

دکتر سام سواد کوهی فر
مدیر کل دفتر مطالعات حقوقی و تدوین لوایح و مقررات

مصونیت برخی از کارکنان دولت از مسئولیت مدنی و مسئولیت کیفری*

۱- مسئولیت اساساً به معنای تعهد پاسخگویی در مقابل اعمال خود است. آیات شریفه متعددی در خصوص مسئولیت آمده است از جمله: وقفوهم انهم مسئولون^۱، فوریک لنستلنهم اجمعین^۲، لتستلن عما کنتم تعملون^۳. در حدیث نبوی نیز آمده است: الا کلکم راع و کلکم مسؤول عن رعیته. این تعهد پاسخگویی را حقوقدانان به دو بخش تقسیم نموده اند. یکی مسئولیت غیرحقوقی (Extra-juridique) مانند مسئولیت اخلاقی^۴، اجتماعی و سیاسی^۵ و دیگری مسئولیت حقوقی (Juridique) که عبارت

* بحثی پیرامون ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷.

۱- سوره الصافات، آیه ۲۴.

۲- سوره الحجر، آیه ۹۲.

۳- سوره النحل، آیه ۹۳.

۴- مثال آن را در بند ۶ اصل دوم قانون اساسی می توان داشت که می گوید: «کرامت و ارزش والای انسانی و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خداه».

۵- مثال مسئولیت سیاسی را اصل ۱۲۷ قانون اساسی می توان ذکر نمود که به موجب آن: «هر یک از وزیران مسؤول و غالیف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می رسد مسؤول اعمال دیگران نیز هست».

است از تعهد پاسخگویی نزد مراجع قضائی. چنانچه تعهد پاسخگویی در مقابل جرائمی باشد که شخص مرتکب شده است مسؤولیت را کیفری و چنانچه در مقابل خساراتی باشد که شخص به دیگری وارد نموده است مسؤولیت را مدنی، اعم از قراردادی و غیرقراردادی می نامند.

امروزه، پذیرش مسؤولیت حقوقی برای اشخاص امری تردیدناپذیر است لیکن در مسؤولیت دولت و کارمندان آن نسبت به خسارات، نظریه های متفاوتی شکل گرفته است. مسؤولیت مبتنی بر تقصیر و مسؤولیت بدون تقصیر دو نظریه مهم در این رابطه است. در قانون مدنی آلمان، به استثنای موارد اعمال حاکمیت، ادارات و سازمانهای دولتی نسبت به خساراتی که بدون قرارداد توسط مأموران آنها به اشخاص ثالث وارد می آید مسؤول هستند. رویه قضائی دیوان اروپا (La cour de justice des communautes) نیز مبتنی بر این است که دولت مسؤولیت محض و بدون تقصیر دارد.^۱ این نظریه در کشور ما با مبانی موجود قابل اعمال نبوده است. ماده ۲۴ برنامه سوم توسعه، فتح باب جدیدی در موضوع مسؤولیت پذیری دولت در قبال خطاهای غیرعمدی کارکنان خود نموده است. حال، با عنایت به مبانی حقوقی، به این عضو تازه وارد باید خوش آمد گفت یا به لحاظ ناسازگاری، باید آن را مردود دانست؟ این سؤال پاسخی می طلبد که پس از طرح ایرادات، مناسب است درباره آن داوری کرد.

۲- ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه حکم ویژه ای را مقرر نموده است که به موجب آن:

«دولت مکلف است مسؤولیت مدنی، محکومیت جزائی مالی و قابل خرید، محکومیت به جبران ضرر و زیان ناشی از جرم و هر محکومیت قابل خرید دیگر

۱- روبرتو کارانتا، مسؤولیت مدنی دولت پس از قضیه فرانکوویچ، مجله حقوقی کمبریج، جولای ۱۹۹۳، صص ۲۸۲ - ۲۷۹ (به نقل از: مجید غمامی، مسؤولیت مدنی دولت نسبت به کارکنان خود، نشر دادگستر، ۱۳۷۶، ص ۵۰).

مسئولان و مجریان امر و اگذاری را در قبال خطاهای غیر عمدی آنان به مناسبت و اگذاری، چه به عنوان مسؤولیت جمعی چه به عنوان مسؤولیت انفرادی، به هزینه خود به گونه‌ای بیمه کند که بیمه‌گر کلیه هزینه‌ها و مخارجی را که هر يك از مسئولان و مجریان امر و اگذاری، تحت هر يك از عناوین موصوف فوق ملزم به پرداخت آن می‌شوند، بپردازد.»

۳- مطابق ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات مصوب خرداد ۱۳۷۵، اهمال یا تفریط مأمورین دولتی در هر لباس و هر مقامی که باشند، اگر موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد مستحق مجازات می‌باشد. ماده مزبور در خصوص تعذبات مأمورین دولتی نسبت به دولت به صورت مفصل چنین آورده است:

«هر يك از کارکنان و کارمندان و کارکنان ادارات و سازمانها یا نهادها یا شوراها و یا شهرداریها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضائی و به‌طور کلی اعضاء و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و یا سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر يك از سازمانها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده‌است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آنکه قصد تملك آنها را به نفع خود یا دیگری داشته‌باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا ۷۴ ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده‌باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه

دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون برای آن جایی منظور نشده یا در غیرمورد یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.»

برای تحقق عنصر مادی بزه تعدی مأمورین دولتی نسبت به دولت، بنابر ماده فوق‌الاشعار، کافی است از وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال، استفاده غیرمجاز شده باشد و یا با اهمال یا تفریط کارکنان دولت، اموال و وجوه دولتی مورد تضییع واقع شود. بنابراین اولاً جرم مزبور از جمله جرائم مقید است و احراز خسارت به دولت شرط است و بدون آن نمی‌توان کسی را تعقیب نمود ثانیاً در تحقق این جرم، به لحاظ عمومیت قسمت اخیر ماده، نیاز به عمد نیست و به عبارت دیگر از جرائم غیرعمدی است و عنصر روانی در این جرم خطاء یا تقصیر جزائی است. پس به صرف احراز رابطه سببیت بین فعل یا ترك فعل مأمور و خسارت وارده، بزه مذکور قابل تحقق است.

منظور از جعل حکم تعزیری و تقنین چنین جرمی، مجازات تمامی کارکنان دولتی خاطی است که مباشر تا یا به سبب، موجب تضییع اموال یا وجوه دولتی شده‌اند و استثناء کردن عده‌ای، آن‌گونه که در ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه آمده‌است، برخلاف قاعده است. ضمن اینکه به موجب اصل شخصی بودن جرم و مجازات، باید مجرم یا مأمور خاطی که مستحق مجازات است، خودش مجازات شود و صحیح نیست، آن‌گونه که در ماده ۲۴ آمده، دولت محکف به تحمل مجازات تعزیری کارمند خاطی گردد.

۴- براساس اصل ۱۹ قانون اساسی همه از حقوق مساوی برخوردارند. اقتضای تساوی حقوق مردم این است که در موارد مشابه همه از قاعده یکسان بهره‌مند گردند و حکم کلی در حق همه به صورت مساوی اعمال شود. به تعبیر حقوقدانان غربی در صورت قبول اصل تساوی، باید بپذیریم که بر مبنای قرارداد اجتماعی همه مسئولند

خاصه عمال دولت. لذاست که عرف قانون اساسی گرایان بر این استوار شده است که شناختن هرگونه مصونیت، خاصه مصونیت جزائی برای دولتمردان اساساً مطرود باشد. هیچ نمونه تاریخی نیز دیده نشده است که کشوری که بر مبنای دموکراسی مشروع پایه ریزی شده و طرفدار آزادی باشد، برای دولتمردانش معافیت از مسئولیت کیفری قائل شده باشد.^۱

به عبارت دیگر، تنها دسته ای از کارکنان دولتی را در امری، به هزینه دولت از مسئولیت مدنی و کیفری بیمه و از مجازات معاف نمودن، مسئله ای است که به سختی می توان آن را با اصول اساسی سازگار دانست بلکه به لحاظ تبعیض ناروا آن را برخلاف قانون اساسی باید محسوب نمود.

۵- بیمه، که مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی^۲ از بخشهای دولتی است و تاکنون خصوصی شدن بخشی از آن نیز مورد تصویب واقع نشده است، اهدافی را دنبال می کند که به موجب آن یا دولت اساساً خود را مسئول جبران خسارات می داند و یا در قرارداد بیمه، طرفین با قبول تعهداتی توافق بر اجرای آن می نمایند. اصل ۲۹ قانون اساسی چند امر را در تأمین اجتماعی و بیمه برای دولت تکلیف دانسته است که عبارتند از:

«بر خوردارى از تأمین اجتماعى از نظر بازنشستگی، بیکارى، پیری، از کار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبتهای پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقى است همگانی.

۱- رجوع شود به: دیز- پیکازو، مسئولیت کیفری دولتمردان، بارسلون، ۱۹۹۶، ص ۲۲.
(L.M.Diez-Picaze, La criminalidad de los gobernantes, Barcelona, Critica, 1996, p22.)
برگرفته از متن فرانسه آن در مجله حقوق سیاسی سال ۱۹۹۷ فرانسه، Olivier BEAUD, (traitement constitutionnel de l' affaire du sang contaminate, R.D.P-4, 1997).

۲- به موجب اصل ۴۴: ... بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، ...

دولت مکلف است از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای يك يك افراد کشور تأمین کند.

بنابراین بیمه عمده^۲ در مسائلی مورد توجه بوده است که برای مردم مستحق استفاده از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم ضروری است. نمونه دیگر چنین امری در بند ۴ اصل ۲۱ آمده است که مطابق آن: «ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست» از وظایف دولت است.

ماده ۲۷ قانون برنامه سوم توسعه در بیان فعالیت‌های بیمه‌ای اشاره دارد. در این ماده همان‌گونه که ملاحظه خواهد شد تنها در بند ج صددرصد هزینه بیمه، برعهده دولت قرار دارد و لاغیر. ماده ۲۷ به دو بخش بیمه همگانی و مکمل پرداخته و تعهدات و خدمات هر بخش را براساس ضوابطی که ذیل^۳ می‌آید تعیین نموده است:

الف - خدمات بیمه همگانی که با مشارکت بیمه شده، کارفرما (در صورت وجود کارفرما) و دولت (حسب تکالیف قانونی آن) تأمین می‌گردد شامل بیمه درمان، بازنشستگی، از کارافتادگی، بازماندگان و بیکاری است ...

ب - بخش مکمل بیمه‌های تأمین اجتماعی شامل خدماتی است که سطح بالاتری از خدمات بیمه همگانی را دربرمی‌گیرد یا خدمات جدیدی را ارائه می‌کند و یا هزینه بیشتری نسبت به تعهد بیمه همگانی تأمین می‌نماید. این بخش از خدمات بیمه‌ای براساس توافق بیمه شدگان و بیمه‌گر و با تعهد پرداخت هزینه توسط بیمه شده فعالیت نموده و گسترش می‌یابد.

ج - تأمین ۱۰۰٪ هزینه بیمه همگانی و مکمل جانبازان و درمان خاص آنها (خدمات ناشی از مجروحیت) برعهده دولت می‌باشد.

د - نیروی انتظامی به جهت نوع مأموریت خود موظف است ...

پرواضح است که در ماده ۲۴ برنامه سوم توسعه از تعهد بیمه‌ای کارمندان دولت

ذکری به میان نیامده است و این دولت است که همانند بند جیم ماده ۲۷ فوق‌الاشعار متعهد علی‌الاطلاق می‌باشد. درحالی که در امر واگذاری سهام، این اشخاص اداری هستند که مسئولند و باید مانند سایر مأمورین دولتی به وظیفه خود عمل کنند نه اینکه دولت مکلف باشد با چتر حمایتی خود خطاهای اداری آنان را به طور صددرصد بپوشاند.

۶- در مقایسه با قواعد مربوط به ضمان و مسئولیت مدنی عمال دولت، حکم ماده ۲۴ را تأسیس جدیدی باید دانست. به‌طورکلی حقوق مسئولیت مدنی در نظام ما مبتنی بر تقصیر است.^۱ علاوه بر مواد ۲۲۸ الی ۲۳۷ قانون مدنی در ائتلاف و تسبیب که از موجبات ضمان قهری می‌باشند، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹/۲/۷، بر مبنای تقصیر مقرر می‌دارد:

«کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسؤول جبران خسارات وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت به عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است و لی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.»

اصل ۱۷۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز در بحث از مسئولیت قضات، مشابه قاعده مذکور در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، ملاک مشخصی (در صورت تقصیر، کارمند مقصر و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می‌شود) ارائه داده است که آن را می‌توان به موارد مشابه تسری داد. به موجب اصل مزبور:

«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 به وسیله دولت جبران می‌شود، و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد.»

در بحث از ضمان و مسئولیت مدنی، برخلاف مسئولیت جزائی، اصولاً درجه تقصیر، اعم از تقصیر (یا خطای) عمدی و مسامحه بزرگ (dolus یا delit) و همچنین مسامحه کوچک یا خطای غیرعمدی^۱ یا اشتباه (culpa یا quasi-delit)، در حدود جبران خسارت و مسئولیت شخص مؤثر نیست^۲ و معاف نمودن عده‌ای به هزینه دولت، غیر عادلانه به نظر می‌رسد.

۷- از وظایف دولت است که بر حسن اجرای تمامی برنامه‌های خود نظارت نماید و هر حکومتی از طرق گوناگون اداری، قضائی و احیاناً شبه قضائی بر برنامه‌های اجرائی خود نظارت می‌نماید. لازمه نظارت هم وجود ضمانت اجراست. این امر در کشور ما نیز رایج است. راجع به طریق اداری نظارت، نمونه مشخص آن در خود برنامه سوم پیش‌بینی شده است، مانند حکم ماده ۱۲ که می‌گوید:

«به منظور هماهنگی، نظارت و کنترل فرآیند واگذاری و حسن اجرای مقررات این قانون «هیأت عالی واگذاری» به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارائی تشکیل می‌گردد.»^۳

۱- بند ۲ ماده ۴ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۲۹ می‌گوید: هرگاه وقوع خسارت ناشی از غفلتی بوده که عرفاً قابل اغماض باشد و جبران آن نیز موجب عسرت و تنگدستی واردکننده زیان شود، دادگاه می‌تواند میزان خسارت را تخفیف دهد. مطابق نظر دکتر کاتوزیان، تقصیر سنگین و سبک که در تقسیم حقوق روم آمده است در زبان حقوقی ما به اشتباه و تقصیر قابل تعبیر است (الزامهای خارج قراردادی، ج اول، مسئولیت مدنی، ش ۱۶۰).

۲- دکتر عبدالمجید قائم مقامی، حقوق تعهدات، ج ۱، نشر میزان، ۱۳۷۸، ص ۱۹۷.

۳- از باب اعمال تضمین‌های اداری در امر واگذاری، بند ج ماده ۱۴ مقرر نموده است که: «نظارت بر فرآیند واگذاری و ارائه گزارشهای نظارتی شش ماهه به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی، شامل تجزیه و تحلیلها، بررسی نقاط قوت و ضعف و بازخوردهای فرآیند و راهکارهای پیش برنده، به عهده هیأت عالی واگذاری است.»

تعیین دیوان محاسبات برای حسابرسی بودجه کل کشور از جمله طرق شبه

قضائی و نظارتی است.^۱

نظارت قضائی به دو صورت یکی از طریق دادگاههای دادگستری (اصول ۶۱،

۱۵۹ و ۱۷۰ قانون اساسی)^۲ و دیگری از طریق دیوان عدالت اداری (اصول ۱۷۰ و

۱۷۳ قانون اساسی)^۲ پیش‌بینی شده‌است.

با وجود ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه، ضمانت اجرای اداری و شبه قضائی

کمرنگ و قسمت عمده‌ای از نظارت قضائی و اعمال ضمانت اجراء از طریق دادگاهها،

که ممکن است با اعمال مجازات مؤثر در حق مجرم انجام بپذیرد، خنثی خواهد شد.

مگر اینکه دادگاهها با استحضار از چنین حکمی و به منظور پاسداری از اصل

شخصی بودن جرم و مجازات در حق خلافتکار از صدور رأی به جزای نقدی خودداری

نمایند. زیرا به موجب ماده ۱۷ قانون مجازات اسلامی مجازات بازدارنده، تأدیب یا

عقوبتی است که از طرف حکومت به منظور حفظ نظم و مراعات مصلحت اجتماع در

قبال تخلف از مقررات و نظامات حکومتی تعیین می‌گردد از قبیل حبس جزای نقدی

تعطیل محل کسب، لغو پروانه و محرومیت از حقوق اجتماعی و اقامت در نقطه یا نقاط

۱- مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی: دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای

دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده‌باشد دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته‌شود.

۲- به موجب اصل ۶۱: «اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاههای دادگستری است ...». بر مبنای اصل ۱۵۹: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاهها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.» اصل ۱۷۰ نیز می‌گوید: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌ها، دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

۳- به موجب اصل ۱۷۳: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

معین و منع از اقامت در نقطه یا نقاط معین و مانند آن. و بر مبنای ماده ۲۲ قانون مجازات اسلامی دادگاه می‌تواند در صورت احراز جهات مختلفه، مجازات تعزیری و یا بازدارنده را تخفیف دهد و یا تبدیل به مجازات از نوع دیگری نماید که مناسبتر به حال متهم باشد.

۸- با توجه به ایرادات یاد شده نتیجه‌ای که می‌توان از ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه به دست آورد این است که اولاً قبل از تغییر در اصول و قواعد مبنایی نمی‌توان اقدامات موردی را مفید فایده و منشاء تحول حقوقی به‌شمار آورد، ثانیاً چنین استثنائی برای مجریان و مسؤولان امر واگذاری سهام و مدیریت شرکتهای دولتی، که مصونیت آنان را از مسؤولیت مدنی و مسؤولیت کیفری (جزای نقدی...) به دنبال خواهد داشت، ترجیحی بلامرجه است و به لحاظ عدم موافقت با اصول کلی در تأثیر آن نیز باید تردید کرد.

البته مطلب به همین مقدار پایان نمی‌پذیرد. ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه را که در هر حال نهاد جدیدی در حقوق کشور ما به حساب می‌آید و تبلور اراده کنونی قانونگذار می‌باشد، از زوایای اجرائی نیز باید مورد مذاقه قرار داد و از طرفی رویه قضات را هم در برداشت از آن باید بررسی نمود. مهمتر اینکه در نظام حقوق کشورمان، لازم است آثار تسری احتمالی چنین حکمی را، به‌عنوان قاعده‌ای کلی، در حق سایر کارمندان دولت ارزیابی نمود و مسؤولیت دولت را با دیدی وسیعتر مورد بازنگری قرار داد. شاید اقدام اخیر قانونگذار، سرآغازی برای تحولات ضروری در مسؤولیت دولت گردد.