

نقش شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی ناشی از تخلف دولت

حسین آئینه‌نگینی / استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

h.negini@modares.ac.ir  orcid.org/0009-0008-6178-1296

abrishamirad@semnan.ac.ir

محمدامین ابریشمی‌راد / استادیار گروه حقوق دانشگاه سمنان، سمنان، ایران

 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۰۱ - پذیرش ۱۴۰۰/۰۹/۱۰

چکیده

تعیین مرجع صالح جهت رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، از جمله موضوعاتی است که در سیر تطور نظام حقوقی و قضایی ایران با تحولات زیادی همراه بوده است. مستند به تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، صلاحیت تصدیق ورود خسارت در مواردی که شاکی معتقد است در پی تخلف دولت به او خسارت وارد شده است، تلویحاً از صلاحیت دیوان خارج شد و همچون «تعیین میزان خسارت» در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قرار گرفت. در قالب پژوهشی توصیفی - تحلیلی، با ارزیابی اصلاح صورت گرفته، این اقدام قانون‌گذار گامی روبه عقب در جهت سپردن همه مراحل دادرسی مردم از دولت به دیوان عدالت اداری ارزیابی شد و سازوکار مذکور مغایر با اصل ۱۷۳ قانون اساسی، که «احقاق حقوق مردم» را در صلاحیت دیوان دانسته است و نیز مغایر با برخی از اصول دادرسی مطلوب، همچون «جلوگیری از اطاله دادرسی» و «تضمین تخصص‌گرایی در رسیدگی‌های قضایی»، قلمداد شد. لذا پیشنهاد شد تا در اصلاحات آتی، در این موارد رسیدگی به کلیه مراحل دعاوی مسئولیت مدنی دولت، اعم از «حراز تخلف»، «تصدیق ورود خسارت» و «تعیین میزان خسارت» و حتی «اجرای حکم مذکور»، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گیرد.

کلیدواژه‌ها: مسئولیت مدنی دولت، مسئولیت ناشی از تخلف، شعب دیوان عدالت اداری، تصدیق خسارت، احقاق حقوق، اعمال اداری موردی.

مسئولیت مدنی در مفهوم ماهوی، به «الزام واردکننده زیان به جبران خسارت وارده» گفته می‌شود. این اصطلاح در مفهوم شکلی، به مجموعه قواعدی اطلاق می‌شود که فاعل زیان را به جبران خسارات وارده ملزم می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۹۳، ج ۱، ص ۳۴). برخی، مسئولیت مدنی را رابطه‌ای حقوقی محسوب می‌کنند که به موجب آن، یکی در برابر دیگری مکلف به جبران خسارت وارده شود (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱، ج ۱، ص ۳۵۰). در این زمینه، ورود ضرر و به تبع آن ایجاد مسئولیت مدنی، مختص اشخاص حقیقی نیست و چه بسا از ناحیه اشخاص حقوقی مانند دولت نیز ضرری متوجه افراد شود و مسئولیت مدنی بر عهده دولت یا کارمند دولت قرار گیرد. اگرچه مسئولیت مدنی دولت امری بعید و دور از ذهن نیست، اما اصل «عدم مسئولیت دولت» تا قرن‌ها بر افکار نویسندگان و متفکران و به تبع آن بر اذهان عمومی جامعه سایه افکنده بود. در نظام حقوقی ایران نیز قاعده عدم مسئولیت دولت از سابقه‌ای طولانی برخوردار است. مبتنی بر همین قاعده، اصل ۴۴ متمم قانون اساسی مشروطه شخص شاه را مبرا از هرگونه مسئولیت قلمداد کرده بود. از قرن نوزدهم با پیدایش نظرات جدید بود که اصل «عدم مسئولیت دولت» جای خود را به اصل «مسئولیت دولت» داد (هاشمی، ۱۳۸۹، ج ۲، ص ۴۰۳). از این رو در نظام حقوقی ایران نیز در قوانین مختلف همچون ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی - مصوب ۱۳۳۹ - مسئولیت مدنی دولت در مواردی پیش‌بینی شد. لذا امروزه موضوع مسئولیت مدنی دولت یکی از موضوعات مهم حقوق اداری محسوب می‌شود و در ذیل آن، موضوعاتی همچون مبنای مسئولیت دولت، طریق تفکیک مسئولیت دولت و کارمند دولت، ارکان مسئولیت مدنی دولت و دیگر موضوعات مربوطه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

فارغ از ابعاد و مبانی حقوقی مسئولیت مدنی مراجع دولتی و کارمندان آنها که در جای خود نیازمند بررسی و تفصیل است، یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که در این زمینه به تحقیق نیاز دارد، موضوع محکمه صالح جهت رسیدگی به دعاوی راجع به مسئولیت مدنی ناشی از اعمال اداری است. در این زمینه، باید توجه کرد که با توجه به تقسیم اعمال دولت به دو نوع اعمال نوعی و موردی در قانون دیوان و اینکه حسب مورد هریک از آنها می‌توانند موجبات مسئولیت مدنی دولت را فراهم کنند، در این تحقیق بناست تا به بررسی صلاحیت شعب دیوان نسبت به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، که ناشی از اعمال اداری موردی نهادهای دولتی و کارمندان آنهاست، پرداخته شود. از سوی دیگر، با اینکه موضوع مسئولیت مدنی و مرجع صالح جهت رسیدگی به این قسم از دعاوی بسیار گسترده است و می‌تواند وضعیت‌ها و حالات مختلف را شامل شود، در این تحقیق با عنایت به تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان، تنها بر موضوع مسئولیت مدنی دولت در فرض «وقوع تخلف» در تصمیمات و اقدامات موردی واحدهای دولتی و مأموران آنها تمرکز خواهد شد. با این مقدمه، آسیب‌شناسی تبصره مذکور به منظور تعیین مرجع صالح جهت رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت در فرض مذکور ضروری است. لذا این مقاله در نظر دارد تا

با شیوه‌ای توصیفی - تحلیلی به این سؤال پاسخ دهد که آیا نحوه تعیین مرجع صالح جهت رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان، منطبق با قانون اساسی و اصول حقوقی است؟ فرضیه نویسندگان این تحقیق آن است که مبتنی بر الگوی پذیرفته شده در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و اصول حقوقی مختلف، در صورت اثبات تخلف دولت و کارمندان دولت در شعب دیوان، باید به موضوع تصدیق خسارت، تعیین میزان خسارت و حتی اجرای حکم نیز در دیوان عدالت اداری رسیدگی شود.

در خصوص پیشینه این موضوع باید گفت که هرچند در خصوص مبانی و اقتضات مسئولیت مدنی دولت، کتب و مقالات متعددی نوشته شده است، اما پرداختن به موضوع تعیین مرجع صالح به منظور رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، همچنان جای کار دارد. در این خصوص، فارغ از کتب مربوط به حوزه حقوق اداری یا دیوان عدالت اداری که به صورت پراکنده و مختصر به بررسی این موضوع پرداخته‌اند، از جمله مهم‌ترین نوشته‌هایی که اختصاصاً به موضوع مرجع صالح جهت رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت پرداخته‌اند، مقاله «مرجع صالح برای رسیدگی به دعوی مسئولیت به طرفیت دولت» (کاشانی، ۱۳۹۵)، مقاله «تحلیلی تاریخی بر دوگانگی فرایند رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی به طرفیت دولت در حقوق ایران» (آقایی طوق، ۱۳۹۸) و مقاله «تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت» (جلالی و همکاران، ۱۳۹۵) است. با وجود مقالات مورداشاره، دیدگاه نویسندگان این مقاله در مورد مرجع صالح جهت رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، با نظر طرح شده در مقاله کاشانی کاملاً متفاوت است. از سوی دیگر، مقاله آقایی طوق بیشتر به بررسی زمینه‌های تاریخی شکل‌گیری چنین فرایندی نظر دارد؛ حال آنکه در این مقاله، نویسندگان صرفاً موضوع را پس از انقلاب اسلامی بررسی کرده‌اند؛ از سوی دیگر، در کنار بررسی و نقد رویه قانون‌گذاری در این زمینه به صورت تفصیلی، رویه قضایی را نیز بررسی کرده‌اند. همچنین در مقاله جلالی و همکاران و سایر مقالات مذکور، اساساً به موضوع «مسئولیت مدنی دولت» به صورت کلان توجه شده است؛ حال آنکه این مقاله تنها ناظر به آن قسمت از مسئولیت مدنی دولت که ناشی از تخلف دولت باشد، نظر داشته است. از این جهت، این اثر می‌تواند در تکمیل مطالعات انجام شده در این زمینه واجد اثر مثبت باشد. ضمن اینکه نویسندگان این تحقیق با عطف توجه به استدلالات موجود در خصوص این موضوع، تلاش داشته‌اند تا با طرح استدلال‌های متفاوت و جدید به بررسی این موضوع بپردازند؛ از این جهت، این مقاله دارای دستاوردهای جدید و مفیدی برای نظام حقوقی خواهد بود و می‌تواند مقدمات حصول بلوغ حقوقی و تصمیم‌گیری قانونی در این زمینه را فراهم کند.

در انجام این تحقیق، ابتدا مفاد قوانین و رویه قضایی در زمینه مرجع صالح جهت رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر سیر تاریخی تبیین می‌شود (بند ۱)؛ در ادامه، رویکرد قانون‌گذار عادی و رویه قضایی مبتنی بر قانون اساسی و اصول دادرسی مطلوب مورد نقد و تحلیل قرار می‌گیرد (بند ۲) تا از این رهگذر، ضمن بررسی میزان

انطباق رویه قانون‌گذار عادی با قانون اساسی و اصول دادرسی مطلوب، مرجع صالح جهت رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران مشخص شود.

۱. مرجع رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت در قوانین و رویه قضایی

نظارت قضایی بر اعمال دولت‌ها در نظام‌های سیاسی مختلف، تابع الگوهای مختلفی است. بررسی نظام‌های حقوقی معاصر گویای آن است که الگوی دادگاه‌های اختصاصی و الگوی دادگاه‌های عمومی رایج‌ترین الگوها در این زمینه محسوب می‌شوند (ابریشمی‌راد، ۱۳۹۹، ص ۳۴). در تقسیم‌بندی مشابه، برخی الگوهای نظارت قضایی را به الگوی نظارت قضایی تک‌پایه و الگوی نظارت قضایی دوپایه تقسیم کرده‌اند (زارعی و مولایی، ۱۳۹۲). همچنین در جای دیگر، از الگوی متمرکز نظارت قضایی و الگوی غیرمتمرکز نظارت قضایی یاد شده است (زارعی و مرکز‌المیری، ۱۳۸۴). در تقسیم‌بندی‌های ذکر شده، یکی از مهم‌ترین ملاک‌های موردنظر آن است که به دعاوی راجع به دولت (اداره) و دعاوی خصوصی، به‌صورت یکسان رسیدگی می‌شود یا رسیدگی به این دعاوی، از نظر مرجع رسیدگی‌کننده یا آیین دادرسی متفاوت است.

در نظام جمهوری اسلامی ایران، مستند به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها» پیش‌بینی شده است. مستند به این اصل، علی‌الاصول باید دعاوی راجع به اداره در این مرجع اختصاصی رسیدگی شوند و دادگاه‌های عمومی مرجع رسیدگی به سایر دعاوی باشند (اصل ۱۵۹). براین اساس، مبتنی بر ظاهر قانون اساسی، نظام دادرسی جمهوری اسلامی ایران بیشتر واجد صبغه نظام دوگانه قضایی است.

با تبیین نقش دیوان عدالت اداری در نظام قضایی ایران و با عطف توجه به این مطلب که ممکن است به‌واسطه تخلف مراجع دولتی و کارمندان آنها ضرر و زیان به مردم وارد شود، این‌گونه به‌نظر می‌رسد که مبتنی بر صلاحیت‌های مقرر برای دیوان عدالت اداری در قانون اساسی، در خصوص صلاحیت این نهاد جهت رسیدگی به این دسته از دعاوی نباید تردیدی وجود داشته باشد. این درحالی است که بررسی قوانین و رویه قضایی کشور در زمینه نحوه رسیدگی به این قبیل دعاوی، گویای نتایج متفاوتی است که در ادامه به تبیین آن پرداخته خواهد شد.

۱-۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری مبتنی بر قوانین مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵

در بندهای «الف» و «ب» ماده ۱۱ قانون سال ۱۳۶۰ و بندهای «الف» و «ب» ماده ۱۳ قانون سال ۱۳۸۵، رسیدگی به مطلق «تصمیمات و اقدامات» واحدهای دولتی یا مأمورین آنها در صلاحیت شعب دیوان قرار گرفته بود. مبتنی بر مواد مذکور، تردیدی نیست که رسیدگی به تصمیمات و اقدامات موردی موجد خسارت در صلاحیت شعب دیوان بوده است. در این زمینه، تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون سال ۱۳۶۰ و تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون سال ۱۳۸۵

که تعیین «میزان خسارت وارده» از ناحیه واحدها و مأمورین دولتی پس از «تصدیق دیوان» را در صلاحیت دادگاه عمومی قرار داده بود، مؤید صلاحیت دیوان جهت «تصدیق ورود خسارت» ناشی از مطلق تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های دولتی (اعم از متخلفانه یا غیرمتخلفانه بودن آنها) بوده است. بنابراین، بر طبق قوانین ذکرشده، چه در فرض بروز تخلف و چه در فرض عدم بروز تخلف، دیوان صلاحیت تصدیق خسارت ناشی از اقدامات و تصمیمات مأمورین و واحدهای دولتی را بر عهده داشته و تنها تعیین میزان خسارت بر عهده دادگاه عمومی بوده است. به عبارتی، با فرض اینکه دعاوی مسئولیت مدنی دولت ناشی از تخلف، متشکل از مراحل «احراز وقوع تخلف»، «تصدیق ورود خسارت به واسطه تخلف»، «تعیین میزان خسارت» و درنهایت، «جبران خسارت» باشد، به موجب قوانین مورد اشاره، دو مرحله احراز وقوع تخلف و تصدیق ورود خسارت به واسطه تخلف، باید توسط دیوان صورت می‌گرفت و پس از آن، موضوع جهت تعیین میزان خسارت و درنهایت جبران خسارت (اجرای حکم) به دادگاه عمومی ارسال می‌شد.

رویه قضایی غالب دیوان عدالت اداری در دوره مورد اشاره نیز گواه بر پذیرش این نظر بوده است که در ادامه به مصادیقی از آن اشاره خواهد شد.
نمونه دادنامه:

- در رأی وحدت رویه شماره ۱۴۲۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، این‌گونه مقرر شده است:

... تصدیق ورود خسارت از طرف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، موضوع تبصره ۱ آن ماده مستلزم تحقق و اجتماع ارکان و عناصر اصولی مثبت توجه مسئولیت مدنی مشتمل بر ارتکاب فعل یا ترک فعل خلاف قانون، ورود خسارت و وجود رابطه سببیت بلاواسطه و مستقیم بین عناصر مذکور است و به بیان دیگر...، تصدیق ورود خسارت و توجه مسئولیت مدنی ناشی از آن به اشخاص فوق‌الذکر، منوط بر آن است که تصمیمات یا اقدامات یا... به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا... موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم شده باشند... .

- در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۲۲۲۷ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۲ شعبه ۳۱ بدوی دیوان عدالت اداری مقرر شده است:

... خوانده [شهرداری] وفق لایحه ثبوت به شماره...، مرقوم داشته: علت عمده ورود خسارت به منزل خواهان، عدم رعایت مقررات فنی و اصول استاندارد در ساخت منزل، از جمله عدم رعایت عایق کاری و زهکشی مناسب توسط خود مالک، بوده است که با عنایت به محتویات پرونده و پاسخ واصله، نظر به اینکه طبق نظریه کارشناسی موجود در پرونده، ۳۰٪ از خسارت وارده به منزل شاکتی، ناشی از تعلق و کوتاهی و قصور شهرداری در رابطه با پسمانده فاضلاب از کانال (جدول) می‌باشد که

کانال فوق‌جواب‌گویی جمع‌آوری آب‌های سطحی نمی‌باشد و همین موضوع باعث نفوذ آب به ساختمان شاکي شده است؛ لذا شکایت شاکي را مبنی بر تصدیق ورود خسارت از طرف خواننده به میزان ۳۰٪، موجه تشخیص و حکم به ورود آن صادر می‌گردد...

فارغ از مصادیق ذکرشده از رویه دیوان عدالت اداری، بررسی رویه محاکم عمومی نیز مؤید آن است که در این بازه زمانی، در فروضی که مسئولیت مدنی دولت ناشی از تصمیمات و اقدامات متخلفانه مأمورین یا واحدهای دولتی بوده، دیوان جهت رسیدگی به احراز تخلف و تصدیق ورود خسارت صالح بوده است. از جمله آرای موردنظر می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

نمونه دادنامه:

– در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۲۷۰۴۰۰۵۰ مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۸ شعبه ۵۹ دادگاه تجدیدنظر استان تهران مقرر شده است:

تجدیدنظرخواهی آقای... از این جهت اعتراض وارد و مؤثر است که با توجه به تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، دعوی ورود خسارت از اشخاص و ادارات دولتی و یا مؤسساتی که با بودجه عمومی اداره می‌شوند، طی دو مرحله رسیدگی می‌شود: طی مرحله اول، با دادخواست به دیوان عدالت اداری، اصل وقوع خسارت از ناحیه اشخاص و ادارات دولتی و یا مؤسساتی که با بودجه عمومی اداره می‌شوند، اثبات می‌گردد؛ سپس (و در صورت اثبات وقوع خسارت)، طی دادخواست دوم خسارت وارده از طریق تسلیم دادخواست به دادگستری مطالبه می‌گردد. مع‌الاسف خواهان بدوی، هر دو موضوع را یکجا از دادگاه بدوی مطالبه نموده و دادگاه بدوی نیز بدون توجه به تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابتدا وقوع خسارت را احراز نموده...، به لحاظ عدم رعایت تشریفات قانونی مذکور در مستند مارالذکر، رأی معترض‌عنه قابلیت تأیید و ابرام را نداشته... .

– در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۲۷۰۴۰۰۷۳۷ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۵ شعبه ۵۹ دادگاه تجدیدنظر استان تهران مقرر شده است:

تجدیدنظرخواهی... وارد و مؤثر است؛ زیرا وفق تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، صدور حکم در باب پرداخت بها و خسارات وارده از سوی نهادهای دولتی و نهادهایی که با بودجه عمومی اداره می‌گردند، پس از صدور حکم از طرف دیوان عدالت اداری در خصوص اصل استحقاق است؛ فلذا و از آنجاکه دادنامه صادره بدون توجه به این مهم صادر گردیده، قابلیت تأیید و ابرام را نداشته... .

– دادنامه شماره ۹۱۰۷۹۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۲ شعبه ۳ محاکم عمومی حقوقی ملارد که به موجب دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۰۳۰۰۳۱ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ شعبه سوم دادگاه تجدیدنظر استان تهران تأیید شده، مقرر داشته است: «... با توجه به اینکه حسب تبصره ۱ ذیل ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری که تعیین میزان خسارت در دادگاه

عمومی را منوط به تصدیق انجام فعل از ناحیه خواننده توسط دیوان عدالت اداری دانسته است، فلذا دعوی را در حال حاضر قابل استماع ندانسته، مستنداً به ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی قرار رد دعوی، صادر و اعلام می‌نماید...» (برای مشاهده آرای بیشتر، ر.ک: معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱، ص ۱۵۷).

– به موجب دادنامه شماره ۱۱۴۰/۲۷۰۴۰۹۹۷۰۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۹/۶ شعبه ۵۹ دادگاه تجدیدنظر استان تهران

مقرر شد:

تجدیدنظرخواهی اداره کل مسکن و شهرسازی... از این جهت وارد و مؤثر است که اساساً در دعاوی به‌طرفیت دولت و ادارات و نهادهایی که با بودجه عمومی اداره می‌گردند، وفق صراحت تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری می‌بایست طی دو مرحله اقدام نمود؛ در مرحله اول با تنظیم دادخواست به دیوان عدالت اداری، اصل وقوع خسارت و استحقاق مطالبه آن از نهاد دولتی اثبات گردد؛ سپس و در صورت اثبات استحقاق مطالبه، طی دادخواست دوم در دادگستری، خسارت وارده مطالبه گردد که دادگاه بدوی بدون داشتن اختیار قانونی، هر دو مرحله را متکفل گردیده؛ یعنی ابتدا استحقاق تجدیدنظرخواننده را بررسی و اثبات نموده و سپس حکم به دادن معوض و یا قیمت آن را نموده است که به لحاظ عدم رعایت تشریفات مقرر در تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، رأی معترض‌عنه قابلیت تأیید را نداشته... .

۱-۲. صلاحیت دیوان عدالت اداری مبتنی بر قانون مصوب ۱۳۹۲

به موجب تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده، پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف، با دادگاه عمومی است». این درحالی است که در قوانین قبلی (مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵)، تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه واحدها و مأمورین دولتی، «پس از تصدیق ورود خسارت در دیوان عدالت اداری» در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قرار گرفته بود.

این اصلاح، از جهات مختلفی نیازمند تأمل و دقت است. توضیح آنکه، مبتنی بر منطق حقوقی، ضرورتاً هر تخلفی منجر به خسارت و مسئولیت مدنی دولت نمی‌گردد؛ و از سوی دیگر، در همه فروض نیز مسئولیت مدنی نتیجه تخلف ایجاد نمی‌شود. در این خصوص، تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون سال ۱۳۹۲ تنها به دعاوی مسئولیت مدنی در صورت بروز تخلف منحصر شده است. نکته مهم دیگری که در تحقیق حاضر واجد اهمیت است، این است که بین تخلف و مسئولیت مدنی دولت ضرورتاً تلازم وجود ندارد و از این جهت باید ورود خسارت به‌واسطه تخلف اثبات شود که به این عمل، تصدیق ورود خسارت گفته می‌شود. در این خصوص می‌توان گفت که معمولاً حقوق دانان، متأثر از ادبیات حقوق خصوصی، ارکان دعاوی مسئولیت مدنی دولت را شامل سه رکن «وقوع ضرر»، «اثبات فعل زیان‌بار» و «ارتباط سببی بین فاعل ضرر و ضرر واقع» می‌دانند (موسوی‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۵۴۱-۵۵۰؛

امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱، ج ۱، ص ۳۶۲-۳۶۴؛ جلالی و همکاران، ۱۳۹۵)، که بخش قابل توجهی از این فرایند، در مرحله تصدیق ورود خسارت اثبات می‌شود. لذا اصلاحات صورت گرفته حاکی از توسعه صلاحیت دادگاه‌های عمومی و به تبع آن، کاهش نقش دیوان در رسیدگی به دعوی مسئولیت مدنی دولت است.

در خصوص اصلاح صورت گرفته، حقوق دانان نظرات مختلفی دارند. برخی، با وجود اصلاح صورت گرفته در قانون تشکیلات دیوان، همچنان رسیدگی به دعوی مسئولیت مدنی و خسارت واحدها و مأمورین دولتی را در صلاحیت دیوان دانسته‌اند (دلآوری، ۱۳۹۲، ص ۹۳-۹۴). در مقابل رویکرد ذکر شده، برخی حقوق دانان اصلاح عبارتی یاد شده را صحیح‌تر، فنی‌تر و سازگارتر با اصول صلاحیت محاکم قلمداد کرده‌اند و از این طریق پس از احراز تخلف در دیوان، دادگاه عمومی به تصدیق خسارت خواهد پرداخت (کاشانی، ۱۳۹۵). به عقیده نویسندگان این تحقیق، مبتنی بر تبصره اصلاحی، در این موارد، صلاحیت دیوان محدود به صدور حکم به وقوع تخلف شده است و در صورت شکایت از تصمیم یا اقدام واحدها یا مأمورین دولتی در دیوان، این نهاد صرفاً صلاحیت دارد که متخلفانه یا غیرمتخلفانه بودن تصمیم یا اقدام واحد یا مأمور دولتی را تعیین و اعلام کند. بر این مبنا، با توجه به اینکه احراز وقوع تخلف، موضوعی مجزا از تصدیق ورود خسارت و به تبع آن تعیین میزان خسارت است، دیگر نمی‌توان دیوان را جهت رسیدگی به دو موضوع اخیرالذکر صالح دانست.

این تحول به درستی در رویه دیوان عدالت اداری نیز قابل مشاهده است و دیوان در آرای مختلف خود، صلاحیتش جهت رسیدگی به موضوع تصدیق خسارت توسط واحدها و مأمورین دولتی را نفی کرده است. نمونه دادنامه:

– در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۵۵۳۰۰۰۷۷ مورخ ۱۳۹۲/۹/۳۰ شعبه ۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مقرر شده است: «... صرف نظر از اینکه قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ که صلاحیت دیوان را در ماده ۱۳ برای تصدیق ورود خسارت تجویز کرده بود که به موجب ماده ۱۲۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ لغو شده است و در قانون جدید مجوز تصدیق خسارت تفویض نگردیده است...».

– دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۵۵۷۰۰۳۶۶ مورخ ۱۳۹۳/۸/۲۵ شعبه ۷ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری اشعار می‌دارد:

خواسته شاکی در پرونده بدوی، اعلام تصدیق ورود خسارت نسبت به ملک متعلقه است. در این گونه موارد، آنچه از وظایف رسیدگی شعب دیوان عدالت اداری می‌باشد، مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، احراز وقوع تخلف است، نه تصدیق ورود خسارت که در قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۵ پیش‌بینی گردیده بود... .

در مقام رد نظر و رویه ذکر شده، ممکن است ادعا شود، با توجه به اینکه صدر تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان صرفاً «تعیین میزان خسارات وارده» را در صلاحیت دادگاه عمومی قرار داده است و تعیین میزان خسارت

زمانی ممکن است که مقدم بر آن، اصل وقوع خسارت تصدیق شده باشد، بنابراین همچنان صلاحیت صدور حکم به تصدیق خسارت بر عهده دیوان عدالت اداری است که به احراز تخلف می‌پردازد.

در پاسخ به این شبهه باید توجه داشت که هرچند مستند به منطوق تبصره یادشده، صرفاً تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه دولت در صلاحیت دادگاه عمومی قرار گرفته است، اما در نظم حقوق کنونی، مستدل به ادله زیر، صلاحیت تصدیق ورود خسارت در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قرار دارد:

الف) با پذیرش این مطلب که قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، تنها مرجع احراز تخلف و تعیین میزان خسارت را تعیین کرده و در این قانون، صراحتاً مرجع تصدیق ورود خسارت تعیین نشده است و در این زمینه سکوت وجود دارد، پیش‌بینی دادگاه عمومی به منظور رسیدگی به این مرحله، با منطوق حقوقی سازگارتر است. توضیح آنکه، با توجه به اینکه مقدمه لازم جهت تعیین میزان خسارت وارده، اثبات وقوع خسارت و اثبات رابطه سببیت بین ضرر واقع شده و فاعل ضرر است، صلاحیت اعمال این مرحله با دادگاهی است که از باب قاعده «وجوب مقدمه واجب» بتواند بدان بپردازد؛ و طبیعتاً به غیر از دادگاه عمومی، مرجع دیگری این صلاحیت را ندارد.

ب) نظر به عموم صلاحیت دادگاه‌های عمومی در مقابل استثنایی بودن صلاحیت دادگاه‌های اختصاصی همچون دیوان عدالت اداری، صرفاً موارد مصرح قانونی در صلاحیت محاکم اختصاصی شناخته می‌شوند و سایر موضوعات، در شمول صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی قرار می‌گیرند. براین اساس، با توجه به اینکه مستند به تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، صرفاً حکم به وقوع تخلف در صلاحیت دیوان قرار گرفته و حکم به تصدیق ورود خسارت در قانون مزبور ذکر نشده است، مستند به عموم صلاحیت دادگاه‌های عمومی، رسیدگی به این موضوعات در صلاحیت این دادگاه‌هاست. این استدلال به قرینه حذف صلاحیت «تصدیق خسارت» توسط دیوان عدالت اداری در قانون جدید دیوان تقویت می‌شود.

در پایان باید اشاره کرد که در برهه زمانی پس از تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان (مصوب ۱۳۹۲) نیز برخی شعب دیوان در آرای خود، همچنان حکم به تصدیق خسارات وارده ناشی از اقدامات و تصمیمات واحدها و مأمورین دولتی داده‌اند؛ اما این دسته از آراء، در قیاس با رویه غالب و جدید دیوان ناچیز است. ضمن اینکه، بنا بر مطالب معروضه، باید این قبیل آراء را مغایر با قانون جدید دیوان و خارج از حدود صلاحیت دیوان معرفی کرد. نمونه دادنامه:

– در دادنامه شماره ۳۹۰۵۳۹۰۳۸۰۰۹۹۷۰۹۳۰ مورخ ۱۳۹۳/۶/۲۹ شعبه ۳۸ دیوان عدالت اداری مقرر شده است:

نظر به تصویر مصدق سند مالکیت خواهان و اینکه کل ملک وی در حریم رودخانه جاجرود قرار گرفته و با عنایت به اطلاق ماده ۱ قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی

و عمرانی و نظامی دولت، که در صورت نیاز دولت به اراضی... و سایر حقوق مربوط به اراضی مردم، مکلف به پرداخت قیمت آن بعد از خریداری و تملک می‌باشند و محدودیت حقوق مالکانه افراد به صورت مجانی و نیز بلاعوض نمی‌باشد. بنابراین، دعوی مطرح شده وارد تشخیص و مستنداً به مواد ۱۱ و ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، حکم به ورود شکایت و تأیید تخلف اداره خوانده در عدم پرداخت حقوق مالکانه وی و تأیید استحقاق وی نسبت به دریافت خسارت، صادر و اعلام می‌گردد.

۲. نقد قانون و رویه قضایی

در بند قبل، ضمن تبیین و تحلیل قانون و رویه قضایی راجع به تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۹۲ - این مطلب اثبات شد که پس از تصویب این قانون، رویه قضایی جمهوری اسلامی ایران از شناسایی صلاحیت دیوان در تصدیق ورود خسارت به صلاحیت دادگاه‌های عمومی در این زمینه تغییر کرده است. لذا در این بند تلاش خواهد شد تا مبتنی بر قانون اساسی و اصول دادرسی مطلوب، به بررسی این قانون و رویه قضایی پرداخته شود.

پیش از بررسی این موضوع، ذکر این نکته لازم است که برخی حقوق دانان با این استدلال که دعوای مسئولیت مدنی، دعوایی حقوقی است و اینکه در رسیدگی به این دعوای در برخی موارد نیاز به اخذ نظر کارشناس است، نفی صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعوای مسئولیت مدنی علیه دولت را مناسب می‌دانند (مولایی، ۱۳۹۳، ص ۵۱). برخی دیگر از حقوق دانان نیز مستدل به ترافی بودن دعوای مسئولیت مدنی، رسیدگی به این قبیل دعوای علیه دولت را خارج از صلاحیت دیوان قلمداد کرده‌اند (شهنیانی، ۱۳۹۲). از این رو در ادامه تلاش خواهد شد تا عدم انطباق نظرات ذکر شده با قانون اساسی و اصول دادرسی مطلوب اثبات شود.

۱-۲. مبتنی بر قانون اساسی

مستند به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها... [ی] دولتی و احقاق حقوق آنها» ایجاد شده است. مفاد این اصل، ضمن تبیین «خواهان»، «خوانده» و «خواستۀ دعوای» در دیوان عدالت اداری، صلاحیت دیوان را در دو مرحله «رسیدگی» و «احقاق حقوق» شناسایی کرده است.

در این زمینه «رسیدگی» فرایندی است که با تقدیم دادخواست یا درخواست به دیوان عدالت اداری آغاز می‌شود و حسب مورد، پرونده در شعبه یا هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی تا صدور رأی ادامه می‌یابد. بنابراین، در فرایند رسیدگی، اموری چون تبادل لوایح، برگزاری جلسات رسیدگی، صدور دستور موقت، تحقیق یا اخذ نظر

کارشناس و دیگر امور مربوطه انجام می‌شود و این فرایند با صدور رأی قطعی به پایان می‌رسد. این در حالی است که آنچه از اصطلاح «احقاق حقوق» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی به ذهن متبادر می‌شود، فرایندی است که از مرحله «صدور رأی قطعی» آغاز می‌شود و تا زمان رسیدن حق به ذی‌حق ادامه می‌یابد. بنابراین، در اصطلاح حقوقی، «احقاق حق» را باید فرایندی تعریف کرد که در امتداد رسیدگی و صدور رأی قضایی است و مراحل چونی تصدیق ورود خسارت، تعیین میزان خسارت، اجرای رأی، و حتی اجبار محکوم‌علیه به پرداخت محکوم‌به یا برداشت قهری محکوم‌به از اموال محکوم‌علیه را شامل می‌شود.

مبنتی بر مطالب معروضه، اگرچه در نظام‌های حقوقی برخی کشورها همچون کشور بلژیک، آلمان و سوئد با وجود مشابهت‌هایی با نظام دادرسی اداری در ایران، رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت در صلاحیت دادگاه‌های عمومی تعریف شده است (هداوند، ۱۳۹۰، ص ۵۱۰)، اما در نظام حقوقی ایران، به‌استناد اصل ۱۷۳ قانون اساسی، باید دیوان عدالت اداری را در زمینه رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت واجد صلاحیت دانست. به عبارتی، مبنتی بر اصل مزبور، در مرحله اول، دیوان باید به شکایت از اقدامات و تصمیمات واحدها و مأمورین دولتی رسیدگی کند؛ در مرحله دوم، پس از اثبات تخلف، ورود خسارت به شاکی به‌واسطه آن تخلف را تصدیق نماید؛ در مرحله سوم، در صورت تصدیق ورود خسارت، حتی باید میزان خسارت را تعیین کند؛ در مرحله چهارم باید با اعمال فرایند اجرای رأی، از این طریق به احقاق حقوق زیان دیده بپردازد.

علاوه بر نکات ذکرشده، از عطف صلاحیت «احقاق حقوق» به صلاحیت «رسیدگی» در اصل ۱۷۳، این نتیجه به‌دست می‌آید که دیوان عدالت اداری بایستی رسیدگی خود را تا احقاق حقوق زیان‌دیدگان ادامه دهد و تنها در این صورت است که دیوان رسالت خود را به‌صورت کامل انجام داده است. در این خصوص، توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جریان تصویب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مؤید آن است که نمایندگان آن مجلس با عطف توجه به این موضوع، عبارت «احقاق حقوق آنها» را در اصل مزبور پیش‌بینی کرده‌اند. توضیح آنکه، در جریان تصویب اصل ۱۷۳، برخی از نمایندگان این سؤالات را مطرح می‌کنند که در عبارت «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی»، عبارت «احقاق حقوق آنها» عطف به کجاست؟ یا این سؤال را مطرح کرده‌اند که «آیا لازم است که این عبارت، وسط این متن باشد؟». آیت‌الله مکارم شیرازی در مقام پاسخ به ایشان بیان می‌کند که احقاق حقوق آنها عطف به «رسیدگی» است و ایشان ذکر آن را در این اصل، لازم می‌داند. درنهایت نیز این اصل با وجود عبارت مزبور به‌تصویب نمایندگان می‌رسد (برای مشاهده این مذاکرات ر.ک: اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳، ص ۱۶۵). بنابراین، نباید در صلاحیت دیوان جهت رسیدگی به مراحل تصدیق ورود

خسارت و پس از آن تردید کرد و حسب مورد، شیوه بروز صلاحیت دیوان در قوانین و مقررات مربوطه، منجر به تحدید صلاحیت این مرجع در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت شده است.

۱-۲-۱. نقد قوانین دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵

چنان که پیش‌تر اشاره شد، تبصره «۱» ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۶۰ - و تبصره «۱» ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵ - ضمن تفکیک دو مرحله تصدیق و تعیین میزان خسارت راجع به موضوعات و پرونده‌های مطروحه در شعب دیوان، مرحله اول (تصدیق ورود خسارت) را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته و مرحله دوم (تعیین میزان خسارت) را بر عهده دادگاه‌های عمومی قرار داده بودند.

در این خصوص، هر چند اقدام قانون‌گذار در اعطای صلاحیت «تصدیق ورود خسارت» به دیوان عدالت اداری منطبق با اصل ۱۷۳ قانون اساسی و در راستای احقاق حقوق مردم بوده، اما پیش‌بینی صلاحیت «تعیین میزان خسارت» ناشی از اقدامات و تصمیمات واحدها و مأمورین دولتی و اجرای این حکم برای دادگاه‌های عمومی، مغایر با منطوق اصل ۱۷۳ بوده است.

۱-۲-۲. نقد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲

چنان که پیش‌تر اشاره شد، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۹۲ - در مقام تشریح صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، صرفاً «حکم به وقوع تخلف» را در صلاحیت شعب دیوان دانسته است. براین اساس، تبصره «۱» ماده ۱۰ این قانون، در مقام تبیین صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، یک گام روبه عقب محسوب می‌شود و به‌طریق اولی این قانون مغایرت بیشتری با اصل ۱۷۳ قانون اساسی دارد.

در پایان این قسمت، اشاره به این نکته مفید خواهد بود که طبق آنچه برخی حقوق دانان بیان کرده‌اند، ظاهراً علت رویکرد اشتباه قانون‌گذار در قوانین مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ را باید ناشی از این موضوع دانست که همچون بخش قابل توجهی از مفاد قوانین راجع به دیوان، مفاد قوانین دیوان راجع به مرجع رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، تکرار مفاد بند «ج» ماده (۲) قانون راجع به شورای دولتی - مصوب ۱۳۳۹ - بوده است (برای مطالعه بیشتر در این زمینه، رک: آقایی طوق، ۱۳۹۸)؛ حال آنکه با تصویب اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و پیش‌بینی صلاحیت «احقاق حقوق مردم» برای دیوان، نباید در صلاحیت این مرجع در رسیدگی به دعاوی راجع به مسئولیت مدنی دولت و حتی تعیین میزان خسارت وارده توسط دیوان تردید کرد. این در حالی است که قانون مصوب ۱۳۹۲، حتی از قانون راجع به شورای دولتی نیز عدول کرده و یک گام به عقب‌تر برگشته است.

۲-۲. مبتنی بر اصول دادرسی مطلوب

فارغ از استنباط ذکرشده از اصل ۱۷۳ قانون اساسی، با انطباق برخی از اصول دادرسی مطلوب با قوانین و رویه قضایی راجع به مرجع رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، این نتیجه به دست می‌آید که علاوه بر انطباق نداشتن قانون و رویه قضایی در این حوزه با قانون اساسی، این موضوع با برخی از اصول دادرسی مطلوب همچون «جلوگیری از اطاله دادرسی» و «رعایت تخصص‌گرایی در رسیدگی‌های قضایی» نیز همخوانی ندارد. با این مقدمه، در ادامه به شرح این موضوع پرداخته خواهد شد.

۲-۲-۱. جلوگیری از اطاله دادرسی

امروزه انجام اصلاحات در سازمان و آیین دادرسی، از جمله مهم‌ترین و راهبردی‌ترین راهکارهایی است که می‌تواند به کاهش حجم کار، افزایش کارایی و بهبود سرعت انجام مأموریت مراجع قضایی منتج شود. در این زمینه، اگرچه کیفیت دادرسی و تحقق عدالت از اهمیت اصلی برخوردار است و می‌توان آن را هدف نهایی و اصل قوه قضائیه محسوب کرد، اما سرعت و مدت‌زمان تحقق این هدف، برای نظام‌های قضایی و به‌ویژه اصحاب دعوا از اهمیت خاصی برخوردار است. بر این اساس، همه نظام‌های قضایی تلاش می‌کنند تا در مسیر تحقق عدالت، چابکی لازم را داشته باشند و تا حد امکان از اطاله دادرسی جلوگیری کنند.

با توجه به حجم وسیع پرونده‌های قضایی در دادگاه‌های ایران، پیش‌بینی ساختارها و سازوکارهایی که تا حد امکان از اطاله دادرسی بکاهند، از اهمیت مضاعفی برخوردار است. در این زمینه، سازوکار ذکرشده به‌منظور رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت در قوانین و رویه قضایی ایران، با توجه به اینکه موجبات اطاله دادرسی را فراهم می‌کند، محل نقد است؛ چراکه قاضی و محکمه‌ای که از ابتدا به دعوی تخلف دولت رسیدگی کرده است و بر زوایای پرونده احاطه دارد، با سرعت بیشتری می‌تواند درباره موضوعات تبعی و برآمده از آن تخلف، همچون «تصدیق ورود خسارت» و «تعیین میزان خسارت وارده»، حکم صادر کند. این در حالی است که مبتنی بر سازوکار مقرر در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان - مصوب ۱۳۹۲ - پس از صدور حکم توسط دیوان به وقوع تخلف، ذی‌نفع باید به‌منظور احقاق حقوق تضییع‌شده خود، به دادگاه عمومی رجوع کند و ضمن ارائه دادخواست جدید، «تصدیق ورود خسارت» و «تعیین میزان خسارت وارده» را از دادگاه عمومی تقاضا نماید. بنابراین، قاضی محکمه عمومی ناگزیر است تا به‌منظور صدور رأی، همه مراحل را که قاضی دیوان عدالت اداری برای آگاهی از زوایای پرونده طی کرده بود، مجدداً طی کند و این امر موجب اطاله دادرسی در محاکم خواهد شد.

مبتنی بر مقدمات ذکرشده، عدم پیش‌بینی صلاحیت «تصدیق ورود خسارت» و «تعیین میزان خسارت وارده» برای دیوان عدالت اداری، از آن جهت که موجبات اطاله دادرسی در محاکم را فراهم خواهد کرد، مغایر با اصول دادرسی مطلوب بوده و بهتر است که همه این دعاوی طی یک دادخواست و یک دادرسی رسیدگی شوند.

۲-۲. تضمین تخصص‌گرایی در رسیدگی‌های قضایی

با توجه به گستره وسیع قوانین و مقررات در حوزه‌های مختلف، تسلط بر همه قوانین و مقررات برای قضات امری غیرممکن به حساب می‌آید. براین اساس، در صورتی که حوزه قضاوت قضاوت محدود به موضوعات مشخص و خاصی نشود، عدم تسلط قاضی بر حوزه‌های خاص، علاوه بر اینکه ممکن است موجبات نادیده گرفته شدن یا اشتباه در برداشت از قوانین و مقررات مربوط به آن حوزه یا عدم توجه به قوانین ناسخ و منسوخ مربوطه را در پی داشته باشد، طولانی‌تر بودن زمان رسیدگی به دلیل لزوم صرف مدت بیشتری برای یافتن مستندات قانونی مربوطه و فهم موضوع شکایت، قطعی به نظر می‌رسد. براین اساس، یکی از مهم‌ترین سازوکارهای موجود به منظور افزایش کیفیت آرا و کاهش زمان رسیدگی، به عنوان دو معیار مهم در راستای ارتقای کیفیت نظام قضایی (ویژه، ۱۳۹۳، ص ۹) را می‌توان اصل تخصصی شدن حوزه قضاوت معرفی کرد. در این زمینه، نظام‌های حقوقی به تجربه دریافته‌اند که به منظور رسیدگی به پرونده‌های مربوط به حوزه‌های خاص، باید شعب یا دادگاه‌های خاصی ایجاد کنند که قضات آن در آن حوزه دارای تخصص باشند (مایر و سترین، ۱۳۸۶).

این وضعیت در زمینه موضوع دعاوی مطروحه در دیوان و به‌طور کلی در زمینه موضوعات مرتبط با حوزه حقوق عمومی بغرنج‌تر است؛ چراکه علاوه بر کثرت و تنوع قوانین و قواعد حقوق عمومی، قلت منابع علمی و پیچیدگی و ظرافت موضوعات، بر دشواری آن می‌افزاید (صدرالحفاظی، ۱۳۷۰). براین اساس، این پیچیدگی‌ها بر اثبات مسئولیت مدنی دولت نیز اثرگذارند و عدم رعایت اصل تخصص‌گرایی، بر کیفیت دادرسی در این زمینه به شدت اثرگذار خواهد بود. مبتنی بر این واقعیت، سازوکار اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور پیش‌بینی دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به کلیه دعاوی اداری علیه دولت و تا مرحله «احقاق حقوق مردم»، با اصل تخصص‌گرایی در نظام قضایی کشور همخوانی داشته است؛ حال آنکه قوانین عادی و رویه قضایی کشور با نادیده گرفتن این واقعیت، رسیدگی به بخش قابل توجهی از دعاوی مسئولیت مدنی دولت را بر عهده محاکم عمومی قرار داده است.

نتیجه‌گیری

در زمینه مسئولیت مدنی دولت، یکی از موضوعات مهم در قوانین و رویه قضایی، تعیین مرجع صالح جهت رسیدگی به این دعاوی است. بررسی مرجع صالح جهت رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، که ناشی از «اعمال اداری موردی» و «تخلف دستگاه دولتی یا مأمورین آن» است، گویای آن است که در قوانین دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ - در این موارد، رسیدگی به تصدیق ورود خسارت، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری بوده و تنها تعیین میزان خسارت در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قرار داشته است. این در حالی است که با اصلاح صورت‌گرفته در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۹۲ -

در تحولی شگرف صرفاً حکم به وقوع تخلف، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است و تصدیق ورود خسارت و تعیین میزان خسارت، در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. بر همین اساس، شعب دیوان نیز در تحول رویه‌ای خود از زمان تصویب این قانون، صلاحیت خود در تصدیق ورود خسارت را از خود نفی می‌کنند.

در زمینه تحولات تقنینی و رویه‌ای ذکر شده، مبتنی بر بررسی‌های صورت گرفته مشخص شد که مستنبط از مفاد اصل ۱۷۳ قانون اساسی که رسیدگی و احقاق حقوق مردم در مقابل دستگاه‌های دولتی و مأمورین آنها را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده، علاوه بر احراز تخلف به‌عنوان یکی از ارکان دعاوی مسئولیت مدنی دولت در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان، تصدیق ورود خسارت و تعیین میزان خسارت و حتی اجرای رأی باید در صلاحیت دیوان باشد. بنابراین، اگرچه مفاد قوانین دیوان مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ با مفاد اصل مذکور انطباق کامل نداشت، با تصویب قانون تشکیلات دیوان در سال ۱۳۹۲، بر مغایرت تبصره مذکور افزوده شد. از سوی دیگر، اصلاح سازوکار مذکور، با برخی از اصول دادرسی مطلوب همچون اصل جلوگیری از اطاله دادرسی و تضمین تخصص‌گرایی در رسیدگی‌های قضایی، همخوانی بیشتری دارد. بنابراین لازم است تا با اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، صلاحیت رسیدگی به تمام مراحل دعاوی مسئولیت مدنی دولت، از «احراز تخلف»، «تصدیق ورود خسارت» و «تعیین میزان خسارت» گرفته تا «اجرای حکم به جبران خسارت»، برای دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شود.

منابع

- ابریشمی‌راد، محمدمبین، ۱۳۹۹، *نظارت قضایی بر مقررات دولتی با تأکید بر ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری*، تهران، مجد.
- اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
- امامی، محمد و کورش استوارسنگری، ۱۳۹۱، *حقوق اداری*، تهران، میزان.
- آقای طوق، مسلم، ۱۳۹۸، «تحلیلی تاریخی بر دوگانگی فرایند رسیدگی به دعاوی مسئولیت به طرفیت دولت در حقوق ایران»، *پژوهش‌های حقوق عمومی*، ش ۶۲، ص ۲۴۳-۲۶۵.
- جلالی، محمد و همکاران، ۱۳۹۵، «تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت»، *حقوقی دادگستری*، ش ۹۹، ص ۱۱۲-۸۵.
- دلوری، محمدرضا، ۱۳۹۲، *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوق کنونی*، تهران، آویشن شمال.
- زارعی، محمدحسین و احمد مرکز مالگیری، ۱۳۸۴، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده امریکا»، *تحقیقات حقوقی*، ش ۴۲، ص ۱۹۸-۱۴۹.
- زارعی، محمدحسین و آیت مولایی، ۱۳۹۲، «آسیب‌شناسی ویژگی‌های قرارداد اداری ایران در مقایسه با حقوق فرانسه و انگلستان»، *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ش ۶۳، ص ۱۶۹-۲۰۸.
- شهینایی، احمد، ۱۳۹۲، «مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی ناشی از وضع مقررات خلاف قانون؛ کنکاشی در یک رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری»، *رأی*، ش ۲، ص ۷۱-۹۰.
- صدرالحفاظی، سیدنصرالله، ۱۳۷۰، «دیوان عدالت اداری و فلسفه تأسیس آن»، *دادگستری*، ش ۲، ص ۲۹-۴۲.
- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۹۳، *الزام‌های خارج از قرارداد مسئولیت مدنی*، تهران، دانشگاه تهران.
- کاشانی، جواد، ۱۳۹۵، «مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی مسئولیت بطرفیت دولت»، *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ش ۷۳-۷۴، ص ۱۲۹-۱۶۷.
- مایر، سوفی و برناد سترین، ۱۳۸۶، «روابط قاضی اداری با قاضی مدنی»، ترجمه محمدهادی سلیمانیان، *حقوق عمومی*، ش ۳، ص ۶۸-۵۵.
- موسی‌زاده، ابراهیم، ۱۳۹۱، *حقوق اداری*، تهران، دادگستر.
- مولاییگی، غلامرضا، ۱۳۹۳، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران، جنگل.
- ویژه، محمدرضا، ۱۳۹۳، *ساختار هیئت عمومی دیوان عدالت اداری* (گزارش نشست علمی ارزیابی ساختار و کارکردهای هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری)، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- هاشمی، سیدمحمد، ۱۳۸۹، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، میزان.
- هداوند، مهدی، ۱۳۹۰، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران، سمت.