



University of Tehran Press

Private Law

Home Page: <https://jolt.ut.ac.ir>

Online ISSN: 2423-6209

A Comparative Study of Liability in Tort of Banking Supervisory Authorities Toward Depositors and Investors

Hasan Badini¹ | Ghazaleh Sahranavard^{2*}

1. Department of Private Law, Faculty of Law and political science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: hbadini@ut.ac.ir

2. Corresponding Author, Department of Private Law, Faculty of Law and political science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: gh.sahranavard@ut.ac.ir

ARTICLE INFO

Article type:
Research Article

Article History:

Received January 19, 2024

Revised December 02, 2024

Accepted December 07, 2024

Published online 18 March 2025

Keywords:

Tort Liability,
Banking
Supervisory Authorities,
Bankruptcy,
Depositors.

ABSTRACT

When banks or financial institutions face a crisis, depositors or investors suffering losses may have different means to gain redress. Compensation claims based on contract or tort may be brought against the bank or authorized person. This may be based on a breach of the investment contract. As a last resort, when they have not been able to obtain compensation for damages or only a partial compensation, they may sue the financial supervisory authority to recover what they would otherwise not be able to obtain. The failure of a bank or supervised person may be the consequence of the competent authority not having supervised properly. In the last few years, the liability of financial supervisory authorities for lack of supervision has been discussed all over the world. Some believe in expanding the liability of banking supervisory authorities with the goals of prevention, making the economic and financial system efficient, supporting bank investors, and fully compensating for losses. In contrast, others believe in the immunity of these officials, with the argument that the improper supervision can lead to unwanted losses, and accepting the liability for them to compensate is unjustified. The article is presented in two topics of "Complete Immunity" and "The Liability of Banking Supervisory Authorities" by examining the examples and standards in different countries.

Cite this article: Badini, H. & Sahranavard, Gh. (2024-2025). A Comparative Study of Liability in Tort of Banking Supervisory Authorities Toward Depositors and Investors. *Private Law*. 21 (2), 253-268. <http://doi.org/10.22059/jolt.2024.371348.1007267>



© The Author(s). **Publisher:** University of Tehran Press.
DOI: <http://doi.org/10.22059/jolt.2024.371348.1007267>



انتشارات دانشگاه تهران

حقوق خصوصی

سایت نشریه: <https://jolt.ut.ac.ir>

شاپا الکترونیکی: ۶۲۰۹-۲۴۲۳

مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی مراجع نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری در قبال سپرده‌گذاران و سرمایه‌داران بانکی

حسن بادینی^۱ | غزاله صحرانورد^{۲*}

۱. گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: hbadini@ut.ac.ir

۲. نویسنده مسئول، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: gh.sahranavard@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله

چکیده

نوع مقاله:

پژوهشی

تاریخ‌های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۰/۲۹

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۹/۱۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۱۷

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۸

کلیدواژه:

سپرده‌گذار،

مسئولیت مدنی،

نهاد نظارتی بانکی،

ورشکستگی.

هنگامی که بانک‌ها یا مؤسسات مالی دچار بحران می‌شوند، سپرده‌گذاران و سایر سرمایه‌دارانی که متحمل ضرر شده‌اند، با طرح دعوی مسئولیت مدنی علیه بانک یا مؤسسه ورشکسته، به جبران خسارات وارده می‌پردازند. اما در نتیجه طرح چنین دعوایی ممکن است صرفاً قسمتی از خسارات وارده به آنان جبران شود. بنابراین مسئله این است که آیا سپرده‌گذاران می‌توانند برای مطالبه زیان‌های جبران‌نشده خود علیه نهادهای نظارت بر عملیات بانکی، با این استدلال که ورشکستگی بانک یا مؤسسه مالی نتیجه عدم نظارت صحیح آن مقامات بوده، دعوی مسئولیت مدنی مطرح کنند؟ در این خصوص دو دیدگاه «مصونیت مطلق» و «پذیرش مسئولیت مدنی» نهادهای نظارتی نسبت به ضررهای وارده به سرمایه‌داران بانکی در فرض ورشکستگی بانک‌ها وجود دارد که این پژوهش با دید تطبیقی به این نتیجه رسید که دیدگاه دوم که هم‌سو با اهداف پیشگیری، کارآمد ساختن نظام اقتصادی و مالی، حمایت از سرمایه‌گذاران بانکی، و جبران کامل ضررهای وارده به آنان است تفوق دارد. اما پذیرش این مسئولیت مطلق نیست و با موانع نظری متعددی به منظور تحدید دامنه مسئولیت ناظران بانکی مواجه است. این نوشتار با مطالعه تطبیقی مصادیق و معیارهای موجود در خصوص موضوع در کشورهای مختلف در دو مبحث «مصونیت مطلق» و «پذیرش مسئولیت مدنی» نهادهای نظارتی بانکی مطرح شده است.

استناد: بادینی، حسن و صحرانورد، غزاله (۱۴۰۳). مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی مراجع نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در قبال سپرده‌گذاران و سرمایه‌داران بانکی. حقوق خصوصی، ۲۱ (۲) ۲۵۳-۲۶۸.

<http://doi.org/10.22059/jolt.2024.371348.1007267>

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

© نویسندگان.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jolt.2024.371348.1007267>



مقدمه

نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از مهم‌ترین کارکردهای دولت در نظام بانکداری کشور است (کریمی‌فرد، ۱۳۹۹: ۹۰) و اهداف گوناگونی از جمله گسترش خدمات مالی قابل اطمینان به منظور پاسخ‌گویی به نیازهای نظام اقتصادی، امنیت مالی سپرده‌گذاران، و ... را در بردارد (Cheng et al, 1990: 89). در حقوق ایران نیز بر اساس بند «ب» ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی «نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، طبق مقررات این قانون، بر عهده بانک مرکزی است». در پی شناسایی این حق برای مراجع نظارتی بانکی، این پرسش مطرح می‌شود که در فرضی که بانک‌ها با ارتکاب تخلف و تقصیر ورشکسته شوند و از این طریق موجبات ورود ضرر و زیان به سپرده‌گذاران و سایر سرمایه‌گذاران بانکی را فراهم آورند و زیان‌دیدگان نتوانند از محل منابع بانک و طرح دعوای مسئولیت مدنی به جبران کل یا قسمتی از ضرر وارده به خود بپردازند، طرح دعوای مسئولیت مدنی علیه نهادهای نظارتی بانکی با استناد به اینکه بحران مالی بانک نتیجه عدم نظارت صحیح آن مقامات بوده امکان‌پذیر است؟ مثلاً، ممکن است ادعا شود نهاد نظارتی باید تقلب یا سایر تخلفات بانکی را کشف می‌کرد یا نشانه‌های بروز مشکلات مالی را تشخیص می‌داد یا با علم به مشکلات مالی برای حمایت از سپرده‌گذاران رفتارهای قاطعانه‌تری از جمله تعلیق یا ابطال مجوز را انجام می‌داد. همان‌طور که یکی از نویسندگان بیان می‌کند: «عدم نظارت صحیح تنها عامل نیست؛ اما قطعاً نقش مهمی (در این مسئله) ایفا می‌کند.» (Black et al., 2012: 1037).

در کشورهای مختلف و بسته به نظام‌های حقوقی ملی، قوانین موضوعه مسئولیت مدنی مقامات نظارتی بانکی ممکن است به حوزه حقوق خصوصی یا حقوق عمومی یا به هر دو تعلق داشته باشند که به تبع رویکردهای متفاوتی را نسبت به مصونیت مطلق^۱ یا مسئولیت مدنی ناظران بانکی در خصوص اینکه در نهایت جبران خسارات وارده به سپرده‌گذاران در فرض توقف بانک یا مؤسسه مالی به عهده چه کسی خواهد بود به همراه خواهد داشت (Masciandaro et al., 2007: 30). مثلاً در کشور ما اگرچه قوانین و مقررات خاصی که پاسخگوی سؤال اخیر باشد و مصونیت یا مسئولیت بانک مرکزی در این موارد را تصریح کند وجود ندارد، در سال‌های اخیر، به‌ویژه با بروز بحران‌های مالی در خصوص مؤسسات اعتباری غیر مجاز و توقف آن‌ها، حقوق بسیاری از اشخاص (اعم از سپرده‌گذاران و سهام‌داران) تحت‌الشعاع قرار گرفت که در این موارد بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر از طریق اقداماتی همچون بهره‌گیری از کفالت بانکی یا خود مستقیم اداره امور بانک یا مؤسسه اعتباری متوقف را به دست گرفت یا با اختصاص بودجه جهت بازپرداخت مطالبات سپرده‌گذاران^۲ اداره موقت مؤسسه متوقف را به شخصی دیگری محول کرد تا به بازسازی آن کمک کند (صادقی و یآوری، ۱۴۰۲: ۱۱۹). سازکارهای اتخاذی از سوی بانک مرکزی در جهت جبران خسارات وارده به سپرده‌گذاران گویای این مسئله است که این نهاد در عمل در مواردی که از اجرای وظایف قانونی و اختصاصی خود در نظارت بر عملیات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تخلف کرده و موجبات توقف یا ورشکستگی آنان را فراهم آورده مسئولیت خود در برابر سرمایه‌گذاران را پذیرفته و درصدد جبران ضررهای وارده به آنان برآمده است.

با هدف تبیین مسئله حاضر، نخست رویکرد مصونیت نهادهای نظارتی پولی و بانکی از جبران خسارت در فرض ورشکستگی بانک‌ها بررسی خواهد شد (مبحث یکم). سپس در جهت تبیین رویکرد پذیرش مسئولیت مدنی برای نهادهای نظارتی یادشده و الزام آن‌ها به پرداخت خسارات وارده به سپرده‌گذاران زیان‌دیده تحول دیدگاه کشورها درباره مسئولیت مطلق نهادهای نظارتی، معیارهای موجود در کشورهای مختلف برای مسئول شناختن آن نهادها، و در نهایت محدودیت‌ها و موانع موجود در راه اثبات مسئولیت مدنی برای ناظران بانکی بیان خواهد شد.

1. complete immunity

۲. مثلاً بانک مرکزی در جهت بازپرداخت سپرده‌های جمع‌آوری شده توسط مؤسسه غیر مجاز «میزان» در نخستین مرحله پانصد میلیارد تومان در اختیار بانک صادرات برای بازپرداخت مطالبات مشتریان آن مؤسسه در نظر گرفت. قابل دسترسی در:

با آخرین بازدید ۱۴۰۲/۱۰/۱۸، <https://www.iranjib.ir/shownews/19450/>

مصونیت مطلق نهادهای نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری از جبران خسارت

قائلان به این دیدگاه معتقدند تنظیم بازار مالی (قانون گذاری) و نظارت بر آن (نظارت و اجرای قوانین) می تواند منجر به زیانهای ناخواسته ای برای اشخاص خصوصی شود و پذیرش مسئولیت مدنی نهادهای تقنینی و نظارتی و الزام آنان به جبران خسارات وارده غیر موجه است. زیرا مقامات عمومی در انجام دادن وظایف خود دارای صلاحیت هستند و پذیرش مسئولیت مدنی برای آنان توسط محاکم قضایی به معنای نقض حیطة اختیارات و دخالت در انجام دادن وظایف آنان است.

اگرچه به رویکرد «مصونیت مطلق» در این زمینه انتقادهایی وارد شده و برخی آن را خلاف قانون اساسی می دانند، با توجه به اینکه در سایر کشورهایی که قائل به پذیرش مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی پولی و بانکی هستند، در عمل (صرف نظر از اینکه چه معیاری برای مسئولیت پذیرفته شده باشد)، دعاوی موفق علیه ناظران بانکی بسیار نادر است، حداقل در دیدگاه مصونیت مطلق خطر اتلاف وقت و پول سپرده گذاران برای دعاوی ای که به احتمال بسیار زیاد رد می شوند وجود ندارد.

در همین زمینه و به موجب اظهار نظری از دیوان دادگستری اروپا^۱، اقدامات اتحادیه اروپا در زمینه خدمات پولی و بانکی حقوقی برای افراد خصوصی ایجاد نخواهد کرد و بنابراین دولت های عضو مسئول نظارت ناقص بر عملیات بانکی و جبران خسارات وارده به سپرده گذاران نیستند. بدین ترتیب دیوان دادگستری اروپا از قوانین ملی کشورهای طرفدار رویکرد مصونیت ناظران بانکی حمایت کرده است (Athanassiou, 2011, No. 12). از جمله کشورهای طرفدار این نظریه آلمان و اتریش هستند که در آنها نهادهای نظارتی بانکی از مصونیت کامل در برابر دعاوی مسئولیت مدنی برای جبران خسارت وارده به اشخاص ثالث به دلیل عدم نظارت صحیح و کافی برخوردارند. در واقع حقوق این کشورها، با تکیه بر جنبه حقوق عمومی وظایف ناظران بانکی، قائل به برتری این جنبه بر حقوق خصوصی افراد هستند و در نتیجه از دید آنها نمی توان در قبال خسارات مالی که سپرده گذاران (یا سهامداران) ممکن است در نتیجه نظارت ناکافی ناظران (که وظایف آنان واجد خصیصه حقوق عمومی است) متحمل شوند نهادهای نظارتی را مسئول شناخت.

قانون نظارت بر خدمات مالی آلمان مصوب ۱۹۸۴ تصریح می کند که نهاد نظارت مالی فدرال^۲ یک نهاد مستقل حقوق عمومی است که نظارت مالی خود را صرفاً در جهت منافع عمومی انجام می دهد.^۳ البته شایان توجه است که اتخاذ رویکرد مصونیت مطلق و به تبع بازنگری در قانون آلمان بعد از دوره ای اتفاق افتاد که در آن با تکیه بر پذیرش مسئولیت مدنی ناظران بانکی دو رأی از دیوان دادگستری فدرال این کشور^۴ مبنی بر پذیرش دعاوی مسئولیت مدنی سپرده گذاران نسبت به قصور نهادهای نظارتی در نظارت صحیح بر مؤسسات مالی ورشکسته صادر شده بود.

در حقوق اتریش و طبق مقررات قانون مسئولیت عمومی^۵ دولت در قبال خساراتی که نهاد نظارتی (FMA)^۶ مستقیم به «اشخاص حقوقی تحت نظارت» وارد کرده است مسئول است. اما نهاد نظارتی یادشده و همچنین کارکنان و ارگان های آن در قبال زیان های وارده به «اشخاص خصوصی» مسئولیتی ندارند. بنابراین مصونیت نهاد نظارتی بانکی اتریش از جبران خسارت صرفاً شامل دعاوی اشخاص ثالث است، نه اشخاص حقوقی که مستقیم تحت نظارت این نهاد هستند.

پذیرش مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری

طرفداران این رویکرد قائل به پذیرش مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی پولی و بانکی در فرض ایراد خسارت به سپرده گذاران و سایر اشخاص مربوطه به دلیل عدم نظارت صحیح این نهادها بر بانک و مؤسسه مالی ورشکسته هستند. در واقع به اعتقاد آنان قدرت نامحدود این مقامات در انجام دادن وظایفشان مستلزم واکنش قانونی در برابر خودسری و قصور آنان در انجام دادن وظیفه شان است.

1. ECJ

2. BaFin

3. art. 4 § 4 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz.

4. Bundesgerichtshof (Federal Court of Justice, BGH)

5. Federal Law Gazette no 20/1949.

6. Finanzmarktaufsicht

اما آنچه میان همه کشورهای طرفدار این رویکرد در اتحادیه اروپا مشترک است محدودیت‌هایی است که بر پذیرش مسئولیت مدنی مطلق این نهادها وارد شده و موجبات کاهش موارد و مصادیق دعاوی موفق در این زمینه را فراهم آورده است. بنابراین در جهت تبیین این موضوع ابتدا معیارهای موجود برای شناسایی مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی بانکی در نظام‌های حقوقی مختلف بررسی خواهد شد. سپس تحولات کشورهای طرفدار این رویکرد و تغییر معیارهای اتخاذی توسط هر نظام حقوقی بیان می‌شود. در نهایت، موانع نظری موجود در زمینه پذیرش مطلق مسئولیت مدنی ناظران بانکی خواهد آمد.

معیارهای موجود برای شناسایی مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانک‌ها

همان‌طور که بیان شد، در رویکرد پذیرش مسئولیت مدنی برای نهادهای نظارتی بانکی، کشورها با صرف نظر کردن از دیدگاه حقوق عمومی محض و مصونیت نهادهای دولتی مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی را در شرایطی مورد پذیرش قرار داده‌اند. اما با گذر از دیدگاه حقوق عمومی صرف و از منظر حقوق خصوصی سؤال اساسی این است که معیارهای پذیرش مسئولیت مدنی برای نهادهای نظارتی بانکی چیست؟ پاسخ این سؤال با توجه به میزان مداخله مقامات دولتی در حوزه‌های اقتصادی یا اجتماعی هر کشور که بر ارزیابی میزان مسئولیت این نهادها تأثیرگذار است تعیین خواهد شد. به همین جهت رویکرد هماهنگ و مشترکی در این زمینه در کشورهای مختلف وجود ندارد (Dijkstra, 2013: 368-369).

به طور کلی، می‌توان شش معیار را برای شناسایی مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانک که توسط کشورهای مختلف اتخاذ شده بدین گونه برشمرد (Dijkstra, 2013: 346-348):

معیار تقصیر ساده^۱

به‌رغم تحول دیدگاه کشورهای مختلف نسبت به مسئله حاضر و تمایل آنان به مضیق کردن مسئولیت مدنی ناظران بانکی از طریق وضع قواعد ویژه در این زمینه، هنوز هم کشورهایی مانند دانمارک، پرتغال، اسلوونی، و سوئد قائل به قاعده عام مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر ساده نهادهای نظارتی بانکی هستند. به عبارت دیگر اعمال این معیار نتیجه اعمال قواعد عام مسئولیت مدنی در فقدان قواعد خاص مرتبط با مسئولیت نهادهای نظارت بر بانک‌ها است. بنابراین برخلاف سایر معیارها خطامشی و سیاست تعمدی در جهت موسع یا مضیق کردن مسئولیت ناظران بانکی در این معیار وجود ندارد (Tison, 2005: 639-646).

حقوق دانمارک نمونه بارز اتخاذ این معیار است. در واقع از آنجا که در این کشور هیچ قانون خاصی در ارتباط با مسئولیت مدنی ناظران بانکی وجود ندارد دعاوی مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی در نظام حقوقی دانمارک بر اساس قواعد عام مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر (ساده) مورد رسیدگی واقع می‌شود. البته مطابق شواهد موجود هنوز چنین دعوی در دادگاه‌های دانمارک مطرح نشده است (Dijkstra, 2013: 346-352).

شایان توجه است که در صورتی که «تخلف از قاعده و هنجار قانونی» توسط نهاد نظارتی بانکی به عنوان «تقصیر» تعبیر شود این معیار با معیار «غیر قانونی بودن» (که در ادامه خواهد آمد) هم‌پوشانی پیدا می‌کند. با این حال، بر اساس «معیار تقصیر ساده» سپرده‌گذارانی که در نتیجه عدم نظارت صحیح نهادهای نظارتی بانکی متحمل زیان شده‌اند صرفاً باید ثابت کنند ناظر بانکی «مقصر» است و خسارت وارده به آن‌ها منتسب به تقصیر ناظر است.

معیار تقصیر فاحش^۲

معیار «تقصیر فاحش» در مسئولیت مدنی ناظران بانکی در قبرس، فرانسه، ایتالیا، لتونی، لوکزامبورگ، و هلند حاکم است. البته اعمال این معیار در حقوق فرانسه حاصل کار رویه قضایی است؛ درحالی‌که در سایر کشورها معیار تقصیر فاحش در مقررات قانونی خاصی که در مورد مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانک وضع شده منعکس شده است.

1. standard of ordinary fault/negligence

2. a standard of gross fault/negligence (*culpa lata*).

این معیار از سازکارهایی است که کشورهای مختلف، ضمن پذیرش مسئولیت مدنی ناظران بانکی، برای محدود کردن دامنه این مسئولیت اتخاذ می‌کنند؛ بدین معنا که فعالیت‌های صلاحیدی مقامات عمومی و نظارتی تا زمانی که در محدوده‌ای معقول باقی بماند باعث ایجاد مسئولیت برای آنان نمی‌شود. در واقع در معیار تقصیر فاحش نهادهای نظارتی بانکی در صورتی محکوم به جبران خسارات وارده به سپرده‌گذاران خواهند شد که به وظایف خود در جهت کشف تقلب یا سایر بی‌نظمی‌ها یا تشخیص نشانه‌های بحران‌های مالی در بانک یا مؤسسه مالی عمل نکرده و در جهت حفظ حقوق سرمایه‌گذاران اقدامات قاطعانه‌ای (مثلاً لغو مجوز و سایر محدودیت‌ها) انجام نداده باشند.^۱ معمولاً در دعاوی مسئولیت مدنی علیه نهادهای نظارت بر بانک‌ها اثبات این موارد برای زیان‌دیده بسیار دشوار است؛ تا جایی که در نمونه‌های نادر دعاوی مسئولیت مدنی موفق علیه نهادهای نظارتی بانکی میزان خسارت‌هایی که نهاد نظارتی محکوم به پرداخت آن شده به طور قابل توجهی کمتر از خسارات واقعی وارد شده به زیان‌دیده بوده است. زیرا این خسارات تا حد زیادی به خود بانک ورشکسته منتسب است نه نهاد نظارتی مربوطه.

معیار خطای اداری یا «سوء مدیریت»^۲

مطابق با دیدگاه برخی از حقوق‌دانان در نظام حقوقی ایران، معیار پذیرش مسئولیت دولت (و به طور خاص بانک مرکزی) در برابر اشخاص ثالث زیان‌دیده «نظریه خطا» است؛ بدین معنا که زیان‌دیده موظف است علاوه بر ورود ضرر و رابطه سببیت میان فعل زیان‌بار و ضرر وارده «تقصیر» مقام دولتی در ایراد ضرر را نیز ثابت کند. اما مقصود از تقصیر در این دیدگاه تقصیر یا خطا به مفهوم عام آن نیست، بلکه جنبه خاصی از تقصیر است که به آن «خطای اداری» گفته می‌شود (مازندرانی، ۱۳۹۴: ۱۵۴). به اعتقاد برخی، تعریف دقیقی برای خطای اداری نمی‌توان ارائه کرد و بنابراین شایسته است با اکتفا به تعریف سلبی خطای اداری این‌گونه تعریف شود: «هر خطایی که شخصی نباشد اداری است.» (احمدارسلان، ۱۹۸۳: ۲۱). بنا بر این تعریف، هرگاه مقام دولتی در هنگام خدمت خارج از گستره صلاحیت کارگزار دولتی یا با قصد ایراد خسارت سبب ورود زیان مادی یا معنوی به دیگری شود، مرتکب خطای شخصی شده است. بنابراین خطای اداری نه خروج از صلاحیت و نه ارتکاب آگاهانه عمل زیان‌بار است؛ بلکه عدم رعایت ضوابط فنی حاکم بر چگونگی انجام دادن وظیفه است. در واقع از آنجا که خطای اداری بدون انگیزه سوء انجام می‌شود می‌توان در توصیف آن از «اشتباه» استفاده کرد (امیرارجمند و زرگوش، ۱۳۸۸: ۱۱۴). همین مسئله در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ در قالب «نقص وسایل ادارات» منعکس شده است؛ به این معنا که اداره مجهز به تدابیر و ترتیبات و روش‌های صحیح برای انجام دادن کار نباشد و این امر موجب سوء جریان اداری و در نتیجه ورود خسارت شود. مضافاً این نوع خطا باید «به مناسبت انجام دادن وظیفه»، یعنی در ساعات اداری، محقق شود تا موجب مسئولیت مدنی دولت شود (امیرارجمند و زرگوش، ۱۳۸۸: ۱۳۰). بنابراین بر اساس این معیار و مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۳۰، همین که مقام قضایی احراز کند که بانک مرکزی نسبت به اجرای وظایف قانونی و اختصاصی خود تخلف کرده و به این واسطه موجبات ورشکستگی و توقف بانک یا مؤسسه اعتباری را فراهم آورده در برابر سپرده‌گذاران مسئول جبران خسارات وارده شناخته می‌شود. در واقع مقام قضایی باید به تحلیل این موضوع بپردازد که آیا نهاد نام‌برده دارای ابزار و امکانات لازم برای نظارت صحیح و دقیق بوده است؟ و در صورتی که پاسخ مثبت است آیا ابزار و امکانات موجود از نظر فنی کیفیت لازم برای نظارت بر بانک‌ها را داشته است؟ همچنین گفتنی است پس از احراز تخلف و برخلاف روند قانون سابق شعبه دیوان خود می‌تواند در زمینه اصل مطالبه خسارت و تعیین خسارت وارده نیز حکم صادر کند.

معیار غیر قانونی بودن^۳

به طور کلی، معیار مورد پذیرش معاصر در مورد مسئولیت مدنی مقامات عمومی در دولت‌های جدید دموکراتیک مسئولیت مدنی مبتنی بر معیار غیر قانونی بودن است. این معیار در جهت شناسایی مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانک‌ها در برخی از

1. See e.g. Three Rivers District Council V. Bank of England III [2000] 2 WLR 1220.

2. maladministration

3. unlawfulness standard

کشورهای عضو اتحادیه اروپا از جمله جمهوری چک، یونان، لیتوانی، لهستان، و اسلواکی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در مواردی که از این معیار استفاده می‌شود سپرده‌گذار صرفاً باید ثابت کند فعل یا ترک فعل ناظر بانکی (به عنوان یک مقام مرتبط با حقوق عمومی و جهت انجام دادن وظایف حاکمیتی) «غیر قانونی» بوده است و دیگر ضرورتی به اثبات تقصیر یا سوءنیت آن در ارتکاب عمل زیان‌بار وجود ندارد. بنابراین در این معیار «مسئولیت بدون تقصیر» مطرح است و به همین سبب به عقیده عده‌ای این معیار مسئولیت به معنای دقیق و کلاسیک آن را مطرح نمی‌کند (Dijkstra, 2013: 346).

اصولاً این معیار در جایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که مقررات خاصی برای مسئولیت مدنی ناظران مالی وجود ندارد و مسئولیت آنان تابع قواعد عام مسئولیت مدنی است. مثلاً در یونان مسئولیت مدنی ناظران بانکی مشمول قواعد عام مسئولیت مدنی، به‌ویژه مقررات قانون^۱ ۱۹۴۱، است که دولت را مسئول فعل یا ترک فعل‌های غیر قانونی نهادهای نظارتی در اجرای وظایف عمومی خود می‌داند. اما در مقابل و در مواردی، از جمله در حقوق لیتوانی، معیار غیر قانونی بودن در قوانین خاص مربوط به مسئولیت ناظران پولی و بانکی تجلی یافته است.

معیار رفتار عمدی^۲ یا ضرورت وجود سوءنیت

از جمله کشورهایی که از این معیار پیروی می‌کنند عبارت‌اند از بلغارستان، استونی، ایرلند، مالت، و انگلستان که در همه آن‌ها، جر استونی، این معیار در قوانین خاص مسئولیت مدنی ناظران بانکی تجلی یافته است (Dijkstra, 2013: 346). وجود ایرلند و انگلیس در میان این کشورها همراه با این واقعیت که معیار «ضرورت وجود سوءنیت» در دعاوی مسئولیت مدنی رویکرد غالب در اتحادیه کشورهای مشترک‌المنافع است بیانگر این حقیقت است که معیار رفتار عمدی در مسئول شناختن نهادهای نظارت بر بانک‌ها مشخصه اصلی کشورهای کامن‌لاست. در واقع شاید معیار «سوءنیت» مفهومی غیر متعارف در مسئولیت مدنی برای نظام‌های مبتنی بر حقوق نوشته یا سیویل‌لا باشد. اما این معیار در کشورهای حقوق عرفی یا کامن‌لا رویکردی غالب است و شاید بتوان گفت با «خسارت عمدی» در کشورهای سیویل‌لا هم‌پوشانی دارد (Nolan, 2011: 190-191).

در «اصول اساسی نظارت مؤثر بانکی» مصوب کمیته بازل اشاره شده: «قوانین باید از نهادهای نظارتی بانکی و کارکنان آن در برابر دعاوی حقوقی مسئولیت مدنی که نسبت به فعل یا ترک فعل آنان در حین انجام دادن وظیفه اقامه می‌شوند، تا جایی که این اقدامات با حسن‌نیت همراه باشد، حمایت کنند»^۳.

اگرچه در ابتدا به نظر می‌رسد دو معیار «تقصیر فاحش» و «سوءنیت» مفاهیم یکسانی هستند، در واقع متمایزند. زیرا «تقصیر فاحش» به معنای عدم رعایت معیار رفتاری است، درحالی‌که «سوءنیت» مرتبط با عنصر روانی و رفتار عمدی است (Nolan, 2011: 203). بنابراین با تغییر معیار از «تقصیر فاحش» به «سوءنیت» دادرس باید به جای مقایسه رفتار خواننده با رفتار انسان متعارف (معیار رفتاری عینی) بر وضعیت روانی و عاقلانه بودن رفتار وی تمرکز کند.

تحولات کشورهای گوناگون نسبت به مسئولیت مدنی مطلق نهادهای نظارتی پولی و بانکی

اخيراً در کشورهای گوناگون حمایت بیشتر از مقامات نظارتی پولی و بانکی در برابر طرح دعاوی مسئولیت مدنی مطرح شده توسط زیان‌دیدگان بانکی مورد توجه قرار گرفته است. اتخاذ این رویکرد حمایتی در چهارچوب اهداف بلندمدت نظارت بانکی در نظام‌های ملی است و درصدد فاصله گرفتن از هدف حمایت از سپرده‌گذاران و اشخاص خصوصی و نزدیک شدن به حفظ ثبات و امنیت در نظام مالی است.

بررسی تحولات اخیر در تعدادی از کشورها بیانگر این روند است^۴:

1. Law 2783/1941, arts 105 and 106.

2. A requirement of bad faith - intent

3. Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision (2012), in: <<http://www.bis.org/publ/bcb230.pdf>>.

۴. گفتنی است در برخی از کشورها سیستم وحدت نهادهای نظارت بر بانک‌ها، بیمه‌ها، و بازار سرمایه حاکم است؛ به این معنا که یک نهاد نظارتی واحد بر همه این موارد نظارت می‌کند. در مقابل برخی دیگر از کشورها از سیستم تعدد نهادهای نظارتی پیروی می‌کنند و نهادهای متفاوتی ناظر بر بازار پول و سرمایه هستند. مثلاً

در ایتالیا از دیرباز جبران زیان‌های وارده به سپرده‌گذاران و سرمایه‌داران بانکی که از عدم نظارت صحیح نهادهای نظارتی بانکی متحمل هزینه‌هایی شده بودند از محل بودجه دولت مرکزی انجام می‌شد و بنابراین در نهایت این نهاد نظارتی بانکی بود که مسئول جبران خسارات وارده به سپرده‌گذاران شناخته می‌شد (Rossi, 2003: 643, 646). البته در گذشته رویه قضایی ایتالیا مسئولیت مرجع نظارت بانکی این کشور را بر اساس قاعده عام مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر (ماده ۲۰۴۳ قانون مدنی ایتالیا) مورد پذیرش قرار داده بود. در مارس ۲۰۰۱، دادگاه عالی ایتالیا در پرونده‌ای که مربوط به نظارت ناکافی نهاد نظارتی مربوطه^۱ بر اطلاعات عرضه اوراق بهادار عمومی بود چنین مقرر کرد که در زمینه نظارت بر خدمات پولی و بانکی نهادهای نظارت بر بازار پول و سرمایه^۲ می‌توانند مسئول خسارات وارده به سپرده‌گذاران و سایر سرمایه‌گذاران باشند.^۳ اما در سال ۲۰۰۶ قانون‌گذار ایتالیایی قاعده عام «مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر ساده» پذیرفته شده توسط دادگاه‌ها را به معیار «تقصیر فاحش» تغییر داد.^۴ در همین زمینه دیوان عالی این کشور در پرونده‌ای مشابه چنین حکم داد که نهاد نظارت بر انتشار اوراق بهادار تنها یک مرجع نظارتی نیست، بلکه وظیفه حفاظت از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و ملی را نیز بر عهده دارد. از این رو، این نهاد به دلیل «تقصیر فاحش» در انجام دادن وظایف خود، که توسط قانون اساسی ایتالیا (ماده ۴۷) مقرر شده است، مسئول جبران خسارات وارده به طرف مقابل است.^۵

از دیگر کشورهایی که در آن مسئولیت مقامات نظارتی پولی و بانکی تابع قاعده عام مسئولیت مدنی بود کشور هلند است که تا قبل از سال ۲۰۱۲ قاعده عام «مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر» مندرج در ماده ۱۶۲ قانون مدنی در مورد مسئولیت مقامات ناظر پولی و بانکی نیز اجرا می‌شد. در همین زمینه دیوان عالی هلند در پرونده *X v Autoriteit Financiële Markten* و با استناد به تقصیر نهاد نظارتی بیمه و عدم نظارت صحیح بر شرکت بیمه مورد نظر حکم به مسئولیت آن نهاد و لزوم جبران خسارات وارده به زیان‌دیدگانی که از ورشکستگی شرکت بیمه متحمل ضرر شده‌اند داد.

اما، در پرونده‌ای مشابه، شخصی که پول خود را در بانکی سپرده‌گذاری کرده و متعاقباً با ورشکستگی بانک متحمل ضرر شده بود، با این ادعا که نهاد نظارتی بانکی وظایف نظارتی خود را طبق قوانین مربوطه انجام نداده، علیه آن نهاد دعوای مسئولیت مدنی طرح کرد. اما دیوان عالی هلند با این استدلال که تدابیر اتخاذ شده توسط مرجع نظارتی منطبق بر مقررات بانکی بوده و بنابراین اگرچه موجبات ورود خسارت به خواهان را فراهم آورده منجر به مسئولیت مدنی نهاد نظارتی نخواهد بود، از موضع قبلی خود فاصله گرفت. در نتیجه، تحول رویه قضایی هلند منجر به کاهش مسئولیت مراجع نظارتی پولی و بانکی شد و از این زمان نهادهای نظارتی این کشور فقط در قبال «تقصیر فاحش» خود مسئول جبران خسارت شدند (Keirse et al, 2013: 469, 470).

در نظام حقوقی بلژیک، در حالی که ابتدا قاعده عام مسئولیت مدنی مبتنی بر «تقصیر ساده» در مورد نهاد نظارتی بانکی اعمال می‌شد، در سال ۲۰۰۶، با تغییر معیار، نهاد نظارتی نسبت به خسارت‌هایی که در جهت اجرای وظایف قانونی و حاکمیتی خود (غیر از مواردی که این اقدامات با تقلب یا تقصیر فاحش همراه باشد) بر اشخاص وارد می‌آورد مصون از جبران خسارت شناخته شد. برخلاف موارد یادشده، در حقوق فرانسه مسئولیت مدنی مقامات دولتی مشمول قواعد عام مسئولیت مدنی نیست؛ بلکه در این موارد قانون خاص مسئولیت اداری^۶ حاکم است که رسیدگی به آن در صلاحیت دادگاه‌های اداری است. بر اساس این قانون خاص، شخصی که با استناد به مسئولیت مدنی مقام دولتی درخواست جبران خسارات خود را دارد باید ثابت کند که در نتیجه فعل یا ترک

برخلاف کشور انگلستان که تابع رویکرد نهاد نظارتی واحد است ایتالیا از مدل نظارت متعدد پیروی می‌کند و نهادهای نظارتی متفاوتی در بخش‌های بانک‌داری، اوراق بهادار، و بیمه در این کشور فعالیت می‌کنند. در حقوق ایران نیز تعدد نهادهای نظارتی حاکم است و بانک مرکزی به عنوان نهاد نظارت بر بانک‌ها، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی به عنوان نهاد ناظر بر فعالیتهای بیمه‌ای، و سازمان بورس و اوراق بهادار به عنوان ناظر بر بازار سرمایه به فعالیت می‌پردازند.

1. Consob

2. Consob, Banca d'Italia, Covip, Isvap

3. Corte di Cassazione, 3 March 2001, n. 3132.

4. Art 24(6) of the Law 28 of December 2005.

۵. اگرچه با توجه به تعدد نهادهای نظارتی مالی در حقوق ایتالیا این مثال‌ها در خصوص نهاد نظارت بر عرضه اوراق بهادار (بازار سرمایه) است نه ناظر بانکی (بازار پول)، با توجه به شباهت دو موضوع، می‌توان از معیار اتخاذ شده توسط دادگاه در صدور حکم در خصوص مسئولیت مدنی نهاد نظارت بر بازار سرمایه در خصوص مسئولیت مدنی نهاد نظارت بر بانک نیز استفاده کرد.

6. Law on the Supervision of the Financial Sector and on Financial Services of 2 August 2002, art 68.

7. responsabilité administrative.

فعل «مبتنی بر تقصیر» این مقام متحمل خسارت شده است. اما دادگاه‌های فرانسه به طور سنتی در تفسیر این ماده رویکردی مضیق نسبت به مسئولیت مدنی مقامات دولتی اتخاذ کرده‌اند و به اعتقاد آنان برای اثبات این نوع از مسئولیت ارتکاب فعل یا ترک فعل «مبتنی بر تقصیر فاحش»^۱ (و نه تقصیر عادی) ضروری است (Fairgrieve, 2003: 108). این رویکرد مضیق در پرونده Bapst در مورد مسئولیت مدنی نهاد نظارت بر بانک قابل مشاهده است که در آن سرمایه‌گذاران یک مؤسسه مالی ورشکسته با این ادعا که خسارات وارده به آنان ناشی از سهل‌انگاری و تقصیر کمیسیون نظارت بر بانک‌ها^۲ بوده علیه این کمیسیون دعوای مسئولیت مدنی مطرح کردند. در واقع به اعتقاد آنان این کمیسیون موظف بوده با کشف اولین بی‌نظمی در حساب‌های مالی با تحقیق و تفحص بیشتر از ورشکستگی مؤسسه جلوگیری کند. اما در نهایت شورای دولتی فرانسه چنین حکم کرد که خسارات وارده صرفاً در صورتی قابل جبران خواهد بود که «تقصیر فاحش» کمیسیون نظارت بر بانک‌ها در وقوع ورشکستگی مؤسسه مالی اثبات شود و از آنجا که بی‌نظمی در حساب‌های مؤسسات مالی کوچک امری عادی است کمیسیون در مورد عدم تحقیق بیشتر در این مورد مرتکب تقصیر فاحش نشده و بنابراین مسئول جبران خسارات نیست (Nolan, 2013: 201).

در حقوق لهستان، اگرچه مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی بانکی در شرایطی پذیرفته شده است، این مسئولیت مقید به «غیر قانونی بودن» عمل ارتكابی است. قانون بانکی این کشور^۳ مقرر می‌دارد که سازمان نظارت بانکی لهستان^۴ تا جایی که اقدامات نظارتی را مطابق با مفاد مقررات قانونی مربوطه انجام دهد در قبال خسارات ناشی از فعل یا ترک فعل این نهاد در هنگام نظارت بر بانک‌ها مسئولیتی ندارد. بنابراین در این کشور مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی پولی و بانکی در صورتی محقق می‌شود که این نهادها مرتکب رفتار غیر قانونی شده باشند و در واقع مسئولیت آنان به غیر قانونی بودن عمل زیان‌بار تقلیل داده شده است.

در حقوق انگلستان طبق مقدمه قوانین بانکی بریتانیا مصوب ۱۹۷۹ و سپس ۱۹۸۷ هدف اولیه نظارت بانکی حمایت از سپرده‌گذاران بیان شده بود. اما در طول زمان این هدف از «حمایت سپرده‌گذاران» به «تضمین ثبات سیستم مالی» بازتعریف و ایدئولوژی جدید نظارت بانکی این کشور بر استحکام مؤسسات مالی و سیستم‌های پرداخت متمرکز شده است (Andenas 338: et al, 2000). بنابراین دعوای حقوقی سپرده‌گذاران علیه مقامات نظارتی با نادیده انگاشتن این اهداف چهارچوب نظارتی را تضعیف و ناظران را از عملکرد اصلی خود در ارتقای ثبات سیستم مالی منحرف می‌کند. به طور کلی طبق قوانین انگلیس مسئولیت مدنی نهادهای دولتی هم شامل قواعد عام مسئولیت مدنی هم برخی قوانین خاص (مانند مسئولیت مدنی در تخلفات مقامات عمومی) می‌شود که در آن‌ها از مقامات دولتی حمایت قانونی بیشتری می‌شود. به عبارت دیگر در مواردی که مسئولیت مدنی مقامات دولتی مطرح است دادگاه‌ها موانع (مرتبط به حقوق عمومی) متعددی را ایجاد می‌کنند (Thomson, 1994: 172) تا با دور زدن قواعد عام مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر نهادهای دولتی را از جبران خسارت ناشی از مسئولیت مدنی برهانند. البته گفتنی است در حقوق انگلستان بانک‌ها و مؤسسات مالی همه‌ساله مبالغی را در جهت جبران خسارات آینده به نهاد ناظر^۵ پرداخت می‌کنند. هر چه مبالغ خسارات پرداختی به سپرده‌گذاران در فرض رویارویی بانک‌ها با بحران مالی بیشتر باشد مبلغ کارمزدهای قابل پرداخت به نهادهای نظارتی نیز افزایش خواهد یافت. در این صورت، در نهایت، هزینه‌های نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی عملاً بر عهده خود بانک‌ها و مشتریان آنان مستقر خواهد شد (Nolan, 2013: 193) و دیگر جایی برای مناقشات احتمالی باقی نخواهد گذاشت.

در ایالات متحده دعوای علیه ناظران بانکی مشمول «قانون فدرال دعوای مسئولیت مدنی»^۶ است و با توجه به مصونیتی که در این قانون برای نهادهای فدرالی در حین انجام دادن وظایف حاکمیتی (مرتبط با حقوق عمومی) در نظر گرفته شده گفته می‌شود اقامه دعوای مسئولیت مدنی علیه نهادهای نظارتی مالی در موارد ایراد خسارت بسیار بعید است (Proctor, 2002: 71).

1. faute lourde (Gross fault/negligence)

2. commission de contrôle des banques.

3. In accordance with Article 133 par. 4 of the Act of 29 August 1997 Banking Law consolidated text: Journal of Laws of 2016, item 1988 as amended.

4. KNF

5. FSA

6. FTCA

در حقوق ایران بحث نظارت بر نظام بانکی و مؤسسات مالی برای اولین بار در قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۳۹ مطرح شد و این وظیفه بر عهده شورای پول و اعتبار قرار داده شد. در قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۹۴ وظیفه نظارت بر نظام بانکی و مؤسسات مالی به «بانک مرکزی» سپرده شده است (منصوری، ۱۳۹۶: ۱۴). همچنین در این زمینه می‌توان به قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۳ و قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ج.ا.ا. مصوب سال ۱۳۹۳ در خصوص واگذاری امر نظارت بر نظام بانکی و مؤسسات مالی به «بانک مرکزی» نیز اشاره کرد. بند «ج» ماده ۳۵ قانون پولی و بانکی مقرر می‌دارد: «هر بانک در مقابل خساراتی که در اثر عملیات آن متوجه مشتریان می‌شود مسئول و متعهد جبران خواهد بود». بنابراین با توجه به عنوان «بانک بودن بانک مرکزی» و عملیات آن که «ماهیت بانکی» دارد این ماده جهت شناسایی مسئولیت مدنی برای بانک مرکزی در صورت عدم نظارت صحیح بر بانک‌ها و در نتیجه ایراد خسارت به سپرده‌گذاران قابل استناد است. اما از آنجا که در این زمینه قانون خاصی وجود ندارد به نظر می‌رسد مسئولیت مدنی بانک مرکزی را باید تابع قواعد عام مسئولیت مدنی یعنی مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر دانست. لکن توجه به این نکته ضروری جلوه می‌کند که اگرچه مطابق دیدگاه‌های نوین استقلال بانک مرکزی از دولت جزء لاینفک کمال نظام حقوقی است، تنها در شرایطی می‌توان قائل به استقلال بانک مرکزی شد که نهاد یادشده بتواند مستقل و آزادانه از هر نوع فشار سیاسی به انجام دادن وظایف خود بپردازد. اما به نظر می‌رسد از آنجا که بانک مرکزی با قانون‌گذاری دولت ایجاد می‌شود همیشه نوعی از ارتباط بین این نهاد و دولت وجود دارد و نمی‌توان این دو را به صورت کامل از هم جدا کرد و مسئله تبیین و تعیین مقدار مناسبی از استقلال برای بانک مرکزی است (Ahsan et al., 2006: 14). در ایران نیز ساختار اداری و سیاسی دولت منجر به خلق وظایفی برای بانک مرکزی شده و آن را تحت فشار برای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری قرار می‌دهد (توحیدی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۱۰) و بنابراین مسئله مسئولیت مدنی بانک مرکزی در نظارت بر بانک‌ها زیرمجموعه مسئولیت مدنی دولت و ماده ۱۱ ق.م.م. (با معیار خطای اداری که در ادامه خواهد آمد) قابل بررسی خواهد بود.

در حقوق ایران در ابتدا سیادت و حاکمیت دولت به صورت مطلق فهمیده و بنابراین حاکمیت نقیض مسئولیت تلقی می‌شد. در نتیجه صدور احکام علیه دولت، که به معنای تنزل شأن آن به افراد عادی بود، امکان‌پذیر نبود. به عبارت دیگر قابل تصور نبود که از یک طرف دولت حافظ نظم عمومی و برقراری امنیت باشد و از طرف دیگر در برابر خساراتی که در این راه بر برخی افراد جامعه وارد می‌شود مسئول باشد. اما به مرور زمان این تلقی از مصونیت مطلق دولت مورد انتقاد قرار گرفت و این نتیجه حاصل شد که مسئولیت نه تنها معارض با حاکمیت نیست بلکه ملازم آن است (مازندرانی، ۱۳۹۴: ۱۵۱). ماهیت حکومت و اقتدار سیاسی در اسلام نیز چیزی جز مسئولیت و تکلیف نیست (عمیدزنجانی، ۱۳۸۶: ۷۹). به عبارت دیگر اگر هدف اصلی قواعد مسئولیت مدنی جبران خسارت‌های مادی و معنوی زیان‌دیده و ترمیم زیان وارده باشد، دولت و کارمندان آن نباید از این قاعده مستثنا باشند (رستمی و بهادری‌جهرمی، ۱۳۸۸: ۶۵). این گذر از مصونیت مطلق دولت به مسئولیت در روند قانون‌گذاری حقوق ایران نیز قابل مشاهده است؛ با پیروزی انقلاب مشروطه و تدوین قانون اساسی فقط مسئولیت سیاسی دولت در برابر قوه قضاییه پذیرفته و مسئولیت مدنی دولت مسکوت گذارده شده بود. حتی با تصویب قانون مدنی امکان تمسک به مسئولیت مدنی دولت با استناد به قواعد اتلاف و تسبیب ممکن نبود تا بالاخره بعد از تصویب قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ مسئله مسئولیت مدنی دولت و کارمندان آن برای نخستین بار در حقوق ایران مطرح شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مسئولیت مدنی دولت و امکان شکایت مردم از آن به‌خصوص در قبال اعمال زیان‌بار قضایی در اصل ۱۷۱ قانون اساسی و ماده ۷۸ قانون تجارت الکترونیک و ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی ۱۳۷۹ به‌روشنی تصریح شده است (رستمی و بهادری‌جهرمی، ۱۳۸۸: ۱۴۸). البته این مسئولیت مطلق نیست و در برخی موارد بر آن استثنائاتی وارد شده است. به عبارت دیگر رابطه پاسخ‌گویی و مسئولیت عموم و خصوص مطلق و هر مسئولیتی توأم با پاسخ‌گویی است؛ اما هر پاسخ‌گویی برای دولت مسئولیت در پی نخواهد داشت. در نتیجه در حکمرانی امروز و با ملاحظه ابزارهای ویژه دولت و نهادهای عمومی در اداره امر عمومی، در قالب مفهوم اقتدار، پذیرش مسئولیت اداره امری منطقی و به‌جاست، اما، برخی اقتضائات حکمرانی موجب معافیت دولت یا اداره از جبران خسارات شهروندان

به طور استثنایی شده است و در نتیجه محدودیت‌های قانونی و نظری بر این موضوع وارد شده است که در ادامه خواهد آمد (امامی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۲ و ۳۱).

موانع نظری پذیرش مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانک‌ها

با وجود تفوق رویکرد پذیرش مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانک‌ها در دنیای امروز، موانعی بر سر راه سپرده‌گذاران در اقامه دعوی مسئولیت مدنی علیه نهادهای نظارتی بانکی به منظور جبران خسارات وارده به آنان وجود دارد. در واقع اگرچه غالباً قانون‌گذاران در پذیرش مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانک‌ها با استناد به اینکه پذیرش مسئولیت برای آن‌ها ممکن است تأثیرات مخربی بر انجام دادن وظایف قانونی آنان داشته باشد، با وضع معیارهای سخت‌گیرانه، به حمایت از ناظران بانکی می‌پردازند، این بدان معنا نیست که در کشورهایی که قاعده خاصی برای مسئولیت مدنی ناظران بانکی وضع نشده و مسئولیت آنان تابع قواعد عام مسئولیت مدنی است محکوم کردن ناظران بانکی به جبران خسارات وارده به سپرده‌گذاران امری سهل‌الوصول است (Nolan, 2011: 208).

برخی موانع نظری در خصوص پذیرش مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانک‌ها که در نظام‌های حقوقی مختلف با هدف حمایت از این نهادها وضع شده است، عبارت‌اند از:

نظریه «هدف حمایتی قواعد حقوقی»

در نظام حقوقی رومی-ژرمنی و همچنین در حقوق دانمارک، هلند، و ایتالیا دامنه مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی از طریق دکترین «هدف حمایتی قواعد حقوقی» مضیق شده است. این دکترین به این معنی است که دعوی مسئولیت مدنی زمانی قابل طرح است که یک حق قانونی معین (مانند حق مالکیت) نقض شده باشد. بنابراین خسارت وارده به زیان‌دیده زمانی قابل جبران است که رفتار واردکننده زیان منجر به نقض حق خاصی نسبت به او شده باشد. همین مقرر در قانون مدنی هلند با این مضمون بیان شده است که هنگامی که قاعده حقوقی با هدف حمایت از زیان‌دیده وضع نشده (و در نتیجه تخطی از آن منجر به نقض حق نمی‌شود) هیچ اجباری برای جبران خسارت وجود ندارد.^۱ حتی در ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی ایران مصوب ۱۳۳۹ نیز به ضرورت نقض و لطمه به حق جهت مسئول شناخته شدن واردکننده زیان اشاره شده است؛ هرچند در عمل به آن بی‌توجهی می‌شود و ضرورتی برای اثبات نقض حق در کنار اثبات وقوع سایر شرایط مسئولیت مدنی وجود ندارد.^۲

در نتیجه، به موجب نظریه «هدف حمایتی قاعده حقوقی» مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی بانکی محدود به مواردی می‌شود که عدم نظارت صحیح ناظران بانکی بر فعالیت‌های بانک‌ها منجر به نقض حقوق مشتریان و سپرده‌گذاران بانکی بشود. مطابق این نظریه و به منظور پذیرش مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ضروری است در هر مورد اهداف قواعد نظارتی بانکی و به‌ویژه اینکه آیا این قواعد با هدف حمایت از منافع فردی سپرده‌گذاران وضع شده‌اند و برای آنان حقوقی پدید آورده‌اند یا صرفاً به دنبال تنظیم بازار پولی و بانکی و اهدافی از این قبیل بوده‌اند تعیین شود.

در واقع این نظریه یکی از موانع پذیرش مسئولیت نهادهای ناظر بانکی است. زیرا اگرچه در گذشته هدف حمایت از سپرده‌گذاران یکی از اهداف مهم قواعد تنظیمی و نظارتی مالی تلقی می‌شد، با گذشت زمان، از اهمیت آن کاسته شد و امروزه تنظیم بازار و نظارت بر مؤسسات مالی هدف اصلی و اساسی حوزه پولی و بانکی در نظام‌های حقوقی مختلف در نظر گرفته می‌شود که به تبع کاهش دعوی مسئولیت مدنی علیه مقامات نظارت بر بانک‌ها را به دنبال خواهد داشت. در واقع یکی از دلایل نظام حقوقی آلمان برای اعطای مصونیت کامل به نهادهای نظارتی استناد به همین اصل است. زیرا نظام حقوقی این کشور صرفاً بر جنبه منافع عمومی وظایف نهادهای نظارتی تأکید می‌کند و هدف حمایتی قوانین بانکی نسبت به منافع خصوصی سپرده‌گذاران را نادیده می‌گیرد (Nolan, 2011: 210).

1. sec 6:163 of the Dutch Civil Code.

۲. «هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجاری یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد.»

نظریه «وظایف قضایی یا شبه قضایی»^۱ یا «اعمال حاکمیتی» نهادهای نظارتی

دومین نظریه که مانعی بر سر راه طرح دعاوی مسئولیت مدنی علیه نهادهای نظارتی بانکی است نظریه «وظایف قضایی یا شبه قضایی» است که مطابق آن تصمیمات مقامات نظارتی بانکی در اجرای وظایف قضایی یا شبه قضایی اتخاذ شده است و بنابراین باعث ایجاد مسئولیت مدنی و جبران خسارت، حداقل در فرض نبود سوءنیت، برای آنان نمی شود.

با توجه به تأکید نظریه وظایف قضایی یا شبه قضایی بر «معیار سوءنیت و عمل عامدانه»، شاید در ابتدا به نظر برسد که این نظریه خاص کاملاً و کشورهای مشترک المنافع است. اما، این نظریه تأثیر بسزایی در روند قانون گذاری در فرانسه نیز داشته است (Nolan, 2011: 211). در واقع در این کشور اختیارات انتظامی کمیسیون نظارت بر بانک به عنوان یک وظیفه قضایی در نظر گرفته می شود و این بدان معناست که این نهاد در دعاوی مسئولیت مدنی اقامه شده از سوی سپرده گذاران از حمایت ویژه ای برخوردار است. البته در گذشته این حمایت به صورت مصونیت کامل جلوه می کرد و اگرچه امروزه در حقوق فرانسه معیار «تقصیر فاحش» برای شناسایی مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی بانکی اتخاذ شده است، در عمل با تکیه بر این نظریه دعاوی مسئولیت مدنی موفق علیه ناظران مالی بسیار نادر است و به نظر می رسد هیچ یک از دعاوی مطرح شده علیه کمیسیون نظارتی این کشور در رابطه با وظایف انتظامی آنان موفق نبوده است (Fairgrieve et al, 1999: 17).

شاید بتوان نظریه «اعمال حاکمیتی دولت» در حقوق ایران و اسلام را معادل نظریه وظایف قضایی یا شبه قضایی در حقوق خارجی دانست. مطابق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری «امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی شود؛ از قبیل الف) سیاست گذاری، برنامه ریزی، و نظارت در بخش های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، و سیاسی...». مطابق این ماده، هدف تشکیل حکومت و دولت ارائه خدمات همگانی و عمومی به افراد جامعه است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۲۳) و این مهم جز از طریق اقتدار و حاکمیت دولت میسر نمی شود (مرتضوی، ۱۳۹۵: ۱۲۵). بنابراین وظیفه دولت اعمال حاکمیت است و اقدامات دولت که متضمن منافع عمومی است نباید محدود شود (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۰۶). در واقع اصل تقدم منافع و مصالح عمومی بر منافع فردی و خصوصی است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۱: ۲۰۷). همین مقرر در ماده ۱۱ ق.م.م.م. مورد اشاره واقع شده است: «... ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که بر حسب ۱. ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی، ۲. طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نیست». بنابراین اعمال نظارتی بانک مرکزی تا جایی که در جهت اعمال حاکمیت و اقتدار باشد (به شرط اینکه مطابق قانون و برای تأمین منافع اجتماعی باشد) موجبی برای طرح دعاوی مسئولیت مدنی علیه این نهاد و الزام آن به جبران خسارت سپرده گذاران نخواهد بود.

مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل

عموماً دعاوی مسئولیت مدنی که توسط سپرده گذاران علیه نهادهای نظارتی بانکی مطرح می شود مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل است؛ بدین معنا که ناظران بانکی موظف بوده اند با مشاهده اولین نشانه های بحران مالی به تعطیل کردن یا اعمال سایر تحریم ها علیه بانک یا مؤسسه مالی متوقف، اقدام کنند؛ اما چنین اقداماتی را انجام نداده اند (Nolan, 2011: 260).

در حقوق کاملاً این دعاوی محکوم به شکست است. زیرا به طور کلی در این نظام حقوقی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل (برخلاف مسئولیت مدنی ناشی از انجام دادن فعل مثبت) قابل تحقق نیست. اگرچه در گذشته دادگاه های انگلیسی روی خوشی به این دیدگاه نشان نمی دادند و در مواردی که یک مقام عمومی به دلیل ترک وظیفه یا اختیارات قانونی تحت تعقیب قرار می گرفت این اصل نادیده انگاشته می شد، سرانجام در پرونده *Gorringe v Calderdale MBC* (Weekly Law Reports, 1057: 2004) مجلس اعیان این کشور حکم کرد که یک مقام دولتی تنها در صورتی مسئول و ملزم به جبران خسارات وارده است که فعل مثبتی از او سرزده باشد و مجرد ترک وظیفه قانونی (در قالب فعل منفی) نمی تواند موجبی برای اثبات مسئولیت مدنی او باشد.

1. judicial or 'quasi-judicial'.

مسئولیت مدنی ناشی از اعمال عامدانه شخص ثالث

از دیگر موانع اقامه دعوی مسئولیت مدنی علیه ناظران بانکی که در حقوق کامن لا وجود دارد عدم امکان شناسایی مسئولیت برای یک نهاد در قبال اعمال عامدانه شخص ثالث (بانک ورشکسته و مدیران آن) است (Stapleton, 1995: 301). در فرض حاضر نیز دادگاه‌های انگلیسی برای حمایت از نهاد نظارت بانکی به این اصل استناد می‌کنند؛ بدین معنا که این نهادها وظیفه‌ای در قبال مراقبت و حفاظت از دارایی‌های افراد ندارند (Stapleton, 1995: 314). در پرونده Yuen Kun Yeu خواهان‌ها چنین استدلال کردند که ثبت بانک و اجازه فعالیت به آن به این معنا است که شرکت معتبر و قانونی است و افراد با اعتماد به این فرایند قانونی اقدام به سرمایه‌گذاری در آن می‌کنند. بنابراین مسئولیت مدنی متوجه ناظرانی است که در نظارت خود کوتاهی کرده‌اند. اما به اعتقاد لرد کیث علت بلاواسطه زیان مدعیان رفتار متقلبانه و غیر قانونی مدیران بانک است و در این زمینه مسئولیتی متوجه ناظران بانکی نیست. زیرا آنان تعهدی به نظارت روزانه بر فعالیت‌های بانک (اشخاص ثالث) نداشته‌اند (Yuen Kun Yeu, 1987: 713). همچنین در پرونده مشابه Davis v Radcliffe شورای خصوصی انگلستان چنین حکم کرد که مسئول دانستن ناظران بانکی در برابر خسارات ناشی از فعل شخص ثالث (بانک ورشکسته) صحیح نیست. زیرا خوانده (ناظر بانکی) کنترل کافی بر مدیریت بانک و اعمال مدیران آن نداشته است و بنابراین نمی‌توان بر اساس اعمال عامدانه اشخاص ثالث چنین مسئولیتی را بر آن تحمیل کرد (Davis, 1990: 536).

اثبات تقصیر

حتی اگر سپرده‌گذار موفق به غلبه بر همه موانع نظری بیان شده در خصوص مسئولیت مدنی نهاد نظارت بر بانک‌ها شود، باز هم اثبات تقصیر ناظر بانکی در ایراد خسارت به آنان صرف‌نظر از اینکه معیار مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر ساده مورد نظر باشد یا تقصیر فاحش با دشواری مواجه است. در واقع، در تعیین اینکه آیا نظارت بانکی با سهل‌انگاری انجام شده است باید پیچیدگی ذاتی امر نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی در نظر گرفته شود (Fairgrieve et al, 1999: 13-19). همچنین باید در نظر داشت که دادگاه‌ها در تشخیص رفتار تقصیرآمیز یک مقام دولتی، که از اختیارات قانونی برخوردار است، به این مسئله توجه می‌کنند که اثبات بی‌چون‌وچرای تقصیر ذی‌اختیار به معنای نقض غرض قانون‌گذار است. همین مسئله موجب شده تا رویه قضایی انگلیس و کشورهای مشترک‌المنافع تأکید زیادی بر حساسیت و ماهیت صلاحیت‌های اختیارات اعطاشده به ناظران بانکی داشته باشند و از مسئول دانستن آنان در دعوی مسئولیت مدنی سرباززنند (Fleming v Securities Commission, 1995: 514-530).

اثبات رابطه سببیت

مطابق قواعد عام و به منظور تعیین مسئولیت مدنی نهادهای نظارت بر بانک ضروری است یک رابطه علت و معلولی بین تخلف از انجام دادن وظایف (فعل زیان‌بار) نهاد نظارتی و ضرر وارده به سپرده‌گذار اثبات شود. نظارت مالی بر بانک‌ها عمدتاً شامل بررسی رعایت قوانین پولی و بانکی موجود است. بنابراین رابطه علت و معلولی بین زیان وارده و قصور در نظارت «غیر مستقیم» است؛ به این معنا که که اصولاً در خسارات وارده ناشی از بحران‌های مالی که منجر به توقف بانک یا مؤسسه مالی شده در وهله اول خود بانک یا مؤسسه مالی به عنوان «متخلف مستقیم» مسئول است و باید جبران خسارت را بر عهده بگیرد.

پرونده El Shikh در رویه قضایی فرانسه این مانع نظری را به‌خوبی ترسیم می‌کند. دادگاه اداری استیناف فرانسه دعوی مسئولیت مدنی سپرده‌گذاران علیه Banque de France را با این استدلال که رابطه سببیت مستقیمی میان تخلفات و قصور نهاد نظارتی^۱ و زیان‌های وارده به سپرده‌گذاران وجود ندارد رد کرد (CAA Paris, 1999). در واقع دادگاه فرانسوی معتقد بود از آنجا که ورشکستگی بانک عمدتاً به فعالیت‌های متقلبانه در دفتر اصلی آن در لندن مربوط است جبران خسارات بر عهده خود مؤسسه مالی است و علت مستقیمی میان رفتار تقصیرآمیز مقامات بانک مربوطه با زیان‌های وارده وجود دارد. دادگاه حتی در پاسخ به این سؤال که آیا ابطال مجوز بانک از ضرر و زیان مدعیان جلوگیری می‌کند یا خیر اعلام کرد که عدم ابطال مجوز

1. Banque de France

بانک نمی‌تواند باعث ایجاد مسئولیت برای ناظر بانکی شود. زیرا مشخص نیست که رابطه سببیتی میان ورشکستگی و بحران مالی بانک و عدم رعایت الزامات موجود در مجوز آن وجود داشته باشد.

البته باید در نظر داشت در کشورهایی که معیار «علیت کافی» و نه مستقیم در خصوص شرایط مسئولیت مدنی اتخاذ شده وجود رابطه علی غیر مستقیم مانعی برای پذیرش دعاوی مسئولیت مدنی نهادهای نظارتی نخواهد بود.^۱

نتیجه

این مقاله درصدد امکان‌سنجی اقامه دعوی مسئولیت مدنی سپرده‌گذاران بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی علیه نهادهای نظارتی بانکی، که به دلیل عدم نظارت کافی بر بازار پولی و بحران‌های ناشی از آن موجبات ورشکستگی بانک‌ها و به تبع ایراد خسارت به سرمایه‌گذاران را فراهم آورده‌اند، بود. امروزه نظریه «مصونیت مطلق» نهادهای نظارتی بانکی از جبران خسارات سپرده‌گذاران، با استناد به اینکه این دیدگاه منجر به خودسری نهادهای نظارتی بانکی در انجام وظایفشان می‌شود و این خلاف قوانین اساسی کشورهاست و به نقض هدف حمایت از سپرده‌گذاران و اصل جبران کامل خسارات زیان‌دیدگان می‌انجامد، محجور مانده و جز در محدود کشورهایی از جمله آلمان و اتریش مورد تبعیت واقع نمی‌شود. در واقع با توجه به کارایی نظریه «پذیرش مسئولیت مدنی» نهادهای نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی در دنیای امروز و انطباق آن با نیازهای اقتصادی و اجتماعی موجود در جامعه و نقش به‌سزایی که در پیشگیری و کارآمد ساختن نظام اقتصادی و مالی کشورها دارد اکثریت قریب به اتفاق کشورها تمایل به پذیرش نظریه یادشده دارند. مضافاً بر اینکه این نظریه نه تنها به هدف حمایت از سرمایه‌های سپرده‌گذاران بانکی و جبران کامل ضررهای وارده به آن‌ها در فرض وقوع حوادثی از قبیل توقف و ورشکستگی مؤسسات مالی جامع عمل می‌پوشاند، هم‌سو با نظریه «مشارکت شهروندان در هزینه‌های عمومی دولت» است؛ بدین معنا که در فرضی که نهاد نظارتی (از جمله بانک مرکزی در ایران) به وظایف اختصاصی و قانونی خود در نظارت بر عملکرد بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری عمل نمی‌کند و این مسئله منجر به ورشکستگی و توقف آن مؤسسه و ایراد خسارت به سپرده‌گذاران می‌شود، در صورتی که قائل بر مصونیت نهاد نظارتی از جبران ضررهای وارده به سرمایه‌گذاران باشیم، در واقع هزینه‌های عمومی را صرفاً بر سرمایه‌گذاران بانکی تحمیل کرده‌ایم. در این صورت اصل «برابری همه شهروندان در برابر هزینه‌های دولت» نقض می‌شود. درحالی که اگر قائل به پذیرش نظریه مسئولیت نهاد نظارتی در برابر سپرده‌گذاران بانکی متضرر باشیم، با پرداخت خسارت توسط دولت و از طریق بیت‌المال، اهداف مندرج در اصل یادشده تأمین می‌شود.

البته نظریه پذیرش مطلق مسئولیت مدنی ناظران بانکی مصون از تعرض باقی نمانده است؛ بدین معنا که کشورهای طرفدار این رویکرد طی گذر از تحولات قانونی محدودیت‌ها و موانعی را بر پذیرش مطلق مسئولیت مدنی این نهادها وارد کرده‌اند و موجبات کاهش موارد آن را به دلیل نگرانی از این مسئله که توسعه دامنه مسئولیت بر اجرای مؤثر وظایف دولت تأثیر منفی می‌گذارد و در نتیجه اثر بازدارندگی مورد نظر مسئولیت مدنی در این زمینه محقق نمی‌شود فراهم کرده‌اند (Harlow, 2004: 28).

در حقوق ایران نیز مطابق بند «ج» ماده ۳۵ قانون پولی و بانکی، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۳۰، علاوه بر شرایط عام مسئولیت مدنی، در صورتی که مقام قضایی احراز کند که بانک مرکزی از اجرای وظایف قانونی و اختصاصی خود تخلف کرده و به این واسطه موجبات ورشکستگی و توقف بانک یا مؤسسه اعتباری را فراهم آورده مسئولیت آن نهاد در برابر سپرده‌گذاران برای جبران خسارات وارده اثبات می‌شود و در این صورت شعبه دیوان رأساً می‌تواند نسبت به خواسته مطالبه خسارت (احراز شرایط مسئولیت مدنی) و تعیین میزان خسارت وارده نیز حکم صادر کند. در عمل نیز بانک مرکزی در مواردی که بانک یا مؤسسات اعتباری به دلیل عدم نظارت کافی بر عملکردشان دچار بحران‌های مالی شده‌اند، با استفاده از نهادهایی از جمله کفالت بانکی یا اختصاص بودجه جهت جبران ضررهای وارده به سپرده‌گذاران، به صورت عملی مسئولیت مدنی خود را پذیرفته است.

1. For more Information, See: B. Winiger, H. Koziol, & B.A. Koch (2007). *Digest of European Tort Law, vol I: Essential Cases on Natural Causation*, R. Zimmermann (eds.), seria National Court Practice and Tort Law, Wien–New York.

منابع

- امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۳). حقوق/اداری. چ ۱۸. تهران: میزان.
- امامی، محمد؛ واعظی، مجتبی و رستمی، مریم (۱۴۰۰). تأملی بر استثنائات مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران. پژوهش‌های نوین حقوق/اداری، دوره ۳، شماره ۶، ۱۱-۳۴.
- امیرارجمند، اردشیر و زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸). تقصیر در حقوق مسئولیت مدنی دولت، مطالعه تطبیقی. تحقیقات حقوقی، دوره ۱۲، شماره ۴۹، ۸۵-۱۴۳.
- توحیدی، مهرداد؛ شاهی، محمدشریف؛ احمدی، محمدصادق و کریمزاده، سعید (۱۳۹۹). تحلیل ابعاد حقوقی نظارت بر بانک مرکزی بر نظام بانک‌داری در ایران. تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، دوره ۱۶، شماره ۴۵، ۸۷-۱۱۳.
- رستمی، ولی و بهادری جهرمی، علی (۱۳۸۸). مسئولیت مدنی دولت. حقوق/اسلامی، دوره ۱۰، شماره ۱، ۶۹-۱۰۵.
- صادقی، محسن و یآوری، سجاد (۱۴۰۲). توصیف حقوقی و قلمرو نهاد کفالت بانکی در مورد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری. پژوهش‌های حقوقی، دوره ۲۲، شماره ۵۳، ۱۱۵-۱۴۴.
- صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت/اداری. تهران: شهریار.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۱). حقوق/اداری. چ ۱۸. تهران: سمت.
- عمیدزنجانی، عباس‌علی (۱۳۸۶). قواعد فقه. تهران: سمت.
- کریمی‌فرد، محمد (۱۳۹۹). قلمرو نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات بانکی غیر دولتی، چالش‌ها و راهکارها. دانش و پژوهش حقوقی، دوره ۶، شماره ۱، ۸۹-۱۱۸.
- مازندرانی، محمدصالح (۱۳۹۴). مطالعه تطبیقی مبنا و ماهیت مسئولیت مدنی دولت. حقوق تطبیقی، سال دوم، شماره ۱، ۱۴۷-۱۶۸.
- مرتضوی، سید ضیاء (۱۳۹۵). سازگار ساختن دولت با مسئولیت جبران خسارت، گامی در استوارسازی عدالت. علوم سیاسی، شماره ۷۶، ۱۲۳-۱۵۰.
- Ahsan, A., Skully, M., & Wickramanayake, J. (2006). Determinants of Central Bank Independence and Governance: Problems and Policy Implications. *Journal of Administration & Governance*.
- Amir-Arjamand, A. & Zargosh, M. (2008). Fault in civil liability law of the government, a comparative study. *Legal Research Journal*, No. 49. (in Persian)
- Winiger. B., H. Koziol H., B.A. Koch B.A. (2007). *Digest of European Tort Law, vol I: Essential Cases on Natural Causation*, R. Zimmermann (eds.), seria National Court Practice and Tort Law, Wien-New York.
- Proctor C (2002). Financial Regulators: Risks and Liabilities (Part 2). *Journal of International Banking and Financial Law*.
- van Dam C (2006). European Tort Law.
- Harlow C. (1996). State liability: problem without solution. *National Journal of Constitutional Law*, 6.
- Cheng, P.W. & Novick, L.R. (1990). A probabilistic contrast model of causal induction. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58(4).
- Masciandaro/M Nieto/H Prast, "Who Pays for Banking Supervision? Principles and Trends", (2007). 15 *Journal of Financial Regulation and Compliance*.
- Karner E. (2013). Tort Law and the Financial Crisis: Basic Questions. *Journal of European Tort Law*, Vol. 4.
- Emami, M. & Stovar-Sangri, K. (2013). *Administrative Law*. 18th edition. Tehran: Mizan Publications. (in Persian)
- Emami, M., Waazi, M., & Rostami, M. (1400^{۲۰۲۱}). Thinking on exceptions to civil liability of the government in Iran's legal system. *Scientific Quarterly of modern administrative law research*, third year, sixth issue. (in Persian)
- Rossi F (2003). Tort Liability of Financial Regulators: A Comparative Study of Italian and English Law in a European Context. *European Business Law Review* (EBLR).
- Heydari, V. & Ghamami, M.M. (1400^{۲۰۲۱}). Contrast between the rule of harm and the rule of beneficence in the civil responsibility of the government. *Public Law Thoughts*, 10th year, No. 2. (in Persian)
- International Perspective.
- Black J, Paradoxes and Failures (2012). "New Governance' Techniques and the Financial Crisis".
- Stapleton J (1995). "Duty of Care: Peripheral Parties and Alternative Opportunities for Deterrence". 111 LQR.
- Emaus J., A. Keirse A., (2013). "The Netherlands", in: K. Oliphant, B.C. Steininger (eds.).
- Karimi-Fard, M. (2018). The Central Bank's Supervision of Non-Governmental Banking Institutions, Challenges and Solutions. *Two Quarterly Journals of Legal Knowledge and Research*, 6th Term, 1st Issue. (in Persian)
- Lam v Brennan (1997). Personal Injuries and Quantum Reports (PIQR).

- Liability for Negligent Banking Supervision, in: M Andenas/D Fairgrieve (eds), *Judicial Review in Andenas M./D Fairgrieve D (2000). To Supervise or to Compensate? A Comparative Study of State Tison M (2005). "Do Not Attack the Watchdog! Banking Supervisors' Liability after Peter Paul"*, 42 *Common Market Law Review (CML Rev)*.
- Mansouri, M. (2016). Normative and organizational challenges of legal supervision of the banking system in the Islamic Republic of Iran. *Master's Thesis of Public Law*. Maroodasht Islamic Azad University. (in Persian)
- Mazandarani, M.S. (2014). Comparative study of the basis and nature of the government's civil responsibility. *Two scientific quarterly journals of comparative law*, Vol. 2, No. 1. (in Persian)
- Modern Law Review (MLR), 75.
- Mortazavi, S. Z. (2015). Making the government compatible with the responsibility of compensation, a step in strengthening justice. *Political Science*, No. 76. (in Persian)
- Nolan, D. (2011). The Liability of Public Authorities for Failing to Confer Benefits. *Law Quarterly Review (LQR)*.
- Nolan, D. (2013). The Liability of Financial Supervisory Authorities. 4 *Journal of European Tort Law*.
- Omid Zanjani, A.A. (1386). *Jurisprudence Rules*. Tehran: Samit Publications. (in Persian)
- Athanassiou P (2011). Financial Sector Supervisors' Accountability: A European Perspective. European Central Bank Legal Working Paper Series No 12.
- Dijkstra R.J. (2013). Liability of Financial Supervisory Supervisory Authorities in the European Union. *Journal of European Tort Law*, No. 3.
- Rostami, V. & Bahadri-Jahormi, A. (2008). Civil Responsibility of the State. *Islamic Law*, No. 29. (in Persian)
- Sadeghi, M. & Yavari, S. (1402). Legal description and scope of bank guarantee institution in the case of banks and credit institutions. *Legal Research Journal*, Vol. 22, No. 53. (in Persian)
- Sadr al-Hafazi, N. (1372). *Judicial supervision of government actions in the Court of Administrative Justice*. Tehran: Shahryar Publications. (in Persian)
- Schilcher, B. & Posch, W. (1996). Civil Liability for Pure Economic Loss: An Austrian Perspective. in *Civil Liability for Pure Economic Loss*.
- Tabatabaei Motmani, M. (2011). *Administrative Law*. 18th edition. Tehran: Samt Publications. (in Persian)
- Tawhidi, M., Shahi, M.Sh., Ahmadi, M.S., & Karimzadeh, S. (2019). Analysis of the legal aspects of the supervision of the central bank on the banking system in Iran. *Private and Criminal Law Research Quarterly*, No. 45. (in Persian)
- Van Dam, Cees, (2006). *European Tort Law*, Oxford University Press.