).

در مورد مسئولیت در برابر اقدامات شخص ثالث باید گفت که خواننده در برابر خساراتی که بر اثر اقدامات اشخاص ثالث به وجود آمده‌اند مسئول نیست، هرچند در این خصوص هم برای افراد شخصی و هم نهادهای عمومی استثنائاتی وجود دارد؛ یکی از وضعیت‌هایی که چنین تعهدی به‌میان می‌آید زمانی است که مقام عمومی بر فعالیت‌ها و اقدامات شخص ثالث اعمال کنترل می‌کند؛ مثلاً، در این مورد می‌توان از اعمال کنترل فیزیکی از طرف پلیس بر افراد تحت حفاظت نام برد. در یک پرونده (Dorset Yacht co. v. Home Office, 1970) جوان متخلفی که از کانون اصلاح و تربیت گریخته بود، باعث وارد شدن خساراتی به اموال مجاور گردید، ولی مجلس لردان هیچ تعهدی برای مأمور محافظ او، که مسئول جلوگیری از گریز او بود، قائل نشد (Clive 2004: 512).

در خصوص مسئولیت در قبال افراد مادون در قانون پلیس مصوب ۱۹۶۴ م مقرر شده است که یک افسر پلیس شخصاً در قبال هرگونه شبه‌جرمی که اعمال کند مسئول است. رئیس پلیس به‌نیابت از پلیس‌هایی که تحت امر او عمل می‌کنند، مسئول شناخته می‌شود؛ اما چنانچه آن پلیس‌ها عملی انجام دهند که مرتبط با وظیفه پلیسی آنها نیست و به‌عنوان یک وظیفه پلیسی مورد توجه نباشد و ناصحیح باشد، مسئولیت زیان‌های حاصل شده از آن برعهده مباشر خواهد بود؛ حتی در صورتی که افراد مأمور دولت شبه‌جرمی را که شامل یک عمل ظالمانه یا غیرقانونی است، مرتکب شوند به خسارت‌های تنبیهی (exemplary damages) نیز محکوم خواهند شد (ibid.: 534).

علاوه‌براین‌ها، رویه‌های قضایی در حقوق انگلستان مسئولیت مدنی مقامات عمومی یا اداری را در برابر شکست طرح‌های عمومی و به‌عبارتی، اعمال حاکمیت به‌رسمیت نشناخته‌اند؛ چراکه به افراد معینی در این خصوص زیان وارد نشده است و هدف از این اعمال نیز توسعه در زمینه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی و ... است (ibid.: 510). 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 به‌عنوان یکی از عوامل رافع مسئولیت مدنی به‌رسمیت شناخته شده است (غمامی ۱۳۷۶: ۱۱۸). به‌هرحال، 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 به‌سمت پاسخ‌گوبودن دولت در هر وضعیتی است. در دهه‌های گذشته مرجع

تشخیص منفعت عمومی در حقوق انگلستان قضات شناخته شده بودند که مرجعی بی طرف اند و بنابراین صرف ادعای دولت مبتنی بر استناد به اعمال حاکمیت کفایت نمی کند تا دولت از پاسخ گویی و مسئولیت شانه خالی کند و باید در هر صورت پاسخ گو باشد (زارعی ۱۳۸۴: ۷۲-۸۵).

### ۳. مراجع صالح رسیدگی کننده به دعوای مسئولیت مدنی دولت

#### ۱.۳ مراجع صلاحیت دار رسیدگی کننده به دعوای مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران

به طور کلی، در سازمان قضایی ایران مراجع به دو قسم مراجع عمومی و مراجع اختصاصی تقسیم می شوند. مراجع عمومی همان مراجع یا دادگاه هایی هستند که صلاحیت رسیدگی به تمامی دعوای، اعم از حقوقی و کیفری، را دارند؛ به جز مواردی که قانون گذار آن ها را به طور صریح در صلاحیت مراجع اختصاصی قرار داده است.

رسیدگی به موضوع مسئولیت مدنی در ایران را نیز می توان به تبع این تقسیم بندی در دو گونه مراجع عمومی و اختصاصی پی گیری کرد.

#### ۱.۱.۳ مراجع اختصاصی رسیدگی کننده

در این قسمت دو نوع از مراجع اختصاصی مرتبط با دعوای مسئولیت مدنی دولت را بررسی می کنیم:

##### الف) دیوان عدالت اداری

در اصل یک صد و هفتاد و سوم قانون اساسی آمده است:

به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات، و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آن ها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می کند.

همان طور که در این اصل آمده است، این دیوان صلاحیت و اختیارات گسترده ای برای رسیدگی به اعمال و تصمیمات مأموران نهادها و سازمان های دولتی دارد. در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲، 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» 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 عدم صلاحیت مرجع مربوط یا سوءاستفاده از اختیارات قانونی قلمرو عام اختیارات دیوان را محدود ساخته است؛ چنان‌که رسیدگی دیوان فقط به اعمال تقصیرآمیز دولت یا به‌طور عام خطای اداری دولت محدود می‌گردد (غمامی ۱۳۷۶: ۱۳۵).

بنابراین صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت مطلق نیست؛ مثلاً، هرگاه به موجب قانون تقصیر سازمان دولتی در انجام عمل زیان‌بار از ناحیه کارمندان مفروض باشد، نیازی به طرح دعوی در دیوان 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 ناشی از 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 مقید به ضمان قهری یا مسئولیت مدنی دولت به معنای خاص است. البته طبق تبصره یک ماده ۱۰ این قانون رسیدگی به آن و تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص یادشده در این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف در صلاحیت دادگاه عمومی است.

شایان ذکر است که فقط اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند در شعب دیوان در جایگاه خواهان قرار گیرند، چراکه طبق رأی وحدت‌رویه ۳۷-۳۸-۳۹ هیئت عمومی دیوان عدالت مصوب ۱۳۶۸/۰۷/۱۰:

نظریه این که 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 می گردد و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان (قانون مصوب ۱۳۶۰) و نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می باشند. علی هذا، شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی باشد (منصور ۱۳۹۲: ۱۲).

درباره اعتراض به مقررات و نظامات دولتی و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در هیئت عمومی دیوان طبق ذیل اصل یک صد و هفتادم قانون اساسی «هرکس» اعم از اشخاص حقیقی یا حقوق خصوصی و حقوق عمومی می تواند ابطال مقررات مخالف با 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 هستند، چنان چه شعبه رسیدگی کننده تشخیص دهد که این اعمال موجب تضییع حقوق اشخاص شده اند، 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 می کند. این حکم با مسئولیت مدنی تفاوت دارد.

برخی معتقدند که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعوی تخلف دستگاه های دولتی را از قواعد حقوق عمومی دارد (صدرالحافظی ۱۳۷۲: ۱۷۳).

### ب) کمیسیون های استانی و ملی جبران خسارت قضایی

از دیگر مراجع اختصاصی در زمینه رسیدگی به مسئولیت مدنی دولت کمیسیون های 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 (دادگاه های عمومی)

### الف) صلاحیت عام محاکم عمومی

صلاحیت محاکم عمومی عام و صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعوی 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 و بنابراین نباید با قوانین و تفاسیر مبهم اصل و صلاحیت‌ها تغییر پیدا کند.

در مورد مسئولیت مدنی دولت نیز 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 مبنای باید حکم به عدم مسئولیت یا مسئولیت هم‌راه با جبران ضرر و زیان صادر کنند (غمامی ۱۳۷۶: ۱۳۵).

علاوه بر این، دادگاه‌ها طبق صلاحیت عام خود در مواردی نیز مانند ورود ضرر و زیان به حقوق عینی افراد توسط نهادها و افراد مأمور 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 دارند.

**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 وارده 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 یک جانبه دستگاه های دولتی یا اعمال اداری آنها اعم از اعمال و تصمیمات موردی و انفرادی یا تصمیمات عام الشمول است. بنابراین احراز تخلف دستگاه های دولتی و شهرداری ها توسط دیوان عدالت اداری را نیز باید با توجه به صلاحیت دیوان در نظر گرفت. بدین معنی 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 پی آمد تصمیم دیوان عدالت اداری رسیدگی محاکم عمومی موضوعیت پیدا می کند. اما زمانی که اساساً فعل یا ترک فعل یا تصمیم اداره موضوع بحث نیست و ذی نفع مدعی غیرقانونی بودن اقدام اداره نمی شود، مثلاً، زمانی که اداره اراضی اشخاص را تملک می کند، اعم از این که تملک قانونی یا غیرقانونی باشد، ولی ذی نفع صرفاً خسارت ناشی از آن را مطالبه می کند 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 به طور طبیعی خسارت قابل مطالبه ای را به اشخاص وارد می کند باز هم دادگاه های عمومی مرجع رسیدگی به اساس استحقاق اشخاص و میزان آن هستند (امامی ۱۳۸۸: ۱۷۸).

## ۲.۳ مراجع صلاحیت دار رسیدگی کننده به دعاوی مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی انگلستان

قوة قضائیه و به طور خاص مراجع و دادگاه های رسیدگی به دعاوی در نظام حقوقی انگلستان اهمیت و شأن بالایی دارند؛ چراکه در تاریخ این کشور حقوق عرفی مشترک و حقوق مربوط به انصاف را دادگاه ها و مراجع قضایی ایجاد کرده اند و توسعه داده اند؛ بنابراین، دادگاه ها و مراجع قضایی عالی در انگلستان از شأن و جایگاهی به اندازه قوة مقننه و مجریه برخوردارند. از سوی دیگر، به علت حمایت گسترده دادگاه ها از حقوق و آزادی های

فردی افکار عمومی در انگلستان همواره به نقش مثبت یک قوه قضائیه حقیقی، مستقل، و بی‌طرف در برابر قوه مجریه و مقننه اعتقاد داشته‌اند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۸۵: ۱۱۵). از این رو، ویژگی‌ها و ساختار قوه قضائیه را در انگلستان بررسی می‌کنیم.

### ۱.۲.۳ ساختار قوه قضائیه در انگلستان

قوه قضائیه در انگلستان ویژگی‌های خاصی دارد؛ از جمله این که:

۱. طبق یک اصل کلی، با عنوان تجدیدنظر قضایی، در انگلستان قوه قضائیه مرجع اصلی رسیدگی به تمامی دعاوی و شکایت‌ها اعم از مدنی، کیفری، و اداری در این کشور است.

۲. در کنار دادگاه‌ها، دستگاهی به نام دادسرا که نماینده قانون و قوه مجریه باشد وجود ندارد؛ چراکه در این نظام حقوقی وجود دادسرا مغایر با اصل تساوی طرفین دعوی در پیش‌گاه عدالت است. تشکیلات قضایی، به‌علت نبود وزیر دادگستری، در اختیار مهرداد سلطنتی یا قاضی‌القضات، به‌منزله 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 با عنوان 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 شبه‌قضایی نیز وجود دارند که عهده‌دار رسیدگی به شکایات و اختلافات اداری‌اند. 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 که از لحاظ صلاحیت، در مقایسه با دادگاه‌های عالی که دارای صلاحیت عام هستند در درجه دوم اهمیت قرار دارند، شامل دادگاه‌های کانتی و دادگاه‌های ماجستری است. 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 به‌علت افزایش اختلافات و شکایات اداری، تعداد کمیسیون‌ها و مراجع شبه‌قضایی 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 یک اصل مهم پذیرفته شده است، تمامی احکام و آرای صادره از کمیسیون ها و دادگاه های اداری اختصاصی در آخرین مرحله در دادگاه های قضایی بالاتر، یعنی در دادگاه عدالت قابل تجدیدنظر است و از سوی دیگر، در کمیسیون های اداری اختصاصی، تعدادی از قضات قوه قضائیه مشارکت می کنند و رسیدگی و دادرسی اداری طبق آیین دادرسی اداری، که کم و بیش متأثر از آیین دادرسی قضایی است، صورت می گیرد (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۸۵: ۱۲۵). به موجب قانون اجازه اقامه دعوی علیه دولت، مصوب ۱۹۴۷ م، به دادگاه های اداری حق داده شد به شکایات مردم علیه سازمان های اداری دولت رسیدگی کنند و نیز به موجب قانون دادگاه ها و تحقیقات اداری، مصوب ۱۹۵۸ م، شورایی به نام شورای دادگاه های اداری زیر نظر ریاست قوه قضائیه وظیفه نظارت بر اجرا و هماهنگ ساختن وظایف این دادگاه ها را برعهده دارد.

طبق قانون ۱۹۴۷ م، درمورد اجازه اقامه دعوی علیه دولت، شخص زیان دیده می تواند به این کمیسیون های اداری مراجعه کند و مستقیماً علیه حکومت مرکزی یا دولت محلی و مأموران آن ها طرح دعوی کند و مطابق با مسئولیت دولت طبق 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 می توانند 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 زیان های وارده برآیند. هم چنین، باید عمل یا تصمیم اداری، علاوه بر عدم تجاوز از اختیارات توسط مقامات مربوطه، معقول باشد. غیرمعقول بودن تصمیمات نوعی سوءاستفاده از قدرت نیز محسوب می شود و موجب می شود 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 دادگاه های قضایی است تا هیچ مقام دولتی نتواند از اختیارات خود تجاوز کند یا از آن ها سوءاستفاده نماید. علاوه بر این، دادگاه ها و مراجع می توانند 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، حکم به نقض یا لغو آن صادر کنند (طباطبایی مؤتمنی ۱۳۸۵: ۱۳۲-۱۳۳).

#### ۴. نتیجه‌گیری

با آن‌که اصل مسئولیت مدنی دولت در اکثر کشورها یک اصل پذیرفته‌شده است، ولی این اصل شامل همه اعمال دولت نمی‌شود و این تحول که در زمینه مسئولیت مدنی دولت مطرح شده است در همه زمینه‌ها به یک اندازه پیشرفت نداشته است، 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 نظرات ارائه‌شده در نظام حقوقی ایران، مبنای مسئولیت دولت در امور اداری مبتنی بر نظریه خطاست و این‌که دولت و مؤسسات عمومی فقط در صورتی مسئول جبران خسارات ناشی از اعمال کارکنان خود هستند 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. با این همه، اخیراً قانون آیین دادرسی کیفری ایران، مصوب ۱۳۹۲، که در مورد مسئولیت قوه قضائیه اصل را بر مسئولیت مدنی دولت گذاشته است، نقطه عطفی در نظام حقوقی ایران به‌شمار 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*، 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.

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

Birkinshaw, Patrick (2003), *European Public Law*, First Edition, Cambridge University Press.

Clive Lewis, Thomson (2004), *Judicial Remedies in Public Law*, Third Edition, Sweet & Maxwell.

Leyland, Peter and Gordon Anthony (2016), *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press.

Street, Harry (1953), *Governmental Liability (A Comparative Study)*, London: Cambridge University Press.

Wade, William and Christopher Forsyth (2000), *Administrative Law*, Eighth Edition, Oxford University Press.

Walker, M. David (1980), *The Oxford Companion to Law*, Oxford: Clarendon Press.