

عوامل و آثار مسئولیت مدنی کارکنان دولت در قبال اتلاف اموال و اطلاعات

ایران شادپور اسطخ کیانی^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۹/۲۷

عباس پهلوان زاده^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۱/۲۱

چکیده

اقتضای ذات روابط انسانی آن است که در پرتو هرگونه ارتباط ممکن است خساراتی به طرفین رابطه وارد آید؛ بر این اساس ضروریست حقوق مسئولیت مدنی مصادیق و ابعاد مختلف بروز مسئولیت‌های گوناگون و طرق جبران آن را تعیین کند. یکی از مهمترین ارتباطاتی که اشخاص با یکدیگر دارند ارتباط شهروندان با نهادهای عمومی و دولتی است؛ چرا که تمشیت امور روزمره نیازمند مراجعه و ارتباط با این نهادها می‌باشد. بر این اساس در موارد متعدد ممکن است به علل مختلف خسارت از رفتار نهادهای دولتی و یا کارکنان آنها به شهروندان وارد آید. در پژوهش حاضر با استفاده از روش تحلیلی توصیفی ابعاد مختلف این مسئله بررسی شده است که رفتار کارکنان دولت به ویژه در زمینه اتلاف اموال و اطلاعات چگونه می‌تواند به شهروندان خسارت وارد آورد. در این پژوهش با استفاده از منابع فقهی و حقوقی و نیز توجه به رویه قضایی بررسی شده است که در موارد متعددی رفتار کارکنان دولت می‌تواند سبب تضییع حقوق شهروندان به ویژه از طریق اتلاف اطلاعات و اموال آنان گردد که در این صورت، صور مختلف مسئولیت مدنی واقع خواهد شد. نکته حائز اهمیتی که به عنوان نتیجه در این تحقیق به دست آمده است آن است که وجه ممیزه مسئولیت مدنی کارکنان دولت در قیاس با دیگر صور مسئولیت مدنی وجود نوعی مسئولیت اضافی برای کارکنان دولت است چرا که در صورت اتلاف اموال و اطلاعات توسط کارکنان دولت علاوه بر جبران خسارت به طرف خسارت دیده مسئولیت انتظامی و اداری نیز متوجه این اشخاص خواهد بود که شرح و تفصیل آن در متن پایان نامه آورده شده است.

کلمات کلیدی: مسئولیت مدنی، کارکنان دولت، مسئولیت، اتلاف اطلاعات و اموال

^۱ دانشجوی دوره ارشد، حقوق خصوصی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران

^۲ استادیار، گروه حقوق، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران

همانگونه که بیان شد یکی از ارکان تحقق مسئولیت مدنی وجود فعل زیانبار است. فعل زیانبار اعم از ایجابی یا سلبی است از فعل ایجابی به فعل مثبت و از فعل سلبی به ترک فعل تعبیر شده است.

فعل زیانبار کارکنان دولت در یک تقسیم بندی کلی شامل موارد زیر است:

- ۱- فعل یا ترک فعل زیانبار واجد وصف مجرمانه است.
- ۲- فعل یا ترک فعل زیانبار واجد وصف مجرمانه نیست لیکن تخلف محسوب شود.
- ۳- فعل یا ترک فعل زیانبار واجد وصف مجرمانه نیست و تخلف نیز محسوب نمی شود.

فعل زیانبار نوع سوم مسئولیت مدنی به همراه ندارد. بعنوان مثال هزینه هایی که برای انجام پروژه های علمی در مرحله پژوهش و آزمایش انجام میشود هرچند انجام پروژه با شکست مواجه شود مسئولیت مدنی ایجاد نمی کند اگرچه کل هزینه های پرداخت شده بدلیل عدم ایجاد ما به ازاء برای دولت ضرر و زیان تلقی می گردد.

از اینرو ورود ضرر و زیان به اموال عمومی به خودی خود موجب تحقق مسئولیت مدنی نیست و در صورتی مسئولیت مدنی محقق میشود که علاوه بر تحقق ارکان مسئولیت مدنی این موضوع نیز احراز شود که فعل زیانبار اعم از سلبی یا ایجابی ممنوع بوده است.

برخی افعال زیانبار کارکنان دولت واجد وصف مجرمانه است و مرتکب آن علاوه بر مسئولیت کیفری مسئولیت مدنی نیز دارد و در قوانین کیفری مربوط مجازات کیفری و بعضاً در همان قوانین محکومیت به جبران ضرر و زیان پیش بینی شده است. اختلاس و تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی شایع ترین عناوین مجرمانه است که مسئولیت مدنی نیز به همراه دارد.

فراوانی افعال زیانبار کارکنان دولت ناظر به مواردی است که فعل زیانبار نقض ممنوعیتها و یا الزامات مقرر در قوانین مالی است که وصف کیفری ندارد لیکن مسئولیت مدنی و در مواردی مسئولیت اداری به همراه دارد که در نتیجه مرتکب حسب مورد به مجازات اداری و جبران ضرر و زیان وارده محکوم می شود.

شایع ترین عناوین فعل و ترک فعل های کارکنان دولت که موجب ورود ضرر و زیان به دولت و مسئولیت مدنی و محکومیت مرتکب به جبران آن میشود در بنده ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور ذکر شده است عناوین مورد اشاره در برگیرنده بعضی از عناوین

مجربانه از جمله ترک فعل مندرج در فراز آخر ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی نیز می شود^۱ با این تفاوت که موارد مذکور در بنده ماده ۲۳ قانون مذکور در مقام بیان صلاحیت هیأت های مستشاری دیوان محاسبات کشور به محکومیت به جبران زیان وارده به دولت است.

اینک به اختصار به بررسی عناوین مندرج در بنده ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور می پردازیم.

گفتار اول: فعل غیر مجاز

۱- سوء استفاده

استفاده از اموال و وجوه عمومی باید در راستای انجام وظایف قانونی و در محدوده اذن صورت پذیرد اموال عمومی اعم از اموال سرمایه های مصرفی و در حکم مصرفی بر اساس بودجه و اعتبار پیش بینی شده برای هر یک از دستگاه ها 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 سوء استفاده از اموال و وجوه عمومی می باشند.

سوء استفاده از مصادیق تعدی است و در قالب فعل بروز میکند از اینرو سوء استفاده با ترک فعل محقق نمی شوند؛ بنابراین چنانچه کارکنان دولت از اموال عمومی سوء استفاده نمایند از حدود اذن یا متعارف خارج شده و در نتیجه ضامن میباشند. بعنوان مثال راننده خودرو دولتی که بدلیل استفاده متعارف از خودرو موجب آسیب به موتور آن شده، در واقع از حدود اذن و متعارف در استفاده از اموال دولتی خارج شده و بعبارتی سوء استفاده نموده و بر همین اساس ضامن جبران خسارت وارده است.

۲- تصمیم نادرست

تصمیم نادرست یکی از عناوین مندرج در بنده ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور است و در صورتی که منجر به ورود زیان به بیت المال شود موجب ضمان فردی است که تصمیم نادرست را اتخاذ نموده است تاکنون تعریفی روشنی از تصمیم نادرست ارائه نشده است. بنظر میرسد برای درک صحیح مفهوم مذکور باید دانست که تصمیم درست چیست؟ همانگونه که گفته شد کارکنان دولت باید در چارچوب قوانین و مقررات حاکم و اذن قانونی و شرح وظایف سازمانی اقدام نمایند و بطور کلی کارکنان دولت مسئولیت حفظ و صیانت از

^۱ فراز آخر ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی همچنین است در صورتی که بعلت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد.

اموال عمومی را که در اختیار آنها قرار داده شده است بر عهده دارند براین اساس میتوان گفت کلیه تصمیماتی که با رعایت قوانین و شرح وظایف سازمانی و صرفه و صلاح بیت المال اتخاذ شود تصمیم درست تلقی میشود و عدم رعایت هریک از موارد فوق موجب نادرستی تصمیم است. این تعبیر با مفهوم تقصیر موضوع ماده ۹۵۳ قانون مدنی^۲ و تعریف تعدی و تفریط نیز منطبق است.

معیار تصمیم نادرست

همانگونه که گفته شد مطابق بنده ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور، هیئت مستشاری دیوان محاسبات صلاحیت دارد کارمندی را که با سوء استفاده یا خرج یا تصمیم نادرست، بیت المال را اتلاف یا تضییع نموده، علاوه بر مجازات اداری به جبران ضرر و زیان وارده به بیت المال محکوم نماید. حال سئوال این است که آیا معیار تصمیم درست، رعایت قوانین و مقررات است یا معیار آن خرج یا تصمیم فرد متعارف در همان شرایط مشابه است. بعبارتی آیا می توان گفت تصمیم یا خرجی که بر خلاف قانون ولی مطابق با تصمیم یا خرج فرد متعارف در شرایط مشابه باشد مصداق تقصیر است. همانگونه که گفته شد کلیه فعل و ترک فعل هایی که در بنده ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور از آن ها نام برده شده از مصادیق تعدی یا تفریط موضوع مواد ۹۵۲ و ۹۵۳ قانون مدنی است. موارد مذکور دلالت دارد به اینکه عدم رعایت تکالیف عرفی تقصیر محسوب میشود. در حوزه مسئولیت مدنی برخلاف مسئولیت کیفری لازم نیست قانون فعل و ترک فعلها را تعیین کرده باشد بلکه هر آنچه را که عرف تکلیف بداند رعایت آن مسئولیت آور است؛ بنابراین تکالیف عرفی صرفاً یک وظیفه اخلاقی نیست بلکه عدم رعایت آن از جنبه حقوقی تقصیر محسوب می گردد؛ اما در حوزه رفتارهای کارکنان دولت موضوع کمی پیچیده است. کارکنان دولت هر یک دارای شرح وظایف قانونی هستند که عدم رعایت آن تخلف محسوب میشود از طرفی کارکنان دولت مکلف به تبعیت از اوامر و نواهی قانونگذار و همچنین مصوبات و دستورالعملهای مقامات صالح می باشند و باید در حدود تجویز قانونگذار عمل نمایند با این وصف آیا میتوان گفت پرداخت پاداش بدون مجوز قانونی در وجه یکی از کارکنان سازمان دولتی که خارج از شرح وظایف خود از بروز حادثه ای جلوگیری نموده خرج نادرست محسوب می شود. در فرض مذکور وقوع تخلف به دلیل پرداخت بدون مجوز قانونی محرز است و بر طبق حکم مقرر در ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی کسی که در نتیجه پرداخت موجب ضرر مادی دولت شده مسئول جبران خسارت ناشی از محل خود می باشد. ولی آیا تقدیر از کارمند پرتلاش که با اقدام خود از بروز حادثه و ورود ضرر و زیان به بیت المال جلوگیری کرده، امری متعارف تلقی نمی گردد و آیا می توان گفت چنین خرجی نادرست است؟ و آیا تجاوز از منع قانونی یا اقدام بدون وجود مجوز قانونی به خودی خود علت تامه برای احراز تقصیر است؟ به

^۲ ماده ۹۵۳ قانون مدنی «تقصیر اعم است از تفریط و تعدی»

عقیده دکتر ناصر کاتوزیان قانون تنها نمایشگر گوشه ای از حقایق است و به عنوان اصل و راهنما بکار میرود باید حقوق کشور اعم از مقررات قانون یا اخلاق و نظم عمومی کاری را نامشروع بداند اجازه قانون نیز کاری را مباح نمی سازد گاه ضرورت‌های اخلاقی اجرای حقی را که قانون به اشخاص داده است محدود می کند.^۳

بنابراین موضوع قابل طرح آنستکه حوزه تحقق تصمیم نادرست احکام تکلیفی است یا احکام تخیری است و یا کلیه احکام بعبارتی آیا کارمند دولت میتواند در مواردی که مکلف به انجام فعل یا ترک ممنوعیتی است در توجیه نقض قانون به رفتار متعارف استناد کند؟ در موردی که کارمند دولت مخیر به انجام فعل یا ترک فعل است رفتار او با معیار رفتار متعارف قابل ارزیابی است و در آن تردیدی نیست چرا که فردی که اختیار دارد فعل یا ترک فعلی انجام دهد در صورت اراده بر اعمال اختیار باید رفتار متعارف داشته باشد بعنوان مثال چنانچه مسئول دستگاه اجرایی که مجاز است به احداث ساختمان اداری چنانچه با وجود اعتبار لازم در احداث ساختمان از مصالح نامرغوب استفاده نموده و این امر منجر به کاهش عمر مفید ساختمان یا آسیب به ساختمان شود، تصمیم وی نادرست تلقی می شود.

در این مثال خریداری مصالح نامرغوب منع قانونی ندارد لیکن رفتار متعارف حکم می کند که با توجه به نوع کاربری و پیش بینی استفاده بلند مدت و صحیح از ساختمان باید از مصالح مرغوب و بادوام در احداث ساختمان استفاده شود.

اما در خصوص احکام تکلیفی یا ممنوعیتهای قانونی موضوع متفاوت است بدین لحاظ که مأموران دولت به انجام آنچه که قانون تکلیف یا از آن نهی کرده متعهد و ملزمند از طرفی با وجود حکم قانون و قابلیت ارزیابی رفتار با آن نوبت به عرف نمی رسد. فعل یا ترک فعل بر خلاف اوامر و نواهی قانونی را نمیتوان با استناد به رفتار متعارف توجیه نمود حتی اگر ارزیابی اوضاع و احوال حاکم بر رفتار متخلف بیانگر آن باشد که اجرای حکم قانون به صرفه و صلاح بیت المال نبوده است؛ بنابراین چنانچه رئیس اداره آموزش و پرورش بخشی از اعتبار مربوط به سرانه دانش آموزان را صرف مهار آتش سوزی ملک مجاور اداره آموزش و پرورش نموده و در توجیه آن به رفتار متعارف در کمک به غیر استناد کند، پذیرفته نیست همچنین است در صورتی که مسئول دستگاه اجرایی اعتباری را که برای مصرف معین تخصیص داده شده بدون مجوز قانونی و تحت عنوان پاداش به یکی از کارکنان سازمان که خارج از شرح وظایف قانونی از بروز حادثه و تضییع بیت المال جلوگیری کرده، پرداخت نماید چرا که در هر حال در آن فرض پراخت پاداش جواز قانونی نداشته و مصرف اعتبار در غیر مورد معین مورد نهی بوده است بنابراین در چنین مواردی استناد به رفتار متعارف در توجیه تخلف پذیرفته نیست و تصمیم نادرست تلقی میشود و بر همین اساس عامل ورود زیان تصمیم گیرنده مسئول جبران زیان وارده ناشی از فعل خود است. با این وجود چون در

^۳ کاتوزیان، ناصر، پیشین، ص ۱۷۱

مثال اخیر کارمندی که از وقوع حادثه جلوگیری کرده می‌تواند با استناد به قواعد عام ضمان قهری از جمله مقررات مربوط به اداره فضولی مالی غیر مخارجی را برای اداره کردن مال دولت لازم بوده مطالبه کند (ماده ۳۰۶ قانون مدنی) بنابراین بنظر می‌رسد می‌توان پرداخت پاداش را در راستای اجرای حکم مذکور تلقی نمود و انصاف نیز چنین حکم می‌کند.

در اینجا ذکر این نکته ضروری است که موانع مسئولیت یا عوامل توجیه کننده فعل زیانبار شامل دفاع مشروع، حکم قانونی یا مقام صالح اضطرار اجبار و غرور درستی خرج یا تصمیم مقام یا مأمور را توجیه می‌نماید بنابراین در مثال قبل چنانچه رئیس اداره آموزش و پرورش در توجیه مصرف اعتبار سرانه دانش آموزی بابت مهار آتش سوزی ملک مجاور به اضطرار (جلوگیری از سرایت آتش سوزی به ملک متعلق به دولت) و دفع ضرر از بیت المال استناد نماید با فرض اثبات شرایط اضطرار تصمیم وی درست تلقی می‌گردد و از مسئولیت مدنی مبرا است.

گفتار دوم: ترک فعل

۱- غفلت

در تعریف غفلت آمده است نوعی تخطی غیر عمدی است از جنس ترک نه فعل و عبارت است از ترک فعلی که باید انجام می‌شد.^۴

در غفلت همانگونه که از تعریف آن پیداست اراده جایگاه و نقشی ندارد. بعبارتی نمیتوان تصور کرد که فردی بطور اداری غفلت نماید بلکه غفلت از انجام وظیفه غیرارادی است بعنوان مثال مأمور تأسیسات دستگاه دولتی که موظف بوده در پایان وقت اداری موتورخانه را غیر فعال و یا خاموش کند با این تصور که وظیفه خود را انجام داده نسبت به ترک محل اقدام کند در واقع از انجام وظیفه غفلت کرده و اگرچه ترک وظیفه عمدی و ارادی نبوده لیکن در صورت بروز خسارت از موجبات ضمان است؛ بنابراین کارمند دولت در صورت غفلت در انجام وظیفه مسئولیت مطلق دارد و اثبات اینکه عدم انجام وظیفه غیرارادی و غیر عمدی بوده تأثیری در مسئولیت مدنی و ضمان وی ندارد.

۲- 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.

^۴ جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوقی، ص ۲۹۱

بعبارتی فردی که در انجام وظیفه مسامحه میکند اگرچه ترک فعل را اراده نموده است لیکن نتایج حاصل از ترک فعل را پیش بینی نکرده است بعبارتی 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.

گفتار سوم : تأثیر سو نیت در میزان مسئولیت

از سونیت تعریف قانونی وجود ندارد ولی در موارد متعددی واژه سونیت عمد، قصد اراده و خواستن استعمال شده است. در تعریف سونیت گفته اند «اراده ای است در جهت مقاصد نهی شده»^۵ حقوقدانان بویژه در حوزه حقوق جزا سوء نیت را به سوء نیت عام و سوء نیت خاص تقسیم کرده اند.

سوء نیت عام را اینگونه تعریف نموده اند اراده خود آگاه شخص در ارتکاب عمل مجرمانه^۶

از سوء نیت خاص تعریف مشخصی ارائه نشده است اما توجه به مثالهایی که در کتب حقوق ذکر شده می توان گفت سوء نیت خاص عبارت است از اراده و خواست شخص در پدید آمدن نتیجه عمل مجرمانه براین اساس می توان گفت سوء نیت عام قصد فعل و سوء نیت خاص قصد نتیجه است؛ بنابراین چنانچه مأمور سردخانه دولتی مواد و کالای فاسد شدنی را به جای نگهداری در سردخانه در محوطه بازدپو نماید و در نتیجه کالا فاسد شود در اینصورت سوء نیت عام وی بلحاظ تخطی از انجام وظیفه قانونی و انجام عمل خلاف قانون محرز است و چنانچه قصد وی از ارتکاب این عمل فساد کالا بوده سوء نیت خاص وی نیز کشف می شود.

احراز سوء نیت در تحقق مسئولیت کیفری ناشی از ارتکاب فعل مجرمانه شرط و فرض است اما سؤالی که مطرح میشود اینستکه آیا وجود یا عدم وجود سوء نیت در تحقق مسئولیت مدنی و میزان آن مؤثر است؟

همانگونه که در مباحث قبل گفته شده اشتغال ذمه به جبران زیان ناشی از تقصیر است مگر در اتلاف که احراز تقصیر مرتکب شرط تحقق مسئولیت مدنی نیست بنابراین به طریق اولی در باب اتلاف احراز یا عدم احراز سوء نیت تأثیری در مسئولیت مدنی مرتکب ندارد.

^۵ شامبیاتی، هوشنگ، حقوق جزای عمومی انتشارات زوبین تهران، چاپ هشتم، ۱۳۷۶، ج ۱، ص ۴۰۴۰

^۶ میر محمد صادقی، حسین، جرائم علیه اموال و مالکیت نشر میزان چاپ بیست و هشتم، ص ۹۶

از اینرو فرقی نمیکند که کارمند دولت به عمد اموال دولت را تخریب یا تلف کرده باشد یا بطور غیر عمد مال متعلق به دولت را تلف یا ناقص نماید و در هر صورت باید زیان وارده را جبران کند.

در مواردی که تقصیر شرط تحقق مسئولیت مدنی است، سوء نیت، نیت مرتکب فعل زیانبار چه تأثیری دارد؟ بعنوان مثال آیا انگیزه خیرخواهانه نگهبان ورودی ساختمان دستگاه دولتی در کمک به مصدومان حادثه رانندگی در کاهش مسئولیت مدنی ناشی از سرقت بخشی از اموال دولت در نتیجه ترک پست نگهبانی تأثیر دارد؟ و در فرضی که نگهبان با علم و اطلاع از وقوع سرقت پست نگهبانی را ترک کند سوء نیت وی چه تأثیری در مسئولیت مدنی دارد؟ در پاسخ باید گفت با احراز تقصیر مرتکب فعل زیانبار مسئولیت مدنی محقق می شود و حسن نیت یا سوء نیت وی تأثیری تحقق در مسئولیت مدنی یا کاهش مسئولیت مذکور ندارد ایتنسکه ماده ۲۴ قانون دیوان محاسبات کشور مقرر می دارد هر گاه ثابت شود که از ناحیه مسئولان بدون مسئولیت بدون سوء نیت ضروری به بیت المال وارد شده است از طرف هیأت‌های مستشاری رأی به جبران آن صادر خواهد شد ...

بدیهی است وجود یا عدم وجود سوء نیت و یا حسن نیت مرتکب در مسئولیت اداری مرتکب و کاهش یا افزایش مجازات اداری مؤثر است.

سوال دیگری که مطرح می شود آنستکه آیا سوء نیت یا عدم نیت کارمند دولت بدون آنکه تقصیر نموده باشد موجب مسئولیت مدنی می می شود؟ بعنوان مثال آیا کارمندی که با سوء نیت از اعلام وقوع آتش سوزی در اداره متبوع خود به سازمان آتش نشانی خودداری کند (در فرضی که اعلام وی منجر به مهار به موقع آتش شود) مسئولیت مدنی دارد؟

در پاسخ باید گفت در صورتی که اعلام وقوع آتش سوزی جزء وظایف کارمند بوده بلحاظ وقوع تقصیر مسئولیت مدنی محقق است اما چنانچه جزء وظایف شغلی و قانونی کارمند نبوده اگر چه ترک فعل از نظر اخلاقی مذموم است لیکن موجب مسئولیت مدنی (جبران زیان وارده) نیست.

مبحث دوم: تفکیک آثار مسئولیت مدنی از آثار مسئولیت اداری و کیفری
گفتار اول: مسئولیت مدنی وجه مشترک آثار تخلف منجر به ورود خسارت

ارتکاب تخلف توسط کارکنان دولت میتواند سه نوع مسئولیت در پی داشته باشد ۱- مسئولیت کیفری ۲- مسئولیت مدنی ۳- مسئولیت اداری

مسئولیت های مذکور ناشی از اوصاف مترتب بر تخلف است برخی تخلفات صرفاً دارای وصف اداری هستند برخی مصادیق عدم رعایت شئونات شغلی مثل پوشش نامناسب از این دشته اند چنین تخلفی بجز مسئولیت اداری، مسئولیت دیگری در بر ندارد.

برخی افعال زینبار صرفاً مسئولیت مدنی در پی دارد و آن در مواردی است که بدوت تقصیر موجب ورود زیان شده است بعنوان مثال چنانچه مأمور خرید علیرغم انجام وقت عرفی وجه کالای خریداری شده را به اشتباه به حساب فردی غیر از فروشنده واریز نماید که در اینصورت مسئولیت اداری با کیفری ندارد بلکه صرفاً مسئول جبران زیان وارده ناشی از اشتباه واریزی است.

جرایم کارکنان دولت علاوه بر مسئولیت کیفری مسئولیت اداری نیز ایجاد میکند بخش عمده مصادیق جرم تصرف غیر قانونی در وجوه و اموال عمومی از این دسته است از جمله مصرف اعتبار در غیر مورد معین؛ اما تحقق مسئولیت مدنی ناشی از جرم منوط به ورود زیان است. اهمال و تفریط کارکنان دولت در که منجر به تضییع وجوه و اموال دولتی شود طبق فراز آخر حکم مقرر در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی تصرف غیر قانونی در وجوه عمومی محسوب میشود و علاوه بر مسئولیت کیفری مسئولیت مدنی و اداری نیز در بردارد.

بنابراین هر یک از تخلفات اداری یا جرایم کارکنان دولت که در نتیجه آن به وجوه و اموال عمومی زیان وارد شود و همچنین افعالی که واجد وصف تخلف نبوده ولی زیانبار باشد برای مرتکب مسئولین مدنی ایجاد می کند و فرقی نمی کند که مرتکب به مجازات کیفری یا اداری محکوم شده یا نشده باشد و در هر حال مسئولیت مدنی بقوت خود باقیست.

گفتار دوم: مسئولیت اداری

همانگونه که بیان شد هر یک از مستخدمان دولت دارای شرح وظایف شغلی و تکالیف قانونی است که باید مطابق آن انجام وظیفه نماید. در ماده ۳ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری وظایف اداری اینگونه توصیف شده است: «وظایف اداری از لحاظ این دستورالعمل اموری است که مستخدم ملزم به انجام یا رعایت آنها به موجب قوانین و مقررات و دستورات و الزامات شغلی یا شرح وظایف می باشد».

هرگونه اعمال و رفتار و گفتاری که حیثیت و موقعیت اداری کارمند را خدشه دار نموده و یا موجبات نقص حقوق اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی و همچنین قوانین و مقررات را فراهم آورد و به موجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای آن مجازات اداری در نظر گرفته شده باشد تخلف اداری نامیده می شود به لحاظ اهمیتی که حیثیت شغلی مستخدمین دولت، اموال دولتی و ... دار است تخلفات اداری که بعضاً دارای وصف مجرمانه نیز می باشد در ۳۸ بند در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری احصاء شده است.

مسئولیت اداری ناشی از نقض وظایف اداری است و طیف وسیعی از اعمال گفتار و رفتارهای خلاف قانون کارکنان دولت را به اعتبار شغل آنان در بر میگیرد بنابراین میتوان گفت که در حوزه تخلفات کارکنان دولت مسئولیت اداری اعم از مسئولیت مدنی و مسئولیت کیفری است. عبارتی کلیه تخلفات مستخدمان دولت موجد مسئولیت اداری است اعم از آنکه مسئولیت کیفری یا مدنی به‌مراه داشته باشد یا نداشته باشد.

در بند ۱۰ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی، ایراد خسارت به بیت المال تخلف اداری شناخته شده است در بند ۵ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور نیز غفلت و تسامح در حفظ و حراست از اموال و وجوه عمومی که منجر به تضییع بیت المال میشود از جمله تخلفاتی است که هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور صالح به رسیدگی آن صدور رأی به مجازات اداری و جبران ضرر و زیان وارده هستند.

سوالی که مطرح می‌شود این است که آیا صدور رأی به مجازات اداری و جبران ضرر و زیان وارده به بیت المال از سوی هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور مانع از صدور رأی مشابه در خصوص همان موضوع در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یا مرجع قضایی ذیصلاح است؟

ماده ۳۴ قانون دیوان محاسبات کشور عنوان می‌دارد رسیدگی و صدور رأی از دیوان محاسبات کشور و همچنین احکام مرجع تجدیدنظر مبنی بر جبران خسارت در مورد اشخاص مانع رسیدگی و محکومیت آنان به مجازات اداری یا تعقیب کیفری در مراجع صالحه نخواهد بود.

حکم این ماده بیانگر آنستکه هر یک از مراجع مذکور در حدود صلاحیت خود می‌توانند کارمند متخلف را در خصوص تخلف واحد محکوم نمایند محکومیت هیأت رسیدگی به تخلفات اداری شامل مجازات اداری، محکومیت مرجع قضایی شامل کیفر قانونی و جبران ضرر و زیان وارده و محکومیت دیوان محاسبات کشور شامل مجازات اداری و جبران ضرر و زیان است. در خصوص جرائم وفق تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور هیأت‌های مستشاری در صورت احراز وقوع جرم باید ضمن اعلام نظر نسبت به ضرر و زیان پرونده را از طریق دادستان به مرجع قضایی ارسال نمایند. این حکم بیانگر آنستکه هیأت‌های مستشاری در صورتی که فعل متخلف وصف کیفری داشته باشد صالح به رسیدگی و صدور رأی به مجازات اداری و ضرر و زیان نیستند بلکه باید نظر خود را نسبت به ضرر و زیان اعلام و پرونده را به مرجع ذیصلاح ارسال نمایند.

قاعده جزایی که به موجب آن هیچ کس به علت یک جرم دوبار قابل مجازات نیست در حقوق جزا و حقوق انتظامی اجرا نمی‌شود زیرا کارمند خاطی در صورتی که اتهام متسبب به

او هم از لحاظ جزایی و هم از لحاظ انتظامی محسوب شود او را میتوان برای دو جرم تحت تعقیب قرارداد این امر نتیجه اختلاف ماهوی موجود بین حقوق انتظامی و حقوق جزا است.^۷

آنچه که روشن است آنستکه در صورتی که متخلف برای تخلف واحد از سوی مرجع قضایی و دیوان محاسبات به جبران ضرر و زیان محکوم شود با اجرای هر یک از آراء ضرر و زیان جبران شده و کفایت می نماید.

مبحث سوم: آثار مسئولیت مدنی کارکنان دولت گفتار اول: جبران ضرر و نحوه آن

در صورتی که تمام شرایط و ارکان مسئولیت مدنی جمع باشد زیان دیده میتواند جبران خساراتی که به او وارد شده بخواهد رأی دادگاه به حق زیان دیده تبلور میبخشد ابتدا به این سوال باید پاسخ داد که تاریخ استحقاق زیان دیده، زمان صدور حکم است یا زمانی که حق زیان دیده مورد تعرض و تجاوز قرار گرفته است؟ در پاسخ باید گفت که لزوم جبران زیان اقتضاء می کند که تمام زیان وارده جبران شود و از اینرو زمان صدور حکم نمی تواند ملاک جبران حقوق زیان دیده باشد.

جبران خسارت زیان دیده ممکن است به دو صورت انجام شود:

۱- **اعاده به وضع سابق:** بدین معنی که ضرر وارد شده چنان تدارک شود که گویی از اصل زیان وارده نیامده است.

۲- **جبران خسارت از راه دادن معادل:** این روش زمانی صورت می پذیرد که امکان اعاده به وضع سابق وجود نداشته باشد و معادل ارزش آنچه که از دست رفته به زیان دیده وارد می شود.^۸

جبران زیان جز با برگرداندن عین مال و در صورت تلف آن با دادن مال جایگزین امکان پذیر نیست. بدل مال یا مثل مال است یا قیمت آن بنابراین چنانچه مال تلف شده مثلی باشد باید مثل آن و هرگاه قیمی باشد باید قیمت آن پرداخت شود. بر اساس ماده ۹۵۰ قانون مدنی: «مثلی که در این قانون ذکر شده عبارت از مالی است که اشباه و نظایر آن نوعاً زیاد و شایع باشد مانند حبوبات و نحو آن قیمی مقابل آن است معذالک تشخیص این معنی با عرف می باشد؛ بنابراین چنانچه تصمیم نادرست رئیس دستگاه اجرایی مبنی بر نگهداری رنگهای خریداری شده، در محوطه باز منجر به فساد رنگها شود متخلف باید به جایگزینی مثل رنگهای فاسد شده محکوم شود ولی در همین مثال چنانچه مثل رنگهای خریداری شده در

^۷ طباطبایی مومتمنی، منوچهر، پیشین، ص ۲۲۴

^۸ کاتوزیان، ناصر، پیشین، ص ۳۲۴

بازار موجود نبوده و یا دسترسی به آن ممکن نباشد باید به پرداخت معادل قیمت آن محکوم شود. ذکر این نکته ضروری است که چنانچه استرداد مثل مال بدلیل عدم قابلیت استفاده یا عدم مطلوبیت آن مفید نباشد باید معادل آن به زیان‌دیده پرداخت شود. چنانچه در مثال قبل دستگاه اجرایی در زمان صدور حکم دیگر نیازی به رنگ نداشته باشد.

در مواردی مال متعلق به دولت در اثر تخلف کارکنان دولت ناقص یا معیوب می‌شود در اینصورت آیا می‌توان از گرفتن عین مال معیوب یا ناقص خودداری و قیمت یا مثل مال را مطالبه کرد؟

منصرف از آنکه حذف اموال متعلق به دولت از دفاتر اموال دارای شرایط و تشریفات خاص است و این امر ایجاب می‌کند تا زمانی که اصل مال موجود است از دفاتر اموال حذف نگردد و در تصرف دولت باقی بماند اساساً طبق قاعده مقرر در ماده ۳۳۰ قانون مدنی اصل بر الزام به پرداخت تفاوت قیمت صحیح و معیوب مال است مگر آنکه مال زیان‌دیده پس از ورود زیان ارزش و قیمت خود را از دست بدهد که در اینصورت باید متخلف به پرداخت تمام قیمت ملزم شود.^۹

بنابراین در صورتی که خودرو دولتی مسروقه در وضعی یافت شود که قابل استفاده باشد ولی به برخی تجهیزات و بدنه آن آسیب وارد شده باشد تحویل گیرنده خودرو که اهمال وی در نگهداری باعث سرقت خودرو شده ضامن پرداخت تفاوت قیمت خودرو در زمان سرقت و در زمان استرداد آن به دولت است.

گفتار دوم: مطالعه موردی مسئولیت ناشی از افت ارزش پول

بند اول: مسئولیت کاهش ارزش پول

پول در مفهوم رایج کنونی عبارت از قدرت اقتصادی ناشی از توان تولید فرآورده های صنعتی و کشاورزی است. کمیتی از پول که اسکناس نماینده آن است ممکن است با گذشت زمان کاهش یابد و یا به عبارت دیگر تدریجاً از اسکناس تخلیه شود که این وضعیت اصطلاحاً تورم نامیده می‌شود این تغییر شاخص سالانه زندگی می‌نامند که به وسیله بانک مرکزی اعلام می‌شود. چون در تعهدات پولی آنچه در حقیقت مورد دین دیگری قرار می‌گیرد پول یعنی کمیتی از ارزش اقتصادی است نه اسکناس، بنابراین اگر مدیون پس از گذشت مدتی بخواهد براثت ذمه خود را از دین بدست آورد باید معادل همان پول موضوع دین را در ذمه بستانکار بپردازد و بعبارتی باید آن اندازه اسکناس تسلیم کند که نماینده ارزش و قدرت اقتصادی وجه یا اسکناسهای تسلیم شده به مدیون در زمان تضييع یا تلف باشد پس در

^۹ ماده ۳۳۰ قانون مدنی: «اگر کسی حیوان متعلق به غیر را بدون اذن صاحب آن بکشد باید تفاوت قیمت زنده و کشته آن را بدهد و اگر گشته آن قیمت نداشته باشد باید تمام قیمت را بدهد».

شرایط تورم با تسلیم همان کمیت رقمی اسکناس دریافتی به وسیله بدهکار به بستانکار براثت ذمه حاصل نمی شود.^{۱۰} در مواردی که وجوه عمومی وسیله کارکنان و مدیران دستگاه های اجرایی تضییع می شود موضوع مسئولیت ناشی از کاهش ارزش پول در زمان استرداد آن قابل بررسی است. نکته قابل توجه این است جبران کاهش ارزش اسکناس در حقیقت پرداخت اصل دین است نه خسارت ناشی از تأخیر ادای دین در حالی که در ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی بعنوان خسارت تأخیر تأدیه معرفی شده است. با توجه به اینکه قانونگذار کاهش ارزش پول را بعنوان خسارت تأخیر تأدیه معرفی و جبران آن را منوط به تحقق شرایط مقرر در همان ماده نموده و از طرفی در تبصره ۲ ماده ۵۱۵ همان قانون خسارت تأخیر تأدیه را فقط در موارد قانونی قابل مطالبه دانسته لذا نتیجه گیری میشود جبران کاهش ارزش پول یا خسارت تأخیر تأدیه توسط کارکنان دولت که وجوه عمومی را تضییع نموده اند صرفاً در صورت تحقق شرایط مقرر در ماده ۵۲۲ قانون مذکور ممکن است و قدر متیقن آنست که کاهش ارزش پول از زمان تلف یا تضییع تا زمان مطالبه دائن (دولت) مبنای قانونی ندارد. اگر چه باستناد قواعد فقهی از جمله قاعده لاضرر و قاعده اتلاف^{۱۱} و مستنبط از اصول قانون اساسی هیچ گونه ضرری نباید جبران نشده باقی بماند.

بند دوم: جبران خسارت بصورت تضامنی

در مواردی که ورود زیان ناشی از فعل زیانبار دو یا چند نفر اعم از سبب و مباشر باشد دادگاه سهم هر یک را در جبران زیان تعیین میکند و اصولاً هر یک از عاملان ورود زیان حسب، تأثیری که در ورود زیان دارند مسئول جبران زیان هستند. در حقوق ایران مسئولیت تضامنی برای حمایت از زیان دیده و در موارد استثنائی مانند مسئولیت کسانی که با هم زیانی را به دیگری وارد می کنند^{۱۲} و مسئولیت غاصبان^{۱۳} پذیرفته است. مسئولیت تضامنی در جبران زیان به نفع زیان دیده است زیرا در صورت عدم امکان رجوع به یکی از مسئولان امکان رجوع به دیگران را دارد. شایان ذکر است مسئولیت تضامنی استثناست و نیاز به تصریح قانونی دارد مستفاد از آیه شریفه «لا تزر وازره وزر اخری» هر کس باید عقوبت کار خودش را تحمل کند بنابراین اصولاً تحملاً عقوبت دیگران فاقد مبنای شرعی و قانونی است.

^{۱۰} شهیدی، مهدی، پیشین، ص ۱۴۹

^{۱۱} لاضرر و لاضرار فی الاسلام

من اتلف مال اللغیر فهوله ضامن

^{۱۲} ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی

^{۱۳} مواد ۳۱۷ به بعد قانون مدنی

بنابراین در صورتی که در نتیجه مصوبه غیر قانونی اعضای هیأت مدیره شرکت دولتی، خسارتی به بیت المال وارد شود هر یک از اعضای هیأت مدیره به تساوی مسئول جبران خسارت میباشند و محکومیت آنان به جبران تضامنی بدلیل عدم وجود مجوز قانونی نیست.

گفتار سوم: تکالیف مسئولان دستگاه های اجرایی

یکی از وظایف مهمی که در قانون محاسبات عمومی به وزارت امور اقتصادی و دارائی محول شده اعمال نظارت مالی است. ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی مقرر می دارد اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی از نظر انطباق پرداختها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است و باستناد تبصره همان ماده و ماده ۳۴ قانون برنامه و بودجه نظارت عملیاتی بر طرحهای عمرانی به عهده سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه ریزی فعل) می باشد.

در راستای نظارت مالی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی ذیحسابان مسئول تطبیق قوانین و مقررات با پرداخت هستند و اگر پرداخت خرجی خلاف قوانین و مقررات باشد ذیحساب مکلف به جلوگیری از پرداخت در چارچوب حکم مقرر در ماده ۹۱ همان قانون است و چنانچه به تکلیف خود عمل نکنند و در نتیجه پرداخت زیانی به دولت وارد شود. بعنوان مباشر مسئولیت مستقیم در جبران زیان دارد. همچنین مسئولین تشخیص دهنده خرج اگر بدون رعایت مرحله تأمین اعتبار و بطور کلی اطمینان از وجود اعتبار و قانونی بودن خرج دستور انجام هزینه و خرید کالا یا خدمات را بدهند حسب مورد مسئول ایجاد تعهد زائد بر اعتبار یا خرج غیرقانونی خواهند بود.

بمنظور اعمال نظارت مالی مسئولان دستگاه های دولتی باید همکاری لازم را با وزارت امور اقتصادی و صحیح دارایی بنمایند. در اینخصوص حکم ماده ۱۳۷ قانون محاسبات عمومی مقرر می دارد: وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی مکلفند کلیه اطلاعات مالی مورد درخواست وزارت امور اقتصادی و دارایی را که در اجرای این قانون برای انجام وظایف خود لازم بدانند مستقیماً در اختیار وزارتخانه مذکور قرار دهند. بدیهی است در اجرای حکم مذکور عالی ترین مقام هر یک از دستگاه های مذکور در این ماده مسئولیت دارند.

براساس ماده ۱۰۶ همان قانون مسئولیت حفظ و حراست و نگهداری حساب اموال منقول دولتی در اختیار وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی استفاده کننده و نظارت و تمرکز حساب اموال مزبور با وزارت امور اقتصادی و دارایی می باشد.

سئوالی که مطرح می شود آنستکه آیا عدم رعایت حکم مقرر در ماده مذکور فی نفسه موجب مسئولیت مدنی است؟ برخی معتقدند حکم مقرر در ماده ۱۰۶ قانون محاسبات عمومی واجد مسئولیت حفظ عین اموال و حراست و نگهداری از آنست^{۱۴} اما برخی دیگر قائل به تفکیک مسئولیت نگهداری حساب اموال از مسئولیت حراست و حفظ عین اموال شده اند.^{۱۵}

آنچه که باید به آن توجه شود اینستکه مسئولیت حفظ و حراست از اموال دولت با مسئولیت حفظ و حراست از حساب اموال دولتی متفاوت است مسئولیت حفظ و حراست از حساب اموال دولت به معنای مسئولیت نظارت مسئولان دستگاه های اجرایی بر اموال دولتی در اختیار دستگاه اجرایی است بنابراین این مسئولیت به خودی خود برای اثبات مسئولیت مدنی کفایت نمی کند چرا که لازمه تحقق مسئولیت مدنی تحقق ارکان آنست و در هر مورد احراز رابطه سببیت بین فعل زیانبار و ورود زیان ضرورت دارد و بر همین اساس در مورد کسری ابواب جمعی یا سرقت اموال دستگاه اجرایی نمی توان امین اموال دستگاه دولتی را که مسئولیت حراست و تحویل و تحول و تنظیم حسابهای اموال و اوراقی که در حکم وجه نقد است را به عهده دارد مسئول جبران ضرر و زیان وارده دانست.

در خصوص اموال غیر منقول ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی چنین عنوان می دارد حفظ و حراست کلیه اموال غیر منقول با دستگاهی است که مال را در اختیار دارد... و در ادامه ماده ۱۲۳ همان قانون مقرر داشته: «سهام و اسناد مالکیت اموال غیر منقول و تضمین نامه ها و سایر اوراق بهادار متعلق به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و همچنین سهام متعلق به دولت در شرکتها باید به ترتیب و در محل یا محلهایی که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می شود نگهداری شود.»

در تمامی موارد فوق چنانچه ثابت شود غفلت و اهمال مسئولان دستگاه های اجرایی را در انجام تکلیف قانونی مستقیماً موجب ورود خسارت به بیت المال شده است علاوه بر مسئولیت اداری ناشی از عدم انجام تکلیف نسبت به جبران خسارت وارده نیز مسئولیت دارند.

گفتار چهارم: جبران ضرر و زیان از طریق بیمه مسئولیت مدنی

آیا کارکنان دولت مجازند از طریق انعقاد قرارداد با شرکتهای بیمه مسئولیت مدنی خود را نسبت به زیان وارده به بیت المال بیمه نمایند؟

^{۱۴} محسنی، عباس، بررسی قوانین و مقررات مالی انتشارات مرکز آموزش و مدیریت دولتی، چاپ سوم، ۱۳۷۵، ص ۱۷۴

^{۱۵} حسینی عراقی، سیدحسین، کنکاشی در قوانین مالی و محاسباتی کشور انتشارات پژوهشکده امور اقتصادی، چاپ اول ۱۳۸۰، ص ۱۸۳

در خصوص بیمه مسئولیت مدنی کارکنان دولت دو فرض قابل بررسی است:

۱- بیمه مسئولیت مدنی کارکنان دولت در قبال خسارت وارده به سایر اشخاص حقیقی و حقوقی

مبنای قانونی مسئولیت مدنی کارکنان در قبال خسارت به اشخاص ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است که مقرر داشته: کارمندان دولت و شهرداری ها و موسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده میباشند... آن بخش از خساراتی که عمداً وارد میشود بدلیل آنکه فعل زیانبار واجد وصف مجرمانه بوده و بدلیل مخالفت با نظم عمومی از موضوع بیمه مسئولیت خارج است اما در مواردی که خسارت ناشی از بی احتیاطی و سهو وارد آید موضوع بحث است.

بیمه مسئولیت مدنی کارکنان دولت از جمله انواع بیمه های تکمیلی است که بر اساس جز ۲ ماده ۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با انعقاد قراردادهای گروهی یا انفرادی فی مابین بیمه شده و بیمه گر صورت می پذیرد و دولت در قبال آن هیچ گونه تعهد مالی ندارد بنابراین کارکنان دولت میتوانند به هزینه خود مسئولیت مدنی خود را در قبال خسارات وارده به اشخاص حقیقی و حقوقی ناشی از بی احتیاطی در انجام وظیفه بیمه نمایند در اینصورت و براساس قرارداد فیما بین بیمه گر و بیمه شده خسارات وارده به اشخاص حقیقی و حقوقی توسط بیمه گر جبران می شود.

۲- بیمه مسئولیت مدنی کارکنان دولت در قبال خسارت وارده به بیت المال

همانگونه که بیان شد در مواردی که ورود خسارت به دیگری و از جمله اموال عمومی عامدانه و از روی قصد (قصد فعل و نتیجه) باشد واجد وصف مجرمانه است و از اینرو بیمه مسئولیت مدنی ناشی از فعل زیانبار عمدی بلحاظ مخالفت با نظم عمومی مجاز نیست کما اینکه شرکتهای بیمه گر نیز در قراردادهای منعقد شده این بخش از افعال زیانبار را از شمول بیمه خارج میکنند اما در خصوص افعال زیانبار غیر عمدی مانعی برای بیمه مسئولیت مدنی کارکنان دولت نسبت به خساراتی که به اموال عمومی وارد میکنند وجود ندارد که در اینصورت بیمه گر خسارت وارده به دولت را جبران میکند ولی جبران خسارت توسط بیمه گر نافی مسئولیت و تعهد فاعل زیان نیست زیرا مسئول اصلی جبران فاعل زیان است و بیمه گر به موجب قرارداد بیمه مسئولیت بیمه گذار را تقبل می کند؛ بنابراین هرگاه زیاننده (دولت) به عللی نتواند تمام یا بخشی از خسارت را از بیمه گر بگیرد حق رجوع به مسئول حادثه زیانبار را دارد^{۱۶} با این وجود از بیمه مسئولیت مدنی کارکنان دولت در قبال خسارت

^{۱۶} قاسم زاده- سید مرتضی، پیشین، ص ۱۶۶

وارد اموال عمومی سابقه ای در دست نیست و بنظر نمی رسد این فرض از بیمه مسئولیت مدنی تا کنون بروز و ظهور خارجی داشته باشد.

نتیجه گیری

نخستین گام در تأمین عدالت اجتماعی وجود قانون صحیح و عادلانه ای است که مصالح مادی و معنوی همه مردم را به طور یکسان تضمین کند و با اسرار وجودی انسان و اصول حاکم بر روابط اجتماعی بشر هماهنگ باشد؛ تا اینکه هر کس حق خویش را بشناسد و به دستیابی به آنچه سزاوار است امیدوار باشد و صاحب حق مطمئن باشد که به حق خود میرسد به همین منظور کاوش در قوانین و مقررات مقدمه ای برای رسیدن به عدالت اجتماعی است.

در مسئولیت مدنی قهری تقصیر به مفهوم فعل یا ترک فعلی است که انسانی متعارف در همان شرایط از آن خودداری مینمود از این رو تقصیر از حیث ماهیت به فعل و ترک فعل قابل تقسیم است. از سوی دیگر از حیث درجه می توان تقصیر را به عمد مسامحه و بی احتیاطی بی مبالانی عدم مهارت و عدم رعایت نظامات دولتی تقسیم کرد.

دولت به منظور تأمین منافع عمومی حفظ نظم عمومی و استقرار عدالت به وجود آمده و برای تحقق اهداف اخیر به موجب قانون مبادرت به انجام اعمال حاکمیت و تصدی نموده و دارای امتیازات و اختیاراتی در این باشد؛ از جمله اختیار صدور دستورات لازم الاجرا و یک جانبه به اشخاص و وضع قواعد حقوقی برای آنها و الزام افراد به واگذاری بخشی از اموال و خدمات خود به دولت هرگاه اعمال دولت یا کارکنان آن در راستای انجام وظایف و اختیارات خود منجر به ورود خسارت به دیگران شود؛ آیا دارای مسئولیت مدنی است یا این که با توجه به اهداف دولت و نمایندگی وی از ملت چنانچه در چهارچوب قانون به دیگران زبانی وارد نماید برخلاف اشخاص خصوصی معاف از مسئولیت می باشد؟

درست است که یکی از عناصر تشکیل دهنده و یکی از ویژگیهای حقوقی دولت حاکمیت است که یکی آثار و مظاهر آن اعمال قدرت بر همه افراد و گروه های اجتماعی است ولی نباید فراموش کنیم که یکی از اصولی که امروزه دولت مکلف به رعایت آن است اصل حاکمیت قانون محدودیت دولت به وسیله حقوق داخلی و بین المللی و اصل جبران خسارت میباشد دولت در صورت ورود خسارت به دیگران موظف به جبران آن است اعمال دولت که منجر به ورود زیان شده می تواند ناشی از تقصیر دولت باشد که در هر صورت، مسئولیت دارد ولی چنانچه ورود خسارت به دیگران ناشی از تقصیر نبوده بلکه اعمال دولت که در راستای منافع عمومی صورت گرفته برای شهروندان محیط یا شرایط خطرناک به وجود رد آورده رده و منجر به ورود زیان گردیده ایجاد خطر برای شهروندان یا این که فعالیت های دولت موجب انتفاع همه مردم جامعه ولی به زیان عده ای محدود منتهی شده است نقض اصل برابری در تقبل هزینه های عمومی دولت مسئولیت مدنی خواهد داشت.

نظریه تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی که تحت تأثیر شرایط تاریخی و سیاسی خاص و بر مبنای تئوری «قدرت عمومی در کشور فرانسه تکوین، یافته اصولاً برای توجیه مسئولیت مدنی دولت و تفکیک مراجع قضایی و اداری ذیصلاح برای رسیدگی به اعمال دولت در مقابل اعمال غیردولتی مطرح شده است؛ بنابراین هرگونه اتکا و استناد به این نظریه در مقام سیاستگذاری برای اصلاح ساختار نظام اداری کشور، باید با توجه به محدودیتهای منطقی و تجربیات عملی حاصل از اعمال این نظریه به شرحی که در این تحقیق بدان اشاره شد و نیز سایر نظریاتی که در توجیه مبانی حقوق اداری ارائه شده مانند) نظریه خدمت عمومی نظریه منفعت عمومی و... و در نهایت مقتضیات اداری و سیاسی کشور، انجام شود. تعریف اعمال حاکمیت و اعمال تصدی در قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۱۳۵) سوای از این که اصولاً ماهیت برنامه ای ندارد از لحاظ حقوقی و منطقی نیز تعریفی قابل دفاع نیست. به علاوه واگذاری بخشی از وظایف و اموری که دولت در شرایط فعلی بدان اشتغال دارد به بخش غیر دولتی نیازی به تعاریف مبهم و نادقیق مذکور در ماده (۱۳۵) قانون برنامه.

نظریه تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی فاقد یک ضابطه قاطع و قابل دفاع برای طبقه بندی انواع دستگاه های دولتی به دستگاههایی که کار حاکمیتی میکنند و دستگاههایی که اعمال تصدی انجام میدهند، می باشد. بنابراین تفاوت رژیم حقوقی حاکم مقررات مالی معاملاتی اداری و استخدامی... بر دستگاه های دولتی با اتکای صرف به این تقسیم بندی از پشتوانه استدلالی لازم برخوردار نیست.

معیار عمل حاکمیت هر چند که در دوره ای طولانی در کشور خاستگاه خود، فرانسه، از اعتبار و تأثیرگذاری فراوانی برخوردار بود؛ اما در نهایت به علت ابهامات و اختلافات غیر قابل اغماض در اواخر قرن نوزدهم کنار گذاشته شد یا به شیوه ای متفاوت و در کنار سایر معیارها تا حد زیادی تعدیل گردید معیار عمل حاکمیت در ابتدا به عنوان معیار تعیین صلاحیت قضایی به کار رفت؛ لکن در فاصله کوتاه زمانی (۱۳۳۲-۱۳۰۷) به دلیل مغایرت با اصل وحدت قضایی مذکور در قانون اساسی مشروطه کنار گذاشته شد. این نوع کاربست معیار مذکور، دیگر هرگز به لحاظ حقوقی در مقررات پیش بینی نشد و علیرغم روا آن در بیان کاربران حقوقی، حداقل پس از پیروزی انقلاب اسلامی هیچ گاه مورد استفاده دیوان عدالت اداری قرار نگرفت.

مفهوم حاکمیت در نظام حقوقی ایران به عنوان معیاری ماهوی در نظر گرفته شده و در حوزه مسئولیت مدنی باعث تبعیض بین دولت و شهروند و تمایز بین اعمال دولت میشود و در نظام حقوقی ایران که تحت حاکمیت قواعد شرعی است و چنین تبعیض و تمایزی را نشناخته است فاقد اعتبار به نظر میرسد. همچنین در حوزه مسئولیت کیفری اشخاص عمومی به درستی مورد استفاده قرار نگرفته و به منظور تامین هدف مقنن و تحقق اصول کلی حقوق اداری باید جای خود را به معیار "خدمت عمومی" بدهد.

همچنین مفهوم حاکمیت دارای ابهام شدید در مفهوم و مصداق است و لذا به همان دلیل که در کشور خاستگاه خود کنار گذاشته شده فاقد فایده حقوقی بوده و در حوزه های سازمانی و استخدامی در ایران نیز فقط دارای کاربردی سیاسی در حوزه مقررات گذاری و روابط بین دو قوه قانونگذاری و اجرایی است. در بیانی کلی و عامتر میتوان گفت مفهوم عمل حاکمیت در ادبیات حقوقی ایران به ترتیبی که مورد استفاده قرار گرفته، تهی از معنا و فایده به نظر میرسد و صرفاً به عنوان کلید واژه ای سیاسی قابل استفاده در روابط مقنن و قوه مجریه است. در این تحقیق این نتایج حاصل شد که اولاً ملاک تفکیک خطای شخصی از خطای شغلی کارکنان در تخلفات، اداری، خطای فنی رفتار شخص متعارف از آن صنف که از لحاظ آگاهی و صلاحیت علمی در حد معمول قرار دارد، می باشد؛ ثانیاً: اگر تخلفی از جانب کارکنان دولت نسبت به دولت و اشخاص خصوصی صورت گیرد، علاوه بر مراجع اداری محاکم عمومی نیز صالح به رسیدگی هستند ثالثاً: اما نکته مهمتر در جبران خسارت ناشی از عملکرد ناقص دولت یا به عبارتی کارکنان دولت در ارائه خدمات عمومی، با توجه به اینکه دولت خود دارای شخصیت حقوقی است که مستقل از کارمندان خود میباشد و همچنین اینکه کارکنان وی انسانهایی هستند با اراده مستقل که بخشی از قدرت و حاکمیت دولت را در دست دارند که به میل و ابتکار خود آنرا به کار میبندند از طرفی مسئول دانستن کارمند دولت به تنهایی به واسطه مباشرت در زیان انتسابی مانعی در راه ابتکار و خلاقیت کارمند شده و ترس از مسئولیت باعث شود که کارمند اقدام به انجام کاری ننماید. از طرفی دیگر مسئول دانستن دولت به تنهایی نیز باعث میشود که کارکنانش با مسامحه و سهل انگاری دست به انجام کاری بزنند و این کارکنان سهل انگار و مسامحه گر و یا مغرض و سودجو، مصون بمانند. بایستی راه حل بینابینی اندیشیده شود تا عدالت به بهترین نحو تأمین شود یعنی بایستی خساراتی را که ناشی از خطای شخصی کارمندان به بار آمده است از مرزهای ناشی از خطای اداری آنان بازشناخت (مسئولیت مبتنی بر تقصیر). در واقع مسئولیت متوجه کسی میگردد که زیان از تقصیر او به وجود آید، یعنی هر کسی بار گناه خود را به دوش می کشد دولت مسئول نقص، سازمان سوء تدبیر و نظارت و ضعف ساختار خود بوده و کارمند نیز پایبند خطاهای خویش است که در ایران پذیرفته شده است.