

State Liability for Compensation of Damages Arising from Riots: A Comparative Study in Iranian and English Law

Abstract

In recent decades, the significant rise in protests and urban riots has transformed the compensation of damages to individuals and property into one of the pressing challenges for legal systems seeking to safeguard citizens' rights and maintain public order. A precise determination of the scope of governmental civil liability, along with the legal and institutional mechanisms necessary for compensating damages arising from urban unrest, constitutes a critical issue in the domains of public law and civil liability.

The Iranian legal system, rooted in a rich legal heritage and dynamic jurisprudence, holds extensive theoretical and practical capacities to define and implement effective mechanisms for compensating damages caused by urban disturbances. Through the enactment of specialized legislation and the refinement of executive processes, it can develop a comprehensive and functional model in this field. In contrast, the legal system of England, particularly through the enactment and subsequent reform of the Riot Compensation Act 2016, has established a statutory framework for such compensation; however, it continues to face limitations in its scope and ambiguities in defining eligibility and assessment standards.

This study adopts an analytical–comparative approach to examine the legal and institutional requirements of both systems, identifying their respective strengths and weaknesses. It analyzes the legal foundations of governmental liability in Iran and the historical development, statutory provisions, and theoretical underpinnings of the English model.

Drawing on the capacities of Imamiyyah jurisprudence and the principles enshrined in the Constitution of the Islamic Republic of Iran, this research proposes a comprehensive framework to ensure effective and equitable compensation for damages resulting from urban unrest. The proposed framework consists of enacting a specific statute, establishing a national compensation fund, reforming insurance and judicial policies, clarifying liability criteria, and reinforcing preventive and risk-reduction measures. Together, these reforms aim to enhance legal certainty, secure victims' rights, and strengthen public confidence in the rule of law.

Keywords: RIOT, State Liability, Damages, compensation, Comparative law

Accepted | Awaiting Publication | Draft Version
نسخه‌ی اولیه | ویراستاری نشده
منتظر انتشار | نسخه‌ی اولیه

مسئولیت دولت در جبران خسارات شهر آشوبی؛ مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و انگلستان

چکیده

در دهه‌های اخیر، با افزایش چشمگیر اعتراضات و اغتشاشات شهری، مسئله‌ی جبران خسارات وارده به اشخاص و اموال به یکی از چالش‌های اساسی نظام‌های حقوقی در تضمین حقوق شهروندان و حفظ نظم عمومی تبدیل شده است. تعیین دقیق جایگاه مسئولیت مدنی دولت و الزامات حقوقی و نهادی مرتبط با جبران خسارات ناشی از شهرآشوبی، از جمله مسائل حیاتی و نیازمند توجه در حوزه حقوق عمومی و مسئولیت مدنی است.

نظام حقوقی ایران، با اتکا به پیشینه غنی حقوقی و فقهی پویا، از ظرفیت‌های نظری و عملی گسترده‌ای برای تبیین و اجرای سازوکارهای موثر جبران خسارات ناشی از ناآرامی‌های شهری برخوردار است و می‌تواند با تدوین مقررات تخصصی و ارتقای فرآیندهای اجرایی، الگویی جامع و اثربخش در این حوزه ارائه دهد. نظام حقوقی انگلستان با تصویب و به‌روزرسانی قانون «جبران خسارت ناشی از اغتشاش» مصوب ۲۰۱۶، چارچوبی برای جبران این‌گونه خسارات ارائه کرده، اما همچنان با محدودیت دامنه شمول و ابهام در معیارها مواجه است. در این پژوهش با واکاوی دقیق الزامات حقوقی و نهادی هر دو نظام حقوقی و مقایسه‌ی نقاط قوت و ضعف آن‌ها، راهکارهای عملی و تقنینی به‌منظور بهبود نظام حقوقی ایران ارائه شده است.

این مقاله با بهره‌گیری از روش تحلیلی-تطبیقی، ضمن بررسی مبانی حقوقی مسئولیت دولت در ایران، به تحلیل تطور قوانین و مبانی نظری حاکم بر نظام حقوقی انگلستان پرداخت. بر اساس یافته‌های پژوهش و با استفاده از ظرفیت‌های موجود در فقه امامیه و اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چارچوبی جامع و کارآمد برای تضمین جبران خسارات ناشی از اغتشاشات در ایران طراحی گردید. این چارچوب پیشنهادی شامل تصویب قانون خاص، ایجاد صندوق ملی جبران خسارت، اصلاح سیاست‌های بیمه‌ای و قضایی، و تقویت رویکردهای پیشگیرانه است.

کلیدواژه‌ها: شهرآشوبی، اغتشاش، مسئولیت مدنی دولت، جبران خسارت، حقوق تطبیقی.

مقدمه

در دهه‌های اخیر، تحولات اجتماعی و سیاسی در سطح ملی و بین‌المللی منجر به بروز افزایش قابل توجه اعتراضات و ناآرامی‌های شهری شده است. پدیده «شهرآشوبی» یا «اغتشاش»، که معمولاً با رفتارهای خشونت‌آمیز، تخریب اموال و اخلال در نظم عمومی همراه است، آثار چندبعدی در حوزه‌های امنیتی، اقتصادی، سیاسی و حقوقی بر جای گذاشته است. در چنین بسترهایی، مسئله جبران خسارات مادی و معنوی وارده به اشخاص حقیقی و حقوقی، جایگاهی مهم یافته و نظام‌های حقوقی را در برابر چالشی اساسی در تأمین حقوق شهروندان و حفظ نظم و امنیت عمومی قرار داده است.

تعیین دقیق حدود و مبانی مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات ناشی از ناآرامی‌ها از پیچیده‌ترین موضوعات حقوق عمومی و مسئولیت مدنی معاصر است. دولت‌ها، به دلیل وظیفه ذاتی خود در تأمین نظم و امنیت و حمایت از جان و مال شهروندان، در صورت قصور در مهار یا کنترل مؤثر این وقایع، ملزم به پاسخگویی‌اند. با این حال، رویکردها، بسترهای حقوقی و سازوکارهای جبران خسارت در کشورها متفاوت است و بررسی تطبیقی این نظام‌ها می‌تواند مسیر اصلاح و ارتقای قوانین داخلی را روشن سازد. (جنیدی، راضی، ۱۴۰۳:

۶۶)

در نظام حقوقی ایران، پیشینه غنی فقهی در باب ضمان، مسئولیت حاکم اسلامی و قواعد بنیادین همچون «لاضرر»، «اتلاف» و «تسبیب» ظرفیت نظری مهمی برای طراحی مقررات کارآمد فراهم کرده است. با وجود این، در حوزه مسئولیت خاص دولت در قبال خسارات ناشی از اغتشاشات، به‌ویژه از حیث وجود سازوکارهای اجرایی شفاف و عملی، خلأهایی مشهود است. در مقابل، نظام حقوقی انگلستان با تصویب «قانون جبران خسارت ناشی از اغتشاش» مصوب ۲۰۱۶، چارچوب مسئولیت مبتنی بر وظیفه عمومی و جبران از محل منابع دولتی را شکل داده، هرچند همچنان با محدودیت‌های شمول و ابهام در معیارهای آن مواجه است.

ضرورت این پژوهش در بستر اعتراضات سال‌های اخیر ایران که طی آن اموال عمومی و خصوصی خسارت دیده‌اند، آشکارتر می‌شود. به‌ویژه آنکه نظام‌های حقوقی در این شرایط باید میان دو مصلحت عالی، یعنی حفظ نظم و امنیت از یک سو و حمایت از زیان‌دیدگان از سوی دیگر، تعادل برقرار کنند؛ امری که بدون مقررات روشن و نهادهای اجرایی کارآمد دشوار است.

با الهام از مسائلی مطرح‌شده در مقاله «مسئله‌یابی حقوقی در ناآرامی‌های ۱۴۰۱ ایران» (صفایی، محقق‌داماد، درویش‌زاده و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۹)، که بر ضرورت شناسایی خلأهای قانونی و ارائه راهکارهای مؤثر برای جبران خسارت تأکید دارد، این پژوهش با بهره‌گیری از روش تحلیلی-تطبیقی به واکاوی مبانی، الزامات و حدود مسئولیت دولت در جبران خسارات ناشی از شهرآشوبی در ایران و انگلستان می‌پردازد و در پی ارائه چارچوبی جامع و کارآمد برای بهبود نظام حقوقی ایران است.

در این چارچوب، مفهوم «دولت» به معنای عام، شامل تمامی قوا و نهادهای حاکمیتی در نظر گرفته می‌شود. (لمبتون؛ پهلوان، ۱۳۷۹: ۲۲۲) مسئولیت مدنی دولت به‌عنوان یک وظیفه حاکمیتی فراتر از تقصیر فردی مأموران، شامل خسارات ناشی از برهم‌خوردن نظم عمومی است، حتی اگر عامل مستقیم خسارت شهروندان باشند. از منظر واژگانی، «شهرآشوبی» ترکیبی فارسی با بار معنایی اجتماعی-فرهنگی است، در حالی که «اغتشاش» واژه عربی و ناظر بر بی‌نظمی کلی‌تر است. (دهخدا، ۱۳۹۰: ۱۸۵۷؛ عمید، ۱۳۶۴: ۱۹۳؛ نفیسی، ۱۳۴۳: ۱۳۴)

تمایز میان مسئولیت مدنی در حقوق عمومی و خصوصی از مبانی نظری بحث است. در حقوق خصوصی، اصولی نظیر عدالت اصلاحی، تقصیر و رابطه سببیت مبنا قرار می‌گیرد (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۹: ۶۵)، ولی در حقوق عمومی، مباحثی چون حاکمیت قانون و پاسخگویی دولت نقش محوری دارد (زرگوش، ۱۴۰۰: ۱۳۴). در ایران، اگرچه قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ گامی عم برداشته و تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ امکان مطالبه

خسارت از نهادهای عمومی را پیش‌بینی کرده است، (مولایی، محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۴: ۶۴) اما سازوکار اختصاصی رسیدگی به این‌گونه مسئولیت‌ها هنوز نهادینه نشده است. در مقابل، حقوق انگلستان که بر پایه کامن‌لا است، از دهه ۱۹۶۰ به بعد مفاهیم عمومی‌تری چون وظیفه مراقبت دولت، اعتماد مشروع و پاسخگویی اداری را وارد دکتترین مسئولیت کرده و با وجود پیشرفت‌ها، این حوزه همچنان میان منطق خصوصی و عمومی در نوسان است. (Freedland & Bernard, 2006: 3-6)

بر اساس یافته‌های این بررسی، طراحی نظام جبران خسارت در ایران مستلزم ترکیب ظرفیت‌های فقهی و اصول قانون اساسی با تجربه‌های موفق تطبیقی است تا بتوان الگویی منسجم برای تضمین حقوق شهروندان در شرایط اغتشاشات ارائه کرد.

۱- مسئولیت دولت در جبران خسارات ناشی از شهرآشوبی

شهرآشوبی به‌عنوان پدیده‌ای اجتماعی و امنیتی، افزون بر آثار سیاسی و انتظامی، پیامدهای مالی و حقوقی گسترده‌ای برای شهروندان و دولت به همراه دارد. در چنین شرایطی، نقش دولت در جبران خسارات نه تنها تجلی مسئولیت حاکمیتی و التزام به حمایت از حقوق اساسی افراد است، بلکه معیاری برای سنجش میزان کارآمدی و عدالت‌محوری نظام حقوقی نیز محسوب می‌شود. تحلیل مبانی و شیوه‌های جبران خسارت در پرتو حقوق داخلی و تجربه‌های تطبیقی، می‌تواند راهگشای تبیین الگوی منسجم و متناسب با ظرفیت‌های بومی باشد.

۱-۱. حقوق ایران

در نظام حقوقی ایران، مسئولیت مدنی دولت علاوه بر تأثیرپذیری از فقه امامیه، در قرن بیستم و به‌ویژه از طریق مقررات پراکنده در حقوق موضوعه نیز شکل گرفته است. نخستین قانون مدون در این زمینه، قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ است که هرچند به‌طور مستقیم از دولت

نام نمی‌برد، اما با حکم کلی خود امکان تعمیم مسئولیت به نهادهای عمومی و دولتی را فراهم می‌آورد. در موارد اقدامات حاکمیتی و اداری دولت که موجب ورود زیان به اشخاص می‌شود، مبانی مسئولیت دولت عمدتاً از قواعد فقهی اتلاف، تسبیب و لاضرر نشأت گرفته و در حقوق موضوعه و رویه قضایی نیز تأیید شده است. (زرگوش، ۱۴۰۰: ۶۴۰/۱)

با وجود اینکه اصل مصونیت دولت به رسمیت شناخته نشده و مبانی فقهی مسئولیت دولت همواره بر جبران خسارت تأکید دارند، اما حقوق ایران فاقد نظام جامع و مدون مسئولیت مدنی دولت است و مسئولیت دولت بیشتر تابع قواعد عمومی مسئولیت مدنی و مقررات پراکنده است. بررسی سیر تاریخی مفهوم مسئولیت دولت نشان می‌دهد که ریشه‌های این نهاد را می‌توان حتی در متون حقوقی باستان، نظیر قانون حمورابی جستجو کرد؛ جایی که حاکم، در قبال برخی جرایم کشف‌نشده، موظف به پرداخت غرامت به زیان‌دیدگان است. (آشوری، ۱۳۵۹: ۲۴) با این حال، فقه اسلامی نخستین نظام حقوقی است که به صورت منسجم، مبانی نظری و اجرایی مسئولیت دولت را بر پایه اصول ضمان و نفی ضرر تدوین کرده است. فقه امامیه، با تکیه بر قواعدی همچون لاضرر، اتلاف، تسبیب، و من له الغنم فعلیه الغرم، همواره بر ضرورت جلوگیری از ورود ضرر به دیگران و جبران زیان‌های ناشی از آن تأکید داشته است. (الحسینی، ۱۴۱۷: ۳۱۳/۱؛ شهید ثانی، ۱۴۱۳: ۴۷۶/۱۴)

الف- اصول عدالت، نظم عمومی، حمایت از حقوق اشخاص و جبران خسارت
تحلیل مبانی حقوقی مسئولیت دولت بدون توجه به اصول بنیادینی همچون عدالت، نظم عمومی، حمایت از حقوق اشخاص و قاعده جبران خسارت ناقص خواهد بود؛ اصولی که در نظریه‌های حقوقی، متون قانونی و رویه قضایی ایران، به صورت ضمنی یا صریح، مورد شناسایی قرار گرفته‌اند.

اصل عدالت به عنوان محور ارزش‌گذاری در نظام حقوقی ایران، اقتضا می‌کند که هیچ‌کس بدون جبران خسارت در نتیجه اعمال دیگران متضرر نشود. این اصل که در ادبیات حقوقی معاصر و اصل ۳ قانون اساسی جایگاه ویژه دارد، مبانی الزام دولت به جبران خسارات ناشی از اقدامات خود، اعم از حاکمیتی و تصدی، را فراهم می‌آورد. (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۲۴۶/۱)

اصل نظم عمومی نیز ایجاب می‌کند که در فرآیند اعمال حاکمیت، حتی در شرایط اضطرار و دفاع از منافع عمومی، حقوق اساسی شهروندان نادیده گرفته نشود. اصل ۴۰ قانون اساسی بر این قاعده تصریح دارد که «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر قرار دهد»، که منطوق آن شامل دولت نیز می‌شود و عدم مسئولیت دولت در برابر خسارات ناشی از اعمال خود را با اصل نظم عمومی و امنیت حقوقی شهروندان در تعارض قرار می‌دهد. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۴۳) از سوی دیگر، اصل حمایت از حقوق اشخاص که در اصول ۲۲، ۲۳ و ۴۷ قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است، مسئولیت مدنی دولت را در برابر تعرض به جان، مال و حقوق اشخاص ایجاب می‌کند.

نهایتاً قاعده جبران خسارت که از اصول پذیرفته‌شده در حقوق خصوصی و عمومی ایران است (ماده ۱ و ۱۱ قانون مسئولیت مدنی) به عنوان تضمینی برای حقوق زیاندیدگان، دولت را ملزم می‌کند که در صورت ورود خسارت، جبران آن را بر عهده گیرد. نفی این مسئولیت به بهانه های مختلف، استثنایی ناروا و مخالف با رویه‌های نوین قضایی و آموزه‌های عدالت‌محور در نظام حقوقی ایران است. (پیشین: ۹۱)

ب- اصل تساوی در برابر قانون و هزینه‌های عمومی

یکی از اصول بنیادین در نظام‌های حقوق عمومی معاصر، اصل تساوی شهروندان در برابر قانون و تکالیف اجتماعی است. بر پایه این اصل، تمامی افراد جامعه نه تنها باید به‌طور برابر از منافع عمومی بهره‌مند شوند، بلکه در تحمل بار هزینه‌های ناشی از تأمین این منافع نیز باید مشارکت کنند. بر این اساس، چنانچه اقدام دولت در راستای مصالح عمومی منجر به ورود زیان به فرد یا گروه خاصی شود، عدالت اقتضا دارد که جبران خسارت از محل منابع عمومی صورت گیرد، نه از دارایی شخص زیان‌دیده. این اندیشه در فقه اسلامی نیز دارای پیشینه‌ای روشن است و در نظام حقوقی ایران نیز بازتاب‌هایی در دکترین و برخی مقررات خاص یافته است. (پیشین:

۱۸۰)

ج- تطور دیدگاه تقنینی مسئولیت دولت

نظام تقنینی ایران در خصوص مسئولیت مدنی دولت، مسیر تحولی قابل توجهی را طی کرده است. در مراحل نخست، با پذیرش نظریه تفکیک میان اعمال حاکمیتی و تصدی، صرفاً مسئولیت دولت در حوزه اعمال تصدی پذیرفته می‌شد. این رویکرد در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ تبلور یافت. بر اساس این ماده، دولت در قبال اعمال حاکمیتی، چنانچه اقداماتش مطابق قانون و در راستای تأمین منافع عمومی صورت گرفته باشد، از مسئولیت معاف است. (پیشین: ۴۱) با این حال، از دهه‌های اخیر، این تفکیک مورد نقد قرار گرفت و تدریجاً مسئولیت دولت در قبال برخی اعمال حاکمیتی نیز به رسمیت شناخته شد. نشانه‌های این تحول را می‌توان در تصویب اصل ۱۷۱ قانون اساسی، ماده ۵۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۰ و مقررات ناظر بر مسئولیت مأموران در حوادث نیروهای مسلح مشاهده کرد. (غمای، ۱۳۷۶: ۱۱۵)

د- مسئولیت ناشی از تقصیر در نظارت و کنترل

در کنار موارد فوق، می‌توان به مسئولیت دولت ناشی از تقصیر در نظارت و کنترل نیز اشاره کرد. دولت، به عنوان نهادی که مسئول حفظ نظم و امنیت عمومی است، باید نظارت کافی بر اوضاع جامعه داشته باشد و از بروز عواملی که می‌تواند منجر به اغتشاش شود، جلوگیری کند. اگر دولت در انجام این وظیفه کوتاهی کند و باعث بروز اغتشاش و ورود خسارت به شهروندان شود، مسئول جبران این خسارت خواهد بود. برای مثال، اگر دولت از فعالیت گروه‌هایی که به ترویج خشونت و نفرت‌پراکنی می‌پردازند، اطلاع داشته باشد و اقدامات لازم برای جلوگیری از فعالیت آن‌ها را انجام ندهد، ممکن است در قبال خسارات ناشی از اقدامات این گروه‌ها مسئول شناخته شود. (انصاری، ۱۳۷۷: ۷۷)

ه- مسئولیت شبه‌قراردادی (تعهد عام)

مسئولیت دولت در قبال خسارات ناشی از اغتشاشات، در نظام حقوقی ایران در قالب مسئولیت شبه‌قراردادی قابل تحلیل است. این بدان معناست که میان دولت و شهروندان، رابطه‌ای پیشینی و الزام‌آور وجود دارد که بر اساس آن دولت مکلف به حفظ امنیت عمومی و جبران خسارات ناشی از اختلال در نظم شهری است. (طالب، ۱۳۸۵: ۵۵)

این رابطه، نوعی «تعهد ضمنی» دولت به شهروندان در قبال حفظ امنیت و نظم عمومی است. این تعهد، هرچند در قالب یک قرارداد مشخص تدوین نشده است، اما بر اساس عرف عقلا، قواعد فقهی (لاضرر و من له الغنم فعلیه الغرم)، اصول قانون اساسی (۲۲، ۴۰ و ۵۶)، و منطق حقوقی، ماهیت تعهدی عام دارد که تخلف از آن موجب مسئولیت جبران خواهد بود. به عبارت دیگر، دولت در ازای دریافت مالیات و کسب مشروعیت از شهروندان، متعهد به حفظ امنیت و نظم عمومی است و هرگونه قصور در این زمینه، نقض این تعهد محسوب می‌شود.

در ادامه این مبانی، قانون مدیریت بحران مصوب ۱۳۹۸، با وجود آنکه در بند (الف) ماده ۳، حوادث «نظامی - امنیتی» را از شمول تعریف «مخاطره» خارج کرده است، از حیث اهداف و ساختار تقنینی، واجد ملاک و معیارهایی است که می‌تواند در تحلیل مسئولیت دولت نسبت به خسارات ناشی از شهرآشوبی راهگشا باشد. مواد ۱۳، ۱۴ و ۱۵ این قانون، دولت را مکلف به پیشگیری، آمادگی، پاسخ و جبران خسارات بحران‌هایی می‌کند که فراتر از توان اشخاص و بخش خصوصی بوده و نیازمند مداخله حاکمیتی است. این تکلیف نه بر ماهیت حادثه، بلکه بر گستره پیامدهای آن استوار است. از این رو، چنانچه آثار و تبعات شهرآشوبی به سطح «بحران» برسد - همچون بحران‌های طبیعی - می‌توان با تعمیم ملاک، همان الزامات جبران خسارت را بر دولت بار کرد. این استدلال مبتنی بر «اشتراک‌مبنایی» میان دو دسته بحران است؛ در هر دو، دولت تنها نهاد واجد توان و صلاحیت برای جبران خسارات گسترده است و از حیث نقش حمایتی و مسئولیت اجتماعی، تفاوتی میان سیل و زلزله از یک سو، و شهرآشوبی فراگیر از سوی دیگر وجود ندارد. افزون بر این، اصل «مبنای معقول»^۱ در حقوق تطبیقی و بین‌المللی حمایتگر همین تحلیل است؛ اصلی که مقرر می‌دارد هرگاه نهادی عمومی قدرت پیشگیری یا جبران خسارت گسترده را دارد و اشخاص خود توان جبران ندارند، مسئولیت بر عهده آن نهاد گذاشته می‌شود. بنابراین، هرچند قانون مدیریت بحران به‌طور مستقیم به شهرآشوبی نمی‌پردازد، ولی روح حاکم و هدف آن - تأمین امنیت، رفاه عمومی و جبران خسارت در شرایط اضطراری - به‌روشنی قابل تسری به شهرآشوبی است.

¹ Reasonable Basis

۲-۱. حقوق انگلستان

مسئولیت مدنی در انگلستان به خطاهای مدنی از طریق چارچوبی از مسئولیت، تحت تأثیر بافت تاریخی، نظریه های حقوقی و ملاحظات عملی در دعاوی رسیدگی می کند که در آن افراد یا نهادها می توانند از نظر قانونی مسئول اعمال خود باشند. برای طرح دعوی مبتنی بر مسئولیت مدنی، معمولاً خواهان باید ثابت کند که خواننده «تعهد مراقبت» داشته و آن را نقض کرده است. چنین تعهدی ممکن است بر اساس قوانین عرفی یا تحت یک قانون خاص ایجاد شده باشد. انواع کلاسیک دعاوی مبتنی بر مسئولیت مدنی شامل موارد ناشی از سهل انگاری، مزاحمت، افتراء، سوءاستفاده از اطلاعات خصوصی و... می شود. مسئولیت مدنی بر این عقیده استوار است که افراد موظفند به گونه ای عمل کنند که موجب ضرر و زیان دیگران نشود و در صورت کوتاهی در انجام این وظیفه، ممکن است در قبال آسیب یا صدمات ناشی از آن مسئول شناخته شوند. (Bussani and Sebok and Infantino, 2022: 5) چارچوب علمی این مسئولیت را می توان در بخش های زیر تحلیل کرد:

الف- پاسخگویی در قبال اعمال غیرقانونی^۱

نهادهای دولتی باید در حدود اختیارات قانونی خود عمل کنند. هرگونه اقدام خارج از حدود اختیارات قانونی می تواند موضوع دعوا قرار گیرد. در این موارد اگر عملی بر خلاف قانون باشد، دادگاهها می توانند آن را لغو کنند. این مبنا برگرفته از پرونده شکایت یک شرکت بریتانیایی علیه کمسیون جبران خسارت در سال ۱۹۶۹ است.^۲ موضوع این پرونده شرکتی است که ادعا کرد مالک دارایی هایی در مصر بوده است که پس از بحران سوئز در سال ۱۹۵۶ مصادره شد. دولت مصر و بریتانیا توافقنامه ای امضا کردند که طی آن کمسیون برای جبران خسارت تشکیل شد.^۳ شرکت «آنسیمینیک» برای دریافت خسارت درخواست داد، اما کمسیون جبران خسارت، ادعای آن ها را رد کرد و اعلام کرد که شرکت واجد شرایط دریافت غرامت نمی باشد. مسئله اصلی این

¹ Ultra Vires Actions

² Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission (1969)

³ Foreign Compensation Commission (FCC)

بود که آیا دادگاه می‌تواند با وجود اینکه توافقنامه قانونی مقرر کرده بود تصمیمات کمیسیون، نهایی و غیرقابل اعتراض است، تصمیم کمیسیون مذکور را مورد بررسی قضایی قرار دهد؟¹ مجلس اعیان در رأی نهایی خود با این استدلال که اگر یک نهاد دولتی اشتباه جدی در تفسیر قانون داشته باشد، تصمیم آن نهاد حتی اگر در ظاهر نهایی باشد، غیرقانونی محسوب می‌شود و قانون‌گذاران نمی‌توانند با عبارت‌هایی نظیر "تصمیمات نهایی است" دادگاه‌ها را از نظارت بر اعمال غیرقانونی منع کنند و تصمیمی که در تضاد با هدف یا متن قانون باشد، حتی اگر در ظاهر در چارچوب اختیارات باشد، به عنوان عمل غیرقانونی شناخته می‌شود، اعلام کرد که تصمیم کمیسیون یاد شده غیرقانونی بوده و خارج از حدود اختیارات اتخاذ شده است. این پرونده تأکید بر اصل عدم تجاوز از اختیارات و اصل مسئولیت دولت برای اقدامات غیرقانونی را تقویت کرده است. اصول مطرح شده در این پرونده همچنان در دعاوی حقوق عمومی و اداری مورد استناد قرار می‌گیرند و نقش اساسی در حفظ تعادل میان قدرت دولت و حقوق شهروندان دارند. (Rogers, 2010: 825)

ب- مسئولیت قراردادی²

دولت به عنوان یک نهاد حقوقی، در قراردادها باید به تعهدات خود عمل کند. در صورت نقض قرارداد، دولت مانند اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر تحت قواعد حقوق قراردادها مسئول شناخته می‌شود. قانون «رسیدگی به دعاوی علیه دولت مصوب ۱۹۴۷»³ مسئولیت قراردادی دولت را قابل پیگیری در دادگاه‌ها کرده است. این قانون مبنای حقوقی دعاوی علیه دولت در زمینه‌های قراردادی و غیرقراردادی است.

این قانون، دولت را از وضعیت سنتی مصونیت⁴ خارج کرد و امکان طرح دعاوی مدنی و قراردادی علیه دولت را در دادگاه‌ها فراهم نمود. قبل از تصویب این قانون دولت بریتانیا بر

¹ House of Lords

² Contractual Liability

³ Crown Proceedings Act 1947(CPA 1947)

⁴ Immunity

اساس نظریه «پادشاه هرگز مرتکب خطا نمی‌شود»^۱ از مسئولیت مصون بود و شهروندان نمی‌توانستند مستقیماً علیه دولت در دعاوی حقوقی اقامه دعوی کنند.^۲ (BARNES, 1948: 388)

ج- مسئولیت ناشی از تقصیر^۳

این نوع مسئولیت بر اساس وظیفه مراقبت^۴ و قواعد رفتار معقولانه تنظیم شده است. دولت در صورت کوتاهی در انجام وظایف قانونی یا ارتکاب خطایی که باعث خسارت به شهروندان شود، ممکن است مسئول شناخته شود. این مسئولیت بر اساس اصول عدالت، رعایت حقوق شهروندان، و کنترل عملکرد دولت شکل گرفته است. (علیپور کیوی، معظمی، بشیریه، ۱۴۰۴: ۱۷۵) با وجود برخی استثنائات مانند امنیت ملی یا اعمال حاکمیتی، این مسئولیت یکی از مهم‌ترین ابزارهای حفاظت از حقوق افراد در برابر خطاهای دولت است. برای اثبات تقصیر، فرد زیان‌دیده باید چهار عنصر زیر را اثبات کند:

۱- وجود وظیفه مراقبت ۲- نقض وظیفه^۵ ۳- رابطه سببیت^۶ ۴- قابلیت پیش‌بینی خسارت^۷.
(Lunney and Oliphant, 2013: 461)

۲- نظام جبران خسارات شهراشوبی در حقوق ایران و انگلستان

یکی از پرسش‌های بنیادین در حوزه حقوق عمومی و مسئولیت مدنی آن است که آیا دولت، به‌عنوان متولی اصلی برقراری نظم عمومی و تأمین امنیت اجتماعی، در قبال خسارات ناشی از شهراشوبی مسئولیت حقوقی دارد یا خیر؛ و در صورت وجود چنین مسئولیتی، این تعهد بر چه مبانی نظری و قانونی استوار است. پاسخ به این پرسش، در نظام‌های حقوقی گوناگون، تابع رویکردهای متفاوتی است که ریشه در پیشینه تاریخی، مبانی نظری و ساختار قانونی هر نظام دارد.

¹ The King Can Do No Wrong

² Petition of Right

³ Tortious Liability

⁴ Duty of Care

⁵ Breach of Duty

⁶ Causation

⁷ Foreseeability

در حقوق ایران، مقررات موجود به طور خاص و منسجم به مسئولیت دولت در قبال خسارات ناشی از اغتشاشات نپرداخته‌اند. با وجود این، نظام حقوقی ایران از ظرفیت‌های قابل توجهی برخوردار است؛ پیشینه فقهی غنی، اصول مترقی قانون اساسی در حمایت از حقوق شهروندان، و قواعد عام مسئولیت مدنی که می‌توانند مبنای جبران خسارت قرار گیرند. با این حال، در عمل، مواجهه با خسارات ناشی از اغتشاشات با چالش‌هایی روبه‌روست که بیش از آنکه ناشی از ضعف مبانی باشد، حاصل نبود سازوکارهای تقنینی و اجرایی به‌روز و متناسب با پیچیدگی‌های این حوادث است.

در مقابل، حقوق انگلستان که پیشینه طولانی در شناسایی مسئولیت دولت در قبال برخی انواع خسارات شهرآشوبی دارد، چارچوبی مشخص را در قالب مقررات خاص پیش‌بینی کرده است. با این وجود، این نظام نیز از حیث دامنه شمول، معیارهای احراز مسئولیت و کفایت جبران، مورد نقد جدی حقوق‌دانان و نهادهای مدنی قرار گرفته است.

بررسی تطبیقی این دو رویکرد نشان می‌دهد که هرچند انگلستان از تجربه تقنین اختصاصی و ایران از پیشینه فقهی و اصول حقوق اساسی پیشرفته برخوردارند، هر یک می‌توانند با انجام اصلاحات تکمیلی، نقاط قابل ارتقا را بهبود بخشند؛ در ایران، تمرکز بر تدوین چارچوب قانونی خاص و کارآمد، و در انگلستان، توجه به گسترش دامنه جبران و تقویت حمایت عملی از زیان‌دیدگان می‌تواند به ارتقای کارایی هر دو نظام کمک کند.

۲-۱. چارچوب‌های قانونی و نهادی جبران خسارات

یکی از مسائل اساسی در حوزه جبران خسارات ناشی از اغتشاشات شهری در حقوق ایران، نبود مقررات اختصاصی و شفاف برای این شرایط خاص است. قوانین موجود، از جمله قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، عمدتاً به قواعد عام مسئولیت مدنی می‌پردازند و انطباق آن‌ها با وضعیت‌های اضطراری نظیر اغتشاشات نیازمند استنباط‌های قضایی و تفسیر موسع از قوانین است. این وضعیت هرچند نشانگر انعطاف‌پذیری نظام حقوقی ایران است، اما در عمل می‌تواند پیش‌بینی‌پذیری حقوقی را برای زیان‌دیدگان کاهش دهد و دستیابی به جبران کامل خسارت را با دشواری همراه سازد. از منظر نهادی، پراکندگی و عدم انسجام در صلاحیت مراجع رسیدگی

یکی دیگر از چالش‌های مهم است. در حال حاضر، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی خسارات ناشی از فعل یا ترک فعل مأموران دولتی را دارد، (مشهدی، ۱۴۰۳: ۱۱۵) اما سایر دعاوی، به‌ویژه مواردی با منشأ خسارت نامشخص یا ناشی از اقدامات آشوب‌گران، به دادگاه‌های عمومی حقوقی ارجاع می‌شوند. این دوگانگی در صلاحیت، مدیریت منسجم دعاوی و تضمین دسترسی برابر به جبران خسارت را دشوار می‌کند.

از نظر مبنای مسئولیت نیز، نظام حقوقی ایران با نوسان میان دو رویکرد مواجه است؛ از یک سو، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بر اثبات تقصیر مأمور تأکید دارد؛ از سوی دیگر، قواعد فقهی چون لاضرر، اتلاف و تسبیب بر ضرورت جبران خسارت بدون نیاز به احراز تقصیر مستقیم صحه می‌گذارند. (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۳: ۳۲۸) این تفاوت رویکردها ضرورت ایجاد وحدت رویه قضایی و تقنینی را بیش از پیش آشکار می‌کند تا حمایت مؤثرتری از حقوق زیان‌دیدگان صورت گیرد. در بُعد عملی، استثنای خسارات ناشی از اغتشاشات از پوشش بیمه‌ای نیز مانع جدی محسوب می‌شود. بر اساس ماده ۲۸ قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶ و رویه متداول شرکت‌های بیمه، این نوع خسارات از شمول تعهدات بیمه‌گر خارج است. در نتیجه، زیان‌دیدگان غالباً بدون پشتوانه حمایتی باقی می‌مانند و ناگزیر باید علیه عاملان مستقیم یا دولت اقامه دعوی کنند؛ فرآیندی که به دلیل دشواری شناسایی و اثبات، معمولاً طولانی و کم‌نتیجه است. اصلاح این ماده و گسترش شمول تعهدات بیمه‌ای می‌تواند نقش مؤثری در تقویت حمایت از شهروندان ایفا نماید.

به طور کلی، نظام حقوقی ایران با اتکای به قواعد بنیادینی چون لاضرر، اتلاف، تسبیب و اصول مندرج در قانون اساسی و قانون مسئولیت مدنی، بسترهای محکم و قابل اعتمادی برای حمایت از زیان‌دیدگان فراهم ساخته است. تداوم توسعه این بسترها اقتضا دارد که در چارچوب سیاست تقنینی در ساحت مسئولیت مدنی، «قانون جبران خسارات ناشی از اغتشاشات شهری» به‌عنوان سندی اختصاصی و مکمل پیش‌بینی گردد؛ قانونی که با تعریف دقیق مفهوم اغتشاش شهری و تعیین مرز آن با سایر حوادث، تعیین دامنه شمول خسارات اعم

از مادی و معنوی، شناسایی دولت به عنوان متولی جبران خسارت با پیش‌بینی نقش نهادهای محلی، تنظیم فرآیندی روشن برای ارزیابی، ثبت و پرداخت خسارت در مهلت مشخص، پیش‌بینی منابع پایدار مالی و فراهم کردن امکان اعتراض و رسیدگی قضایی سریع، بتواند توان عملی نظام حقوقی را در پاسخ به این‌گونه حوادث ارتقا دهد. چنین ابتکاری، با اتکا به اصول و ظرفیت‌های موجود، گامی پیشرو در مسیر انسجام‌بخشی و تقویت سازوکارهای حمایتی خواهد بود و می‌تواند ضمن حفظ انطباق با مبانی بومی و فقهی، اثربخشی جبران خسارت و اعتماد عمومی را افزایش دهد.

در طرف دیگر، نظام حقوقی انگلستان، علاوه بر برخورد قانونی با افراد یا گروه‌هایی که به‌طور مستقیم در وقوع اغتشاشات مشارکت دارند، توجه به جبران خسارات مادی افرادی که در پی این وقایع آسیب دیده‌اند، نیز معطوف شده است. قوانین مدنی انگلستان امکان پیگیری خسارات از طریق مراجع قضائی و یا نهادهای دولتی را برای قربانیان فراهم می‌کند، در حالی که قوانین کیفری نیز مجازات‌های متعددی از جمله حبس، جریمه‌های مالی و محرومیت‌های دیگر را برای افرادی که به‌طور مستقیم در ایجاد اغتشاشات نقش داشته‌اند، در نظر می‌گیرد. طبق قانون نظم عمومی ۱۹۸۶^۱، اغتشاش به عنوان یک جرم جدی محسوب می‌شود. در این قانون، هرگونه اقدام خشونت‌آمیز جمعی که به تخریب اموال یا تهدید به خشونت منجر شود، اغتشاش به شمار می‌آید.

زمینه تاریخی شورش در بریتانیا عمیقاً با پیشرفت قوانین نظم عمومی و واکنش‌های اجتماعی به اختلالات مدنی مرتبط است. «قانون شورش»^۲ که در سال ۱۷۱۴ میلادی وضع شد، برای کاهش نگرانی‌های فزاینده در مورد بی‌نظمی عمومی با قدرت دادن به مقامات برای انحلال

¹ Public Order Act 1986

² Riot Act

تجمعاتی که به عنوان آشوب تلقی می‌شوند، طراحی شد. این شیوه قانونگذاری نشانگر حرکت قرن هجدهم به سمت مقررات کیفری شدیدی است، که بر ضرورت حفظ نظم از طریق مکانیسم های حقوقی تأکید می‌کند. (Radzinowicz, 1968: 50)

در اوایل قرن هجدهم میلادی، انگلستان با ناآرامی های متعددی مواجه بود. در این وضعیت به منظور کنترل ناآرامی ها و حفظ نظم عمومی در تاریخ ۱ اوت ۱۷۱۴ «قانون شورش» به تصویب پارلمان انگلستان رسید. این قانون که به منظور کنترل شورش ها و ناآرامی های عمومی وضع شد به مقامات محلی اجازه می‌داد تا در صورت بروز شورش، اقداماتی را برای متفرق کردن جمعیت انجام دهند. با گذشت زمان، برخی از جنبه های این قانون مورد انتقاد قرار گرفت و در نهایت، در قرن بیستم، بسیاری از مفاد آن اصلاح یا لغو شد. در حال حاضر «قانون شورش» به عنوان یک قانون تاریخی در نظر گرفته می‌شود. (Flett, 2015: 1)

نظام حقوقی انگلستان، در مواجهه با اغتشاشات، چارچوب قانونی مشخصی را برای جبران خسارات وارده به شهروندان تدوین کرده است. این رویکرد، با تصویب «قانون جبران خسارات ناشی از اغتشاش مصوب ۱۸۸۶»^۱ شکل عملی به خود گرفته است. قانون مذکور مصوب پارلمان انگلستان است که هدف آن تضمین جبران خسارات ناشی از اغتشاش به اشخاص آسیب دیده است. این قانون در پاسخ به نیازهای اجتماعی و حقوقی برای جبران خسارات ناشی از اغتشاشات و شورش های عمومی در انگلستان به تصویب رسید و در راستای حفاظت از حقوق افراد آسیب دیده، تقویت مسئولیت دولت و نهادهای اجرایی و حفظ نظم عمومی بوده است. با این حال، این قانون به دلیل قدمت زیاد، کاستی هایی داشت که پس از اغتشاشات سال

¹ Riot (Damages) Act 1886 (RDA 1886)

۲۰۱۱ در انگلستان، آشکار شد. این امر موجب شد که ضرورت بازنگری و اصلاح آن مورد توجه مقامات قرار گیرد.

در جریان اغتشاشات سال ۲۰۱۱ که یکی از گسترده‌ترین ناآرامی‌های مدنی در تاریخ معاصر این کشور محسوب می‌شود، اقدامات متعددی نظیر تخریب اموال، سرقت، حمله به نیروهای پلیس و ایجاد بی‌نظمی گسترده در سطح شهرها رخ داد که از منظر حقوق کیفری، ذیل مقرراتی همچون قانون نظم عمومی ۱۹۸۶ و قانون جرایم کیفری ۱۹۷۷^۱ قابل تعقیب و مجازات بودند. دولت بریتانیا در واکنش به این ناآرامی‌ها، به سرعت اقدام به اجرای تدابیر قانونی سختگیرانه، بازداشت گسترده افراد و تسریع در رسیدگی‌های قضایی نمود. یکی از مهم‌ترین پیامدهای حقوقی این اغتشاشات، آشکار شدن نواقص قانون جبران خسارت اغتشاش ۱۸۸۶ بود که دولت را وادار به اصلاح این چارچوب قانونی کرد. (Rusbridger, 2011: 2)

پرونده‌های حقوقی و نقدهای علمی متعددی نشان دادند که قانون ۱۸۸۶ فاقد مکانیزم‌های کارآمد برای پاسخ‌گویی به نیازهای معاصر است. از یک سو، عدم شفافیت در تعریف اغتشاش و تفسیرهای متعارض دادگاه‌ها در خصوص مصادیق مشمول جبران خسارت، منجر به بروز اختلافات گسترده در رویه قضایی شد. از سوی دیگر، تحمیل بار مالی سنگین بر نیروهای پلیس محلی، که عمدتاً بودجه‌ای محدود داشتند، زمینه ساز ایجاد چالش‌های اجرایی و افزایش هزینه‌های عمومی گردید. همچنین، پیچیدگی و کندی فرایندهای مطالبه خسارت، شهروندان و صاحبان کسب‌وکارها را از دستیابی به جبران عادلانه و به‌موقع بازمی‌داشت.

(Home Office, 2015: 6)

¹ Criminal Law Act 1977

دولت انگلستان در پاسخ به این چالش‌ها، با تکیه بر گزارش کینگهان (مأمور بررسی نقاط ضعف قانون ۱۸۸۶ از سوی وزارت کشور) و بررسی‌های حقوقی متعدد، اقدام به تدوین قانون جبران خسارت ناشی از اغتشاش ۲۰۱۶ نمود. این قانون، رویکردی نوین در تعیین مسئولیت دولت، نقش نیروهای پلیس، حمایت از متضرران و مدیریت بار مالی ناشی از اغتشاشات ارائه داد. (Kinghan, 2013: 9-18) در نتیجه، پیشنهادات اصلاحی با محوریت افزایش شفافیت، کارآمدی و عدالت در جبران خسارات ارائه شد که در نهایت، مسیر تدوین و تصویب قانون جدید در سال ۲۰۱۶ را هموار ساخت. این قانون^۱ در ۲۳ مارس ۲۰۱۶ به تصویب رسید و از ۶ آوریل ۲۰۱۷ لازم‌الاجرا شد. (Edmonds, 2015: 3)

در نظام حقوقی انگلستان، تحول قانون جبران خسارت اغتشاشات از قانون ۱۸۸۶ به ۲۰۱۶، نشانگر دگرگونی در سیاست‌های عمومی و دامنه تعهدات دولت است. این تغییر نه تنها در محتوای حقوقی بلکه در انتخاب واژگان نیز منعکس شده است که نشانگر دگرگونی در مفهوم جبران خسارت و دامنه تعهدات دولت محسوب می‌شود. (Edelman & Higgins & Varuhas, 2024: 10)

قانون ۱۸۸۶ با استفاده از واژه “damages”، بر جبران کلیه خسارات مادی تأکید داشت، اما قانون ۲۰۱۶ با به کارگیری “compensation”، رویکردی کنترل‌شده را اتخاذ کرده است؛ به طوری که تنها خسارات مستقیم را شامل می‌شود و زیان‌های غیرمستقیم را پوشش نمی‌دهد. (Garner, 2005: 302, 417)

۲-۲. چالش‌ها و ظرفیت‌های بهبود نظام جبران خسارت

¹ Riot Compensation Act 2016

قانون ۲۰۱۶، گامی مهم در راستای تنظیم رابطه میان دولت و شهروندان در قبال خسارات وارده در حوادث شهری برداشته و مسئولیت جبران خسارت را، بدون نیاز به اثبات تقصیر، بر عهده پلیس محلی قرار داده است. بر اساس ماده ۱ این قانون، در صورتی که دارایی شخصی (اعم از منقول یا غیرمنقول) در جریان شورش، آسیب ببیند، تخریب شود یا به سرقت رود، و آن دارایی یا خسارت وارده، بیمه نباشد یا به طور کامل تحت پوشش بیمه قرار نگرفته باشد، زیان‌دیده این حق را خواهد داشت که مستقیماً از پلیس محلی مطالبه خسارت نماید. این رویکرد (مسئولیت مطلق) بدین معناست که صرف وقوع اغتشاش و ورود خسارت مستقیم، سبب تحقق مسئولیت و الزام به جبران می‌گردد، فارغ از اینکه تقصیر یا قصوری از سوی نهادهای مسئول در پیشگیری یا کنترل حادثه صورت گرفته باشد یا خیر. این مبنای مسئولیت، ریشه در نظریه وظیفه عمومی^۱ دارد که بر اساس آن، دولت و نهادهای انتظامی و امنیتی، وظیفه‌ای بنیادین در تأمین نظم، امنیت و آرامش عمومی جامعه بر عهده دارند (Tofaris and Steel, 2016: 130) و در صورت نقض این وظیفه و بروز خسارت به شهروندان، مسئول جبران آن خواهند بود.^۲

این قانون رویکرد دولت را نسبت به مسئولیت در قبال اغتشاشات تغییر داده و تأکید بیشتری بر کاهش تعهدات مالی دولت و افزایش مسئولیت بیمه‌گران گذاشته است. این تحول موجب شده است که کسب‌وکارها و افراد بیشتر به پوشش‌های بیمه‌ای متکی شوند و در عین حال، چالش‌های جدیدی در دسترسی به جبران خسارت از طریق فرآیندهای اداری ایجاد شده است. این قانون اگرچه گامی در جهت اصلاح نظام جبران خسارت محسوب می‌شود، اما همچنان

¹ Public Duty

² Riot Compensation Act 2016, Section 1(1)

انتقاداتی را درباره میزان حمایت از زیان‌دیدگان و نقش دولت در جبران خسارات ناشی از اغتشاشات برانگیخته است. (Rose, 2017: 350)

قانون ۲۰۱۶، با دقت در ماهیت خسارات قابل جبران، دامنه شمول قانون را مشخص نموده است. ماده ۴ این قانون، خسارات قابل جبران را به اموال منقول و غیرمنقول آسیب‌دیده در جریان اغتشاش محدود کرده است. این امر بدان معناست که صدمات بدنی و خسارات غیرمالی (معنوی) و همچنین خسارات تبعی (مانند از دست دادن سود کسب‌وکار به دلیل تعطیلی اجباری) از شمول این قانون خارج هستند. با این حال، یکی از ویژگی‌های مهم این قانون، شمول جبران به خسارات وارد بر وسایل نقلیه موتوری و اموال بیمه‌شده است. این بدان معناست که حتی اگر اموال زیان‌دیده بیمه باشند، قانونگذار اجازه داده است که در صورت عدم پوشش کامل خسارت توسط بیمه‌گر، یا در مواردی که بیمه‌گر خسارت را طبق شرایط بیمه‌نامه پرداخت می‌کند، شرکت بیمه حق مراجعه به پلیس محلی و دریافت غرامت را خواهد داشت. این سازوکار، رویکردی حمایتی را از سوی دولت در قبال زیان‌دیدگان و همچنین نهادهای بیمه‌ای نشان می‌دهد. علاوه بر این، طبق ماده ۸ قانون، برای هر مورد خسارت، سقف جبران معادل یک میلیون پوند تعیین شده است. این تعیین سقف، هرچند می‌تواند نشان‌دهنده جدیت در جبران خسارت باشد، اما در اغتشاشات گسترده یا در خصوص واحدهای اقتصادی کلان، ناکافی است. بر اساس مواد ۵ و ۶ این قانون^۱، پلیس محلی به عنوان مرجع اولیه مسئولیت دریافت درخواست‌های خسارت از سوی زیان‌دیدگان تعیین شده است. متقاضیان موظف‌اند درخواست خود را در مهلت‌های قانونی مقرر (۴۲ روز) ارائه دهند. پلیس، پس از بررسی و ارزیابی دقیق خسارت وارده، مکلف است ظرف مدت زمان مشخصی نسبت به پرداخت آن اقدام نماید. در صورتی که اختلافی میان زیان‌دیده و پلیس در خصوص میزان خسارت یا

¹ Riot Compensation Act 2016, Section 1&2

شرایط آن بروز کند، قانون امکان رجوع به مراجع قضایی را نیز پیش‌بینی کرده است. این نظام، از یک سو، موجب کاهش بار قضایی بر دوش دادگاه‌های عمومی می‌شود و از سوی دیگر، فرآیند جبران خسارت را تسریع کرده و دسترسی زیان‌دیدگان به حمایت مالی مورد نیازشان را تسهیل می‌نماید.

در مجموع، اگرچه قانون ۲۰۱۶ در مقام قانون‌گذاری به پوشش طیف وسیعی از خسارات، از جمله برای اشخاص فاقد بیمه، پرداخته است، اما از منظر اجرای عادلانه و حمایت از اқشار آسیب‌پذیر، هنوز با نارسایی‌هایی مواجه است. پیشنهادهایی نظیر ایجاد صندوق جبران خسارت اضطراری یا تقویت کمک‌های عمومی در مواقع بحران، از جمله راهکارهایی است که در گزارش‌های رسمی و برخی تحلیل‌های حقوقی برای رفع این خلأها مطرح شده‌اند و می‌توانند در اصلاحات آتی قانون مورد توجه قرار گیرند. (Chartered, 2016: 2)

یکی دیگر از نقاط ضعف قانون، ابهام در تعریف و تشخیص شرایط تحقق اغتشاش است که مبنای اعمال قانون قرار می‌گیرد. تعریف اغتشاش^۱ از قانون نظم عمومی ۱۹۸۶ برگرفته شده، اما تطبیق آن با شرایط واقعی نیازمند تفسیر و تصمیم‌گیری پلیس است. این امر ممکن است به تفاسیر سلیقه‌ای و حتی نابرابری در رسیدگی به دعاوی منجر شود.

در خصوص وجود نمونه‌های قضایی^۲ مرتبط با قانون ۲۰۱۶ در حقوق انگلستان، باید گفت که این قانون به دلیل ماهیت خاص و اجرای نسبتاً جدیدش، هنوز به‌طور گسترده در دعاوی قضایی مورد استناد یا تفسیر قرار نگرفته است همچنین عدم استناد به این قانون در آرای قضایی انگلستان را می‌توان تا حدی به فقدان ناآرامی‌های واجد شرایط تعریف حقوقی "اغتشاش" پس از اجرایی شدن قانون نسبت داد. این قانون، که برای جبران خسارات مادی

¹ Riot

² Case Law

اموال فاقد بیمه کافی یا ادعاهای شرکت‌های بیمه در چارچوب تعریف ماده ۱ قانون نظم عمومی ۱۹۸۶ طراحی شده، به شرایط سخت‌گیرانه‌ای نظیر خسونت جمعی با حضور حداقل ۱۲ نفر وابسته است. از زمان اغتشاشات لندن در سال ۲۰۱۱، که محرک بازنگری قانون ۱۸۸۶ و تدوین قانون جدید بود، انگلستان شاهد رویدادهای مشابه در مقیاس گسترده نبوده است. این فقدان، فرصت طرح ادعا تحت قانون و متعاقباً ارجاع دعاوی به محاکم قضایی را به حداقل رسانده و زمینه‌ای برای تفسیر قضایی قانون فراهم نکرده است.

همچنین قانون ۲۰۱۶ با استقرار سازوکارهای اداری، نظیر دفتر دعاوی اغتشاش (ماده ۶) و تعیین سقف غرامت یک میلیون پوند (بند ۱ ماده ۸) بسیاری از درخواست‌ها را در مرحله غیرقضایی حل و فصل می‌کند. نظام بیمه انگلستان نیز با ارائه پوشش‌های جامع برای خسارات ناشی از اغتشاش، نیاز به توسل به رژیم جبرانی عمومی را کاهش داده است، زیرا شرکت‌های بیمه می‌توانند خسارات را جبران کرده و تحت بند ۲ ماده ۱ از نهاد محلی پلیس، غرامت مطالبه کنند. افزون بر این، آگاهی محدود عمومی از مفاد قانون، دشواری اثبات شرایط اغتشاش در محاکم، و گرایش نهادهای محلی پلیس به توافقات خارج از دادگاه برای اجتناب از هزینه‌های قضایی، عوامل مکملی هستند که استناد به قانون را در آرای قضایی محدود کرده‌اند. این ویژگی‌ها، کارایی قانون در مدیریت خسارات بدون نیاز به دعاوی قضایی را نشان می‌دهد، هرچند پرسش‌هایی درباره ظرفیت آن در مواجهه با ناآرامی‌های احتمالی آینده مطرح می‌سازد.

در نظام حقوقی ایران، جبران خسارات ناشی از حوادث جمعی و شهرآشوبی‌ها بر پایه شبکه‌ای از نهادها و فرآیندهای اجرایی پیش‌بینی شده در قوانین عمومی و مقررات خاص انجام می‌گیرد. گرچه مقرره‌ای صریح و جامع مشابه قانون ۲۰۱۶ انگلستان وجود ندارد، اما نظام قضایی، شوراهای حل اختلاف، و سازوکارهای حمایتی مانند بیمه اجباری و صندوق‌های امداد، به‌طور

پراکنده این وظیفه را پوشش می‌دهند. تجربه عملی ایران در مدیریت بلایای طبیعی، سوانح گسترده و رویدادهای امنیتی نشان داده است که ظرفیت سازماندهی و بسیج منابع برای جبران فوری خسارات وجود دارد، هرچند فقدان یک چارچوب قانونی واحد می‌تواند موجب تفاوت در سرعت، میزان و شیوه جبران شود. ارتقاء هماهنگی میان نهادهای انتظامی، قضایی، بیمه‌ای و امدادی، همراه با پیش‌بینی مهلت‌ها و مراحل مشخص برای رسیدگی به مطالبات، می‌تواند الگویی ایجاد کند که هم کارآمدی بیشتری دارد و هم متناسب با ویژگی‌های بومی و ساختار حقوقی ایران است.

نتیجه‌گیری

در پرتو تحلیل تطبیقی انجام‌شده روشن گردید که نظام حقوقی ایران با وجود برخورداری از مبانی فقهی غنی و اصول حقوقی مترقی، در زمینه تقنینی جبران خسارات شهرآشوبی با کاستی‌هایی مواجه است. فقدان قانون خاص، پراکندگی و ابهام در صلاحیت مراجع رسیدگی، تعارض مبانی مسئولیت و ضعف تعامل میان نظام بیمه و دولت از جمله مشکلات نظام حقوقی ایران در این حوزه است. برخی آموزه‌های حقوقی انگلستان، به‌ویژه در خصوص تدوین قانون خاص، تعیین مرجع اداری و قضایی، پذیرش مسئولیت دولت بدون نیاز به اثبات تقصیر در اغتشاشات و پیش‌بینی تعامل مؤثر میان بیمه‌گر و دولت، قابل اقتباس و انطباق با ساختار فقهی و حقوقی ایران است. بر این اساس، به‌منظور ارتقای کارآمدی حقوقی در این حوزه، ضروری است:

۱. قانون مستقل جبران خسارات ناشی از اغتشاشات شهری با تعریف دقیق مفاهیم و

تعیین حدود مسئولیت و فرآیند رسیدگی تدوین شود.

۲. مرجع تخصصی اداری با ساختار استانی ذیل وزارت کشور برای رسیدگی به این دعاوی پیش‌بینی و صلاحیت نهایی رسیدگی قضایی به دیوان عدالت اداری واگذار گردد.

۳. مسئولیت دولت در این حوادث بدون نیاز به اثبات تقصیر و بر مبنای وظیفه عمومی مبتنی بر قواعد فقهی و اصول قانون اساسی پذیرفته شود.

۴. نظام بیمه‌ای اصلاح و ماده ۲۸ قانون بیمه در راستای حذف استثنای خسارات اغتشاشات و امکان رجوع بیمه‌گر به دولت در این زمینه بازنگری شود.

پایان یافته نشده | در انتظار انتشار | نسخه اولیه | ویراستاری نشده
Accepted | Awaiting Publication | Draft Version | Unedited

منابع

الف) فارسی

- آشوری، محمد. (۱۳۵۹). «عدالت کیفری در دیدگاه حمورابی». نشریه موسسه حقوق تطبیقی، (۷): ۲۴.
- انصاری، ولی‌الله. (۱۳۷۷). کلیات حقوق اداری. تهران: میزان.
- جنیدی، لعیا و راضی، سبیده. (۱۴۰۳). کارکرد حقوق تطبیقی در حقوق خصوصی با مطالعه موردی وجه التزام. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۷(۲۳)، ۶۳-۹۰. [doi: 10.22034/law.2024.2028057.1332](https://doi.org/10.22034/law.2024.2028057.1332)
- دهخدا، علی‌اکبر. (۱۳۹۰). لغت‌نامه: فرهنگ متوسط دهخدا. تهران: دانشگاه تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ.
- زرگوش، مشتاق. (۱۴۰۰). مسئولیت مدنی دولت. تهران: نشر میزان.
- صفایی، سید حسین و رحیمی، حبیب‌الله. (۱۳۹۳). مسئولیت مدنی: الزامات خارج از قرارداد. تهران: سمت.
- صفایی، سید حسین و رحیمی، حبیب‌الله. (۱۳۹۹). مسئولیت مدنی تطبیقی. تهران: شهر دانش.
- صفائی، سید حسین؛ محقق‌داماد، سیدمصطفی؛ درویش‌زاده، محمد؛ و دیگران. (۱۴۰۱). «مسئله‌یابی حقوقی در ناآرامی‌های ۱۴۰۱ ایران». فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی (دانشنامه‌های حقوقی سابق)، ۵(۱۶). [Doi: 10.22034/law.2023.702162](https://doi.org/10.22034/law.2023.702162)
- طالب، مهدی. (۱۳۸۵). تأمین اجتماعی. تهران: دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام).
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۹۰). حقوق اداری. تهران: انتشارات سمت.
- علیپور کیوی، هدی، معظمی، شهلا و بشیریه، تهمورث. (۱۴۰۴). بازشناسی الگوهای نوین پاسخ‌دهی به بزهکاری اطفال و نوجوانان در حقوق انگلستان با نگاهی به حقوق ایران. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۸(۲۶)، ۱۶۷-۱۹۴. [doi: 10.22034/law.2024.2042804.1465](https://doi.org/10.22034/law.2024.2042804.1465)
- عمید، حسن. (۱۳۶۴). فرهنگ عمید. تهران: انتشارات امیرکبیر.
- غمامی، مجید. (۱۳۷۶). مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود. تهران: نشر دادگستر
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۶). الزام‌های خارج از قرارداد: ضمان قهری. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- لمبتون، کاترین سواينفورد. (۱۳۷۹). نظریه‌ی دولت در ایران. ترجمه چنگیز پهلوان. تهران: گيو.

- مشهدی، علی. (۱۴۰۳). قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی. تهران: خرسندی.
- مولایی، غلامرضا و احمدآبادی، حسین محمدی. (۱۴۰۴). صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: جنگل.
- نفیسی، علی اکبر. (۱۳۴۳). فرهنگ نفیسی. تهران: کتابفروشی خیام.

ب) عربی

- الحسینی، سید میر عبد الفتاح. (۱۴۱۷ ق). العناوین الفقہیة. قم: مؤسسۃ النشر الإسلامی التابعۃ لجماعۃ المدرسین.
- شهید ثانی، زین الدین بن علی العاملی. (۱۴۱۳ ق). مسالک الأفهام إلى تنقیح شرائع الإسلام. قم: بنیاد معارف اسلامی.

ج) انگلیسی

- Barnes, T. (1948). The Crown Proceedings Act, 1947. Canadian Bar Review, 26.
- Bussani, M., Sebok, A. J., & Infantino, M. (2022). Common law and civil law perspectives on tort law. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Chartered Insurance Institute. (2016). Riot compensation claims: Meeting future challenges. London, UK: Chartered Insurance Institute.
- Criminal Law Act 1977. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk>
- Crown Proceedings Act 1947. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk>
- Edelman, J., Varuhas, J., & Higgins, A. (2024). McGregor on damages. London, UK: Sweet & Maxwell Ltd.
- Edmonds, T., & Strickland, P. (2015, December 1). Briefing paper: Riot (Compensation) Bill 13 (No. 07239). House of Commons Library. Retrieved from <https://www.parliament.uk>
- Flett, K. (2015). A history of riots. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing.
- Freedland, M., & Bernard, J. (2006). The public law–private law divide. Oxford, UK; Portland, OR: Hart Publishing.
- Garner, B. A. (2004). Black’s Law Dictionary. Thomson.
- Home Office. (2015, March). Consultation on reform of the Riot (Damages) Act 1886: Summary of consultation responses and conclusions. Retrieved from <https://www.gov.uk>

- Kinghan, N. (2013, September). Independent review of the Riot (Damages) Act 1886: Report of the review. Retrieved from <https://www.gov.uk>
- Lunney, M., & Oliphant, K. (2013). Tort law: Text and materials. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Public Order Act 1986. (1986). Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk>
- Radzinowicz, L. (1968). A history of English criminal law and its administration from 1750. London, UK: Sweet & Maxwell Ltd.
- Rogers, W. V. H. (2010). Winfield and Jolowicz on Tort. London, UK: Sweet & Maxwell.
- Rose, F. (2017). Blackstone's statutes on contract, tort and restitution 2016–2017. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Riot Compensation Act 2016. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk>
- Riot (Damages) Act 1886. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk>
- Rusbridger, A. (2011). Reading the riots: Investigating England's summer of disorder. London School of Economics and Political Science. Retrieved December 26, 2024, from <http://www.guardian.co.uk>
- Tofaris, S., & Steel, S. (2016). Negligence liability for omissions and the police. Cambridge Law Journal, 75(1), 130.

References

- Al-Husayni, M. A. F. (1996). The Jurisprudential Titles. Qom, Iran: Islamic Publishing Institute, affiliated with the Society of Seminary Teachers of Qom. [In Arabic]
- Alipour Kivi, H., Moazami, Sh., & Bashirieh, T. (2025). Reexamination the new patterns of responding to the juvenile delinquency in English law with a glance at Iranian law, 8(26). doi: [10.22034/law.2024.2042804.1465](https://doi.org/10.22034/law.2024.2042804.1465) [In Persian]
- Amid, H. (1985). Amid dictionary. Tehran, Iran: AmirKabir Publications. [In Persian]
- Ansari, V. (1998). General principles of administrative law. Tehran, Iran: Mizan. [In Persian]
- Ashuri, M. (1980). Criminal justice in the Code of Hammurabi. Journal of the Institute of Comparative Law, (7), 24. [In Persian]

- Barnes, T. (1948). The Crown Proceedings Act, 1947. *Canadian Bar Review*, 26.
- Bussani, M., Sebok, A. J., & Infantino, M. (2022). *Common law and civil law perspectives on tort law*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Chartered Insurance Institute. (2016). *Riot compensation claims: Meeting future challenges*. London, UK: Chartered Insurance Institute.
- Criminal Law Act 1977. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk>
- Crown Proceedings Act 1947. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk>
- Dehkoda, A.-A. (2011). *Dehkoda's intermediate dictionary*. Tehran, Iran: University of Tehran Press. [In Persian]
- Edelman, J., Varuhas, J., & Higgins, A. (2024). *McGregor on damages*. London, UK: Sweet & Maxwell Ltd.
- Edmonds, T., & Strickland, P. (2015, December 1). Briefing paper: Riot (Compensation) Bill 13 (No. 07239). House of Commons Library. Retrieved from <https://www.parliament.uk>
- Flett, K. (2015). *A history of riots*. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing.
- Freedland, M., & Bernard, J. (2006). *The public law–private law divide*. Oxford, UK; Portland, OR: Hart Publishing.
- Garner, B. A. (2004). *Black's Law Dictionary*. Thomson.
- Ghamāmi, M. (1997). *State liability for the acts of its employees*. Tehran, Iran: Dād-Gostar. [In Persian]
- Home Office. (2015, March). *Consultation on reform of the Riot (Damages) Act 1886: Summary of consultation responses and conclusions*. Retrieved from <https://www.gov.uk>
- Jenidi, L., & Razi, S. (2024). The function of comparative law in private law through a case study of liquidated damages. *Journal of Research and Development in Comparative Law*, 7(23). doi: [10.22034/law.2024.2028057.1332](https://doi.org/10.22034/law.2024.2028057.1332) [In Persian]
- Katuzian, N. (2007). *Non-contractual obligations: Tort liability*. Tehran, Iran: University of Tehran Press. [In Persian]
- Kinghan, N. (2013, September). *Independent review of the Riot (Damages) Act 1886: Report of the review*. Retrieved from <https://www.gov.uk>
- Lambton, K. S. (2000). *Theory of the state in Iran* (C. Pahlavan, Trans.; 2nd ed.). Tehran, Iran: Giv. [In Persian]

- Lunney, M., & Oliphant, K. (2013). Tort law: Text and materials. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mashhadi, A. (2024). The Administrative Justice Court Act in the current legal order. Tehran, Iran: Khorsandi. [In Persian]
- Moulabeygi, G., & Ahmadabadi, H. M. (2025). Jurisdiction and procedure of the Administrative Justice Court. Tehran, Iran: Jangal. [In Persian]
- Nafisi, A.-A. (1964). Nafisi dictionary. Tehran, Iran: Khayyam Bookstore. [In Persian]
- Public Order Act 1986. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk>
- Radzinowicz, L. (1968). A history of English criminal law and its administration from 1750. London, UK: Sweet & Maxwell Ltd.
- Rogers, W. V. H. (2010). Winfield and Jolowicz on Tort . London, UK: Sweet & Maxwell.
- Rose, F. (2017). Blackstone's statutes on contract, tort and restitution 2016–2017 . Oxford, UK: Oxford University Press.
- Riot Compensation Act 2016. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk>
- Riot (Damages) Act 1886. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk>
- Rusbridger, A. (2011). Reading the riots: Investigating England's summer of disorder. London School of Economics and Political Science. Retrieved December 26, 2024, from <http://www.guardian.co.uk>
- Safā'ī, S. H., & Rahimi, H. (2014). Civil liability: Non-contractual obligations. Tehran, Iran: SAMT. [In Persian]
- Safā'ī, S. H., & Rahimi, H. (2020). Comparative civil liability . Tehran, Iran: Shahr-e-Danesh. [In Persian]
- Safā'ī, S. H., Mohaghegh-Damād, S., Darvīshzādeh, M., et al. (2022). Legal problem-solving regarding the unrest of 1401 across Iran. Journal of Research and Development in Comparative Law, 5(16). [Doi: 10.22034/law.2023.702162](https://doi.org/10.22034/law.2023.702162) [In Persian]
- Shaheed Thani, Z. bin A. al-'Amili. (1992). Paths of understanding for refining Islamic legislation. Qom, Iran: Foundation of Islamic Knowledge. [In Arabic]
- Tabātabā'ī-Motammī, M. (2011). Administrative law . Tehran, Iran: SAMT. [In Persian]
- Taleb, M. (2006). Social security. Tehran, Iran: Imam Sadiq University Press. [In Persian]
- Tofaris, S., & Steel, S. (2016). Negligence liability for omissions and the police. Cambridge Law Journal, 75(1), 130–158.

• Zargush, M. (2021). State civil liability. Tehran, Iran: Mizan. [In Persian]

پذیرفته شده | در انتظار انتشار | نسخه اولیه | ویراستاری نشده
Accepted | Awaiting Publication | Draft Version | Unedited