



مقررات ناظر بر مسئولیت مدنی کارکنان دولت

تاریخ دریافت: ۹۹/۱/۲۶

تاریخ پذیرش: ۹۹/۳/۱۸

■ نرگس قاسمی فر^۱

■ ملیحه مرشدی^۲

چکیده:

به لحاظ تملک و مالکیت اموال و حرمت آن در قوانین مدنی کیفری و بویژه در فقه مباحث بسیاری در خصوص مبانی و انواع و شیوه جبران خسارت آن بطور مبسوط مشاهده می‌گردد از سوی دیگر بخش قابل توجهی از اموال عمومی در اختیار دولت قرار دارد که کارمندان با توجه به نحوه استفاده و بکارگیری آن‌ها دچار چالش در بررسی و تعیین نسبت به چگونگی جبران خسارات وارد بر این اموال و تبیین نحوه جبران خسارت بر آن قرار می‌گیرند. این مقاله بطور مختصر مبانی جبران خسارات وارده بر اموال عمومی را مورد بررسی قرار داده است.

کلمات کلیدی: کارمند، مسئولیت قراردادی، مسئولیت غیر قراردادی، اموال، جبران

۱ کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران (نویسنده مسئول)، ایمیل: n_ghasemifar@yahoo.com

۲ کارشناسی ارشد مدیریت استراتژیک، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، تهران، ایران.

مقدمه

معنای مسئولیت در اصطلاح حقوقی از معنای لغوی خود بدور نیفتاده است؛ زیرا در جامعه مسئول بودن یا مسئولیت به این معناست که شخص باید پاسخگوی برخی از اعمال خویش باشد. این پاسخگویی اگر در دادگاه خداوند یا در نزد وجدان صورت گیرد، مسئولیتی که با آن روبرو هستیم، مسئولیت اخلاقی است و اگر در برابر حقوق موضوعه انجام پذیرد مسئولیتی که با آن مواجه می‌باشیم مسئولیت حقوقی است منظور از مسئولیت اخلاقی این است، که انسان در مقابل خداوند یا وجدان خویش جواب گوی خطای ارتكابی باشد. این مسئولیت در فعل یا ترک فعلی که به شکل مخالفت با تعالیم دینی یا قواعد اخلاقی و وجدان باشد ظاهر می‌گردد ولی اگر منشأ الزام به پاسخ گویی معیارهای خارجی و بر پایه رفتار متداول افراد جامعه و در برابر حقوق موضوعه باشد، مسئولیت را مسئولیت حقوقی گویند. (رستمی ولی و بهادری جهرمی علی، ۱۳۸۸: ۷۱) مسئولیت اخلاقی جنبه درونی و شخصی داشته و برای مسئول شناختن فاعل زیان، باید شرایط و اوضاع و احوال شخصی و اندیشه و وجدان وی بازرسی شود، در حالی که مسئولیت مدنی به طور عینی (نوعی) در مقایسه با یک رفتار عادی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد؛ لذا یک اندیشه ساده ممکن است موجب مسئولیت اخلاقی شود ولو این که موجب ضرر قابل لمسی به دیگری نشود اما مسئولیت حقوقی مستلزم ظهور در خارجی اندیشه به صورت فعل یا ترک فعل، که همراه با ضرر و زیانی باشد، بوده و ورود ضرر شرط تحقق مسئولیت است. مسئولیت حقوقی نیز به نوبه خود می‌تواند به مسئولیت جزایی و مسئولیت مدنی منقسم گردد. برخلاف مسئولیت اخلاقی که ضمانت اجرای آن شرم ساری وجدان و احساس گناه است، ضمانت اجرای مسئولیت مدنی و کیفری، جبر و الزام دستگاه‌های قانونی و قضائی کشور می‌باشد. (رستمی ولی و بهادری جهرمی علی، همان: ۷۳). مسئولیت مدنی نیز در معنای گسترده خود به دو قسم: مسئولیت قراردادی و مسئولیت غیر قراردادی (قهری) منقسم می‌گردد. مسئولیت مدنی در معنای مضیق و اخص خود تنها شامل مسئولیتهای غیر قراردادی است که از آن در فقه و قانون مدنی به ضمان قهری یاد کرده اند و مقصود همین معنای اخص و مضیق است؛ یعنی ضمان قهری و الزامات خارج از قرارداد (طاهری حبیب الله، ۱۴۱۸ ه ق: ۱۲۲- ۱۲۴) به نظر برخی از حقوقدانان مسئولیت مدنی مسئولیتی است که در برابر ایجاد خسارت به وجود می‌آید و به وجود آورنده خسارت را ناگزیر از جبران خسارت می‌نماید. مسئولیت مدنی به معنی مسئولیت پرداخت خسارت است. (جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۷۸) بنابراین هر جا که شخص در برابر دیگری مسئول جبران خسارتی باشد، در آن جا مسئولیت مدنی وجود دارد. بر مبنای مسئولیت مدنی بین زیان زنده و زیان دیده، رابطه‌ای خاص به وجود می‌آید، که همان جبران خسارت است. بنابراین مسئولیت مدنی در معنی عام و وسیعش هم مسئولیت قراردادی و هم مسئولیت خارج از قرارداد را در بر می‌گیرد؛ زیرا در هر دو مسئله مهم، بحث جبران خسارت است.

مفهوم ضمان و اقسام آن

واژه ضمان از ریشه ضمن گرفته شده است. در کتب لغت عربی این ریشه را با قرائتها و معانی



گوناگون آورده‌اند. از میان آنها ریشه ضَمَن به معنی قبول مسئولیت، تعهد، ضمانت و التزام و در کتب فارسی نیز به معنی قبول کردن، پذیرفتن، بر عهده گرفتن وام دیگری و ملتزم شدن آمده است (معین محمد، ۱۳۹۱: ۲۱۶۲) در معنای اصطلاحی به نظر برخی فقها، ضمان به معنای بودن چیزی در ضمن چیز دیگری است و هرگاه به شخص نسبت داده شود، به معنای داخل بودن چیزی در عهده شخص است. این معنا به دو صورت تحقق می‌یابد. اول توسط خود شخص و در قالب اقسام عقد ضمان از جمله ضمان نفس یا کفالت که در آن ضامن، متعهد به احضار می‌شود و نیز در مطلق معاوضات که در آنها طرفین قرارداد متعهد به گرفتن مال در برابر بدل می‌شوند. از این صورت به ضمان معاوضی تعبیر می‌شود؛ دوم توسط شرع یا عرف مانند ضمان‌های شرعی و عرفی که در این موارد شرع یا عرف مال تصرف یا تلف شده را در عهده شخص می‌دانند (نعمت الهی اسماعیل، ۱۳۹۶: ۱۰۷) از سخن فقهای دیگر نیز استفاده می‌شود که ضمان در واقع به معنای جبران خسارت است و جبران خسارت، گاهی با پرداخت بدل قراردادی و گاه با پرداخت بدل واقعی یعنی مثل یا قیمت انجام می‌شود. به عبارت دیگر، اصل لزوم جبران خسارت در خود مفهوم ضمان نهفته است و نقش معامله در تعیین میزان خسارت ظاهر می‌شود؛ بدین معنا که در صورت وجود قرارداد صحیح، میزان خسارت را خود طرفین تعیین می‌کنند و در صورت عدم وجود قرارداد صحیح، میزان خسارت، بدل واقعی است. برخی فقها از این هم پیش‌تر رفته‌اند و معتقدند ضمان در همه موارد به معنای پرداخت بدل واقعی است، جز اینکه در عقود صحیح شارع دامنه آن را توسعه داده تا بدل تعیین شده توسط متعاقدان را دربرگیرد (نعمت الهی اسماعیل، همان: ۱۰۸) در قانون مدنی به جای مسئول و مسئولیت از ضامن و ضمان استفاده شده است. چراکه در اسلام از مسئولیت جبران خسارت به ضمان تعبیر شده است و منظور از ضمان، ثبوت اعتباری چیزی در ذمه کسی به حکم شارع است (گرجی، ابوالقاسم، ۱۳۸۶: ۲۷۵) ضمان در اصطلاح حقوقی، در سه معنا به کار می‌رود ضمان عقدی یا معاوضی، ضمان قهری و عقد ضمان. ضمان عقدی یا قراردادی عبارت است از نفس تعهد و التزام به بدهی دیگری (موسوی بجنوردی محمد، ۱۳۸۰: ۱۳) به عبارت دیگر ضمان قراردادی ضمان ناشی از قرارداد است و مفهومی است که در اصطلاح روز از آن به مسئولیت قراردادی یاد می‌کنند. در مقابل ضمان قهری عبارت است از الزام به پرداخت وجهی یا انجام امری، بدون اینکه الزام مزبور ناشی از تراضی طرفین و قرارداد باشد. صفایی، سید حسین، ۱۳۵۱: ۵۰۰ عقد ضمان نیز عبارت است از این که شخصی مالی را که بر ذمه دیگری است به عهده بگیرد. متعهد را ضامن، طرف دیگر را مضمون له و شخص ثالث را مضمون عنه یا مدیون اصلی می‌گویند و این، نوعی از انتقال دین است که با عقد مزبور، دین از ذمه مدیون اصلی به ذمه ضامن منتقل می‌گردد. عقد ضمان در حقوق اسلامی قرارداد مستقل و مُعَوَّن و معینی است که به موجب آن از یک سو ضامن در برابر مضمون له تعهد می‌کند که نسبت به مال معین اقدام لازم را نسبت به پرداخت آن به عمل آورد و از سوی دیگر مضمون له نیز این تعهد را می‌پذیرد، و برای آن همانند عقود دیگر شرایطی است که باید طرفین عقد واجد آن باشند. (امامی، سیدحسن، ۱۳۶۷: ۳۶۱) تفاوت اساسی ضمان قهری و قراردادی، به وجود یا عدم وجود قرارداد بین طرفین برمی‌گردد. قلمرو مسئولیت و ضمان قهری از جایی آغاز می‌شود که بین

طرفین قراردادی برای انجام تعهد وجود نداشته باشد، این مسئولیت ناشی از نقض قرارداد نیست، در حالی که ضمان و مسئولیت قراردادی مسئولیتی است که در نتیجه تخلف از مفاد قرارداد خصوصی پدید می‌آید. به عبارت دیگر مسئولیت قراردادی به این معنی است، که کسی که به عهد خود وفا نکرده و باعث ضرر طرف قرارداد خود شده باشد، باید زیان وارده را جبران نماید. بر اساس دیدگاه قابل تأیید بسیاری از حقوقدانان، مبنای ضمان قراردادی و قهری متفاوت است؛ باین همه، روش توجیه این تفاوت یکسان نیست؛ به بیان برخی از ایشان، مبنای مسئولیت قهری، قانون و مبنای مسئولیت قراردادی، اراده طرفین قرارداد است. با اینکه ممکن است مسئولیت جبران خسارات ناشی از تخلف از مفاد قرارداد، در ضمن عقد نیامده و صریحاً مورد توافق قرار نگرفته باشد، اما تفاوتی هم با آن ندارد، چون در واقع ادامه همان و دنباله و بدل تعهد اصلی است لذا باید آن را از آثار قرارداد محسوب کرد. از دیدگاه عده‌ای دیگر، هرچند نمی‌توان مسئولیت قراردادی را جزء مفاد عقد یا ادامه و بدل آن تلقی کرد، اما همین قدر از ارتباط کافی است که متعهد با بستن قرارداد، تعهدی خاص بر عهده گرفته است و تخلف از همین تعهد باعث مسئولیت وی شده است، لذا مسئولیت ریشه در قرارداد دارد چون اگر عقد نبود، مسئولیت هم وجود نمی‌داشت (بیگدلی سعید، ۱۳۹۳: ۱۴۳) اما گروه دیگری از حقوقدانان، ضمن پاسخ به این ایراد که مسئولیت‌های قراردادی نیز به دلیل پیش بینی قانون گذار ایجاد شده‌اند، توجیه متفاوتی برای ناشی شدن مسئولیت قراردادی از «اراده طرفین» ابراز داشته‌اند. به اعتقاد ایشان، هرچند منبع مستقیم و بی واسطه مسئولیت، در حوزه مسئولیت قراردادی، قانون است، اما چون حکم قانون بر مبنای تضمین قرارداد است، به این اعتبار می‌توان قرارداد را منبع غیرمستقیم آن دانست و برخلاف الزامات که در آن، هدف تأمین نظم عمومی و جلوگیری از اضرار به غیر است، در مسئولیت قراردادی، هدف تأمین حاکمیت عقد است. به همین علت است که قانون مدنی نیز خسارات ناشی از عدم انجام تعهد قراردادی را از الزامات جدا ساخته و ضمن مواد ۷۷۹ تا ۷۳۱ در شمار آثار عقد آورده و در این مواد هیچ سخنی از تقصیر به میان نیامده و همه جا گفتگو از تخلف از تعهد است و ماده ۲۳۰ نیز تعیین خسارات را به توافق دو طرف واگذار می‌کند (کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۰: ش ۳۷) در ضمان قهری بر خلاف ضمان عقدی، قصد متعهد در ایجاد ضمان مؤثر نیست و مبنای ضمان، حکم قانون است که عنوان الزامات را دارد. به عبارت دیگر، در ضمان قهری تعهد به پرداخت مال اختیاری نیست؛ چه مبنای ضمان قرارداد باشد و چه واقعه حقوقی. (محقق داماد، مصطفی و اسماعیلی مریم، ۱۳۸۸: ۷۷) بنابر آنچه ذکر شد ضمان قهری عبارت است از مسئولیت انجام امری یا جبران ضرری که بدون وجود هرگونه قرارداد و عقدی بین اشخاص به طور قهری و به حکم قانون حاصل می‌شود و چون مسئولیت مزبور در اثر عمل قضایی و بدون قرارداد و عقد ایجاد می‌شود، آن را قهری می‌گویند. (احمدرضا خزائی و لطفی جواد، ۹۷: ۳۰)

۱-۲. مبانی نظری مسئولیت و ضمان قهری

تاریخ تحول مسئولیت مدنی نشان می‌دهد تا کنون سه نظریه اصلی این رابطه اجتماعی را اداره کرده است به عبارت دیگر مسئولیت مدنی (غیر قراردادی) بر یکی از نظریات تقصیر عامل زیان یا



خطری که ایجاد نموده یا تضمین قانون گذار در حمایت از حقوق اشخاص مبتنی است، هر یک از این سه نظریه، اگرچه بخشی از حقیقت را با خود به همراه دارد، ولی نتوانسته است، به تنهایی به عنوان مبنای منحصر مسئولیت پذیرفته شود.

۲-۱-۱. نظریه تقصیر

این نظریه که خاستگاه غربی نیز به همراه دارد، مبتنی بر این باور است که مسئولیت انسان در جایی است که خطایی مرتکب شده است. حتی ادعا شده است بدیهی ترین و عقلانی ترین مبنای مسئولیت خطای عامل ورود زیان است. (کاتوزیان، ناصر ۱۳۷۹: ۲۲) درباره مفهوم تقصیر نیز در میان حقوق دانان اتفاق نظر وجود ندارد. به عنوان مثال کولن و کاپیتان در تعریف تقصیر آورده اند: «تقصیر عبارت است، از خروج از رفتار یک انسان آگاه یا رفتاری که لازم بوده است» (مانوئل از جمله نویسندگانی است، که بر مفهوم اجتماعی تقصیر تأکید داشته و می نویسد؛ افراد جامعه باید به گونه ای رفتار نمایند، که موجب جلب اعتماد دیگران شود و در صورت تجاوز به این اعتماد عمومی مرتکب تقصیر شده اند البته این تعریف ضابطه روشنی برای تقصیر بیان نمی دارد. (رستمی ولی و بهادری جهرمی علی، ۱۳۸۸: ۷۴) برخی از حقوق دانان داخلی نیز با توجه به مواد ۹۵۱ به بعد قانون مدنی بر این باورند، تقصیر عبارت است از تعدی و تفریط. (درودیان، ۱۳۷۰: ۱۲۰) در آثار فقها هرچند تقصیر تعریف نشده است، ولی تقصیر با تعبیری چون تعدی، تفریط، اهمال و عدم تحفظ ذکر شده به عنوان نمونه میرعبدالفتاح مراغی در تعریف تعدی و تفریط آورده است انجام آن چه که ترک آن واجب است، مانند سواری گرفتن از حیوان بیش از مسافت مورد توافق یا سرعت غیرمتعارف. تفریط نیز عبارت از ترک آن چیزی است، که انجام آن لازم است مانند آب و علف ندادن به حیوان یا حفاظت کافی از او نداشتن. (مراغی، میر عبدالفتاح، ۱۴۱۸: ق: ۴۴۸)

۲-۱-۲. نظریه خطر

این نظریه که جزء نظریه مسئولیت های بدون تقصیر به حساب می آید و از لحاظ تاریخی بر نظریه تقصیر تقدم زمانی نیز دارد، بیان می دارد، که هر کس به فعالیتی بپردازد و محیط خطرناکی برای دیگران به وجود می آورد، باید زیان های ناشی از آن را نیز جبران نماید. شعار طرف داران نظریه خطر این بود، که «هر کس سودکاری را می برد، زیان های آن را تحمل نماید.» در این دیدگاه آن چه اهمیت دارد، درست یا نادرست بودن فعل باعث ضرر نیست، بلکه انتساب ضرر به فعل خوانده است. مهم ترین فایده این نظریه این است، که با حذف تقصیر از زمره ارکان مسئولیت مدنی دعاوی جبران خسارت آسان تر، به مقصود می رسد و زیان دیده از اثبات تقصیر خوانده معاف می شود. (کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۰: ۲۳) به نظر می رسد نظریه فوق درباره اشخاص عمومی کاربرد بیشتری دارد. مثلاً درباره دولت و سازمان های دولتی که قبول نظریه تقصیر مشکل است، بسیاری از نویسندگان مبنای مسئولیت مدنی دولت را خطر ایجاد شده از اعمال او معرفی می نمایند (غمامی، مجید، ۱۳۷۶: ۴۴) بر این اساس در دعاوی مسئولیت کافی است، که زیان دیده ارتباط خسارت وارده را با عمل ارادی

اثبات نماید، به طور مثال اگر کسی در اثر تفتیش بی نتیجه مأمورین گمرک، متوقف شده یا مجبور به تغییر مسیر گردد، می‌تواند تقاضای جبران خسارت وارد به خود را از این بابت بنماید. یا هرگاه در اثر مجاورت با یک میدان تیراندازی شخصی آسیب ببیند، یا عبور لوله های نفت یک پالایشگاه موجب ورود خسارت به زمین های زراعی گردد، یا در اثر آزمایشات هسته ای خسارتی وارد آید، دولت به خاطر ایجاد خطر نامتعارف مسئول است. (ولی رستمی و علی بهادری جهرمی، ۱۳۸۸: ۷۶)

۳-۱-۲. نظریه تضمین حق

این نظریه بیان می‌دارد هر کس از افراد جامعه حق دارد در جامعه‌ای سالم و در امنیت کامل زندگی کند و اموالش استفاده نماید، دیگران نیز باید به این حقوق احترام بگذارند؛ قانون نیز از آن حمایت خواهد کرد و در نتیجه اگر حقی از بین رود، باید به وسیله عامل از بین برنده حق، جبران شود. بنیان‌گذار این نظریه (بوریس استارک) در صدد است، که موارد مسئولیت مدنی را بر مبنای تضمین قانون‌گذار مبنی بر حفظ و حمایت از حقوق اشخاص در جامعه توجیه نموده و بدون توجه به این که عامل زیان به صرف ایجاد خطر یا داشتن تقصیر مسئولیت دارد یا خیر؟ این دیدگاه مسئولیت را لازمه اراده قانون‌گذار در حمایت از حقوق افراد اجتماع می‌داند. البته این نظریه در مواردی مثل غصب و سلطه غیرقانونی بر مال غیر و اتلاف مطابق با واقع است ولی اشکال اساسی زمانی است که شخص در مقام اجرای متعارف حق خویش موجب زیان دیگری می‌شود. به بیان دیگر مشکل آن است، که دو حق با یک دیگر تراحم داشته و دلیلی بر ترجیح هیچ یک وجود ندارد. (ولی رستمی و بهادری جهرمی، علی ۱۳۸۸: ۷۶) برای رهایی از این اشکال استارک حقوق را به دو گروه تقسیم کرده و در گروه اول که شامل حق فعالیت های اقتصادی و سیاسی و... است جز در صورت تقصیر در اعمال حق عامل زیان را مسئول نمی‌شناسد ولی در گروه دوم که شامل حق حیات و تمامیت جسمی و مالکیت است، در هر حال عامل زیان را مسئول می‌داند. و این به آن معنی است، که اجرای حق ضمان آور است.

۲-۲. قواعد و مستندات فقهی ضمان قهری

از آنجا که نظام قانونگذاری ما منطبق با احکام اسلام است ضروری است برخی مبانی آن مطرح و مورد توجه قرار گیرد.

۲-۲-۱. قاعده اتلاف

یکی از قواعد اساسی فقهی در مسئولیت مدنی (به معنای خاص) قاعده اتلاف است و منظور از آن به طور اجمال این است که هرگاه کسی مال دیگری یا منافع مترتب بر آن را بدون اذن صاحب تلف نماید، در برابر صاحب آن ضامن و مسئول خواهد بود مال نیز در اصطلاح چیزی است، که به علت منافع واقعی یا اعتباری آن مورد رغبت عقلا بوده و در مقابل آن عوضی پرداخت کنند. قاعده اتلاف از دیرباز در کانون توجه فقها و حقوق دانان بوده است و در موارد عدیده‌ای اتلاف را موجب ضامن



بودن شخص دانسته‌اند. به طور مثال از این قاعده برای اثبات مسئولیت در تلفات جانی و جراحات و مسئولیت طبیب، حجام، بیطار و مانند آن استفاده کرده‌اند (طباطبائی یزدی، محمد کاظم، ۱۴۱۷ ق: ص ۵۰۷) این قاعده از جمله معروف «من اتلف مال الغير فهو له ضامن» گرفته شده است البته عین این عبارت در کتب احادیث وجود ندارد، لیکن از شهرت زیادی برخوردار است و در بسیاری از نصوص کلماتی که حاکی از مضمون این جمله باشد، وجود دارد، که مهم‌ترین و معروف‌ترین آن عبارتست «علی الید ما اخذت حتی تودی» برای استفاده از این قاعده، فقها به آیاتی از قرآن کریم نیز استناد کرده‌اند، از جمله آیه شریفه «فَمَنْ اَعْتَدَىٰ عَلَیْكُمْ فَاَعْتَدُوا عَلَیْهِ بِمِثْلِ مَا اَعْتَدَىٰ عَلَیْكُمْ» یعنی هر کس به شما تجاوز کرد، همانند او بر او تعدی کنید «فقها قاعده اتلاف را در مورد اتلاف ابدان و اموال هر دو به کار برده‌اند. همچنین فقها اتلاف را در دو بخش اتلاف بالمباشره یعنی تلف کردن مستقیم و بی واسطه و اتلاف بالتسبیب یعنی تلف کردن با واسطه و سبب مطرح نموده‌اند. (ولی رستمی و علی بهادری جهرمی، ۱۳۸۸: ۸۳)

۲-۲-۲. قاعده ضرر

ضرر یا قاعده لاضرر از مهم‌ترین قواعد فقه اسلامی و از مبانی مهم مسئولیت مدنی در حقوق اسلام است.

البته فقها علاوه بر بحث ضمان، از این قاعده در زمینه‌های دیگری از جمله عبادات نیز بهره جسته‌اند. مبنای بسیاری از خيارات مثل خيار غبن و عیب و همچنین حقوقی از جمله شفعه را قاعده لاضرر دانسته‌اند. به عقیده بسیاری از فقها دلیل عمده قاعده لاضرر روایت معروف (لا ضرر و لا ضرار) می‌باشد یعنی اگر کسی کاری کرده و یا سخنی گفته و یا شهادتی داده و یا به هر طریق دیگر، که باعث ضرر دیگری شده باشد (اعم از ضرر مادی و یا ضرر معنوی) باید زیان وارده را جبران نماید؛ برخی از نویسندگان نیز نفی ضرر به خود یا دیگری را از مستقالات عقلیه دانسته و مبنای عقلی برای این قاعده قائل شده‌اند. به هر حال قدر مسلم این است، که شارع مقدس از ارتکاب فعل ضرری نهی نموده است. (محقق داماد، سید مصطفی، ۱۳۷۰: ۱۱۱) نکته‌ای که در این بین باید به آن اشاره نمود، جبران ضرر از لوازم نفی ضرر می‌باشد، زیرا عدم جبران ملازمه با استمرار آن را داشته و خود ضرر جدید است و این نیز به عنوان ضرر مشمول نفی ضرر بوده و قائل بودن برخلاف آن در تنافی با مؤدای حدیث است. اگر ضرر ناشی از اجرای حکم است، اجرای حکم در آن مورد مرفوع می‌باشد. زیرا نفی ضرر در این مورد به این طریق حاصل می‌شود و اگر افراد خود موجب تضرر یک‌دیگر شوند، قول به جبران خسارت تضمینی برای اعمال مؤدای حدیث می‌باشد، زیرا در این خصوص اگر نفی ضرر ولو به طور حقیقی نباشد، جز با جبران خسارت حاصل نمی‌شود. که برخی از حقوق دانان نیز این مورد را به عنوان مبنای مسئولیت مدنی ذکر نموده‌اند. (کاتوزیان ۱۳۷۴: ۱۴۷)؛ برخی دیگر در تألیفات خود این مبنا را ذیل عنوان سوءاستفاده از حق مورد بررسی قرار داده‌اند. (بهرامی احمدی، ۱۳۸۵: ۶۴) همان طور که در عبارت لاضرر و لاضرار مشاهده شد، هیچ گونه قیدی برای این نفی وجود نداشته و این قاعده، ضرر را به طور مطلق نفی می‌نماید. در واقع می‌توان گفت؛ ضرری که در این جا موجب

ایجاد ضمان است، در برابر تقصیر سنجیده نشده، بلکه منظور ضرری است که از تصرفی غیرمجاز و غیرقانونی نشأت گرفته باشد، و باز در مقابل ضرری غیرقابل جبران است، که از فعلی ناشی شده که در صورت منع مرتکب از ارتکاب آن موجب سلب حقی است، که از نظر قانون برای صاحب حق شناخته شده است. (بهرامی احمدی، ۱۳۸۵: ۲۱۴)

۲-۳. قاعده علی الید

ید به معنای دست است، انسان بیشتر چیزها را وسیله دست مورد استفاده قرار داده، اختصاص و بعد مالک می‌شود. غالباً در معنای مجازی به معنی استیلا و تسلط به کار می‌رود به موجب این قاعده که از روایت نبوی (علی الید ما اخذت حتی تؤدی) اخذ شده، هرکس بدون اجازه بر مال دیگری تسلط پیدا کند، ضامن آن مال محسوب می‌شود هرچند آن مال تلف نشود. به عنوان مثال اگر کسی اتومبیل متعلق به دیگری را برداشته و سوار شود، ضامن است که آن را در همان وضعیت به صاحبش برگرداند. بر مبنای این قاعده هرکس بر مال دیگری استیلا یابد، ضامن نقص و تلف آن است و این مسئولیت هم شامل حکم تکلیفی و هم دربرگیرنده حکم وضعی است. پس اگر کسی بر مال دیگری ید پیدا کند، باید زمانی که عین مال موجود است، آن را به صاحب برگرداند و در صورت تلف شدن مال مزبور باید مثل یا قیمت آن را بدهد (محقق داماد، سید مصطفی، ۱۳۷۰: ۶۲)

ورود ضرر به اموال عمومی

یکی از شروط تحقق مسئولیت مدنی ورود ضرر است. لذا اگر فعل یا ترک فعل منجر به ورود ضرر نشود مسئولیت مدنی بوجود نمی‌آید. طبق ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی ضرر شامل زیان مادی و معنویست و مقصود از ضرر مادی آنست که مال یا منفعت مسلمی ناقص شده یا از دست برود و ضرر معنوی آن است که به حیثیت و شهرت و آبروی شخص یا عواطف او آسیب برسد (قاسم زاده، ۱۳۸۸: ۸۳) خسارت یا زیان وارده را به معنای «هرگونه کاهش در کمیت یا کیفیت مال شخص زیان دیده» ذکر کرده‌اند. (شهیدی، ۱۳۸۹: ۶۸) با تعریف فوق باید به این سؤال پاسخ داد که در حوزه تخلفات مأموران و کارکنان دولت بویژه پرداختهای غیر مجاز ملاک تشخیص ورود ضرر چیست؟ آنچه که روشن است آنست که عدول از قوانین و مقررات و عبارتی تخلف به تنهایی برای اثبات ورود ضرر کافی نیست بلکه در صورتی ورود ضرر محقق است که در نتیجه تخلف، مال یا منفعت مسلم عمومی یا عبارتی حقوق بیت‌المال ناقص شده یا از بین رود بنابراین چنانچه اعتبار پیش‌بینی شده برای خرید ساختمان اداری برخلاف مقررات صرف خرید ملزومات اداری شود اگرچه وقوع تخلف محرز است لیکن ورود ضرر محقق نیست. عمرانی، ۱۳۹۶: ۹۷) که برای برقراری ارتباط بین کارمند دولت و ضرر حاصله مستلزم تبیین انواع تصرف کارمند هستیم.

۳-۱. اقسام تصرف کارمند در اموال

کارکنان دولت عموماً برای ارتباط با اموال عمومی باید به آنها دست یابند که یا امانی و بموجب



قانون است یا عدوانی و بدون مجوز که در صورت تصرف بدون اذن بحثی در باب ضمان آن وجود ندارد که در ذیل به بررسی این موارد می‌پردازیم.

۳-۱-۱. تصرف امانی

انجام خدمت در دستگاههای اجرایی غالباً مستلزم تصرف در اموال عمومی است که حسب شرح وظایف شغلی در اختیار هر یک از کارکنان دستگاههای اجرایی قرار می‌گیرد از اینرو تصرف کارکنان دولت در اموال عمومی که حسب وظیفه شغلی در اختیار آنان قرار داده شده با اذن مالک (دولت) صورت می‌پذیرد و از مصادیق تصرفات امانی است پس تصرف کارمند در قالب تصرف امانی می‌گنجد و تا تقصی او ثابت نشود ملزم بح جبران خسارت نیست.

۳-۱-۲. تصرف ضمانی: (عمرانی، ۱۳۹۶: ۸۷)

هرگاه کارمند دولت از حدود اذن خارج شود ید امانی به ید ضمانی تبدیل می‌شود چنانکه کارمندی که مجاز بوده خودرو دولتی را در ساعات اداری در اختیار داشته و برای انجام مأموریت اداری استفاده نماید آنرا پس از ساعات اداری و برای امور شخصی مورد استفاده قرار دهد از حدود اذن خارج شده و ضامن جبران تلف یا نقص وارده بر خودرو است حتی اگر صدمه وارده به خودرو ناشی از عوامل قهری باشد مثل آنکه خودرو را سیل ببرد و یا در اثر حمله اوباش دچار آسیب شود. همچنین است در مواردی که کارمند دولت بدون اذن قانونی بر اموال دولتی استیلاء یابد که در این حالت از زمان استیلاء ضامن محقق است چنانکه مأمور خرید، رایانه خریداری شده برای دستگاه متبوع خود را به جای تحویل به انبار دستگاه به منزل خود منتقل کند که در اینصورت از زمان انتقال ضامن هرگونه تلف یا نقص در مال دولت است حتی اگر تعدی و تفریط نکرده باشد.

فرض دیگری کهید امانی مأمور دولت را به ید ضمانی تبدیل می‌کند آنست که مأمور دولت از اموال دولتی استفاده نامتعارف کند مثل آنکه راننده خودرو دولتی با استفاده نامتعارف از خودرو باعث ورود آسیب به موتور خودرو شود که در اینصورت نیز ضامن جبران خسارت وارده است.

استیلاء مأمور دولت بر اموال دولتی در اختیار وی پس از رجوع دولت از اذن تصرف نیز از موارد استقرار ضمان است. رجوع از اذن گاه صریح است و گاه ضمنی چنانچه اذن تصرف نیز ممکن است بصورت صریح یا ضمنی باشد نکته قابل توجه این است که اصل بر عدم رجوع از اذن است و هرگاه در رجوع از اذن تردید شود بقای آن (اذن) استصحاب می‌شود. بنابراین چنانچه مدیرعامل شرکت دولتی پس از برکناری از سمت مدیرعاملی اموال دولتی را که به اعتبار سمت مذکور در اختیار دارد مسترد نکند ضامن هرگونه تلف یا نقص وارده بر آنست حتی اگر تقصیر نکرده باشد. اما در فرضی که دوره تصدی مدیرعامل شرکت دولتی پایان یابد لیکن هیأت مدیره یا مقام ذیصلاح قانونی نسبت به تمدید دوره تصدی وی یا انتصاب مدیرعامل جدید اقدام نکند اصل بر عدم رجوع از اذن است و بر این اساس بقای اذن استصحاب می‌شود و تصرف امانی وی در اموال در اختیار استمرار می‌یابد.

۲-۳. شقوق ایجاد مسئولیت مدنی کارمند

با توجه به حیطه وظایف و اختیارات کارمندان نحوه تصرف و استیلا کارمند متفاوت است لذا در ایجاد مسئولیت هم اقسام مختلفی به ذهن می‌رسد که بیان می‌کنیم.

۱-۲-۳. تضییع یا نقصان اموال یا وجوه عمومی

مستفاد از بند (ه) ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور غفلت و تسامح مرتکب در حفظ اسناد و اموال و وجوه دولتی، مشروط به اینکه منجر به اتلاف یا تضییع بیت‌المال گردد تخلف و هیأت‌های مستشاری دیوان نسبت به آن رسیدگی و رأی صادر می‌نماید لذا شرط تحقق مسئولیت مدنی، تضییع اموال و وجوه دولتی است بنابراین چنانچه این شرط محقق نگردد، برای مرتکب مسئولیتی متصور نیست.

۲-۲-۳. مصرف اعتبار در غیر مورد معین

مصرف اعتبار در غیر مورد معین از مصادیق عنوان مجرمانه دخل و تصرف غیر مجاز در وجوه و اموال عمومی موضوع ماده ۵۹۸ قانون مجاز اسلامی است. همانگونه که پیداست ارتکاب فعل موصوف جریم تلقی می‌شود و مسئولیت کیفری در بردارد و در صورت ورود ضرر و زیان ناشی از جرم مسئولیت مدنی جبران زیان نیز براساس حکم بند ح ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور مستقر می‌شود. نکته مهم در تشخیص مرتکب فعل مثبت مادی آن است که مسئولین هزینه یا مصرف در دستگاه‌های اجرایی، روسای دستگاه‌های اجرایی و ذیحسابان یا مقامات مجاز از طرف آنها می‌باشد و کارمندی که وظیفه تشخیص خرج و پرداخت وجه را بر عهده ندارد (اصالتاً یا به نمایندگی) نمی‌توان مرتکب تلقی نمود. (عمرانی، ۱۳۹۶)

۳-۲-۳. عدم پرداخت بموقع تعهدات دولت

تعهداتی که وفق قوانین و مقررات برای دولت ایجاد می‌شود مسئولان دستگاه اجرایی را بموجب بند د ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات مکلف به ایفای تعهد دولت می‌نماید در غیر اینصورت چنانچه مسئولان مربوط تعهد دولت به موقع اجرا و پرداخت نکنند و در نتیجه ضرر و زیانی به بیت‌المال وارد شود مأموری که به وظیفه قانونی خود عمل ننموده، نسبت به جبران زیان وارده به دولت ضامن است.

۴-۳-۲. عدم وصول حقوق یا درآمدهای عمومی

پرسشی که مطرح می‌شود اینست که آیا پس از تجویز وصول درآمدها در موارد معین در قانون، دولت مکلف به وصول درآمدها است یا در وصول آن مختیر است؟ در پاسخ باید گفت چون اصل بر ممنوعیت وصول درآمد است، تجویز قانونگذار در هر مورد رافع ممنوعیت است و این رفع ممنوعیت بمعنای اختیار وصول نیست بلکه در هر مورد پس از رفع ممنوعیت دولت مکلف است که درآمد قانونی را وصول نماید در فراز دوم ماده ۳۷ قانون محاسبات عمومی به حصول صحیح و به موقع



درآمدها بعنوان یکی از مسئولیتهای روسای دستگاههای اجرایی تصریح شده است که مبتن تکلیف دستگاهها در وصول درآمد است. (عمرانی، ۱۳۹۶)

۲-۳-۵. سو استفاده از اموال

انواع تصرف کارمند را در ذکر کردیم لذا استفاده کارمند از اموال و وجوه عمومی باید در راستای انجام وظایف قانونی باشد در غیر اینصورت مشمول عنوان مسدولیت مدنی است. اموال عمومی اعم از اموال سرمایه‌ای، مصرفی و در حکم مصرفی براساس بودجه و اعتبار پیش‌بینی شده برای هر یک از دستگاهها خریداری و برای نیل به اهداف سازمانی دستگاه اجرایی مورد استفاده قرار می‌گیرد بنابراین موضوع و نحوه استفاده هر یک از اموال مشخص است و کارکنان دولت که اموال و وجوه عمومی را در چارچوب شرح وظایف سازمانی برای نیل به اهداف قانونی در اختیار دارند باید در حدود اذن اقدام نمایند. در غیر اینصورت ضامن جبران خسارت ناشی از سوءاستفاده از اموال و وجوه عمومی می‌باشند.

۲-۳-۶. تصمیم نادرست

بموجب بند ه ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشوری هر گاه تصمیم فرد منجر به ورود زیان به بیت‌المال شود مسئولیت تصمیم گیر را بدنبال دارد. اگرچه تعریف و معیار مشخصی در قوانین از تصمیم نادرست به دست نیامد اما کارکنان دولت باید در چارچوب قوانین و مقررات حاکم و شرح وظایف سازمانی اقدام نمایند لذا هر تصمیم و دستور اداری که خارج از این چارچوب و معیارهای پذیرفته شده باشد می‌تواند شامل تصمیم نادرست قرار گیرد.

۲-۳-۷. غفلت

غفلت تخطی غیر عمدی است از جنس ترک (نه فعل) و عبارت است از ترک فعلی که باید انجام می‌شد (جعفری لنگردوی، ۱۳۷۸: ۴۹۱). از آنجا که تکلیف به صیانت بر اموال عمومی از کارمندان متصور است بدیهیست در صورت تحقق غفلت، مسئولیت کارمند در پی خواهد بود.

۲-۳-۸. تسامح

تسامح مترادف تساهل و به معنای سهل انگاری و اهمیت ندادن به انجام وظیفه قانونی و عرفی است در تسامح برخلاف غفلت اراده نقش دارد اما اراده فقط در انجام ندادن وظیفه است نه در نتیجه. عبارتی فردی که در انجام وظیفه مسامحه می‌کند اگرچه ترک فعل را اراده نموده است لیکن نتایج حاصل از ترک فعل را پیش‌بینی نکرده است عبارتی عمد در فعل داشته و نه در نتیجه. در مثال فوق چنانچه مأمور تأسیسات با این تصور که روشن ماندن موتورخانه منجر به بروز آسیب و خسارت نمی‌شود، وظیفه خود را (خاموش کردن موتورخانه) ترک نماید در واقع تسامح نموده است و در صورت بروز خسارت ناشی از ترک فعل ضامن است. بنابراین تفاوت اصلی غفلت و تسامح در

نقش و جایگاه اراده در ترک فعل است اما در نتیجه هر دو از مصادیق تفریط بوده و موجب ضمان و مسئولیت مدنی است.

صرف نظر از عناوین فوق مشاهده می‌شود با اعمال اصل عدم جواز در حقوق عمومی در موارد بسیاری مسئولیت مدنی محقق می‌گردد^۳

نتیجه گیری

از جمع مبانی مسئولیت مدنی در حقوق خصوصی و عمومی در این مقاله می‌توان گفت مسئولیت کارمند با توجه به ید امانی و استیلا بر اموال عمومی اگر در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی صورت گیرد مشمول مصادیق امانت قرار می‌گیرد و مسئولیت در پی ندارد اما اگر خارج از چارچوب اختیارات قانونی و تکالیف و شرح وظایف پست مورد تصدی نباشد موجب مسئولیت و تحمل عواقب آن از جمله جبران ضرر و زیان خواهد بود.

فهرست منابع

- ۱- آبروشن، هوشنگ ۱۳۸۸ الزامات قانونی خارج از قرارداد (ضمان قهری) (جلد دوم در ائتلاف و تسبیب و استیفاء، انتشارات اداره کل آموزش کارکنان اداری قوه قضائیه.
- ۲- امامی، سیدحسن؛ ۱۳۳۱ حقوق مدنی، چاپ سیزدهم تهران، کتابفروشی اسلامییه.
- ۳- بهرامی احمدی، حمید ۱۳۸۵، سوء استفاده از حق مطالعه تطبیقی در حقوق اسلام و دیگر نظامهای حقوقی تهران، دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق.
- ۴- بیگدلی سعید، ۱۳۹۳، تطبیق دیدگاه «آندره تنک» در خصوص مبنای مسئولیت مدنی و قراردادی با موضع قانون مدنی ایران پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال پانزدهم، شماره دوم.
- ۵- جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸ محمد جعفر ترمینولوژی حقوق، تهران انتشارات گنج دانش.
- ۶- خزائی احمدرضا و جواد لطفی، (۱۳۹۷) قاعده إحسان و اسباب اصلی ضمان، فصلنامه مطالعات راهبردی فقه و حقوق، سال اول، پیش شماره پاییز ۹۷
- ۷- درودیان، حسنعلی ۱۳۶۹، جزوه مسئولیت مدنی، تهران، دانشگاه تهران.
- ۸- رستمی ولی و بهادری جهرمی علی، ۱۳۸۸، مسئولیت مدنی دولت، پژوهش نامه حقوق اسلامی شماره ۲۹
- ۹- شهیدی، مهدی (۱۳۸۹) آثار قراردادهای و تعهدات، انتشارات مجد
- ۱۰- صفایی، سید حسین و رحیمی، حبیب الله، ۱۳۹۱، مسئولیت مدنی، چاپ چهارم، انتشارات سمت.

۱۱- صفایی، سید حسین، حقوق مدنی ج ۲ موسسه عالی حسابداری ۱۳۵۱

۱۲- طاهری، حبیب الله، ۱۴۱۸ ه ق حقوق مدنی ج ۵، قم، چاپ دوم، دفتر انتشارات اسلامی

۳ برای مطالعه بیشتر در خصوص مباحث رجوع شود به "عمرانی، محسن مسئولیت مدنی کارکنان دولت از حیث ورود زیان به اموال عمومی، نشر مرکز آموزش و برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور □



وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه.

۱۳- عمرانی، محسن، (۱۳۹۶) مسئولیت مدنی کارکنان دولت از حیث ورود زیان به اموال عمومی، نشر مرکز آموزش و برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور

۱۴- غمامی، مجید ۱۳۷۶، مسئولیت مدنی دولت، تهران: دادگستر

۱۵- قاسم زاده، سید (۱۳۸۸) الزامها و مسئولیت مدنی بدون قرارداد، نشر میزان

۱۶- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۰، الزامهای خارج از قرارداد: قواعد عمومی، ج ۱، چاپ هشتم انتشارات دانشگاه تهران.

۱۷- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۷۹، وقایع حقوقی، تهران، انتشارات دادگستر

۱۸- گرجی، ابوالقاسم، ۱۳۸۶، مجموعه مقالات حقوقی تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

۱۹- محقق داماد، سید مصطفی، ۱۳۷۰، قواعد فقه ۱، ناشراندیشه های نو در علوم اسلامی.

۲۰- محقق داماد، مصطفی و مریم اسماعیلی، ۱۳۸۸ بررسی منابع فقهی ضمان استیفاء، نامه الهیات آزاد تهران، شماره ۷.

۲۱- مراغی، میرعبدالفتاح، ۱۴۱۸ ه ق، العناوین، تهران، مؤسسه نشر اسلامی.

۲۲- معین، محمد ۱۳۶۲، فرهنگ معین، جلد ۳، تهران، انتشارات امیرکبیر

۲۳- موسوی بجنوردی، محمد، ۱۳۸۰، مقالات فقهی حقوقی فلسفی و اجتماعی، پژوهشکده امام خمینی ره و انقلاب اسلامی.

۲۴- نعمت الهی اسماعیل ۱۳۹۶، اصالت ضمان قهری و تقدم آن بر مسئولیت قراردادی در فقه امامیه مجله حقوق اسلامی، شماره ۵۱.

۲۵- یزدی، محمدکاظم بن عبدالعظیم، ۱۴۱۷ ه ق، عروه الوثقی، قم، مؤسسه النشر الاسلامی

۲۶- قانون مدنی

۲۷- قانون مسئولیت مدنی

۲۸- قانون دیوان محاسبات کشور

۲۹- قانون مجازات اسلامی

۳۰- قانون محاسبات عمومی