

وضعیت حقوقی همکاران داوطلب اداره در نظام حقوقی ایران

جعفر قاسمی* مرتضی نجابت خواه** فرهنگ فقیه لاریجانی***

چکیده

قانون مدیریت خدمات کشوری اشکال مختلف به کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی را مورد شناسایی قرار داده است. طبق این قانون، کارمندان دستگاه‌های اجرایی افرادی هستند که به موجب حکم یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار اداری در دستگاه‌های مذکور به خدمت گرفته می‌شوند؛ اما آنچه در این قانون به عنوان شکل متفاوتی از به کارگیری نیروی انسانی مورد اشاره قرار نگرفته، حالتی است که در آن بعضی افراد به عنوان «همکاران داوطلب اداره»، بنا به دعوت مقامات اداری و یا به صورت داوطلبانه در شرایط خاص به همکاری در حوزه تأمین نظم یا خدمات عمومی می‌پردازند. بر این اساس، بررسی وضعیت حقوقی این دسته از افراد شامل وضعیت مزد این افراد و مسئولیت مدنی ناشی از اعمال این اشخاص، از موضوعات مورد تحقیق و مطالعه در این مقاله هستند.

* کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر

jafarghasemi47@gmail.com

** استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر (نویسنده مسئول)

m.nejabatkhah@gmail.com

*** استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر

farhanglaw@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۶/۱۴ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۲/۲۲

واژه‌های کلیدی: استخدام، دستگاه اجرایی، قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمند دستگاه اجرایی، همکاران داوطلب.

۱. مقدمه

اگرچه همکاری داوطلبانه اشخاص در امور عمومی، از نظر فرهنگی و اجتماعی، سابقه دیرینه‌ای در جوامع مختلف و نیز ایران دارد، اما از حیث حقوقی، مفهومی دیرپا و بسط یافته در نظام حقوقی ایران به شمار نمی‌رود. در فرهنگ حقوقی بلک، «داوطلب» (Volunteer) این‌گونه تعریف شده است: «شخصی است که خدماتش را بدون هرگونه تعهد ضمنی یا صریح برای دریافت اجرت در ازای آن، ارائه می‌نماید.»^۱ در این باره، تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون اساسنامه جمعیت هلال‌احمر مصوب ۱۳۶۷،^۲ صراحتاً استفاده تمام وقت یا نیمه‌وقت از افراد داوطلب «خدمت افتخاری» در نهاد مذکور را مورد حکم قرار داده و در سایر مواد قانون یاد شده نیز همکاری داوطلبانه با نهاد مذکور را مکرراً مورد اشاره قرار داده است. این در حالی است که به موجب ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر گردیده، به کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی تابع «حکم یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار اداری» است. از این رو، جدای از به کارگیری در دو قالب استخدام رسمی و پیمانی که در ماده ۴۵ به عنوان روش‌های استخدام در دستگاه‌های اجرایی مورد شناسایی قرار گرفته، در تبصره ماده ۳۲ نیز به کارگیری افراد به صورت ساعتی یا کار معین تصریح شده و علاوه بر این، در ماده ۱۲۴ قانون مدیریت، از به کارگیری نیروی انسانی بر اساس قانون کار هم‌سخن به میان آمده است. با این توصیف، آنچه در تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون اساسنامه جمعیت هلال‌احمر مورد اشاره قرار گرفته است، بیانگر شکلی متمایز و متفاوت از اقسام به کارگیری نیروی انسانی موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری است. مقرر مذکور به همکاری خارج از قالب‌های شناخته شده استخدام عمومی و فعالیت به صورت داوطلبانه نیروی انسانی در جمعیت هلال‌احمر اشاره دارد. این قالب به کارگیری نیروی انسانی برای انجام امور عمومی در نهادهای اداری در ایران، سابقه حقوقی چندانی ندارد. لذا سؤال مهمی در این باره قابل طرح و پاسخگویی است: اینکه آیا

«همکاران داوطلب اداره» در زمره کارمندان و مقام‌های اداری قرار می‌گیرند و به تبع آثار قانونی مشابهی بر آن‌ها مترتب است؟ یا آنکه با توجه به اینکه در قانون مجازات اسلامی در مواد متعددی^۲، به جای به کارگیری اصطلاحات «مستخدم» یا «کارمند» از عنوان «مأمورین به خدمات عمومی» استفاده شده است؛ همکاران داوطلب اداره، می‌توانند در قالب مأمور به خدمت عمومی جای بگیرند؟

در این باره باید اشاره نمود که در حقوق فرانسه اگرچه ضابطه اصلی شناخت مقامات عمومی، ارتباط سازمانی است؛ به این معنا که صرف یک ارتباط کارکردی و ایفای وظیفه عمومی، به تنهایی باعث توصیف یک فرد به عنوان مقام عمومی نخواهد بود و بلکه فرد باید به نمایندگی از شخص حقوق عمومی عمل نماید که البته لازمه آن، منصوب شدن از سوی دولت است (زرگوش، ۱۳۸۹/الف: ۸۶)؛ با این حال، در رویه قضایی فرانسه هم مواردی از شناسایی حقوقی همکاری افراد خارج از شخص حقوق عمومی به طور داوطلبانه وجود دارد که از آن جمله می‌توان به دعوای «سن پریس» اشاره نمود. در این دعوی، فردی داوطلبانه اقدام به فرونشاندن آتش در یک کارناوال شادی در یک روستا که در اثر انفجار زود هنگام یک وسیله آتش‌بازی به وجود آمده بود، نمود و در آن دولت نسبت به زیان وارده مسئول شناخته شد. همچنین در دعوای «باتز - سر» همسر فردی که داوطلبانه برای نجات جان یک کودک، خود را به آب انداخته و غرق شده بود، موفق به دریافت غرامت گردید. این حکم در دعوای «گلارد» نیز تکرار شد که در آن فردی برای نجات خانمی که در گودال حفر شده در اراضی متعلق به یک مرجع محلی به درون چاه افتاد و آسیب دیده بود، اقدام نمود. علاوه بر این، بند ۲ ماده ۶۳ مجموعه قوانین کیفری فرانسه نیز به شناسایی نوعی دیگر از همکاری با دولت پرداخته و مقرر کرده است که افراد با برخی قیود و شرایط، مکلف می‌باشند که کسانی را که در خطر هستند یاری نمایند (زرگوش، ۱۳۸۹/الف: ۸۸-۸۹).

در حقوق ایالات متحده آمریکا نیز «همکاری داوطلبانه» برای خدمات عمومی و دولتی رایج است و معمولاً کارمندان ادارات و نهادهای دولتی یا مؤسسات غیرانتفاعی در خارج از ساعات موظف، در اموری غیر از صلاحیت قانونی خود، به عنوان داوطلب همکاری می‌نمایند (Singer, 2014: 2). در آمریکا، تشخیص ماهیت رابطه همکار

داوطلب با نهادهای عمومی، در سال‌های اخیر به طور جدی مورد بحث بوده است که از جمله می‌توان به رأی دادگاه تجدیدنظر در سال ۲۰۱۳ در پرونده مدل علیه شهر گیرالتار اشاره نمود. در این پرونده، دادگاه، آتش‌نشان‌های داوطلبی را که مزد ساعتی دریافت می‌نمودند، به این دلیل که «مجاز به کار بوده و متحمل کار» می‌شوند و طبق قانون معیارهای کار منصفانه (Fair labor standards Act)، با تعریف مستخدم یا کارمند منطبق هستند، به عنوان مستخدم قلمداد نموده و در نتیجه آن‌ها را مشمول حداقل دستمزد دانسته است (Gilliland, 2014:2)؛ این رأی در شرایطی صادر شده است که از یک سو، در حقوق ایالات متحده، وزارت کار - اگرچه مکرراً اهمیت فعالیت داوطلبانه برای سازمان‌های مدنی و خیریه را شناسایی نموده است - لکن افراد داوطلب را به عنوان «مستخدینی» که تحت شمول «قانون معیارهای کار منصفانه» قرار بگیرند، در نظر نگرفته است (Duffield & Jensen, 2013:1). از سوی دیگر، طبق اصلاحیه ۱۹۸۶ قانون معیارهای کار منصفانه، داوطلبانی که برای یک مؤسسه عمومی ارائه خدمت می‌نمایند، با در نظر گرفتن شرایط زیر کارمند قلمداد نمی‌شوند: اول اینکه شخص داوطلب، غرامت صدمات بدنی کار، هزینه‌های کار، سود معقول یا مزد مقرر برای خدماتی که داوطلبانه انجام می‌دهد، دریافت ننماید؛ و دوم اینکه خدمات داوطلبانه فرد از نوع مشابه خدماتی که در نهاد عمومی برای آن به کار گرفته شده است، نباشد (Gilliland, 2014:4).

جدای از این، این سؤال هم در نظام حقوقی کشور ما قابل طرح و تأمل است که آیا شناسایی این شکل از به کارگیری نیروی انسانی در حقوق ایران، به همکاری داوطلبانه نیروی انسانی در جمعیت هلال احمر محدود می‌شود و یا اینکه قانون‌گذار در موارد دیگری نیز به شناسایی این امر پرداخته است و در فرض شناسایی چنین شکلی از همکاری، آیا اعمال این دسته از افراد تابع ضوابط و مقررات مشخصی است؟ به عبارتی دیگر، آیا چنین افرادی بابت همکاری داوطلبانه خود، نظام پاداش و مجازات تعریف شده‌ای دارند؟ و اگر خساراتی جانی یا مالی به آن‌ها وارد شود، دولت در مقام جبران آن بر خواهد آمد؟ همچنین آیا این افراد در قبال اعمال خود، مسئولیت مدنی خواهند داشت و همانند مستخدمین قانونی، در صورتی که تقصیری متوجه این افراد

نبوده و مسئولیت ناشی از نقص وسایل اداری باشد، دولت مسئولیت اعمال آن‌ها را به عهده خواهد گرفت؟

بر این اساس، در این مقاله پس از بررسی مفهوم و مصادیق همکاران داوطلب، مبانی نظری به کارگیری چنین نیروهایی مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس، ابعاد حقوقی به کارگیری این افراد بررسی می‌شود.

۲. مفهوم و مبانی نظری به کارگیری همکاران داوطلب

در قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف مشخصی از «استخدام» ارائه نشده است؛ لکن در ماده ۷ از این قانون، شاخصه‌هایی را در مقام تعریف «کارمند دستگاه اجرایی» مورد اشاره قرار داده است که عبارتند از:

۱. ورود یا پذیرفته شدن یک فرد به خدمت.
۲. پذیرفته شدن یک فرد به خدمت بر اساس ضوابط و مقررات.
۳. پذیرفته شدن یک فرد به خدمت به موجب حکم (دستور کتبی) یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار.

۴. پذیرفته شدن یک فرد به خدمت به موجب حکم یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۹۹). با این وجود، با توجه به اینکه در ماده ۴۵ قانون مدیریت مقرر شده است که از تاریخ تصویب این قانون، دستگاه‌های اجرایی به یکی از دو روش رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی یا پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین صورت خواهد گرفت، به نظر می‌رسد که «استخدام» در مفهوم حقوقی و قانونی آن صرفاً شامل مواردی می‌شود که افراد به موجب حکم (دستور کتبی) یا قرارداد موضوع تبصره (۴) ماده ۴۵ قانون مدیریت (پیمان نامه) در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شوند؛ اما استخدام در مفهومی موسع می‌تواند عمومیت داشته و شامل تمام مواردی باشد که افراد برای ارائه یک خدمت عمومی با دستگاه‌های اجرایی و عمومی همکاری می‌نمایند که این همکاری می‌تواند یا در چارچوب یک قرارداد از پیش تعریف شده قانونی و در یک

مدت مشخص و یا برای انجام کاری معین باشد که در این باره، قراردادهای موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت یعنی قرارداد ساعتی یا کار معین مصادیقی از این نوع از همکاری نیروی انسانی با دستگاه اجرایی هستند و یا اینکه می‌تواند تابع یک قرارداد کتبی نبوده و افراد در پی یک دعوت صریح یا ضمنی دستگاه‌های عمومی به همکاری با آن‌ها بپردازند که البته این امر به نظر می‌رسد که جدای از شرایط اضطراری، حتی در شرایط عادی هم حسب نیاز دستگاه عمومی مثلاً در مواردی که عده و عده قانونی کافی وجود ندارد، می‌تواند صورت پذیرد. البته در رابطه با مورد اخیر این نظر که چنین افرادی را بتوان حتی جزء مستخدمین غیررسمی قلمداد نمود، قویاً رد شده است؛ این نظر وجود دارد که «مستخدم دولت را نمی‌توان کسی دانست که به هر شکل ممکن - خواه داوطلبانه و خواه اجباری - با دولت همکاری داشته و یا در خدمت دولت بوده باشد.» (موسی زاده، ۱۳۸۹: ۱۷۸-۱۷۷). به نظر می‌رسد با توجه به شاخصه‌های نظریه شماره ۷/۹۲/۲۵۴۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ اداره کل امور حقوقی و تدوین مقررات قوه قضاییه که در تعریف مؤسسه مأمور به خدمت عمومی بیان داشته: «مؤسسه‌ای است که تحت نظارت دولت عهده‌دار یک یا چند امر عمومی بوده و خدمات آن جنبه عام‌المنفعه دارد»، می‌توان همکاران داوطلب را در عداد مأمورین یک خدمت عمومی به شمار آورد (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۴۴).

با این توضیح، ابتدا به تبیین مفهوم و مصادیق «همکاران داوطلب» پرداخته و آنگاه به بررسی مبانی نظری به کارگیری افراد مذکور خواهیم پرداخت.

۲.۱. مفهوم و مصادیق همکاران داوطلب اداره

در مقررات اداره کار ایالات متحده، همکار داوطلب را شامل موارد زیر تعریف نموده‌اند:

۱. شخصی که ساعاتی را با یک انگیزه مدنی، خیریه یا انسان دوستانه، برای یک مؤسسه عمومی فعالیت می‌کند.
۲. افرادی که در ساعات مقرر، بدون تعهد استخدامی و بدون انتظار دریافت یا

دریافت ما به ازای خدمات، همکاری می‌نمایند.

۳. افرادی که به صورت رایگان و بدون فشار و اجبار بنا به پیشنهاد کارفرما، به

طور ضمنی یا صریح، به ارائه خدماتی می‌پردازند (Singer, 2014:3).

بنابراین به نظر می‌رسد که ارکان همکاری داوطلبانه با نهادهای عمومی و دولتی در حقوق آمریکا، فعالیت رایگان و بدون اجبار با انگیزه‌های مدنی و انسان دوستانه است.

اما در حقوق ایران، در تعریف همکاران داوطلب گفته شده است که این دسته، کسان و اشخاصی هستند که برای تحقق یک یا چند عمل به منظور برآوردن یک نیاز عمومی، داوطلبانه با اداره همکاری می‌کنند، ولی شکل این کمک‌ها و همکاری‌ها به گونه‌ای است که نمی‌توان آنان را به حساب مستخدمین و کارمندان اداره‌ها و مؤسسه‌های عمومی گذاشت (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۵). در این تعریف صرفاً به مواردی اشاره شده است که همکاران داوطلب به طور خودخوانده با اداره همکاری می‌نمایند و این در حالی است که در برخی موارد این اداره است که از افراد خارج از اداره بنا بر شرایطی دعوت به همکاری می‌نماید. لذا برخی، همکاران داوطلب را بر حسب معیار اجبار یا عدم اجبار به ایفای صلاحیت‌های عمومی، به همکاران فراخوانده و همکاران خودخوانده تفکیک نموده‌اند (زرگوش، ۱۳۸۹/الف: ۸۱).

۲.۱.۱. همکاران فراخوانده: این گروه، شامل افرادی می‌شوند که به حکم قانون، مکلف به انجام صلاحیت‌های منظور شده برای دولت یا انجام اقداماتی در راستای ایفای این صلاحیت‌ها، در مواردی همچون کمک به مصدومان، مشارکت در جنگ یا شورش‌های داخلی و دیگر وضعیت‌های اضطراری یا ارائه نظر کارشناسی حقوقی می‌شوند (زرگوش، ۱۳۸۹/۱: ۸۱). به طور مثال، در زمان جنگ یا آشوب‌های داخلی ممکن است نیروی نظامی یا انتظامی موجود نتوانند در مقابل دشمنان خارجی یا آشوبگران داخلی به نحو مطلوب و مؤثری به دفاع بپردازند، از این رو مسئولان کشور به ویژه مسئولان نظامی برای پیشبرد اهداف و امور جنگی ناگزیر از آن شوند که به بسیج نیروهای مردمی روی آورده و آن‌ها را به همکاری فرا بخوانند و یا اینکه از مردم

در پشت جبهه برای کمک به نیروهای مسلح دعوت به همکاری نمایند. همچنین ممکن است دولت حتی در زمان صلح، در موارد بروز حوادث غیرطبیعی و ناگهانی و شرایط اضطراری از نیروهای مردمی دعوت به همکاری و کمک نمایند. در برخی مدارس در ایالات متحده، ارائه خدمات اجتماعی اجباری^۴ یکی از شرایط تحصیل و در نهایت فارغ‌التحصیلی است؛ اگرچه مسئله ابتدای آن بر قانون اساسی و تعارض یا عدم تعارض آن با آزادی‌های فردی، چالشی جدی به شمار می‌آید (Smith, 2000: 173).

یکی از اشکال به کارگیری نیروی انسانی به صورت همکاران داوطلب، در سال‌های پیش از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، تدارک نیروهای مردمی در قالب «سازمان دفاع غیرنظامی» بوده است. در این باره، «قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی» در ۱۳۳۷/۹/۱۸ به تصویب مجلس شورای ملی و در ۱۳۳۷/۱۱/۱۸ به تصویب مجلس سنا رسیده بود که به موجب ماده یک آن مقرر شده بود «به منظور حفظ جان و مال افراد کشور از تعرضات هوایی و ایجاد علائق و همکاری متقابل بین افراد در تقلیل اثرات آن و همچنین تقویت روحی و ایجاد علائق و همکاری متقابل بین افراد در مواقع غیرعادی و اضطراری، سازمانی به نام سازمان دفاع غیرنظامی کشور وابسته به وزارت کشور تأسیس می‌گردد که در هر حال تحت نظر مستقیم استاندار و یا فرماندار انجام وظیفه می‌نماید». البته بعدها این قانون در ۱۳۵۱/۲/۲۶ اصلاح شد و این سازمان با کلیه دارایی و بودجه و کارکنان به نخست‌وزیری وابسته شد و سرپرست آن در جایگاه معاونت نخست‌وزیر قرار گرفت. در آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور که در ۱۳۵۱/۲/۲۷ به تصویب کمیسیون‌های داخلی مجلسین رسید، در ماده ۳ از اشکال دوگانه «خود حفاظت و خودیاری از نظر دفاع غیرنظامی» که شامل خودحفاظت و خودیاری فردی و خودحفاظت و خودیاری جمعی می‌شد، یاد شده بود که شکل دوم از آن به نوعی افاده همکاری فراخوانده در شرایط اضطراری را می‌نمود (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۷). بعدها در ۱۳۵۴/۲/۲۳ قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی به تصویب مجلسین رسید که به موجب ماده یک آن، سازمانی با عنوان «سازمان آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی» زیر نظر نخست‌وزیر شکل گرفت. از جمله اهداف شکل‌گیری این سازمان، ایجاد حداکثر آمادگی در مردم در مقابله با رویدادهای

اضطراری بیان شده بود که بنا به تعریف ماده ۳ این قانون، منظور از «اضطرار» عبارت از وضعی بوده است که تمامیت ارضی کشور، امنیت ملی یا زندگی عادی مردم در اثر اقدامات عناصر ضدملی داخلی یا دشمنان خارجی یا حوادث و سوانح غیرمترقبه طبیعی و بروز آفات به مخاطره افتد (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۸).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، طبق لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۹/۴/۴ شورای انقلاب، وظایف سازمان‌های دفاع غیرنظامی کشور و آمادگی و بسیج غیرنظامی در سازمان بسیج ملی ادغام شده و تمام تعهدات آن‌ها به سازمان مذکور منتقل گردید. سازمان بسیج ملی، سازمانی بوده که به منظور ایجاد، آموزش و بسیج ارتش بیست‌میلیونی جهت پیشگیری و مقابله با هرگونه تهدید و تجاوز نظامی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و سوانح طبیعی، زیر نظر فرمانده کل قوا تشکیل شد و بعدها طبق ماده ۲ لایحه قانونی دیگری که در ۱۳۵۹/۴/۱۹ به تصویب شورای انقلاب رسید، علاوه بر وظیفه «سازمان‌دهی و تجهیز کلیه داوطلبان متعهد برای مبارزه و دفاع در برابر تجاوز و تهدید و دخالت دشمنان خارجی و عوامل سرسپرده داخلی آنان»، وظیفه «تهیه طرح‌ها و برنامه‌های لازم جهت ایجاد آمادگی در مردم به منظور پیشگیری از بروز سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه و مقابله با آثار سوء ناشی از آن‌ها و هماهنگ کردن فعالیت‌های مربوطه در زمان اضطرار» را عهده‌دار شد. این سازمان بعدها به موجب قانون ادغام سازمان بسیج ملی (مستضعفین) در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۲۸ مجلس شورای اسلامی، تحت عنوان واحد بسیج مستضعفین در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ادغام شد و مسئولیت اداره و فرماندهی آن به سپاه پاسداران انقلاب اسلامی واگذار گردید (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۸-۱۹).

طبق ماده ۳۵ اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۶/۱۵ مجلس شورای اسلامی، «هدف از تشکیل واحد بسیج مستضعفین ایجاد توانایی‌های لازم در کلیه افراد معتقد به قانون اساسی و اهداف انقلاب اسلامی به منظور دفاع از کشور، نظام جمهوری اسلامی و همچنین کمک به مردم هنگام بروز بلایا و حوادث غیرمترقبه با هماهنگی مراجع ذی‌ربط می‌باشد.» عبارت انتهایی ماده مذکور که اشاره به «با هماهنگی مراجع ذی‌ربط» دارد، می‌تواند به نوعی بیانگر نوع همکاری بسیج با دولت که همکاری

از نوع فراخوانده شدن است، باشد؛ همچنان که در سال ۱۳۷۳ طرح بسیج واکسیناسیون فلج اطفال با مشارکت نیروهای بسیج مستضعفین صورت گرفت. مضافاً اینکه در ماده ۱۰ اساسنامه مذکور در بیان مأموریت‌های سپاه پاسداران که واحد بسیج مستضعفین یکی از اجزاء آن است، تأکید شده است مشارکت این نیروها در زمان صلح، «در عملیات امدادی به هنگام بروز بلایا و حوادث و انجام خدمات امدادی، آموزشی، تولیدی و جهاد سازندگی» باید «به درخواست دولت» صورت گیرد؛ ضمن اینکه این نیروها نباید آمادگی رزمی لازم را برای انجام مأموریت‌های خود از دست بدهند؛ بنابراین وظیفه واحد بسیج مستضعفین، منحصر به زمان جنگ نبوده و دولت می‌تواند برای رویارویی با دشواری‌هایی هم که در زمان صلح با آن مواجه می‌شود، این نیروی مردمی را به همکاری فرا بخواند.

همچنین شکل دیگری از همکاری داوطلبانه نیروهای مردمی به طور فراخوانده را در بند (۴) ماده ۴ طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲/۱/۲۳ هیئت‌وزیران می‌توان مورد اشاره قرار داد که «جلب مشارکت و همکاری‌های مردمی از طریق آموزش عمومی، ایجاد آمادگی، هدایت کمک‌های مردمی به نحو مطلوب و توزیع آن‌ها بین آسیب دیدگان، سازمان‌دهی و آموزش نیروهای داوطلب در شبکه مدیریت بحران» را یکی از راهکارهای اساسی برای مقابله با بحران‌ها برشمرده است. مشابه همین حکم در بند (ز) ماده ۶۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای، به عنوان وظیفه شورای اسلامی روستا نیز ذکر شده است.

۲.۱.۲. همکاران خودخوانده: این گروه از همکاران، کسانی هستند که قانون‌گذار برای آنان، تکلیفی در ایفای صلاحیت‌های عمومی ایجاد ننموده است، بلکه خود با درک شرایط، به شکلی داوطلبانه و بدون فراخوان از سوی دولت به ایفای صلاحیت‌های مذکور، اقدام می‌نمایند؛ البته همکاری آنان در صورتی قابل قبول خواهد بود که قوانین و مقررات موجود، به صراحت، آن‌ها را از ایفای این صلاحیت‌ها در شرایط مذکور باز نداشته باشد؛ مانند افرادی که در شرایط اضطراری، همچون آب‌گرفتگی‌های شدید معابر در سطح شهر، آتش‌سوزی جنگل‌ها، همچون یک امدادرسان و یا آتش‌نشان عمل

می‌نمایند (زرگوش، ۱۳۸۹/الف: ۸۱). همچنین، گروه ساکنان یک محل که هنگام جنگ یا بروز یک رویداد مهم، اداره امور محل را خود به دست می‌گیرند و در عمل جانشین سازمان‌های اداری می‌شوند که به علت بروز حادثه، محل را ترک گفته‌اند. این اشخاص هیچ عنوان و سمت رسمی و قانونی برای اموری که انجام می‌دهند، ندارند ولی همکاری آن‌ها برای تأمین مصالح عمومی در آن هنگام، لازم است. به نظر می‌رسد این همکاری‌ها در قالب حقوقی مشخصی نمی‌گنجد و تا هنگامی که اداره با آن مخالفت نکرده است، پذیرفتنی و بجا است. ولی هرگاه اداره با دخالت و همکاری اشخاصی که در رابطه با اداره هستند، مخالفت کند، در این فرض دخالت و همکاری همکاران داوطلب، دیگر غیرقانونی بوده و طبق قانون قابل تعقیب خواهد بود (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۶).

۲.۲. مبانی نظری به کارگیری همکاران داوطلب

آثار و نتایج به کارگیری همکاران داوطلب در خدمات عمومی، متعددند. پژوهشی در ایالات متحده در این زمینه بیان می‌دارد که بیش از ۵۰ درصد مدیران بخش عمومی باور دارند که به کارگیری داوطلبان، موجب صرفه‌جویی در هزینه‌ها و بازدهی بیشتر در تلاش‌های سازمانی می‌گردد و به خدمات عمومی ارزش بخشیده و باعث توازن اجتماعی و اعتماد عمومی می‌شود. همچنین به کارگیری همکاران داوطلب، روش مناسبی برای به میدان آوردن همکاری‌های عمومی در عرضه اقدامات دولتی و غیرانتفاعی و فرآیند اتخاذ تصمیمات اداری است. علاوه بر این گفته شده که به کارگیری داوطلبان در خدمات عمومی به کیفیت و ظرفیت خدمات برنامه‌ای می‌افزاید و جدیت و منابع بیشتری برای خدمت عمومی فراهم می‌کنند؛ داوطلبان در بحران‌ها و به ویژه زمانی که اوج نیاز و فشار کاری برای نهادهای عمومی وجود دارد، نیروی کار عادی را تکمیل می‌کنند؛ همچنین داوطلبانی که آموزش دیده و باتجربه‌اند، منبع آماده‌ای برای متقاضیان استخدام به شمار می‌روند؛ و نهایتاً اینکه داوطلبان، اغلب خدماتی را که خارج از چارچوب صلاحیت عادی مستخدمین دولت است، تأمین می‌نمایند (Young,

(2004:4-5).

بنابراین استفاده از ظرفیت‌های نیروی انسانی خارج از چارچوب قانونی آن، در راستای تأمین هرچه مطلوب‌تر خدمات عمومی خواهد بود که یکی از وظایف دولت است و این امر زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که دولت در شرایط اضطراری قرار گرفته و در نتیجه نتواند با نیروی موجود خود جریان امور را به نحو صحیحی اداره نماید. با این توضیح، در این بند، ابتدا خدمت عمومی را به عنوان یکی از مبانی به کارگیری همکاران داوطلب (الف) و سپس اضطرار را به عنوان توجیهی برای این امر (ب) مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۲.۲.۱. **خدمت عمومی:** از نظر لئون دوگی، خدمت عمومی، فعالیت عام‌المنفعه‌ای است که برای تحقق و توسعه وابستگی متقابل اجتماعی ضروری است و به طور مستمر زیر نظر حکومت‌کنندگان ارائه می‌شود. بر این اساس، خدمت عمومی به مفهوم سازمانی به معنی یک سازمان و یک دستگاه اداری یعنی مجموعه‌ای از کارمندان و ابزارها، امکانات، تجهیزات مادی برای انجام یک وظیفه خاص است. معمولاً خدمت عمومی مستقیماً توسط شخص حقوقی عمومی و یا سازمان اداری ارائه می‌شود؛ لذا این سؤال می‌تواند مطرح شود که آیا نهادهای خصوصی نیز می‌توانند فعالیت‌های عام‌المنفعه داشته و مبادرت به ارائه خدمت عمومی نمایند؟ شورای دولتی فرانسه چند سال پس از تأیید اینکه نهادهای خصوصی می‌توانند فعالیت‌های عام‌المنفعه داشته باشند، در رأی مورخ ۱۳ مه ۱۹۳۸ این مطلب را به رسمیت شناخته است که یک نهاد خصوصی (صندوق بیمه اجتماعی پایه یا همگانی) می‌تواند به ارائه یک خدمت عمومی بپردازد (خدمت بیمه‌های اجتماعی). این رأی به نهادها و اشخاص حقوق خصوصی که قراردادی با اداره ندارند، اجازه می‌دهد که مبادرت به فعالیت‌هایی نمایند که معمولاً در صلاحیت اشخاص حقوق عمومی است. امروزه در فرانسه چنین آراییی افزایش یافته و در حوزه‌های متعددی صادر شده‌اند از جمله کمیته‌های سازمان‌دهی نظام‌های حرفه‌ای، گروه‌های دفاع علیه مخالفان فرهنگ، مراکز استانی مبارزه علیه سرطان، مراکز فنی صنعتی، فدراسیون‌های ورزشی یا مؤسسات خصوصی مربوط به ساخت‌وساز و

مدیریت مسکن و (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۴۴). شورای دولتی همچنین، نظام حقوقی این نهادها را مشخص کرده است. از نظر شورای مذکور، تصمیمات انفرادی این نهادها در موارد استثنایی و هنگامی که از امتیازات قدرت عمومی استفاده می‌نمایند از اعمال و تصمیمات اداری است. لذا برای رسیدگی به دادخواست‌های مربوط به مسئولیت قهری یا خارج از قرارداد علیه چنین نهادهایی، در صورتی که خسارت مورد ادعا در پی اجرای یکی از امتیازات قدرت عمومی به بار آمده باشد، دادرسی اداری صلاحیت خواهد داشت (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۴۵).

خدمت عمومی در معنای ماهوی یا کاربردی آن، به معنی عمل دارای ویژگی و هدف نفع عمومی یا یک فعالیت عام‌المنفعه است و عملی به منظور کسب سود شخصی نیست. با این تعبیر از خدمت عمومی، اگرچه همه فعالیت‌های مربوط به وظایف و تکالیف سنتی دولت از قبیل دادگستری، امور نظامی و دفاعی، سلامت عمومی و غیره، از جمله خدمات عمومی هستند. لکن با توجه به تحولات اخیر، چه بسا باید پذیرفت که بسیاری از امور و فعالیت‌های اجتماعی (مانند آموزش و پرورش و بهداشت عمومی) که در گذشته جنبه خصوصی داشتند و امروزه از دست افراد خارج گردیده و جنبه عمومی پیدا کرده‌اند، ممکن است در آینده، جنبه عمومی خود را از دست بدهند و جزء امور خصوصی قرار گیرند و دولت خود را از اداره آنها رها سازد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۱: ۲۶۵-۲۶۶).

دولت در ارائه خدمت عمومی مسئولیت دارد و به همین علت، شورای دولتی فرانسه پذیرفته است که ابتکار یک فرد در انجام یک عمل جهت انجام دادن خدمت به مردم را هم باید در زمره خدمت عمومی در نظر گرفت و بر اساس اصل مسئولیت دولت مبنی بر تأمین خدمات عمومی، حق دریافت غرامت به کسانی که به صورت داوطلبانه در انجام یک خدمت عمومی شرکت می‌کنند را باید مورد شناسایی قرار داد (رحیمی، ۱۳۸۷: ۸۳). شورای دولتی در دعاوی «سن»، «باتز»، «گیلارد»، «لفبر» و «کوهن» با تکیه بر همین نظریه و بدون نیاز و امکان اثبات خطا، دولت را ملزم به پرداخت غرامت به زیان‌دیده نموده است (زرگوش، ۱۳۸۹/ب: ۳۵۴-۳۵۵).

برخی حقوقدانان فرانسوی و از جمله آنها، لویی رولاند، اصولی را به عنوان

اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی مورد شناسایی قرار داده‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۵۵) که این اصول را می‌توان پایه و اساس حقوق اداری به شمار آورد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۷: ۴۰). برابری و بی‌طرفی در برابر خدمات عمومی، تداوم یا استمرار خدمات عمومی، انطباق یا سازگاری خدمات عمومی و تقدم خدمات عمومی، مهم‌ترین اصول حاکم بر خدمات عمومی هستند که برخی از این اصول را هم می‌توان به نوعی در راستای توجیه به کارگیری افراد خارج از اداره به عنوان همکاران داوطلب دانست. به طور مثال، اصل تداوم یا استمرار خدمات عمومی، بیانگر این مهم است که خدمات عمومی به جهت لزوم و ضرورت پاسخگویی مداوم به نیازهای عمومی تعطیل‌بردار نبوده و مقامات عمومی و اداری به موجب این اصل مکلف هستند که تداوم خدمات اداری را به نحو مناسبی تضمین نمایند؛ زیرا این امور و فعالیت‌ها مربوط به عموم جامعه و نیازهای روزمره مردم است و هرگونه قطع و وقفه در خدمات عمومی در زندگی مردم موجب ایجاد اضطراب و برهم خوردن آرامش آن‌ها می‌شود (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۸: ۲۰۱-۲۰۲). همچنین به موجب اصل تقدم خدمات عمومی، در راستای اجرای خدمات عمومی و همگانی توسط دولت، دولت باید از امتیازات ناشی از قدرت عمومی و یا امتیازات ناشی از حقوق عمومی بهره‌مند باشد. این امتیازات لازمه اجرا و انجام وظایف و تکالیف دولت است؛ زیرا هدف از اعمال و وظایف دستگاه اداری، حفظ منافع و مصالح عمومی و ارائه خدمات عمومی است. به موجب این اصل «چون خدمات عمومی متعلق به عموم جامعه است و منافع آن غاید تمام افراد می‌شود، قانون‌گذار برای حفظ منافع عمومی در برابر منافع خصوصی، برای دولت حق تقدمی قائل شده و به آن امتیازاتی داده است که هیچ شخصی جز او حق استفاده از آن‌ها را ندارد.» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۱، ۲۷۰). «در حقیقت هدف از وضع این امتیازات و سایر قواعد خاص حقوق اداری آن است که دولت قدرت لازم را برای پیشبرد هدف‌های عمومی داشته باشد و بتواند وظایف خود را که به منافع همگانی مربوط است به گونه مطلوبی انجام دهد و سازمان‌های عمومی نیز بتوانند به طور منظم به انجام وظایف خود ادامه دهند» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۱: ۲۳۹).

با توجه به آنچه گفته شد، اصل استمرار و تداوم خدمات عمومی می‌تواند متضمن

این مهم باشد که وقتی دستگاه‌های اداری نمی‌توانند خدمت عمومی را به نحو جامع و مناسبی ارائه نمایند، خاصه در زمانی که کشور در شرایط اضطراری و استثنایی به سر می‌برد و یا نیروی انسانی کافی در اختیار ندارد، دولت می‌تواند از نیروی انسانی خارج از بدنه دستگاه‌های اداری به این منظور استفاده نماید؛ چراکه طبق اصل تقدم خدمت عمومی، حفظ منافع و مصالح عمومی از اهمیت و تقدم زیادی برخوردار است و دولت باید بتواند وظایف خود را که به منافع عمومی مربوط است، به گونه مطلوبی انجام دهد که این امر می‌تواند متضمن به کارگیری نیروی انسانی خارج از بدنه دولت و در قالب همکاران داوطلب نیز باشد. در چنین مواردی به نظر می‌رسد که دولت باید برخی امتیازات حقوق عمومی را برای اعمال و خدماتی که از ناحیه چنین مستخدمینی دریافت می‌نماید، قائل گردد.

۲.۲.۲. شرایط اضطراری: در ماده یک قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور مصوب ۱۳۵۱، مبنای شکل‌دهی سازمان دفاع غیرنظامی کشور به عنوان سازمانی که درصدد به کارگیری همکاری همکاران داوطلب با دولت بوده، «حفاظت جان و مال مردم و مؤسسات و تأسیسات و منابع مختلف ثروت‌های ملی در برابر حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه و حملات هوایی و استعمال هرگونه سلاح و اثرات ناشی از آن در زمان صلح و جنگ و همچنین تقویت و حفاظت روحی افراد و تحکیم علاقه به همکاری متقابل بین آن‌ها» ذکر شده است که تا اندازه زیادی مشابه مفاد ماده یک قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی کشور مصوب ۱۳۳۷ است. در این ماده نیز شکل‌گیری این سازمان مبتنی بر این هدف بوده است که سازمان مذکور به «حفظ جان و مال افراد کشور از تعرضات هوایی و حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه و تقلیل اثرات آن و همچنین تقویت روحی و ایجاد علائق و همکاری متقابل بین افراد در مواقع غیرعادی و اضطراری» پردازد. ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور مربوط به وظایف و تشکیلات مصوب ۱۳۵۱ در تعریف «زمان اضطرار» بیان داشته است که «زمان اضطرار از نظر دفاع غیرنظامی عبارت از زمانی است که بر اثر وقوع هر نوع حملات هوایی یا زمینی یا دریایی و آثار ناشی از آن‌ها یا

حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه حیات و منافع اجتماعی و ملی به مخاطره افتد و توده مردم و ثروت‌های ملی مورد تهدید قرار گیرد» (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۷).

در ماده یک قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی مصوب ۱۳۵۴ نیز، مبنا و هدف از تشکیل سازمانی با عنوان «سازمان آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی»، ایجاد حداکثر آمادگی در مردم در مقابله با رویدادهای اضطراری بیان شده و طبق ماده ۲ این قانون مقرر شده بود که در زمان اضطرار برای حفظ ادامه حیات مردم و منافع ملی در زمان صلح و جنگ و همچنین پشتیبانی از نیروهای مسلح در زمان جنگ به منظور تأمین حداکثر توانایی و بسیج غیرنظامی دولت مکلف است به میزان مورد احتیاج از تمام نیروی انسانی و امکانات و منابع کشور با حفظ حقوق صاحبان آن‌ها استفاده کند. بنا به تعریف ماده سه این قانون، منظور از «اضطرار» عبارت از وضعی بوده است که تمامیت ارضی کشور، امنیت ملی یا زندگی عادی مردم در اثر اقدامات عناصر ضد ملی داخلی یا دشمنان خارجی یا حوادث و سوانح غیرمترقبه طبیعی و بروز آفات به مخاطره افتد. در ماده یک لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۹ شورای انقلاب هم یکی از اهداف تشکیل این سازمان «ایجاد آمادگی‌های لازم در مردم برای مقابله با آثار ناشی از وقوع سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» بیان شده است (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۸).

همچنین بند ۶ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، «برنامه‌ریزی و هماهنگی جهت سازمان‌دهی و آموزش کلیه تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران» را در فهرست وظایف این سازمان ذکر کرده است. در بند (الف) ماده ۱ قانون مذکور، اگرچه به جای اصطلاح اضطرار از «بحران» استفاده شده و در تعریف آن گفته شده که: «شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به‌جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) به‌طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌گردد و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد»، اما همچنان که مشاهده می‌شود در ذیل آن به ضرورت اقدامات اضطراری به عنوان مبنای اقدامات این سازمان

اشاره شده است.

بدین ترتیب، همچنان که از مقررات فوق برمی‌آید بروز شرایط اضطراری، مبنا و دلیل توجیه‌کننده‌ای برای استفاده دولت از نیروی انسانی خارج از بدنه دولت به شمار می‌آید؛ چراکه فرض بر این است که اساساً دولت در شرایط طبیعی و عادی، خود از عهده انجام تکالیف و مسئولیت‌های قانونی خود برمی‌آید و این شرایط اضطراری و غیرمترقبه است که ممکن است دولت را در معرض مشکلات و بحران‌های جدی در مسیر ارائه خدمات عمومی قرار داده و جریان مستمر خدمت عمومی را دچار وقفه و اختلال سازد.

اگرچه در بیان مفهوم اضطرار گفته شده که اضطرار به موردی گفته می‌شود که شخص، برای مصون ماندن از ضرری که زیان دیده مسئول آن نبوده است، به‌ناچار به او خسارت می‌زند؛ به بیان دیگر، اضطرار وضع کسی است که جز با صدمه زدن به مال یا حق دیگری، نمی‌تواند از خطری که او را تهدید می‌کند بپرهیزد و در این اضطرار ناچار است (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۳۲۰)؛ اما باید اشاره نمود که طبق مقررات فوق، اضطرار ممکن است در مواردی نیز واقع شود که دولت برای مصون ماندن جامعه از ضرر و در جایی که حیات و منافع اجتماعی و ملی به مخاطره می‌افتد و توده مردم و ثروت‌های ملی مورد تهدید قرار می‌گیرد، ناگزیر از آن می‌شود که به اشخاص خصوصی خسارت وارد نماید و بدین ترتیب جامعه و کشور را از خطری که آن‌ها را تهدید می‌کند، نجات دهد که در چنین حالتی ممکن است با توجه به وضعیت خاصی که حادث شده، نیروهای مردمی و داوطلب نیز به کمک دولت بشتابند. در چنین مواردی چون عمل صورت گرفته توسط این اشخاص، یک عمل ضداجتماعی نیست، فرض تحقق تقصیر منتفی است (قاسم‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۴۱). همچنین بیان شده است که چون اقدام از روی خیرخواهی و به منظور حفظ مصالح عامه است، مشمول قاعده احسان نیز خواهد بود (محقق داماد، ۱۳۷۶: ۲۷۵-۲۷۴).

اما به نظر می‌رسد که در چنین موردی باید برای رفع مسئولیت مدنی و قائل نشدن تقصیر برای اشخاصی که در مقام همکاری با دولت در شرایط اضطراری اقداماتی را انجام می‌دهند، بین حالتی که دولت از چنین نیروهایی دعوت به همکاری نموده و

آن‌ها را برای کمک به خود در این‌گونه شرایط آماده‌سازی نموده است و حالتی که اشخاص بدون هیچ زمینه و دعوت قبلی از سوی دولت و بدون هیچ تخصص و آمادگی کافی مبادرت به اقداماتی برای رفع شرایط اضطراری می‌نمایند و چه‌بسا ممکن است به دلیل تعدی و تفریط منجر به تشدید شرایط اضطراری به وجود آمده و آثار ناشی از آن بشوند، تفاوت قائل شد. ماده ۱۵۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ نیز در همین راستا در تبیین مسئولیت یا عدم مسئولیت جزایی افرادی که در چنین شرایطی به کمک دیگران می‌شتابند، تفکیک دیگری را مورد اشاره قرار داده و مقرر می‌دارد که «هر کس هنگام بروز خطر شدید فعلی یا قریب‌الوقوع از قبیل آتش‌سوزی، سیل، طوفان، زلزله یا بیماری به منظور حفظ نفس یا مال خود یا دیگری مرتکب رفتاری شود که طبق قانون جرم محسوب می‌شود قابل مجازات نیست مشروط بر اینکه خطر را عمداً ایجاد نکند و رفتار ارتكابی با خطر موجود متناسب و برای دفع آن ضرورت داشته باشد.» بر طبق این ماده، خطر واکنش اشخاص در شرایط اضطراری را ضروری و مشروع می‌کند که فعلیت داشته و وقوع آن نزدیک باشد. همچنین این خطر در صورتی واکنش زیان‌بار را مشروع می‌کند که به‌وسیله مضطر ایجاد نشده باشد.

۳. ابعاد حقوقی اعمال همکاران داوطلب

در مواردی که همکاران داوطلب به یاری دستگاه‌های عمومی می‌آیند، تصمیمات و اقداماتی که از سوی آن‌ها صورت می‌گیرد، ممکن است آثار حقوقی را در پی داشته باشند که در چنین مواردی این سؤال پیش می‌آید که مسئولیت ناشی از اعمال آن‌ها تابع چه قواعدی خواهد بود؟ همچنین این سؤال مطرح است که آیا اقدامات این افراد، خصوصاً در مواردی که آن‌ها در معرض برخی هزینه‌های مالی قرار می‌گیرند، می‌تواند متضمن حمایت مالی از سوی دولت قرار گیرد و یا اینکه اقدامات آن‌ها را باید تابع قاعده احسان و از روی تبرع و بدون هرگونه جبرانی دانست؟ این موضوع زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که در شرایط اضطراری، کارکنان سازمان‌های اداری به علت بروز حادثه‌ای، منطقه‌ای را ترک می‌نمایند و افرادی به طور داوطلبانه، اداره امور آن منطقه را به دست می‌گیرند و در عمل جانشین سازمان‌های اداری می‌شوند. با این

توضیح، در ادامه، ابتدا به این موضوع می‌پردازیم که آیا در مواردی که همکاران داوطلب اقداماتی را انجام می‌دهند، مزد یا جبران خاصی می‌تواند به آن‌ها تعلق گیرد و سپس این موضوع بررسی می‌شود که اگر اعمال مستخدمین مزبور خساراتی را به دیگران وارد نماید، مسئولیت مدنی ناشی از اعمال مزبور تابع چه قواعد و مقرراتی خواهد بود؟

۳.۱. وضعیت مزد همکاران داوطلب

همان‌طور که گفته شد همکاری داوطلبانه با دستگاه‌های عمومی و دولتی، اساساً مشمول پرداخت حداقل حقوق و دستمزد نمی‌شود و جنبه تبرعی دارد. اساس اقدامات داوطلبانه افراد در امور عمومی، رضایت فرد است و مبنای آن تأمین حس مشارکت شهروندان در امور عمومی است. در ایالات متحده طبق اصلاحیه سال ۱۹۸۶ قانون معیارهای کار منصفانه، داوطلبان ارائه خدمات در نهادهای عمومی، مستخدم محسوب نشده و مشمول پرداخت حداقل حقوق مقرر و اضافه‌کار نمی‌شوند (Gilliland, 2014:4)؛ این در حالی است که به نظر می‌رسد در نظام حقوقی ایران در مواردی به موجب قوانین و مقررات، وضعیت مزد همکاران داوطلب مشخص شده است؛ از آن جمله در ماده ۴۱ اساسنامه سپاه پاسداران در رابطه با همکاری نیروهای بسیج مستضعفین مقرر شده است که «اعضای عادی و فعال از پرسنل کادر ثابت نبوده و حقوق ثابت دریافت نخواهند کرد.» در ماده ۲۲ قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران نیز اگرچه مقرر شده است: «خدمت در جمعیت افتخاری است، مگر در مورد پست‌هایی که بنا به دلایل اداری و تشکیلاتی و یا به موجب قوانین و مقررات کادر ثابت و حقوق‌بگیر لازم داشته باشد.» با این حال در تبصره الحاقی به ماده مذکور مقرر شده است: «پرداخت هرگونه وجهی تحت هر عنوان به امدادگران و داوطلبانی که با اختیار خود و با تکمیل فرم خدمت داوطلبانه با جمعیت همکاری می‌نمایند، مشمول قوانین کار و تأمین اجتماعی نیست و دعاوی آنان در هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما و دیوان عدالت اداری قابل طرح نیست...» به این ترتیب

اگرچه قانون‌گذار قائل به داوطلبانه بودن همکاری داوطلبان بوده، لکن به نظر می‌رسد اقدامات این همکاران فراخوانده یا خودخوانده را اصولاً تبرعی ندانسته و اساس استحقاق دریافت مزد برای این اقدامات را مورد شناسایی قرار داده است؛ اگرچه چنین پرداختی را ثابت قلمداد نموده و یا پرداخت و جوهی به این افراد را موجب برقراری رابطه مزدبگیری ندانسته است.

بر این اساس به نظر می‌رسد که در رابطه با استحقاق اینچنین افرادی به دریافت مزد از سوی دولت در قبال اقداماتشان بتوان موضوع را به نوعی در چارچوب نهاد اجاره اشخاص که در حقوق خصوصی مورد شناسایی قرار گرفته است، بررسی نمود. اجاره را عقد تملیک عمل یا منفعتی معین در برابر عوض معلوم تعریف نموده‌اند (بحرانی، ۱۳۸۰: ۵۳۲). اگر مورد اجاره، کار انسانی باشد، به آن اجاره اعمال یا اجاره ذمه می‌نامند. در این نوع اجاره، پرداخت‌کننده عوض را مستأجر و تسلیم‌کننده نیروی کار را اجیر یا مستأجر (به فتح جیم) گویند (الفقه الاسلامی، ۱۳۷۹: ۳۸۳۷). در قانون مدنی نیز مواد ۵۱۲ تا ۵۱۷ به موضوع «اجاره اشخاص» اختصاص یافته است. در مواد مذکور، اجاره اشخاص در دو قسم تعریف شده است: اجاره خدمه و کارگران از هر قبیل و اجاره متصدیان حمل و نقل اشخاص یا مال التجاره اعم از راه خشکی یا آب یا هوا. طبق ماده ۵۱۴، «خادم یا کارگر نمی‌تواند اجیر شود مگر برای مدت معینی یا برای انجام امر معینی». به نظر می‌رسد که طبق مواد قانونی مذکور، عقد اجاره تابع توافق قبلی مستأجر و اجیر است و نمی‌توان در مواردی که هیچ‌گونه توافق قبلی شکل نگرفته است، اشخاص را در قالب عقد اجاره به کار گرفت. با این حال به نظر می‌رسد که در مواردی که بدون توافق قبلی، شخصی بنا به درخواست دیگری، عملی را برای او انجام می‌دهد، در چارچوب ماده ۳۳۶ قانون مدنی و در قالب استیفاء از عمل غیر، شخص مستحق اجرت‌المثل عملش می‌شود؛ البته در صورتی که آن عمل و کار از اعمالی باشد که عرف برای انجام آن، مزد و پاداش قائل باشد و عامل هم به قصد تبرع آن را انجام نداده باشد. این بدان معناست که اگر شخص به قصد تبرع و احسان انجام داده باشد، مستحق مزد و پاداشی نمی‌شود هرچند که درخواست‌کننده منظورش دادن مزد باشد (موسوی خمینی، ۱۳۷۵: ۱۲۵). در رابطه با همکاران داوطلب نیز در مواردی که این

افراد بنا به درخواست دولت یا به طور داوطلبانه به یاری دولت می‌شتابند، چنانچه اداره به عنوان آمر از عمل آن‌ها منتفع شده باشد، باید پذیرفت که در نتیجه همکاران داوطلب مستحق اجرت‌المثل هستند. در این باره اگرچه حکم ماده ۳۳۶ قانون مدنی مقید به امر دیگری - یعنی امر استیفاء کننده- شده است، اما به نظر می‌رسد که درخواست عمومی اداره یا فراخوان نیز می‌تواند مصداق ماده ۳۳۶ باشد؛ مانند اینکه در اطفاء حریق یک ساختمان، سازمان آتش‌نشانی، شهرداری و سایر نهادهای عمومی، برای کمک به مهار آتش یا تخلیه محل، از افراد داوطلب، درخواست کمک نمایند. استدلالی که در این خصوص می‌توان مطرح نمود این است که در مواردی هم مانند مواد ۲، ۳ و ۴ قانون کار، قانون‌گذار از عبارت «درخواست» استفاده نموده و حال آنکه منظور وی امر و نظارت بوده است (عراقی، ۱۳۸۹: ۱۲۴).

البته در اینجا این اشکال قابل تأمل می‌تواند مطرح شود که با توجه به قاعده عدم صلاحیت، از آنجا که قانون‌گذار صلاحیت اقدامی اداری را برای مرجع اداری در نظر گرفته، آیا وی می‌تواند اقدام به درخواست همکاری از اشخاص خارج از اداره نماید و در چنین حالتی آیا می‌توان شخص را مستحق دریافت اجرت‌المثل دانست؟ در این باره باید به مبانی به‌کارگیری همکاران داوطلب اداره برگشت و استدلال نمود که اصل ارائه خدمات عمومی می‌تواند اقتضای آن را داشته باشد که مرجع اداری در مواقع بحرانی و اضطراری، چنانچه نیروی کافی برای حل و رفع آن نداشته باشد، می‌تواند از نیروی خارج از اداره کمک بخواهد و در این رابطه قاعده فقهی «الضرورات تبیح المحظورات» مبنایی برای رفع محذور قانونی مبنی بر قاعده عدم صلاحیت قلمداد می‌شود. البته تعیین اجرت‌المثل در چنین مواردی منوط به حکم و اجازه قانون‌گذار خواهد بود و قانون‌گذار باید چنین جبرانی را منظور نماید.

اما اشکال قابل تأمل دیگر این است که اگر شخص داوطلب بدون درخواست همکاری از ناحیه مرجع اداری و در زمان غیبت وی و بدون اجازه قبلی قانون‌گذار عمل نماید، یعنی از ناحیه مرجع اصل ارائه‌کننده خدمت عمومی هیچ امر و درخواستی وجود نداشته باشد، آیا می‌تواند مستحق دریافت اجرت‌المثل باشد؟ در این باره با استفاده از قواعد حقوق خصوصی به نظر می‌رسد که اگر قصد تبرع وجود نداشته باشد،

می‌توان چنین اقدامی را مانند ایفای دین از ناحیه غیرمدیون بدون اجازه از مدیون دانست که چون در این حالت اجازه‌ای نه از ناحیه مقام اداری و نه از ناحیه قانون‌گذار وجود دارد، شخص داوطلب حق رجوع به مرجع اداری برای مطالبه اجرت‌المثل نخواهد داشت و برقراری هرگونه اجرتی تنها با اذن قانون‌گذار امکان‌پذیر خواهد بود.

۳.۲. مسئولیت مدنی ناشی از اعمال همکاران داوطلب

امروزه دولت در برابر اقداماتی که کارکنان وی انجام می‌دهند، مسئول شناخته می‌شود و نمی‌تواند خود را مصون بداند. در این باره گفته شده، «قبول نظریه مسئولیت مدنی دولت و شناختن دولت به عنوان شخصیتی که امکان دارد بر اثر فعالیت‌ها و اقدامات و تلاش‌های آن یا اقدامات و فعالیت‌های کارگزارانش خسارت و ضرر و زیان به فرد یا افراد وارد آید» را باید «مبیین حصول پیشرفت و توسعه مبانی اعتقاد به اصل تساوی عموم در برابر قانون» دانست (زرین قلم، ۱۳۶۶: ۵۵) و آن را یکی از اصول والایی شمرد که در دولت‌های مدرن مورد شناسایی قرار گرفته است (انس، ۲۰۰۴: ۲۶۳). اصل مسئولیت دولت، از این رویکرد نسبت به دولت نشأت می‌گیرد که کلیه قوای عمومی، سند اختیارات خود را از شهروندان گرفته‌اند و لذا دولت در خدمت آنان باید باشد و چنانچه خسارتی به آنها وارد آورد، همچون افراد خصوصی، منصفانه جبران نماید.

با این توصیف، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ به شناسایی مسئولیت مدنی کارکنان بخش عمومی پرداخته است. از عبارات این ماده چنین برمی‌آید که قانون‌گذار صرفاً مسئولیت اقدامات کارمندان بخش عمومی که به مناسبت انجام وظیفه آنها باشد را پذیرفته است، آن هم در صورتی که ناشی از نقص وسایل اداری باشد. لذا به نظر می‌رسد که در خصوص مسئولیت مدنی همکاران داوطلب، قانون‌گذار چندان تمایلی به توسعه دامنه مسئولیت مدنی دولت نسبت به این نیروها ندارد. این بی‌میلی را می‌توان به روشنی در تبصره ماده ۳ آیین‌نامه جبران خسارت وارده ناشی از انفجار مرمیات و مهمات نیروهای مسلح مشاهده نمود که مقرر می‌دارد: «در صورتی که سانحه

به علت نقل و انتقال مرمیات یا مهمات به وسیله سانحه دیده که وظیفه‌ای در این مورد نداشته، روی داده باشد، خسارت وی جبران نخواهد شد.»

با بررسی دقیق تبصره ماده ۳ مذکور، مخصوصاً قسمت انتهایی تبصره که مقرر داشته است: «خسارت وی جبران نخواهد شد» چنین استنباط می‌شود که چنانچه این اشخاص در حین کمک داوطلبانه، آسیب یا صدمه‌ای به دیگران، خواه عمداً یا سهواً وارد نمایند، به طریق اولی باید مسئولیت مدنی آن را بپذیرند و جبران خسارت نمایند و نمی‌توانند اعمال خویش را مستند به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، قلمداد نموده و تقاضای پرداخت خسارت به خود و دیگران را از دولت مطالبه نمایند.

البته عدالت و انصاف حکم می‌کند با توجه به اینکه قصد و نیت این نیروها، در چنین مواقع اضطراری و حساس، چیزی جز خدمت‌رسانی عمومی نیست که منافع و سودش عاید عموم ملت می‌شود، اگر در حین وظایف عمومی، به دیگری زیانی وارد نماید، دولت مسئولیت پرداخت هزینه‌های مربوطه را متقبل شود؛ خصوصاً زمانی که همکاری، از سوی خود اداره خواسته شده یا اینکه اوضاع و احوال، این همکاری را کاملاً ضروری سازد (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۶-۱۷).

تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون تشکیل شرکت پست جمهوری اسلامی ایران هم که اصل مسئولیت مدنی همکاران دولت را مورد شناسایی قرار داده، در اینجا قابل اشاره است. در تبصره مزبور، قانون‌گذار مسئولیت شخصی همکار دولت را مورد شناسایی قرار داده و ظاهراً هیچ فرضی را پیش‌بینی ننموده که به عنوان خطای دولت مطرح گردد. با این حال، در قانون حمایت قضایی از بسیج مصوب ۱۳۷۱، با شرایطی که در این قانون مقرر گردیده است، افراد بسیجی در حکم ضابطین قوه قضاییه قرار گرفته‌اند. ماده ۳ این قانون اگرچه به صراحت، هرگونه وقوع خساراتی به خود این اشخاص را مشمول حمایت دولت قرار داده، لکن نه در این قانون و نه در آیین‌نامه اجرایی آن به روشنی از وضعیت زیان‌هایی که این افراد به اشخاص وارد می‌نمایند، سخنی به میان نیامده است. با این حال گفته شده که همانندسازی بسیجیان با ضابطین دادگستری در ماده یک این قانون از حیث انجام وظیفه و تکرار همین موضوع در خصوص توهین یا ایراد ضرب و شتم یا جرح به آن‌ها در ماده ۲ قانون مذکور، در کنار روح و منطوق حمایت‌گرایانه

قانون یاد شده، هیچ جایی برای گمانه‌زنی پیرامون پذیرش مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال زیان‌بار آنان (بسیجیان) باقی نگذاشته است (زرگوش، ۱۳۸۹/الف: ۱۰۸-۱۰۹). اما صرف‌نظر از مورد فوق، آیا در دیگر موارد، از جمله اینکه طبق تبصره ۱ ماده ۴۵ قانون آیین دادرسی کیفری، در برخی جرائم، «...در صورت عدم حضور ضابطان دادگستری، تمام شهروندان می‌توانند اقدامات لازم را برای جلوگیری از فرار مرتکب جرم و حفظ صحنه جرم به عمل آورند»، مسئولیت مدنی ناشی از اقدامات همکاران داوطلب تابع هیچ قواعدی نخواهد بود؟ به نظر می‌رسد که ناگزیر از آن هستیم که بپذیریم قانون‌گذار ایران قائل به مسئولیت مدنی دولت در برابر اقدامات همکاران داوطلب، چه در مواقع اضطراری و ضرورت و چه در زمان‌های عادی نشده و در هر شرایطی مسئولیت مدنی بر عهده خود شخص داوطلب خواهد بود. این در حالی است که در فقه، احسان و نیکوکاری از مستقطبات ضمان است به طوری که این موضوع صبغه قرآنی هم دارد، آنجا که در سوره توبه آیه ۹۱ می‌فرماید: «... ما علی المحسنین من سبیل» و از طرفی عدم مسئولیت شخص نیکوکار را می‌توان به واسطه فقدان تقصیر توجیه نمود و قائل به این شد که اگر شخص نیکوکار در حین ارتکاب عمل، حدود و مقررات شرعی را رعایت کرده باشد مع‌الوصف مرتکب عمل زیانباری شود، مطابق این قاعده شرعی که مقرر می‌دارد: «الجواز الشرعی ینافی الضمان»، ضمان از عهده همکار داوطلب ساقط خواهد شد.

در نظام حقوقی آلمان، هم در برخی دعاوی، دولت نسبت به عمل زیان‌بار اشخاص حقوق خصوصی (همکاران دولت) مسئول شناخته شده است (زرگوش، ۱۳۸۹/الف: ۹۴-۹۵). همچنین در نظام حقوقی انگلستان نیز نیروهای غیرمستخدم فراخوانده شده به خدمت نیروهای مسلح مطابق با دلالت ضمنی قانون ۱۹۸۷ دعاوی نیروهای مسلح پادشاه، بخشی از نیروهای نظامی محسوب می‌شوند و هرگاه در نتیجه اقدامات زیان‌بار نیروهای نظامی، به فردی آسیب برسد، پرداخت این زیان، بر عهده دولت خواهد بود (زرگوش، ۱۳۸۹/الف: ۱۰۰). در نظام حقوقی آمریکا نیز سازمان‌ها موظفند نیروهای داوطلب را تحت پوشش بیمه مسئولیت مدنی قرار دهند (Brudney, 1999:240). همچنین سازمان‌های غیرانتفاعی که به صورت داوطلبانه با دولت و

مؤسسات عمومی همکاری می‌کنند، به صورت محدودی از مصونیت در برابر مسئولیت برخوردارند؛ بدین صورت که تا زمانی که با حسن نیت و در دامنه وظایف خود عمل می‌کنند، مسئولیتی ندارند. البته این مصونیت شامل خسارت مالی و جانی ناشی از اقدام غیرقانونی عمدی و یا مبتنی بر افراط نمی‌شود (Williams, 2010:2). به عنوان نمونه، مجلس نمایندگان آمریکا در سال ۲۰۰۵ قانون حمایت از داوطلبان را تصویب نمود که مصونیت‌های بیشتری را در مورد مسئولیت مدنی افرادی که در پس-آیندهای توفان کاترینا داوطلب همکاری می‌شوند، قائل شده و آن‌ها را در برابر هزینه‌ها و خسارات ناشی از حوادثی که از کوتاهی یا تفریط ناشی می‌شود، مصون ساخته است (Horwitz, 2009: 588).

به عنوان یک راهکار حقوقی به نظر می‌رسد این وضعیت را باید مشابه حالتی دانست که در حقوق فرانسه نیز سابقه دارد: وضعیتی که در آن «شخصی بر روی فعالیت دیگری دارای کنترل و نظارت است.» (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۳۹) توضیح اینکه در برخی نظام‌های حقوقی گاهی به بعضی افراد نوعی صلاحیت اعطا شده تا نسبت به فعالیت‌های شخصی دیگر نظارت نمایند؛ چنین شخصی که توانایی و صلاحیت کنترل فعالیت‌های دیگری را داراست، با عنوان «متبوع» شناخته شده است. در طرف مقابل فردی که از این اوامر و نواهی در خصوص فعالیت خاصی تبعیت می‌نماید، «تابع» نامیده می‌شود (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۴۲-۴۳) به نظر می‌رسد که در چنین صورتی هم می‌توان همکار داوطلب را در مواردی که به درخواست اداره، در یک امر عمومی همکاری می‌نماید، در قالب شخص تابع تلقی نمود و قائل به مسئولیت اداره در برابر اقدامات چنین شخصی در صورت وجود شرایط قانونی شد.

۴. نتیجه‌گیری

استفاده از ظرفیت نیروی انسانی خارج از چارچوب قانونی آن، که در قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین و مقررات استخدامی مقرر شده و به عبارتی، به کارگیری افرادی که با دولت هیچ‌گونه رابطه استخدامی ندارند و با عنوان «همکاران

داوطلب اداره» در کنار دولت قرار گرفته و دولت را در ارائه خدمت عمومی و حفظ نظم عمومی یاری می‌رسانند، زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که دولت در شرایطی اضطراری قرار گرفته و لذا با نیروی موجود خود نتواند جریان امور را به نحو صحیحی اداره نماید. در خصوص این گروه از همکاران، قانون‌گذار تکلیفی در ایفای صلاحیت‌های عمومی ایجاد ننموده است، بلکه آن‌ها، خود با درک شرایط، به شکلی داوطلبانه و یا با فراخوان از سوی دولت به ایفای صلاحیت‌های مذکور، اقدام می‌نمایند که البته همکاری آنان در صورتی قابل قبول خواهد بود که قوانین و مقررات موجود، به صراحت، آن‌ها را از ایفای این صلاحیت‌ها در شرایط مذکور باز نداشته باشد.

در نظام حقوقی ایران، در قانون مدیریت خدمات کشوری که تمامی شقوق و انواع مختلف مستخدمین دولت را تبیین نموده، مقرره‌ای در خصوص همکاران داوطلب وضع نشده است، اما به نظر می‌رسد که در برخی قوانین و مقررات پراکنده همکاری چنین مستخدمینی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند؛ مانند به کارگیری نیروهای بسیج و داوطلب توسط سپاه پاسداران، نیروهای داوطلب در سازمان هلال احمر و استمداد نهادهای دولتی و حقوقی حقوق عمومی از توده مردم در هنگام وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله وقوع زلزله یا جاری شدن سیل.

با این حال، با وجود شناسایی و به کارگیری گسترده اشخاص حقیقی و نهادهای مردمی توسط ادارات و نهادهای دولتی و حاکمیتی و با وجود اینکه خدماتی که این نیروها و نهادهای مردمی انجام می‌دهند، جزء لاینفک خدمات عمومی است، نظام حقوقی ما در خصوص اعمال حقوقی آنان در حین انجام وظیفه مربوطه، سکوت اختیار نموده و تمایلی به توسعه دامنه مسئولیت مدنی دولت نسبت به این نیروهای داوطلب و رایگان نداشته است که به طور مثال، این بی‌میلی را می‌توان به روشنی در تبصره ماده سه آیین‌نامه جبران خسارت وارده ناشی از انفجار مرمیات و مهمات نیروهای مسلح مشاهده نمود. در این باره، فقط قانون حمایت قضایی از بسیجیان، تحت شرایطی که در این قانون، مقرر گردیده است، افراد بسیجی را در «حکم ضابطین قوه قضاییه» قرار داده و از حمایت‌هایی برخوردار نموده است؛ اگرچه نه در این قانون و نه در آیین‌نامه اجرایی آن به روشنی از وضعیت زیان‌هایی که احتمالاً این افراد به اشخاص وارد

می‌نمایند، سخنی به میان نیامده است. البته به نظر می‌رسد که برای پذیرش مسئولیت مدنی دستگاه‌های اجرایی در رابطه با اعمال اشخاصی که در مقام همکاری با دولت در شرایط اضطراری اقداماتی را انجام می‌دهند، باید بین حالتی که دولت از چنین نیروهایی دعوت به همکاری نموده و آن‌ها را برای کمک به خود در این‌گونه شرایط آماده‌سازی نموده است و حالتی که اشخاص بدون هیچ زمینه و دعوت قبلی از سوی دولت و بدون هیچ تخصص و آمادگی کافی مبادرت به اقداماتی برای رفع شرایط اضطراری می‌نمایند و چه‌بسا ممکن است به دلیل تعدی و تفریط منجر به تشدید شرایط اضطراری به وجود آمده و آثار ناشی از آن بشوند، تفاوت قائل شد.

نکته دیگری که در اینجا می‌توان مورد اشاره قرار داد اینکه در رابطه با همکاران داوطلب در مواردی که این نیروها بنا به درخواست دولت یا به طور داوطلبانه به یاری دولت می‌شتابند، می‌توان قائل به این شد که اعمال آن‌ها هم به نوعی می‌تواند مستحق اجرت‌المثل قرار گیرد. حداقل این موضوع می‌تواند در مواردی که چنین اشخاصی به صورت اجباری و بنا به فراخوان از سوی دولت با وی همکاری می‌نمایند، صادق و قابل قبول باشد؛ اگرچه به نظر می‌رسد معمولاً اعمالی که همکاران داوطلب انجام می‌دهند، غالباً از روی تبرع صورت می‌گیرد و لذا در چنین مواردی اساساً شخص برای دریافت مزد مبادرت به همکاری با دولت نمی‌کند و این حس خیرخواهی و دگر دوستی است که شخص را به انجام اقداماتی در شرایط خاص و اضطراری ترغیب می‌نماید. لذا به نظر می‌رسد با توجه به اینکه از دیدگاه فقه، احسان و نیکوکاری از مسقطات ضمان است به طوری که این موضوع صبغه قرآنی هم دارد، آنجا که در سوره توبه آیه ۹۱ می‌فرماید: «... ما علی المحسنین من سبیل» و از طرفی عدم مسئولیت شخص نیکوکار را می‌توان به واسطه فقدان تقصیر توجیه نمود، قائل به این شد که اگر شخص نیکوکار در حین ارتکاب عمل، حدود و مقررات شرعی را رعایت کرده باشد مع الوصف مرتکب عمل زیانباری شود، مطابق این قاعده شرعی که مقرر می‌دارد: «الجواز الشرعی ینافی الضمان»، ضمان از عهده همکار داوطلب ساقط خواهد شد.

پی‌نوشت‌ها

^۱. See: <http://thelawdictionary.org/volunteer/>

^۲. تبصره - جمعیت موظف است ظرف ۵ سال نیروهای زائد خود را بازخرید یا بازنشسته نموده و حتی‌المقدور از افراد داوطلب خدمت افتخاری به‌صورت تمام‌وقت یا نیمه‌وقت استفاده نماید.

^۳. ندج ماده ۲۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و مواد ۳۷ و ۱۰۱ قانون مجازات اسلامی (کتاب تعزیرات)

^۴. Mandatory Community Services

منابع

الف. فارسی

ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰)، *حقوق اداری ایران*، تهران: نشر توس.

امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۳۸۷)، *حقوق اداری*، جلد اول، تهران: نشر میزان.

رحیمی، مجتبی (۱۳۸۷)، «مسئولیت مدنی دولت در فرانسه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، واحد علوم و تحقیقات فارس: ۱۳۸۸-۱۳۸۷.

زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹ الف)، *مسئولیت مدنی دولت*، جلد اول، تهران: نشر میزان.

زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹ ب)، *مسئولیت مدنی دولت*، جلد دوم، تهران: نشر میزان.

زرین قلم، اکبر (۱۳۶۶)، «بحثی در باب دیوان عدالت اداری»، *فصلنامه مطالعات حقوقی و قضایی دادگستری (حق)*، ۱۱-۱۲: ۷۰-۴۳.

طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت.

عباسی، بیژن (۱۳۹۳)، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات دادگستر.

عراقی، سید عزت‌اله (۱۳۸۹)، *حقوق کار*، تهران: انتشارات سمت.

قاسم‌زاده، سید مرتضی (۱۳۹۰)، *الزامها و مسئولیت مدنی بدون قرارداد*، تهران: نشر میزان.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸)، *حقوق مدنی، الزامهای خارج از قرارداد (مسئولیت مدنی)*، جلد اول، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.

محقق داماد، سید مصطفی (۱۳۷۶)، *قواعد فقه (بخش مدنی)*، جلد دوم، تهران:

انتشارات سمت.

موسوی خمینی (امام)، روح‌الله (۱۳۷۵)، **تحریر الوسیله**، جلد سوم، مترجم سید محمدباقر موسوی همدانی، قم: مؤسسه انتشارات دارالعلم.

موسی زاده، رضا (۱۳۸۹)، **حقوق اداری ۱ و ۲**، تهران: نشر دادگستر.

هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۸۸)، **اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری**، تهران: انتشارات خرسندی.

یزدانیان، علیرضا (۱۳۹۱)، «**نظریه عمومی مسئولیت مدنی متبوع ناشی از عمل تابع در حقوق فرانسه و طرح آن در حقوق ایران**»، تهران، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۷.

ب. عربی

بحرانی، یوسف بن احمد (۱۳۸۰)، **الحدائق**، جلد بیست و یکم، قم: دفتر انتشارات اسلامی - جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.

جعفر، انس (۲۰۰۴)، **القرارات الاداریه**، قاهره: دار النهضه العربیه.

موسسه دایره المعارف الفقه الاسلامی (۱۳۷۹)، **الفقه الاسلامی**، جلد پنجم، قم: موسسه دایره المعارف الفقه الاسلامی.

ج. انگلیسی

Brudney, Jeffrey L.(1999), "The Effective Use of Volunteers: Best Practices for the Public Sector", **Law and Contemporary Problems**, Vol. 62: 4, 219- 255.

Duffield, Todd & Jensen, Amy(2013), **When May an Employee Also Serve as a Volunteer?** Pro Bono Partnership of Atlanta, Inc.

Horwitz, jill & Mead, Joseph(2009), "**Letting Good (and Bad?) Deeds Go Unpunished: Volunteer Liability Protection Laws and Volunteering**", Journal of Empirical Legal Studies, Vol. 6: 3, 585-635.

Gilliland II; John C.(2014), "**Volunteer or Employee: What is the Difference?**" The Resource Newsletter for Home and Hospice Care.

- Singer, Karen G.(2014), **Public sector volunteers VS. Employee and the Fair Labor Standards Act**, OLSON & OLSON, L.L.P. 10th Annual Local Government Seminar.
- Smith, Steven R.(2000), **Volunteering and Community Service**, Law and Contemporary Problems.Vol.62. No.4.
- Williams, Rebecca & Killoran, amy(2010), **Addressing The Risks Of Working With Volunteers**, Pro Bono Partnership of Atlanta, Inc.
- Young, Richard D.(2004), **Volunteerism: Benefits, Incidence, Organizational Models, and Participation in the Public Sector**, University of South Carolina College of Liberal Arts' Institute for Public Service and Policy Research.

