

به نام خدا

جزوه دوره آموزشی
مسئولیت اداری دولت و کارکنان آن
(برگرفته از کتاب حقوق اداری او ۲ دکتر رضا موسی زاده)

مرکز آزمون الکترونیکی سیما
www.azsima.ir

تابستان ۱۳۹۲

تکالیف و مسؤولیت‌های مستخدمین دولت

بخش اول

تکالیف مستخدمین دولت

قانون استخدام کشوری به طور مفصل به تکالیف مستخدمین دولت نپرداخته است^۱، به همین جهت برای آشنایی با این موضوع باید به سایر مقررات نیز رجوع کرد. با تکیه بر قوانین و مقررات موجود، عمده‌ترین تکالیف مستخدمین دولت را می‌توان به قرار زیر برشمرد:

۱- رعایت سلسله مراتب اداری

۲- منع داشتن دو شغل

۳- عدم سوءاستفاده از موقعیت اداری

۴- رعایت بی‌طرفی در اعمال اداری

۵- رازداری

۶- وفاداری

۷- اقامتگاه اجباری

بند ۱- رعایت سلسله مراتب اداری

نخستین تکلیفی که قانون استخدام کشوری برای مستخدمین دولت تعیین کرده است، «رعایت سلسله مراتب اداری» است.

ماده ۵۴ ق.ا.ک. در این خصوص مقرر می‌دارد:

«مستخدم مکلف است در حدود قوانین و مقررات احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نماید. اگر مستخدم حکم یا امر مقام مافوق را بر خلاف قوانین و مقررات تشخیص دهد مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد، در صورتی که بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود».

از ماده فوق می‌توان چند نکته به شرح زیر استخراج کرد:

اولاً: مستخدم مکلف است احکام و اوامر رؤسای خود را در حدود قوانین و مقررات رعایت کند.

ثانیاً: مستخدم مکلف است اوامر مخالف قوانین و مقررات را که از سوی مقام مافوق صادر می‌شود کتباً به وی اطلاع دهد.

ثالثاً: چنانچه مقام مافوق بر نظر خود اصرار داشته باشد باید دستور اجرای امر را کتباً تأیید کند.

رابعاً: پس از اصرار و دستور کتبی مقام مافوق، مستخدم مادون باید از اوامر صادره - اعم از این که موافق یا مخالف قانون باشد - تبعیت کند.

در توضیح نکات فوق باید دو مسأله را روشن ساخت: نخست این که مستخدم دولت به عنوان مأمور تا چه حد باید از مقام مافوق (آمر) اطاعت کند و دیگر این که امر آمر قانونی باید دارای چه شرایطی باشد.

الف - حدود تبعیت مأمور از آمر قانونی

در مورد این که تا چه حد مأمور دولت موظف به اطاعت از اوامر مقامات مافوق خود است، سه نظریه مطرح شده است:

۱- نظریه اطاعت کورکورانه

۲- نظریه اطاعت آگاهانه

۳- نظریه عدم مخالفت آشکار دستور اداری با قانون

- نظریه اطاعت کورکورانه: طبق این نظریه مأمور دولت مجاز به ارزیابی اوامر

مقامات مافوق خود نیست زیرا این امر مخالف مقررات انضباطی و سلسله مراتب اداری است. طرفداران این نظریه معتقدند که اگر مأمورین دولت بتوانند اوامر مقامات مافوق را زیر سؤال ببرند، بی‌نظمی اداری بر همه سازمان‌های دولتی حکومت خواهد کرد و وظایف محوله به اجرا گذاشته نخواهد شد. این نظریه بیشتر از سوی حکومت‌های استبدادی که در صدد تحمیل اراده خود بر دیگران هستند، پذیرفته شده است.

۲- نظریه اطاعت آگاهانه^۱: طبق این نظریه، مأمور دولت می‌تواند اوامر مقامات مافوق خود را از حیث مطابقت با قوانین و مقررات مورد ارزیابی قرار دهد و در صورت تشخیص مغایرت با قوانین از اجرای آنها خودداری کند. این نظریه اختیار زیادی به مأمور دولت داده، عملاً باعث بی‌نظمی و هرج و مرج اداری می‌شود.

۳- نظریه عدم مخالفت آشکار دستور اداری با قانون: به دلیل ضعف‌هایی که در نظریات فوق وجود داشت، گروهی دیگر از حقوق‌دانان این نظریه را مطرح ساختند که چنانچه دستور مقام مافوق به طور آشکار و بین با قوانین و مقررات مخالف بود، مقام مأمور موظف به اجرای آن نیست.

این نظریه بر اساس فرضیه آگاهی همگان از قانون بعد از انتشار آن در روزنامه رسمی کثیرالانتشار شکل گرفته است زیرا با وجود این فرضیه چنانچه امری مغایرت آشکار و بین با قانون داشته باشد، زبردست به سهولت پی به غیرقانونی بودن آن می‌برد و در این صورت اگر از اجرای دستور خودداری کند قابل سرزنش نمی‌باشد.

البته اجرای این نظریه در عمل چندان هم آسان نیست، علی‌رغم فرضیه آگاهی همگان از وجود قانون، تشخیص این که چه دستوری خلاف بین قانون است و نباید از آن تبعیت نمود یا آن را اجرا کرد، کار دشواری است و اصطلاح «خلاف بین» دارای صراحت و وضوح کافی نیست.

دادگاههای فرانسه و روه قضایی این کشور بیشتر به کیفیت دستور داده شده می‌اندیشند تا به وضعیت شخصی که به او دستوری داده شده و این که آیا او آگاه به قوانین بوده یا نه، زیرا درجه تشخیص افراد متفاوت است. در آن واحد ممکن است مأموری دستوری را خلاف بین قانون بداند و آن را اجرا نکند ولی دیگری آن را موافق قانون تشخیص داده با میل و رغبت به آن گردن نهد. در نتیجه، اولی از علل مشروعیت استفاده کرده از مجازات معاف شود لیکن دومی به لحاظ اجرای دستور مخالف بین

قانون و مقررات تحت تعقیب قرار گیرد.^۱

ب- شرایط امر آمر قانونی

دستور مقام اداری در صورتی لازم اجرا است که اوصاف و شرایط زیر را از حیث شکلی و ماهوی دارا باشد:

۱- شرایط شکلی:

شرایط مشروعیت امر آمر قانونی به اختصار عبارتند از:

۱-۱- دستور صادره از سوی مقامات صلاحیتدار باشد:

مقام صادرکننده دستور باید صلاحیت قانونی لازم را جهت صدور دستور داشته باشد. مقام اداری دستورات خود را باید در حدود اختیارات خود صادر کند، در این غیر این صورت دستورات مربوطه فاقد ارزش حقوقی و اجرایی است.

۱-۲- وجود رابطه آمریت بین آمر و مأمور: داشتن صلاحیت قانونی برای صدور

دستور اداری کافی نیست بلکه مقام صلاحیتدار باید در چارچوب سلسله مراتب اداری و صرفاً نسبت به زیر دستان خود دستور و اوامری را صادر کند. به عبارت دیگر بین آمر و مأمور باید رابطه رئیس و مرئوسی وجود داشته باشد و مشروعیت امر آمر فقط در این رابطه توجیه پذیر است.

۱-۳- رعایت تشریفات قانونی: صدور دستور اداری مستلزم رعایت تشریفات

خاصی است که باید از سوی مقام مافوق مورد رعایت قرار گیرد. به عنوان مثال شرط کتبی بودن دستور یکی از شرایط صدور دستور می باشد.^۲ امضا یا مهر رئیس و ثبت در دبیرخانه را نیز می توان به عنوان شرایط دیگر ذکر کرد.

۲- شرایط ماهوی

دستورات مقام اداری را می توان از حیث ماهیت به دو دسته تقسیم کرد و برای هر

یک آثار حقوقی خاصی قائل شد:

۱-۲- دستورات مخالف قوانین کیفری: چنانچه دستور مقام اداری مخالف قوانین و مقررات جزایی کشور باشد، مستخدم دولت نباید از آن دستورات تبعیت کند و احیاناً در صدد اجرای آنها برآید. علت این امر این است که طبق قوانین کیفری دستور مقام اداری نمی‌تواند رافع مسؤولیت مأمور زیر دست باشد.

در حقوق کیفری دستور مقام اداری جز در موارد استثنایی رافع مسؤولیت کیفری مباشر نیست.

۲-۲- دستورات مخالف قوانین غیر کیفری: چنانچه دستور مقام مافوق مخالف قوانین اداری و مدنی (غیر کیفری) باشد، مستخدم مرئوس نمی‌تواند از اطاعت امر خودداری کرده، دستور مربوطه را به اجرا نگذارد و باید طبق قسمت آخر ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری عمل کند. بر اساس ماده مذکور «... اگر مستخدم، حکم یا امر مافوق را برخلاف قوانین و مقررات تشخیص دهد، مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات، به مقام مافوق اطلاع دهد. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود».

بند ۲- منع داشتن دو شغل

یکی دیگر از تکالیف مستخدمین رسمی منع داشتن دو شغل است. برای قانونگذار این تکلیف از درجه اهمیت بسیار بالایی برخوردار است به طوری که یکی از اصول قانون اساسی (اصل ۱۴۱) به این موضوع اختصاص یافته است. اصل فوق‌الذکر مقرر می‌دارد:

«رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در هر موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا

عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و موسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاهها و موسسات تحقیقی از این حکم مستثنی است.

البته پیش از این نیز قانون استخدام کشوری به تکلیف فوق توجه داشته و در ماده ۴۳ مقرر می‌دارد:

«مستخدم رسمی نمی‌تواند تصدی بیش از یک پست سازمانی را داشته باشد. وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی نمی‌توانند غیر از حقوق و مزایای پست سازمانی مورد تصدی و فوق‌العاده‌ها و هزینه‌ها و پاداش مندرج در این فصل تحت هیچ عنوان وجهی به مستخدمین خود پرداخت کند»^۱.

منع اشتغال به دو شغل علل مختلفی دارد: نخست این که مستخدم دولت با اشتغال به یک شغل بهتر می‌تواند به وظایف خود عمل کند تا این که دارای دو شغل باشد. داشتن دو شغل عملاً منجر به کم‌کاری در هر دو شغل می‌شود زیرا ساعت اداری در اغلب موارد یکسان است و مستخدم نمی‌تواند به طور همزمان در دو اداره مختلف باشد. دوم این که مستخدم دولت باید فقط یک بار از صندوق دولت حقوق و مزایا دریافت کند و فقط یکبار نیز از مزایای بیمه و بازنشستگی استفاده کند و بالاخره این که اشتغال به دو شغل فرصت‌های شغلی را از جوانان گرفته و مانع از استخدام افراد جدید می‌گردد.

«قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ در ماده واحده‌ای مقررات مربوط را وضع می‌نماید. ماده واحده مذکور و تبصره‌های آن مقرر می‌دارند:

با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده دار شود.

- سمت‌های آموزشی در دانشگاهها و موسسات آموزشی و تحقیقاتی از این حکم مستثنی می‌باشند (تبصره ۱)

- منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی، یا شغل و یا پستی که به طور تمام وقت انجام می‌شود (تبصره ۲)

- شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیأت‌های مدیره و

شوراهای موسسات و شرکتهای دولتی که به عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسؤولیت‌های پست یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد شغل دیگر محسوب نمی‌گردد لیکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود (تبصره ۳)

- تصدی هر نوع شغل دولتی دیگر در موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و یا موسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی و یا ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع شرکتهای خصوصی جز شرکتهای تعاونی ادارات و موسسات برای کارکنان دولت ممنوع است (تبصره ۴)

- متخلف از این قانون به انفصال خدمت موقت از ۶ ماه تا یکسال محکوم می‌گردد و وجوه دریافتی از مشاغلی که در یک زمان تصدی آن را داشته است به جز حقوق و مزایای شغل اصلی وی مسترد می‌گردد. در صورت تکرار در مرتبه دوم، علاوه بر استرداد وجوه موضوع این تبصره، به انفصال دائم از مشاغل محکوم می‌گردد (تبصره ۵)

- آمر و صادرکننده احکام در صورت اطلاع به نصف مجازات مذکور در صدر تبصره ۵ محکوم می‌گردند (تبصره ۶)

- مسؤولین ذیحسابی و واحدهای مالی دستگاههای دولتی در صورت پرداخت حقوق و مزایا بابت شغل دیگر، در صورت مطلع بودن از شغل دوم به انفصال خدمت موقت بین ۳ تا ۶ ماه محکوم خواهند گردید (تبصره ۷)

- افرادی که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمت‌هایی در دستگاههای مختلف منصوب می‌گردند از شمول مفاد این قانون مستثنی خواهند بود (تبصره ۸)

- کلیه سازمانها، نهادها و ارگان‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و شرکت‌ها و موسسات دولتی و وابسته به دولت و موسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است مشمول این قانون می‌باشند.

بند ۳ - عدم سوءاستفاده از موقعیت اداری

قوانین مختلفی در خصوص عدم سوء استفاده مستخدمین دولت از موقعیت اداری خود وضع شده است که از آن جمله می‌توان به قوانین زیر اشاره کرد:

- لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در

معاملات دولتی و کشوری مصوب ۲۲ دی ۱۳۳۷.

- قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۹/۳/۱۳۴۸.
- قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از لشگری و کشوری و شهرداری‌ها و موسسات وابسته به آنها مصوب ۱۹/۱۲/۱۳۳۷.
- قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی مصوب ۱۷/۵/۱۳۶۳.
- اصل ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

طبق اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی (...) و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند (...)».

همچنین اصل ۱۴۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران، و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که بر خلاف حق افزایش نیافته باشد».

قوانین و مقررات فوق جملگی بر این امر دلالت دارند که مستخدم رسمی به جز حقوق قانونی خود نباید هیچ وجهی را دریافت کند و در غیر این صورت می‌تواند به دلیل سوءاستفاده از موقعیت اداری خود تحت پیگرد قانونی قرار گیرد.

بند ۴- رعایت بی طرفی در اعمال اداری

مستخدم رسمی باید بدون اعمال نظر و با کمال بی طرفی وظایف محوله را انجام دهد و هرگونه اعمال نفوذ بر خلاف قوانین کیفری است.

در این خصوص ماده ۲ «قانون مجازات اعمال نفوذ بر خلاف حق و مقررات قانونی» مصوب ۲۹ آذر ۱۳۱۵ مقرر می‌دارد:

«مستخدمین دولتی یا شهرداری یا کشوری یا مأمورین به خدمات عمومی که نفوذ اشخاص را در اقدامات یا تصمیمات اداری خود تأثیر دهند به محرومیت از شغل دولتی از دو الی پنج سال محکوم می‌شوند و در صورتی که اقدام یا تصمیم مزبور مستلزم تقویت حقی از اشخاص یا دولت باشد محکوم به انفصال ابد از خدمات دولتی خواهند شد مگر آن که این عمل مشمول قوانین دیگر جزایی باشد».

ماده ۵۶ قانون مجازات اسلامی مقررات مشابهی را پیش بینی کرده است:

«هر یک از مستخدمین و مأمورین دولتی در هر رتبه و مقامی که باشند، هرگاه برای

جلوگیری از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی یا اجرای احکام یا اوامر دادگاهها و دادرها یا هرگونه امری که از مقامات قانونی صادر شده باشد بر خلاف قانون قدرت رسمی خود را اعمال کند از خدمت دولت منفصل خواهد شد.»

بند ۵- رازداری و حفظ اسرار اداری

یکی از تکالیف مهم مستخدمین رسمی حفظ اسرار اداری است. برخی از مشاغل به جهت ارتباطی که با اسرار دولتی و یا اسرار خصوصی مردم دارند، از حساسیت خاصی برخوردارند. صاحبان این مشاغل باید در حفظ اسرار مربوطه نهایت دقت را به خرج دهند، از آن جمله می‌توان به پزشکان^۱، مأمورین دارایی^۲ و مددکاران اجتماعی^۳ اشاره کرد. البته علاوه بر مشاغل خاص، کلیه کارکنان دولت نیز طبق «قانون مجازات انتشار اسناد محرمانه و سری دولتی» مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ موظف به حفظ اسرار اداری می‌باشند.^۴

بند ۶- وفاداری

یکی از ضروریات استخدام دولتی وفاداری شخص به نظام حکومتی و اصول قانون اساسی آن کشور است. البته درجه پای بندی و اعتقاد به نظام حاکم بر حسب ماهیت مشاغل متفاوت است. کارمندان بلند پایه ای چون وزیر، سفیر، استاندار در تبعیت از اصول دولتی باید وفادارتر از کارمندان دون پایه (مانند کارکنان اداری و خدماتی) باشند. در برخی از کشورها مانند فرانسه کارکنان دولت پیش از آن که به استخدام رسمی درآیند از طریق «سوگند وفاداری» به طوری رسمی وفاداری خود را به جمهوری فرانسه اعلام می کنند.

بند ۷- اقامتگاه اجباری

کارمندان از لحاظ انضباط و وظایف اداری و نیاز به حضور آنها در محل خدمت مکلف به سکونت در حوزه اداره متبوع خود هستند، مگر آن که نوع کار، خلاف آن را ایجاد کند؛ برای مثال استانداران و بازرسان اداری قانوناً مکلفند به عنوان بازرسی و یا مأموریت خاص به نقاط تابع خود مسافرت و سرکشی کنند^۱.

بخش دوم

مسئولیت مستخدمین دولت

مستخدمین دولت دارای سه نوع مسئولیت می باشند: مسئولیت کیفری، مسئولیت مدنی و مسئولیت اداری که در این بخش صرفاً به مسئولیت اداری پرداخته می شود^۱.
مسئولیت اداری زمانی مطرح می شود که مستخدم دولت مرتکب خطا یا تخلف اداری شده باشد. قانونگذار مجازات های خاصی را برای تخلفات اداری پیش بینی کرده و دادگاههایی را نیز برای رسیدگی به این گونه امور در نظر گرفته است.
ذیلاً به انواع تخلفات اداری و مجازات های مربوطه و همچنین دادگاههای اداری اشاره می گردد.

بند ۱- تخلفات اداری

ماده ۸ «قانون رسیدگی به تخلفات اداری»^۱ مصوب ۱۳۷۲/۹/۲۴ تخلفات اداری را به شرح زیر اعلام می‌دارد:

- ۱- اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری.
- ۲- نقض قوانین و مقررات مربوط.
- ۳- ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل.
- ۴- ایراد تهمت و افترا، هتک حیثیت.
- ۵- اخاذی.
- ۶- اختلاس.
- ۷- تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیر اداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص.
- ۸- ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری.
- ۹- تکرار در تأخیر ورود به محل خدمت یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز.
- ۱۰- تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی، ایراد خسارات دولتی به اموال دولتی.
- ۱۱- افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری.
- ۱۲- ارتباط و تماس غیر مجاز با اتباع بیگانه.
- ۱۳- سرپیچی از اجرای دستورهای مقامهای بالاتر در حدود وظایف اداری.
- ۱۴- کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محول شده.
- ۱۵- سهل‌انگاری رؤسا و مدیران در ندادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر.
- ۱۶- ارائه گواهی یا گزارش خلاف واقع در امور اداری.
- ۱۷- گرفتن وجوهی غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده یا اخذ هرگونه مالی

- که در عرف رشوه خواری تلقی می شود.
- ۱۸- تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را ندارند یا خودداری از تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را دارند.
 - ۱۹- تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری.
 - ۲۰- رعایت نکردن حجاب اسلامی.
 - ۲۱- رعایت نکردن شؤن و شعایر اسلامی.
 - ۲۲- اختفا، نگهداری، حمل، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر.
 - ۲۳- استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر.
 - ۲۴- داشتن شغل دولتی به استثنای سمتهای آموزشی و تحقیقاتی.
 - ۲۵- هر نوع استفاده غیر مجاز از شؤن یا موقعیت شغلی و امکانات و اموال دولتی.
 - ۲۶- جعل یا مخدوش نمودن و دست بردن در اسناد و اوراق رسمی یا دولتی.
 - ۲۷- دست بردن در سوالات، اوراق مدارک و دفاتر امتحانی، افشای سوالات امتحانی یا تعویض آنها.
 - ۲۸- دادن نمره یا امتیاز، بر خلاف ضوابط.
 - ۲۹- غیبت غیرموجه به صورت متناوب یا متوالی.
 - ۳۰- سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری.
 - ۳۱- توقیف، اختفا، بازرسی یا باز کردن پاکتها و محمولات پستی یا معدوم کردن آنها و استراق سمع بدون مجوز قانونی.
 - ۳۲- کارشکنی و شایعه پراکنی، وادار ساختن یا تحریک دیگران به کارشکنی یا کم کاری و ابراد خسارت به اموال دولتی و اعمال فشارهای فردی برای تحصیل مقاصد غیر قانونی.
 - ۳۳- شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی، یا تحریک به برپائی تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیر قانونی و اعمال فشارهای گروهی برای تحصیل مقاصد غیر قانونی.
 - ۳۴- عضویت در یکی از فرقه های ضاله که از نظر اسلام مردود شناخته شده اند.
 - ۳۵- همکاری با ساواک منحل به عنوان مأمور یا منبع خبری و داشتن فعالیت یا دادن گزارش ضد مردمی.
 - ۳۶- عضویت در سازمانهایی که مرامنامه یا اساسنامه آنها مبتنی بر نفی ادیان الهی است یا ظرفداری و فعالیت به نفع آنها.

۳۷- عضویت در گروه‌های محارب یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها.

۳۸- عضویت در تشکیلات فراماسونری.

بند ۲- مجازات‌های اداری

برای مجازات متخلفین اداری، ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تنبیهات

اداری زیر را پیش‌بینی کرده است:

۱- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی.

۲- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی.

۳- کسر حقوق و فوق‌العاده شغل یا عنوان مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا

یک سال.

۴- انفصال موقت از یک ماه تا یک سال.

۵- تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال.

۶- تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پستهای حساس و مدیریت در

دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون.

۷- تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال.

۸- بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی در

مورد مستخدمین زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین مرد با

پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت یا تشخیص هیأت

صادرکننده رأی.

۹- بازنشستگی در صورت داشتن بیش از بیست سال سابقه خدمت دولتی برای

مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال خدمت دولتی برای مستخدمین مرد بر اساس سنوات

خدمت دولتی با تقلیل یک یا دو گروه.

۱۰- اخراج از دستگاه متبوع.

۱۱- انفصال دایم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون.^۱

بند ۳- دادگاههای اداری

رسیدگی به تخلفات اداری و تعیین مجازات‌های مربوط از طریق دادگاههای اداری صورت می‌گیرد. این دادگاهها مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مشمول آن قانون^۱ تحت عنوان هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان^۲ که شامل هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر می‌شود تشکیل می‌شود.

هر یک از هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر دارای سه عضو اصلی و یک یا دو عضو علی‌البدل می‌باشد که با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره ماده یک برای مدت ۳ سال منصوب می‌شوند و انتصاب مجدد آنان بلامانع است.

هیچ یک از اعضای اصلی و علی‌البدل هیأت‌های بدوی یک دستگاه نمی‌توانند همزمان عضو هیأت تجدیدنظر همان دستگاه باشند، همچنین اعضای مذکور نمی‌توانند در تجدیدنظر پرونده‌هایی که در هنگام رسیدگی بدوی به آن رأی داده‌اند، شرکت نمایند. اعضای هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر علاوه بر تدین به دین مبین اسلام و عمل به احکام آن و اعتقاد و تعهد به نظام جمهوری اسلامی ایران و اصل ولایت فقیه باید دارای شرایط زیر باشند:

۱- تأهل؛

۲- حداقل ۳۰ سال سن؛

۳- حداقل مدرک تحصیلی فوق دیپلم یا معادل آن.

در هر هیأت باید یک نفر آشنا به مسایل حقوقی عضویت داشته باشد و حداقل دو نفر از اعضای اصلی هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر باید از بین کارکنان همان سازمان یا وزارتخانه که حداقل ۵ سال سابقه کار دولتی دارند، به این سمت منصوب شوند (ماده ۶).

سؤالات قسمت چهارم

- ۱- در ارتباط با تعریف «مستخدم دولت» چه معیارهایی مطرح بوده‌اند، معیارهای مربوطه را ذکر کرده، به اختصار توضیح دهید.
- ۲- مهم‌ترین مشخصه‌های استخدام دولتی را ذکر کرده، توضیح دهید؟
- ۳- کدامیک از وزارتخانه‌ها و مقامات کشوری از شمول قانون استخدام کشوری خارج‌اند، موارد را ذکر کنید.
- ۴- سازمان‌های غیر مشمول در چه زمینه‌هایی ملزم به تبعیت از مقررات قانون استخدام کشوری می‌باشند.
- ۵- انواع مستخدمین دولتی را ذکر کرده، به اختصار توضیح دهید.
- ۶- از نظر قانون استخدام کشوری، «مستخدم رسمی» به چه کسی اطلاق می‌شود و به چند نوع تقسیم می‌شود؟
- ۷- مهم‌ترین تفاوت‌های «مستخدم رسمی» و «مستخدم پیمانی» را بیان کنید؟
- ۸- از حیث استخدامی، وضعیت مستخدمین زیر را بیان کنید: مستخدمین خرید خدمتی، مستخدمین حکمی و مستخدمین روزمزد.
- ۹- منظور از طبقه‌بندی مشاغل چیست؟ و نحوه اجرای آن چگونه است؟
- ۱۰- رشته شغلی، رشته شغلی و شرح رشته شغلی را تعریف کنید؟
- ۱۱- انواع مرخصی‌ها را ذکر کرده و به شرح هر یک بپردازید؟
- ۱۲- حالات استخدامی زیر را به اختصار توضیح دهید: حالت معذوریت، حالت استعفا و حالت انفصال.
- ۱۳- طبق قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، نحوه محاسبه حقوق هر سال چگونه صورت می‌گیرد؟
- ۱۴- میزان دریافتی مستخدمین رسمی دولت از ناحیه فوق‌العاده شغل و فوق‌العاده اضافه کار چقدر می‌تواند باشد.
- ۱۵- شرایط بازنشستگی به درخواست مستخدم را بیان کنید.
- ۱۶- شرایط بازنشستگی به اختیار دولت را بیان کرده و میزان حقوق بازنشستگی را مشخص نمایید.
- ۱۷- حقوق وظیفه را تعریف کرده و انواع آن را بررسی کنید.
- ۱۸- چه کسانی وراثت قانونی مستخدم متوفی می‌باشند، افراد مربوطه را ذکر کنید.
- ۱۹- مستخدم دولت تا چه حدی ملزم به تبعیت از اوامر مقامات مافوق خود می‌باشد.
- ۲۰- شرایط امر آمر قانونی را بیان کنید.

مسؤولیت مدنی دولت

مقدمه

از نظر حقوقی تنها اشخاص حقیقی دارای مسؤولیت (مدنی و کیفری) نیستند، بلکه اشخاص حقوقی (اعم از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و حقوق عمومی) نیز در قبال اعمال خود مسؤول‌اند. در بین اشخاص حقوقی حقوق عمومی، «دولت» مهم‌ترین و بزرگ‌ترین شخص حقوقی محسوب می‌شود. با توجه به دامنه اختیارات و فعالیت‌های دولت در عرصه‌های مختلف (اقتصادی، فرهنگی، آموزشی، عمرانی و...)، تعیین مسؤولیت این نهاد مهم امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. پیش از ورود به بحث اصلی، جای دارد خاطر نشان کنیم که از حیث تاریخی در مورد این که آیا دولت و سازمان‌های وابسته و همچنین کارکنان او در مقابل اعمال خود مسؤولیت دارند یا خیر، اختلاف نظر وجود داشته است. در گذشته، نظریه غالب بر این پایه استوار بود که دولت به جهت این که منشاء الهی دارد و یا ناشی از اقتدار عمومی است - در مقابل اتباع خود هیچ گونه مسؤولیتی ندارد^۱ و همگان بر این باور بودند که پادشاه نمی‌تواند اشتباه کند.^۲ این نظریه با پذیرش عدم تساوی اشخاص در برابر قانون، قائل به «اصل مصونیت دولت» بود. لیکن، با توجه به تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی قرن نوزدهم و بیستم و تشکیل حکومت‌های دمکراتیک نظریه فوق زیر سؤال قرار گرفت. و اصل مسؤولیت مدنی دولت جایگزین نظریه مصونیت دولت گردید.

در عصر حاضر، دلایل چندی را می‌توان برای شناسایی مسؤولیت مدنی دولت ذکر

کرد که از آن جمله می‌توان به دلایل زیر اشاره کرد:

- تصمیمات دولت همواره مبتنی بر اراده عموم مردم نبوده است تا بتوان مسئولیت آن تصمیمات را بر عهده مردم گذارد.

- رعایت قاعده لاضرر نیز حکم می‌کند که دولت همانند سایر اشخاص نباید به دیگران خسارتی وارد کند و در صورت ایراد خسارت باید آن را جبران کند.

- برخی از فعالیت‌های دولت مربوط به «اعمال تصدی»^۱ است. در این‌گونه فعالیت‌ها که اصولاً تجاری و اقتصادی است، دولت مانند بازرگانان و صنعتگران و امثال آن عمل می‌کند. در واقع دولت به هنگام خرید، فروش، اجاره و... مانند سایر افراد ظاهر می‌شود و به همین جهت نباید تفاوتی از حیث مسئولیت بین آنها وجود داشته باشد.

با توجه به دلایل فوق دولت‌ها به مرور زمان مسئولیت مدنی خود را در قبال سایر اشخاص پذیرفتند. «در انگلستان برای نخستین بار با تصویب «قانون دعاوی علیه دولت»^۲ طرح دعوی بر دولت سلطنتی امکان‌پذیر گشت. تا پیش از این قانون، کارمندان دولت نسبت به خساراتی که به مناسبت انجام وظیفه ایجاد می‌کردند مسئولیت شخصی داشتند لیکن، به موجب این قانون پادشاه ضامن خطاهای خود و کارگزارانش شد»^۳.

در ایالات متحده آمریکا نیز در ابتدا اصل سوم قانون اساسی ۱۷۸۹ مسئولیت مدنی دولت را به طور ناقص می‌پذیرد ولی در سال ۱۹۴۶ با تصویب «قانون دعاوی مسئولیت مدنی دولت فدرال»، مسئولیت دولت آمریکا نسبت به خطاهای کارکنان خود به طور کامل پذیرفته می‌شود. در فرانسه نیز پس از پیروزی انقلاب فرانسه (۱۷۸۹) و با تشکیل «شورای دولتی»^۴ مسئولیت دولت پذیرفته شده و اقامه دعوی علیه دولت و کارکنان وی جنبه قانونی می‌یابد.

در ایران نیز تا تصویب قانون مسئولیت مدنی به سال ۱۳۳۹ اثبات مسئولیت دولت با تکیه بر قواعد قانون مدنی (اتلاف و تسبیب) صورت می‌گرفت که این خود خالی از اشکال نبود، لیکن، قانون ۱۳۳۹ باعث تحولات چشمگیری شد و از آن تاریخ طرح

دعوی علیه دولت به منظور اعاده حقوق مادی و معنوی افراد زیان‌دیده به طور قابل توجهی افزایش یافت.

به منظور تبیین هر چه بهتر مفهوم مسؤولیت مدنی، این قسمت به دو فصل تقسیم می‌گردد. در فصل نخست پایه‌های نظری مسؤولیت مدنی دولت، سپس در فصل دوم ارکان تحقق مسؤولیت مدنی دولت را مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

فصل اول

پایه‌های نظری مفهوم مسؤولیت مدنی

بخش اول

مفهوم مسؤولیت مدنی و قلمرو آن

بند ۱- مفهوم مسؤولیت مدنی

در یک بیان کلی می‌توان گفت:

«در هر مورد که شخص ناگزیر از جبران خسارت دیگری باشد، می‌گویند در برابر او (مسؤولیت مدنی) دارد.»^۱

شایان ذکر است که مفهوم «مسؤولیت» گستره وسیعی دارد و صرفاً به «مسؤولیت مدنی» محدود نمی‌شود. از جمله مسؤولیت‌هایی که می‌توان برشمرد عبارتند از: مسؤولیت اخلاقی، مسؤولیت اداری، مسؤولیت سیاسی، مسؤولیت کیفری و... مفاهیم فوق تفاوت چشمگیری با یکدیگر دارند و نباید آنها را به یک معنی تعبیر کرد. به عنوان مثال مسؤولیت اخلاقی بیشتر جنبه شخصی و فردی دارد و نتیجه آن احساس گناه و عذاب وجدان است و عمل ایجادکننده مسؤولیت اخلاقی نیز لزوماً جنبه عینی و خارجی ندارد. ممکن است فردی در اثر خطور افکار ناشایسته در ذهن خود اخلاقاً احساس تقصیر و مسؤولیت کند حال آن‌که مسؤولیت مدنی بیشتر جنبه نوعی و اجتماعی دارد و تا ارتکاب خطا مسؤولیتی بر افراد نمی‌توان بار کرد. همچنین در مفهوم مسؤولیت مدنی ورود خسارت و زیان شرط اولیه تحقق مسؤولیت است در حالی که در مسؤولیت اخلاقی ایراد خسارت شرط نیست.

مسئولیت‌های مدنی و کیفری نیز تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای با یکدیگر دارند که از آن جمله می‌توان به تفاوت‌های زیر اشاره کرد^۱:

۱- هدف از ایجاد مسئولیت کیفری حفظ و برقراری نظم عمومی و حمایت از منافع عمومی جامعه است، حال آن‌که هدف از ایجاد مسئولیت مدنی، جبران خسارت فردی است. البته تحول حقوق جزا نیز مفهوم جبران خسارت را رفته‌رفته جانشین مجازات می‌سازد. اما در این زمینه نیز خسارت جنبه اجتماعی و عمومی دارد نه فردی.

۲- منبع مسئولیت کیفری قانون است و جرم باید ناشی از قانون باشد (اصل قانونی بودن مجازات)^۲ ولی منبع مسئولیت مدنی اشخاص را نباید الزاماً در قانون خاصی جستجو کرد.

۳- قلمرو این دو مسئولیت با یکدیگر تفاوت دارد: در پاره‌ای جرایم مسئولیت کیفری، مسئولیت مدنی را همراه ندارد مانند جرایم سیاسی و ولگردی. بر عکس پاره‌ای از مسئولیت‌های مدنی نیز جرم محسوب نمی‌شوند. به عنوان مثال، هرگاه مالکی در ملک خود تصرفی خارج از حدود متعارف کند و از این راه زیانی به همسایه برسد، از لحاظ مدنی مسؤول است ولی مجرم نیست.

البته در پاره‌ای امور نیز، کار ناشایسته هر دو مسئولیت را به همراه دارد: مانند سرقت، خیانت در امانت و کلاهبرداری. در این‌گونه موارد، قانون گذشته از کیفر دادن مجرم، او را ملزم به جبران زیان‌های وارده به مدعی خصوصی می‌کند.

۴- رسیدگی در امور کیفری بیشتر جنبه شخصی دارد و نیت متهم و هدف او از ارتکاب بزه در تعیین مجازات موثر است. بر عکس، در مسئولیت مدنی، مصالح اجتماعی ایجاب می‌کند که خطا مفهوم اخلاقی خود را از دست بدهد و جنبه اجتماعی و نوعی پیدا کند. معیار تمیز خطا، رفتار عادی مسؤول یا واکنش‌های درونی او نیست، بلکه معیار رفتار انسانی متعارف است. ضابطه، نوعی و اجتماعی است و مجنون و صغیر غیرممیز نیز، با این‌که قابلیت تمیز را ندارند، مسئولیت پیدا می‌کنند.

۵- از نظر آیین دادرسی نیز تشریفات رسیدگی به دعاوی کیفری با تشریفات رسیدگی به دعاوی مدنی تفاوت دارد.

در اینجا ذکر این نکته ضروری است که مسؤولیت کیفری در قلمرو حقوق جزا و مسؤولیت سیاسی در قلمرو حقوق اساسی مطرح می‌شود، لذا در این نوشتار بحث خود را به مسؤولیت مدنی و قلمرو آن محدود کرده‌ایم. پس از آشنایی با مفهوم مسؤولیت مدنی جای دارد به اختصار با قلمرو آن نیز آشنا شویم.

بند ۲ - قلمرو مسؤولیت مدنی

قلمرو مسؤولیت مدنی را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد:

- مسؤولیت مدنی ناشی از قرارداد

- مسؤولیت مدنی خارج از قرارداد

- مسؤولیت مدنی ناشی از قرارداد که اصطلاحاً «مسؤولیت قراردادی» نیز گفته می‌شود، عبارت از تعهدی است که در اثر نقض یک قرارداد برای اشخاص بوجود می‌آید.

مسؤولیت مدنی خارج از قرارداد یا «مسؤولیت غیر قراردادی» زمانی مطرح می‌شود که قراردادی بین افراد وجود نداشته باشد. به عبارت دیگر، مسؤولیت غیر قراردادی به مواردی مربوط می‌شود که قانونگذار تکالیف عامی را برای همگان تعیین کرده و در اثر تخلف از این تکالیف عمومی خسارتی به دیگران وارد شود مانند تصرف مال دیگران.

مسؤولیت مدنی ناشی از قرارداد چندان ایجاد مشکل نمی‌کند زیرا حل اختلاف بین شخص زیان‌دیده و شخص واردکننده زیان بر اساس مفاد قرارداد به آسانی صورت می‌گیرد. آنچه در این قسمت مورد نظر ماست مسؤولیت مدنی خارج از قرارداد دولت است که در این زمینه نظریه‌های مختلفی مطرح شده‌اند که در بخش آتی مورد مطالعه قرار می‌دهیم.

بخش دوم

نظریه‌های مربوط به مسؤولیت مدنی

نظریه‌های مربوط به مسؤولیت مدنی را می‌توان به دو گروه تقسیم کرد:

- نظریه‌های مسؤولیت مبتنی بر تقصیر

- نظریه مسؤولیت بدون تقصیر

بند ۱- نظریه‌های مسؤولیت مبتنی بر تقصیر

طبق این نظریه‌ها زمانی مسؤولیت مدنی مطرح می‌شود که بتوان «تقصیر» اشخاص (در اینجا، دولت) را ثابت کرد. به عبارت دیگر، «تنها دلیلی که می‌تواند مسؤولیت کسی را نسبت به جبران خسارتی توجیه کند، وجود رابطه علیت بین تقصیر و ضرر است (...). در هر مورد که شخص در جستجوی یافتن مسؤول حادثه زیان باری است، نخستین عاملی که به ذهن او می‌رسد کسی است که در نتیجه تقصیر او ضرر بوجود آمده است»^۱. از حیث نظری، مسؤولیت مبتنی بر تقصیر دولت را نیز می‌توان به دو نظریه تقسیم کرد:

الف - نظریه مسؤولیت غیر مستقیم دولت

ب - نظریه مسؤولیت مستقیم دولت

الف - نظریه مسؤولیت غیر مستقیم دولت

سازمان‌های دولتی در راستای انجام وظایف خود همواره به‌طور مستقیم «تقصیر» شناخته نمی‌شوند زیرا کلیه خطاهای یک سازمان اداری ناشی از آن سازمان نیست بلکه باید بین «خطا و تقصیر اداره» و «خطا و تقصیر کارمندان اداره» تفکیک قایل شد. تفکیک «خطای اداری» از «خطای شخصی» امری کاملاً طبیعی است زیرا به موجب نظریه تقصیر، جبران خسارت به عهده کسی است که زیان وارد کرده است. به عبارت ساده‌تر هر کسی بارگناه خود را به دوش می‌کشد، دولت مسؤول نقص سازمان، سوء تدبیر و نظارت و ضعف ساختار خود بوده و کارمند نیز پای‌بند خطاهای خویش است. پس، لازمه منطقی چنین قاعده‌ای آن است که گناه کارمند را نباید به پای دولت گذاشت و خطای دولت را نیز نباید بر عهده کارمند نهاد»^۱.

در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که چگونه می‌توان «خطای اداری» را از «خطای شخصی» متمایز ساخت و چه معیاری را می‌توان برای تمیز این دو به کار بست؟ در پاسخ به این سؤال، حقوق‌دانان نظریات مختلفی را ارائه داده‌اند که اهم آن را می‌توان در دو نظریه خلاصه کرد:

۱- نظریه رعایت حدود متعارف وظایف

۲- نظریه عمل غیر مرتبط با وظایف

۱- نظریه رعایت حدود متعارف وظایف

طبق این نظریه: «هر اداره و موسسه عمومی در انجام وظایف خود باید در حدود متعارف، مراقبت داشته باشد که از اعمال او زبانی به کسی وارد نشود. در این حدود البته اشتباهات و تقصیرات برای دستگاه غیر قابل اجتناب است و مسؤول آن باید دولت باشد (خطای اداری)، ولی اگر اشتباهات و تقصیرات از این حدود که تشخیص آن بر عهده قاضی است خارج شود، تقصیرات مزبور، خطای شخصی مستخدم بوده و او باید از عهده خسارت برآید»^۱.

در این نظریه ضابطه تفکیک خطای اداری از خطای شخصی «رعایت حدود متعارف وظایف» از سوی دولت و کارکنان وی اعلام شده است ولی از آنجا که تشخیص «عملکرد متعارف» از «عملکرد غیر متعارف» می تواند کار دشواری باشد، وظیفه تعیین چنین امری را به عهده قاضی گذارده اند.

۲- نظریه عمل غیر مرتبط با وظایف

طبق این نظریه، ضابطه تفکیک خطای اداری از خطای شخصی را باید در «اعمال غیر مرتبط با وظایف اداری» جستجو کرد. به موجب این نظریه، خطای شخصی کارمند زمانی ظهور می کند که اقدامات وی ربطی با وظایف اداری اش نداشته باشد. در این گونه موارد، خطای شخصی کاملاً از خطای اداری قابل تفکیک است (خطای قابل تفکیک)^۲. لیکن، باید توجه داشت که خطای شخصی همیشه قابل تفکیک از خطای اداری نیست. در مواردی ممکن است خطای اداری و خطای شخصی در هم آمیخته باشند و تفکیک آنها امکان پذیر نباشد (خطای غیر قابل تفکیک)^۳. «در چنین فرضی خسارت وارده ناشی از خطای شخصی کارمند دولت و ضعف سازمانی یک موسسه دولتی است. به طور مثال، شخصی که قصد خروج از اداره پست را دارد ناگهان مواجه به بسته شدن نابهنگام و پیش از موقع درهای اداره می شود سپس به راهنمایی یکی از مأمورین اداره، برای خروج به سمت در مخصوص تردد کارمندان رهسپار شده ولی در

آنجا با برخورد خشونت‌بار نگهبان روبرو می‌شود و در اثر زانده شدن به وسیله نگهبان مذکور، پایش می‌شکند. در این فرض، حادثه در نتیجه خطای شخصی مأموران پست اما خطای اداری پستخانه به علت بسته شدن بی‌موقع درهای عبور و مرور نیز در حادثه بی‌تأثیر نبوده است.^۱

شورای دولتی فرانسه در قضیه‌ای که به شرح فوق اتفاق افتاده بود اداره پست را مسؤول دانست.^۲

در موردی دیگری که عده‌ای سرباز در نتیجه میگساری در منزل شخصی به سر می‌بردند و به علت هیجان ناشی از مستی، کودک آن شخص را به قتل رسانیده بودند، شورای دولتی فرانسه علاوه بر مسؤولیت شخصی سربازان در برابر دادگاههای نظامی، خطای اداری ارتش را به لحاظ عدم نظارت دقیق بر آنان از سوی فرمانده یگان نظامی ایشان، در بروز حادثه مؤثر اعلام کرده است.^۳

ب - نظریه مسؤولیت مستقیم دولت

طبق این نظریه، اداره یک شخص حقوقی حقوق عمومی است و باید مانند هر شخص حقوقی مسؤولیت اعمال زیان‌بار خود و کارکنان اداره را (که به نام شخص حقوقی انجام داده‌اند) به عهده بگیرد. در این نظریه، تفکیکی بین خطای اداری و خطای شخصی صورت نگرفته است و در واقع کلیه خطاها بر عهده دولت گذارده می‌شود. بنابراین اگر مأموری با استفاده از عنوان «کارمندی» عملی را انجام دهد، در واقع این شخص حقوقی عمومی است که آن عمل را محقق ساخته است. این قاعده از مفهوم شخصیت حقیقی نشأت گرفته است. شخص حقوقی به واسطه اقدام‌های خود فعالیت می‌کند و اعمال او متعلق به خودش است و باید تحت همین عنوان، مسؤول آن باشد. پس، هرگاه کارمندی یک خطای سبک یا سنگین و حتی عمدی مرتکب گردد، مسؤولیت به اداره باز می‌گردد و این نتیجه ساده اجرای این قاعده است که خطا با هر درجه و از هر نوع به شخص حقوقی منسوب می‌شود.^۴

۱- نقد نظریه مسؤولیت مستقیم دولت

چندین ایراد به شرح زیر بر نظریه مسؤولیت مستقیم دولت وارد است:

* نخست این که شخص حقوقی یک مفهوم مجازی و اعتباری است و در نتیجه دارای قوه ادراک نیست، به همین لحاظ نمی‌توان تقصیری را بر وی بار کرد. در واقع، تقصیر را باید در رفتار غیر متعارف موجودات هوشمند جستجو کرد و نه در موجودات مجازی و اعتباری.

* دوم این که مسؤولیت را باید بر دوش کسی نهاد که عامل زیان بوده است. چنانچه شخص مستخدم عمداً و یا به جهت بی‌احتیاطی باعث زیان به افراد شده باشد، دلیلی وجود ندارد که دولت را مسوول پرداخت خسارت بشناسیم. در اینجا شخص مستخدم باید مسوول شناخته شود و نه دولت.

* سوم این که کارمند برای اجرای درست قوانین و تصمیمات نهادهای کشوری استخدام و حقوق می‌گیرد، پس در صورت ورود زیان، خود شخصاً مسوول است. ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی مورخ ۱۳۳۹ این نظریه را این‌گونه پذیرفته است: «کارمندان دولت و شهرداری و موسسات وابسته به آنها، که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاصی وارد نمایند، شخصاً مسوول جبران خسارت وارده می‌باشند...».

بند ۲- نظریه‌های مسؤولیت بدون تقصیر

برخی از حقوق‌دانان بر این اعتقادند که «تقصیر» را نباید تنها عامل ایجادکننده مسؤولیت دانست، بلکه رابطه علیت بین ورود ضرر و فعل زیان‌بار کافی است. به عبارت دیگر، هر زمانی که از سوی شخصی به دیگری خسارت وارد می‌شود، باید جبران شود، خواه عملی که منجر به ایجاد ضرر شده است مبتنی بر تقصیر باشد خواه بدون تقصیر صورت گرفته باشد.

عمدتاً دو نظریه در ارتباط با مبنای «مسؤولیت بدون تقصیر» مطرح شده است که به شرح زیر مورد بررسی قرار می‌دهیم:

الف - نظریه خطر

ب - نظریه تساوی همگان در برابر هزینه‌های عمومی

الف - نظریه خطر

طبق این نظریه «هر وقت دولت یا هر شخص دیگری، عمل و فعالیتی را انجام می دهد، ولو این که عمل و فعالیتش تقصیر یا جرم نباشد، ایجاد خطر می کند و خود باید عواقب و نتایج خوب و بد آن را متحمل شود، برای مثال کسانی که در بنگاه یا کارخانه ای به کار اشتغال دارند، همواره در معرض حوادث مختلفی مانند بیماری و زیان های مالی و بدنی قرار دارند و این حوادث در واقع نتیجه استعمال ماشین یا ابزار خطرناک از طرف کارفرما و بالاخره محیط خطرناکی است که وی ایجاد می کند و چون منافع و مزایای حاصل از آن در بنگاه و کارخانه و موسسه عاید کارفرما می شود، حق این است ضررهای ناشی از آن نیز بر عهده کارفرما باشد، یعنی عواقب خطرهایی را که خود باعث آن بوده، متقبل شود»^۱.

علاوه بر خطر شغلی که فوقاً بدان اشاره کرد، افراد جامعه در معرض خطرهای دیگری که ناشی فعالیت سازمان های دولتی است نیز می باشند مانند خطر انفجار در یک پالایشگاه یا کارخانه دولتی، عدم اجرای احکام قضایی (با مسئولیت قوه قضاییه)، انجام آزمایش ها و فعالیت های نظامی^۲ و...

ب - نظریه تساوی شهروندان در برابر هزینه های عمومی

«بر اساس این نظریه، تمامی شهروندان به تساوی عهده دار هزینه هایی هستند که دولت به منظور تأمین منافع عمومی و یا استقرار نظم، صرف می کند. بر این پایه، اگر در اثر عملکرد سازمان دولتی زیانی به شخص یا اشخاص معینی وارد آید، این برابری از هم می گسلد. زیرا در چنین فرضی، بهره خدمت عمومی نصیب همگان می شود، در حالی که زیان آن را عده ای خاص تحمل کرده اند. به این جهت، دولت باید به نمایندگی از عموم، خسارت زیان دیدگان را تا حدی که تساوی مذکور مجدداً برقرار شود، جبران نماید، تا بدین سان از استفاده بدون سبب همگان به ضرر زیان دیدگان جلوگیری به عمل آورد»^۳.

در برخی از قوانین ایران نیز مبنای مسؤلیت این نظریه قرار گرفته است. به عنوان مثال، «ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸ مقرر می‌دارد:

«هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی، وزارتخانه‌ها و یا موسسات و شرکت‌های دولتی وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی (...) به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً وسیله «دستگاه اجرایی» یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد «دستگاه اجرایی» می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید.»

در واقع، طبق ماده قانونی فوق، دستگاه اجرایی دولت نمی‌تواند بدون جبران خسارت وارده، اراضی، ساختمان‌ها و تأسیسات مربوط به اشخاص حقیقی و حقوقی را تصاحب و از آنها به منظور تحقق اهداف خود استفاده کند.

فصل دوم

ارکان تحقق مسؤولیت مدنی دولت

مسؤولیت مدنی دولت در صورت وجود سه رکن زیر احراز می گردد:

۱- تقصیر

۲- وجود ضرر

۳- وجود رابطه سببیت بین تقصیر و ضرر

بخش اول

تقصیر

بند ۱- مفهوم تقصیر

نخستین رکن تحقق مسؤولیت مدنی دولت اثبات تقصیر دولت و کارکنان وی است. از دیدگاه قانون مدنی تقصیر انجام کاری است که شخص به حکم قرارداد یا عرف، می بایست از آن پرهیز کند یا خودداری از انجام کاری که باید انجام دهد.

تفسیر را می‌توان به انواع مدنی، کیفری، و اداری تقسیم‌بندی کرد. در مقررات اداری، سه مفهوم تفصیر، تخلف و قصور را به‌طور کلی خطا می‌دانند. ماده یک آیین دادرسی اداری مصوب ۱۳۴۶/۵/۱۵ با اعلام این که سه مفهوم فوق خطا نامیده می‌شوند، آن مفاهیم را به شرح زیر تعریف کرده است:

الف - تفصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات راجع به وظایف اداری.

ب - تخلف عبارت است از عدم رعایت نظم و انضباط اداری.

ب - قصور عبارت است از کوتاهی غیر عمدی در اجرای وظایف اداری.

بند ۲ - مصادیق تفصیر اداری

در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که چه تفصیرهایی تفصیر اداری محسوب می‌شوند؟

در مفهوم کلی می‌توان گفت که تفصیر اداری زمانی قابل طرح است که تخطی یا نقض قواعد حقوق عمومی صورت گرفته باشد. و اما موارد تخطی از قواعد حقوق عمومی را می‌توان از مفاد ماده ۲ قانون شورای دولتی^۱ به شرح زیر استخراج کرد^۲.

الف - بر خلاف قانون بودن اعمال حقوقی حقوق عمومی

ب - تخطی از قواعد صلاحیت

ج - تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات

د - تخلف در اجرای قوانین و مقررات قانونی

ه - خودداری از انجام وظایف

الف - بر خلاف قانون بودن اعمال حقوقی حقوق عمومی

چنانچه واحد دولتی یا مأمور دولت بر خلاف نص صریح یا روح قانون تصمیمی

اتخاذ کند، مسؤل اعمال غیر قانونی خود بوده، ضامن جبران خسارات وارده به اشخاص ثالث خواهد بود.

ب - تخطی از قواعد صلاحیت

قانون اساسی و دیگر قوانین کشوری حدود اختیارات واحدهای دولتی را به وضوح مشخص کرده است، به همین جهت هر یک از واحدهای دولتی باید در محدوده صلاحیت خود عمل کرده مداخله‌ای در امور سایر دستگاههای اداری نکند. حال اگر یک سازمان دولتی از حدود صلاحیت خود تخطی کند، اقداماتی که در این زمینه انجام داده باطل می‌گردد و مسؤل جبران خسارات وارده خواهد بود.

ج - تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات

استفاده ناصواب از اقتداراتی که به موجب قوانین یا مقررات به واحدهای دولتی تفویض شده است، توسط قانونگذار منع شده است. در واقع «تجاوز از اختیار وقتی است که مراجع یا مقامات مسؤل بیش از حد اذن یا متعارف از قدرت اداری و اجرایی خود در اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات مربوط بهره گیرند و بدین سبب، موجبات تضییع حقوق یا اضرار اشخاص را فراهم سازند و سوءاستفاده از اختیار زمانی صورت می‌گیرد که تصمیمات متخذة با اقدامات معموله نامشروع و ناموزون، زیان‌بار باشد، با این تفاوت که هرگاه تجاوز یا سوءاستفاده از اختیار توأم با سوءنیت و غرض‌ورزی یا سهل‌انگاری و بی‌مبالائی و در نتیجه معلول تقصیر شخصی باشد، عمل منتسب به مأمور دولت و مسؤلیت مدنی متوجه او می‌باشد و در صورتی که عاری از تقصیر شخصی یا حاصل استنباط متعارف باشد، عمل منتسب به واحد دولتی و مسؤلیت مدنی ناشی از آن به دوش دولت خواهد بود»^۱.

د - تخلف در اجرای قوانین و مقررات قانونی

تخلف در اجرای قوانین و مقررات قانونی که خود نوع خاصی از اعمال بر خلاف قانون است به مواردی اطلاق می‌شود که سازمان‌های دولتی یا مأمورین آنها وظایف و مسؤلیت‌های قانونی خود را بر خلاف ضوابط و شرایط و کیفیات صوری و ماهوی

مورد نظر انجام دهند، به نحوی که آثار و نتایج حاصل با هدف قانونگذار منطبق نباشد و سبب تضییع حق و ورود خسارت گردد اعم از این که مبتنی بر سوء نیت یا غفلت باشد، یا عاری از عوامل مذکور^۱. به طور خلاصه می توان گفت که تخلف در اجرای قوانین و مقررات به تخطی از کیفیات اجرایی یک حکم یا قاعده قانونی مربوط می شود.

هـ- خودداری از انجام وظیفه

مسئولیت مدنی دولت صرفاً ناشی از فعل زیان بار نیست بلکه امکان دارد در اثر ترک فعلی ضرر و زبانی به اشخاص وارد شود. به عبارت دیگر چنانچه شرایط و امکانات لازم برای انجام وظایف اداری فراهم باشد، اگر در این حالت سازمان دولتی یا مأمور وی از انجام وظایف خود امتناع کند و باعث ورود خسارت به دیگران شود، مسؤول خواهد بود.

بخش دوم

وجود ضرر

دومین رکن مسئولیت مدنی وجود ضرر است. در واقع پس از اثبات تقصیر آنچه مطرح می شود، زیان و ضرر وارده است. ابتدا تعریفی از ضرر ارائه داده، سپس به بررسی اقسام آن می پردازیم.

بند ۱- مفهوم ضرر

در خصوص مفهوم ضرر ماده یک قانون مسئولیت مدنی مورخ ۱۳۳۹ مقرر می دارد: «هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجاری یا هر حق دیگری که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده، لطمه وارد کند که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسؤول جبران خسارت ناشی از عمل خود می باشد».

بند ۲- اقسام ضرر

همان‌گونه که در تعریف فوق آمده است ضرر را می‌توان به دو نوع تقسیم کرد:

الف - ضرر مادی

ب - ضرر معنوی

الف - ضرر مادی

اقامه دعوی علیه سازمان‌های اداری دولت باید با تکیه بر این ادعا صورت گیرد که سازمانهای مذکور حقوق اشخاص را تضییع و زبانی بر آنها وارد کرده‌اند. زیان وارده زمانی قابل جبران است که شرایط زیر جمع باشد:

۱- زیان مسلم باشد.

۲- زیان مستقیم باشد.

۳- زیان قابل پیش بینی باشد.

۴- زیان قابل اغماض نباشد.

۵- زیان خاصی باشد.

۶- زیان قبلاً جبران نشده باشد.

۱- زیان باید مسلم باشد

منظور از «مسلم بودن» زیان این است که زیان مربوطه حادث شده و به وقوع پیوسته باشد به عبارت دیگر به صرف احتمال وقوع زیان نمی‌توان ادعای جبران خسارت کرد. در این خصوص ماده ۷۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی مقرر می‌دارد: «دادگاه در صورتی حکم خسارت می‌دهد که مدعی خسارت ثابت کند که ضرر به او وارد شده است».

طبق ماده فوق، مدعی باید زیان وارده را به اثبات برساند تا نسبت به جبران خسارت وارده اقدام شود. در اینجا این سوال مطرح می‌شود که آیا می‌توان زیان‌های احتمالی و فرضی آینده را جهت جبران خسارت مطرح ساخت یا خیر؟ پاسخ حقوقدانان^۱ و قواعد موضوعه مثبت است. به عنوان مثال، چنانچه آسیب بدنی به یک کارگر برسد و در اثر این آسیب آن کارگر نتواند برای چند ماه آینده کار کند، شخص آسیب واردکننده باید دستمزد کارگر را برای مدتی که توان کار کردن را از دست داده است، بپردازد. ماده ۵

قانون مسوولیت مدنی نیز جبران زیان‌های احتمالی را تأیید می‌کند.^۱

۲- زیان باید مستقیم باشد

این شرط صراحتاً در ماده ۷۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی پیش‌بینی شده است. طبق ماده اخیر، «... دادگاه در صورتی حکم خسارت می‌دهد که (...) این ضرر بلاواسطه ناشی از عدم انجام تعهد یا تأخیر آن یا عدم تسلیم محکوم به بوده است».

در واقع، در فعالیت سازمان‌های اداری، فعل زیان‌بار باید مستقیماً ناشی از عمل کارمند یا تصمیمات سازمان‌های مذکور باشد.

۳- زیان باید قابل پیش‌بینی باشد

چنانچه در اثر رفتار متعارف و آگاهانه انسان حادثه‌ای ناگهانی و غیرقابل پیش‌بینی ولی به هر حال زیان‌بار ایجاد شود، شخص مزبور مسئول نخواهد بود.

«در حقوق امریکا این قاعده مبتنی بر یک رأی مشهور است: مأمور قطار، مسافری را به داخل تون در حال حرکت می‌راند. این رفتار موجب سقوط یک بسته حاوی مواد قابل انفجار می‌گردد و از انفجار آن، شخص دیگری آسیب می‌بیند. دادگاه محلی بنگاه راه‌آهن را مسئول نمی‌داند، زیرا انسان متعارف و آگاه انتظار محل مواد قابل انفجار را در چمدان سفر ندارد»^۲.

در حقوق ایران شرط قابلیت پیش‌بینی زیان نیز برای جبران خسارت ضروری شناخته شده است.

به عنوان مثال، ماده ۳۵۲ قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد:

«هرگاه کسی در ملک خود به مقدار نیاز یا زائد بر آن آتش روشن کند و

بداند که به جایی سرایت نمی‌کند و عادتاً نیز سرایت نکند لکن اتفاقاً به جای

دیگر سرایت کند و موجب تلف خسارت شود، ضامن نخواهد بود».

۴- زیان نباید قابل اغماض باشد

هرگاه زیان وارده ناچیز و طبق عرف جامعه عادی شمرده شود، زیان وارده قابل

مطالبه نیست^۱، و یا میزان خسارت مشمول تخفیف می‌گردد. طبق بند ۲ ماده ۴ قانون مسؤلیت مدنی، «هرگاه وقوع خسارت ناشی از غفلتی بوده که عرفاً قابل اغماض باشد (...) دادگاه می‌تواند میزان خسارت را تخفیف دهد».

۵- زیان باید خاص باشد

طبق نظر برخی از حقوقدانان^۲، زیان زمانی جبران‌پذیر است که صرفاً متوجه افراد خاصی گردد و چنانچه زیان متوجه همه مردم یک شهر یا گروه کثیری از شهروندان شود، آن را نباید «زیان» دانست، بلکه باید «هزینه عمومی» به شمار آورد.

همان‌گونه که پیش از این در نظریه تساوی شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی بیان داشتیم، چنانچه از انجام خدمات عمومی خسارتی به شخص یا اشخاص معینی رسد، دولت به نمایندگی از عموم مسؤل جبران آن است، زیرا آنان که از خدمت عمومی غنیمت می‌برند، باید غرامت زیان ناشی از آن را بپردازند و در ضرر شریک شوند. از این‌رو، اگر همگان به طور مساوی هزینه‌های عمومی را بپردازند، نمی‌توان ادعا کرد که زبانی به ایشان وارد آمده است؟^۳ به عنوان مثال اگر جنگی بروز کند و در اثر وقوع این جنگ دولت دچار بحران‌های اقتصادی شود و زیان‌های زیادی متوجه مردم شود، دولت را نمی‌توان مسؤل خسارات وارده و در نتیجه مجبور به جبران آن کرد. این زیان آن چنان فراگیر است که هیچ‌کس نمی‌تواند ادعا کند که به‌طور مستقیم و قاطع از تصمیم دولت زیان دیده است.^۴ به همین دلیل است که عده‌ای از حقوقدانان، عمومی و همگانی بودن زیان را نپذیرفته و شرط خاص بودن زیان را برای جبران خسارت لازم دانسته است.

در مقابل نظر فوق، عده‌ای دیگر^۵ معتقدند که خاص بودن زیان را نباید محدود به افراد قلیلی کرد بلکه امکان دارد در اثر خطای یک کارمند دولت بخشی از ساکنین یک محله خسارت ببینند، در این حالت دولت باید خسارات وارده را نسبت به افراد محل جبران کند زیرا عده خسارت دیدگان بسیار کمتر از عده کسانی است که در جامعه از انجام برنامه‌های عمومی دولت سود می‌برند.

به هر حال شرط خاصی بودن زیان را باید به طور مشروط پذیرفت. چنانچه زیان متوجه بخش عظیمی از مردم شود، خسارت وارده توسط دولت جبران‌ناپذیر نیست و در اینجا مردم هستند که باید هزینه‌های عمومی را بپردازند ولی چنانچه زیان متوجه بخش محدود و معینی از مردم شود، دولت موظف به جبران خسارت خواهد بود.

«زیان قبلاً نباید جبران شده باشد»

«در هر مورد که به وسیله‌ای از زیان دیده جبران خسارت می‌شود، ضرر از بین می‌رود و دوباره نمی‌توان آن را مطالبه کرد. در تأیید همین اصل است که گفته می‌شود زیان دیده نمی‌تواند دو یا چند وسیله جبران ضرر را با هم جمع کند. بنابراین، در موردی که چند نفر خسارتی را وارد کرده‌اند یا قانونگذار چند نفر را به طور تضامنی مسؤول جبران خسارتی می‌داند، گرفتن خسارت از یکی، دیگران را بری می‌کند و در هیچ حالتی زیان دیده حق ندارد ضرری را دوباره بگیرد»^۱.

در این خصوص ماده ۳۱۹ قانون مدنی در بیان مسؤولیت تضامنی غاصبین مقرر می‌دارد.

«اگر مالک تمام یا قسمتی از مال مغضوب را از یکی از غاصبین بگیرد، حق رجوع به قدر مأخوذ به غاصبین دیگر ندارد».

ب - ضرر یا زیان معنوی

مسؤولیت مدنی دولت عرفاً به جبران زیان‌های مادی محدود نمی‌شود. زیان‌های معنوی ناشی از اعمال دولت نیز باید جبران شود.

در یک تقسیم بندی کلی^۲، زیان معنوی را می‌توان به دو گروه تقسیم کرد:

- ۱- زیان‌های وارده به حیثیت و اعتبار شخص که در واقع سرمایه و دارایی معنوی شخص محسوب می‌شود.

۲- صدمات روحی

البته تعیین میزان خسارات معنوی خصوصاً در مورد زیان‌های گروه دوم (صدمات روحی) دشوار است و شاید ارزیابی آنها با پول چندان پسندیده جلوه نکند، لیکن به

منظور رضای خاطر و خشنودی شخص زیان‌دیده چاره‌ای جز جبران مادی و معنوی خسارت نیست.

اصل ۱۷۱ قانون اساسی نیز امکان جبران زیان‌های معنوی ناشی از تقصیر یا اشتباه قضات توسط دولت را پیش‌بینی کرده است. اصل مذکور مقرر می‌دارد:

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

بخش سوم

وجود رابطه سببیت بین تقصیر و ضرر

بند ۱- لزوم وجود رابطه سببیت

برای ایجاد مسؤلیت مدنی دولت وجود تقصیر و ضرر کافی نیست بلکه وجود رابطه سببیت یا علیت نیز بین این دو عنصر ضروری است. در واقع باید ثابت شود که علت وقوع ضرر رفتار تقصیرآمیز دولت یا مأمور وی بوده است. در اینجا اثبات میزان ضرر کار چندان مشکلی نیست^۱، آنچه که اهمیت دارد تعیین «رفتار تقصیرآمیز» دولت یا مأمور وی است. به عبارت دیگر، زمانی می‌توان زیان را به اداره منسوب دانست که رفتار زیان‌بار کارمند علت مؤثر در وقوع زیان بوده باشد^۲. لیکن، تعیین علت وقوع زیان

کار چندان ساده‌ای نیست و علت ورود زیان همواره ناشی از رفتار کارمند دولت یا واحد دولتی نیست بلکه علل مختلفی می‌تواند در ورود زیان موثر باشد.

بند ۲- تعدد علل وقوع زیان

در تعیین علت وقوع زیان نباید همواره به دنبال علت واحدی بود، بلکه علل مختلفی را باید در وقوع زیان جستجو کرد. عمده‌ترین علل را می‌توان به شرح زیر بیان داشت:

الف - وقوع زیان به علت اعمال اشخاص حقوقی مختلف

گاهی اوقات زیان وارده را نمی‌توان صرفاً به یک واحد دولتی منتسب کرد بلکه در مواردی اعمال چند واحد دولتی را باید سبب ورود زیان دانست. به عنوان مثال اگر ضمن اجرای یک طرح عمرانی مانند سدسازی چند سازمان دولتی مانند وزارت نیرو، شرکت آب و سازمان حفاظت محیط زیست با یکدیگر همکاری داشته باشند و در اثر اجرای این طرح خسارتی به دیگران وارد شود، هر سه سازمان مسؤول جبران خسارت وارده خواهند بود. در مثال فوق از آنجا که علت ورود زیان اعمال سه سازمان دولتی است، هر سه سازمان متضامناً مسؤولیت خواهند داشت.

ب - وقوع زیان به اعتبار اجرای مقررات مختلف

ورود زیان می‌تواند در مواردی به علت اجرای برخی مقررات دولتی باشد که در این حالت، زیان وارده جنبه قانونی دارد و اشخاص زیان دیده نمی‌توانند مطالبه خسارت کنند (مانند مواردی که شهرداری به منظور تعریض کوچه یا خیابان از مالکین منازل خواهان عقب‌نشینی منزل‌شان می‌شود). در این‌گونه موارد مالکین نمی‌توانند خواهان جبران زیان وارده شوند زیرا یک سازمان عمومی به منظور اجرای یک طرح عمومی که منافع همگانی را در بردارد دستور تخریب منازل و یا عقب‌نشینی آنها را صادر کرده است.^۱ ولی چنانچه شهرداری در راستای تعریض خیابانها به منزلی که در مسیر تعریض خیابان قرار دارند، خسارت وارد کند، مسؤول جبران خسارت وارده خواهد بود.

ج - وقوع زیان به علت دخالت عوامل خارجی

گاهی اوقات علت وقوع زیان مستقیماً به عمل واحد دولتی یا کارمند وی مربوط نمی‌شود بلکه امکان دارد در اثر دخالت عوامل خارجی عمل واحد دولتی یا کارمند وی منجر به ورود زیان شود. در این صورت، کارمند و واحد دولتی هیچ مسؤلیتی در قبال زیان وارده نخواهند داشت. عمده‌ترین علل خارجی که می‌توانند در وقوع زیان مؤثر افتند و باعث تخفیف یا معافیت از مسؤلیت شوند، عبارتند از:

۱- قوه قاهره، ۲- تقصیر زیان دیده، ۳- فعل شخص ثالث

۱- قوه قاهره (فورس ماژور)

قوه قاهره به یک حادثه خارجی ناگهانی، غیرقابل پیش‌بینی و غیرقابل اجتناب گفته می‌شود. چنانچه عمل کارمند یا دولت در اثر بروز قوه قاهره منجر به ورود زیان شود، مسؤلیتی متوجه آنها نخواهد بود. به عنوان مثال اگر بسته‌های پستی وزارت پست در اثر عوامل طبیعی مانند ریزش کوه در جاده از بین برود، کارمند و دولت مسؤلیتی نخواهد داشت. البته باید به خاطر داشت که اثر معاف‌کننده قوه قاهره در خصوص زیان‌های ناشی از آفات و حوادث ناگهانی برای دولت مطلق نیست، زیرا پذیرفته شده است که در این گونه موارد، مسؤلیت دولت نسبت به جبران خسارت ناشی از حوادث خارجی غیرمنتظره در واقع نوعی الزام اجتماعی است که در هر جامعه سالم و نمونه به عهده دولت قرار می‌گیرد و به طور مثال اگر در اثر درهم شکستن سد و جاری شدن سیل به واسطه وقوع زمین لرزه عده‌ای زیان ببینند، دولت نمی‌تواند به بهانه دخالت قوه قاهره خود را کاملاً از تکلیف جبران خسارت معاف انگارد؛ درست است که در این گونه موارد مسؤلیت مدنی تحقق نمی‌یابد ولی این امر مانع از تحقق یک تکلیف اجتماعی برای دولت دائر بر جبران خسارات وارده، نخواهد بود.

۲- تقصیر زیان دیده

هرگاه زیان وارده در اثر رفتار و عمل زیان دیده ایجاد شده باشد، از کارمند و دولت رفع مسؤلیت شده، یا مشمول تخفیف در مسؤلیت می‌شود. در خصوص تخفیف مسؤلیت، ماده ۴ قانون مسؤلیت مدنی مقرر می‌دارد:

دادگاه می تواند میزان خسارت را در موارد زیر تخفیف دهد:...

۳- وقتی که زیان دیده به نحوی از انحاء موجبات تسهیل ایجاد زیان را فراهم نموده یا به اضافه شدن آن کمک و یا وضعیت واردکننده زیان را تشدید کرده باشد.

البته گاهی اوقات نیز تقصیر زیان دیده باعث معافیت کامل دولت می شود مانند مواردی که اشخاص عمداً باعث ورود زیان می شوند مانند شخصی که به قصد گرفتن پول از شرکت بیمه دولتی منزل خود را دچار حریق کند.

۳- عمل شخص ثالث

برخی اوقات عمل شخص ثالث در وقوع زیان مؤثر بوده، باعث معافیت کامل یا تخفیف مسؤلیت دولت می شود. به عنوان مثال، هرگاه راننده یک خودروی دولتی در اثر تخلف یک راننده دیگر عابر پیاده ای را مصدوم کند، مسؤلیت متوجه راننده دولتی نخواهد بود.

د- وقوع زیان به علت دخالت عوامل توجیه کننده عمل زیان بار

برخی اوقات عمل زیان بار دولت به واسطه دخالت عواملی چند موجه و قانونی شناخته می شود. در این گونه موارد، دولت از جبران خسارت معاف می گردد. عمده ترین عوامل توجیه کننده عمل زیان بار دولت عبارتند از: اعمال حاکمیت و اعمال ناشی از اضطرار.

۱- اعمال حاکمیت

قانونگذار تعریف دقیقی از مفهوم «اعمال حاکمیت» که معمولاً در مقابل مفهوم «اعمال تصدی» نیز بکار می رود، ارائه نداده است. در عمل نیز تفکیک این دو مفهوم به سادگی امکان پذیر نیست.

در تعریف اعمال حاکمیت ماده ۱۱ قانون مسؤلیت مدنی مقرر می دارد:

«... ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

تعریف فوق به چند دلیل مبهم است: نخست این که هدف از تشکیل دولت اصولاً

تأمین منافع اجتماعی است، حتی اگر تأمین این منافع از طریق فعالیت‌های تجاری و صنعتی صورت گیرد. پس در این صورت کلیه فعالیت‌های دولت باید اعمال حاکمیت تلقی شود^۱، در حالی که کلیه فعالیت‌های دولت را نمی‌توان اعمال حاکمیت دانست. برخی از آنها «اعمال تصدی» شناخته می‌شوند که ذیلاً مورد بررسی قرار خواهیم داد. دوم این که قانون فوق‌الذکر اعمالی را «اعمال حاکمیت» می‌داند که طبق قانون به عمل آید. در اینجا نیز این ایراد وارد است که قانون همه اعمال حاکمیت را مشخص نکرده است و عملاً تشخیص اعمال حاکمیت به اراده و تصمیم مقامات قوه مجریه سپرده شده است.

سوم این که قانون فوق‌الذکر با بکار بردن واژه «مجبور»، اختیار جبران خسارت را به دولت واگذار کرده است. در انتهای ماده مذکور آمده است که اگر دولت موجب ضرر دیگری شود، مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود. مفهوم مخالف اجبار این است که اگر دولت خواست و مایل بود، می‌تواند در مواردی که اعمال حاکمیت صورت گرفته است از زیان‌دیده جبران خسارت کند^۲.

از این عبارت این نتیجه بدست می‌آید که دولت می‌تواند به‌طور سلیقه‌ای در برخی موارد اقدام به جبران خسارت کند و در موارد دیگر خود را معاف از جبران خسارت بداند.

به هر حال آنچه مسلم است دولت به هنگام انجام «اعمال حاکمیت» خود، از اختیارات وسیعی برخوردار است و چنانچه به دیگران زیانی وارد کند، از مسؤولیت مدنی معاف خواهد بود. البته این معافیت کامل نیست، بلکه در برخی موارد دولت به موجب قوانین موضوعه موظف به پرداخت خسارت شده است^۳.

در اینجا باید خاطر نشان ساخت که چنانچه اقدامات دولت مربوط به «اعمال

تصدی» شود و در اثر این‌گونه اعمال زیانی به اشخاص وارد شود، دولت مسؤول خواهد بود. در خصوص مفهوم «اعمال تصدی»، مادهٔ واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷، این اعمال را به شرح زیر تعریف کرده است.

«اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی، مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد، مانند خرید و فروش املاک و غلات و اجاره و استیجاره و امثال آن».

دولت در اعمال تصدی به جهت این که همانند سایر اشخاص خصوصی عمل می‌کند تابع مقررات حقوق خصوصی است و چنانچه زیانی بر دیگران وارد شود، مسؤول جبران کلیه خسارات وارده می‌باشد.

۲- اعمال ناشی از اضطرار

اعمال ناشی از اضطرار اعمالی هستند که هر انسان متعارفی در شرایط حادثه انجام می‌دهد مانند آن که در هنگام طوفان، کالای کشتی برای نجات آن از خطر غرق شدن به دریا ریخته شود.^۱

دولت نیز هرگاه در اثر اضطرار مجبور به اعمالی شود که آن اعمال موجب ورود زیان به دیگران شود، مسؤولیتی در قبال زیان‌های وارده نخواهد داشت. به عنوان مثال چنانچه در اثر کمبود نیروگاههای برق و کثرت جمعیت و مصرف شهروندان شرکت برق اضطراراً مجبور به قطع جریان برق در ساعاتی از شبانه‌روز شود، مسؤولیتی در قبال زیان‌هایی که در اثر قطع جریان برق به مردم وارد می‌شود، ندارد. البته باید خاطر نشان ساخت که دولت نیز از سوی دیگر موظف است به منظور کاهش ورود زیان به مردم ساعات قطع برق را از پیش اعلام کند و همچنین در صورت امکان تجهیز و تقویت نیروی برق سریعاً تمهیدات لازم را به عمل آورد.

سوالات قسمت پنجم

- ۱- مفهوم مسؤولیت مدنی را تعريف کرده و تفاوت‌های آن را با مسؤولیت کیفری بیان کنید.
- ۲- مسؤولیت مدنی دولت را از دیدگاه نظریه‌های مربوط به مسؤولیت مبتنی بر تقصیر بررسی کنید؟
- ۳- طرفداران «مسؤولیت غیر مستقیم دولت» چه نظریه‌های را در ارتباط با مسؤولیت مدنی دولت ارائه داده‌اند، نظریه‌های مذکور را ذکر کرده، به اختصار توضیح دهید.
- ۴- طرفداران «مسؤولیت مستقیم دولت» چه دیدگاهی درباره مسؤولیت مدنی دولت دارند و چه انتقاداتی بر این نظریه وارد است.
- ۵- نظریه‌های مسؤولیت بدون تقصیر را در ارتباط با مسؤولیت مدنی دولت بررسی کنید.
- ۶- نظریه خطر را به عنوان یکی از نظریه‌های مربوط به مسؤولیت بدون تقصیر بررسی نمایید.
- ۷- نظریه تساوی شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی را به عنوان یکی از نظریه‌های مربوط به مسؤولیت بدون تقصیر بررسی نمایید.
- ۸- مصادیق تقصیر اداری را ذکر کرده، به اختصار توضیح دهید.
- ۹- زیان‌های مادی در چه شرایطی قابل جبران‌اند، شرایط مربوط را به اختصار بررسی کنید.
- ۱۰- چه عواملی باعث تخفیف یا معافیت مسؤولیت مدنی دولت می‌گردد، عوامل مربوط را بیان کنید.

پایان