

مسئولیت مدنی سازمان تامین اجتماعی نسبت به کارکنان

تاریخ دریافت مقاله: دی ماه ۱۳۹۹

تاریخ پذیرش مقاله: اسفندماه ۱۳۹۹

جمال راستینه جوان

کارشناسی ارشد حقوق، گرایش حقوق خصوصی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد ایلام، ایلام، ایران.

نام نویسنده مسئول:

جمال راستینه جوان

چکیده

از آنجاکه فعالیت‌های اداری و اجرایی دولت همانند دیگر اقدامات اجتماعی - خصوصاً با توجه به اینکه سازمانهای دولتی از وسایل فوق‌العاده زیادی برای اجرای برنامه‌های خود استفاده می‌کنند - ممکن است موجب ورود خساراتی به دیگران شود، این سوال مطرح می‌شود که زیان دیده در چنین مواردی برای دریافت خسارت به چه کسی می‌تواند رجوع کند؟ مسئولیت واقعی جبران خسارت وارده بر عهده کیست؟ کارمند یا دولت؟ در این بین، سازمان تامین اجتماعی، از جمله سازمان‌های مهمی است که رفتار کارکنان آن دارای اهمیت زیادی می‌باشد. با توجه به اینکه خسارات کارکنان سازمان تامین اجتماعی ممکن است ناشی از خطای اداری یا خطای شخصی کارمند باشد، برای حمایت از زیان دیده، در این مقاله در پی اثبات دو نوع مسئولیت برای کارکنان سازمان تامین اجتماعی هستیم. نخست، مسئولیت شخصی کارکنان سازمان تامین اجتماعی که در صورت وقوع خسارت در اثر خطای اداری و یا خطای مشترک (اداری و شخصی) مطرح می‌شود که مبنای آن اطلاق ادله ضمان است. دوم، مسئولیت تبعی سازمان تامین اجتماعی که این نوع مسئولیت، به جهت حمایت زیان دیده در قبال خطاهای شخصی کارکنان سازمان تامین اجتماعی مطرح می‌شود؛ چراکه گاهی میزان خسارات وارده به قدری گسترده است که چه‌بسا در صورت مسئولیت کارمند خاطی به تنهایی، زیان دیدگان از جبران خسارت محروم شوند. علاوه بر اینکه در برخی موارد به دلیل پیچیدگی مسئله تشخیص کارمند خاطی مشکل است. همچنین تبعیض ناروایی که ماده ۱۱ و ۱۲ قانون مسئولیت مدنی بین دولت به عنوان بزرگترین کارفرما با دیگر کارفرمایان قائل شده، مرتفع خواهد شد. نوع روش تحقیق، توصیفی - تحلیلی و بر مبنای مطالعات کتابخانه‌ای است.

کلمات کلیدی: مسئولیت، مسئولیت مدنی، خطای کارمند، سازمان تامین اجتماعی

مقدمه

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

مسئولیت مدنی

واژه «مسئول»، صفت مفعولی از مصدر سؤال بوده و در لغت به کسی گفته می شود که نسبت به چیزی وظیفه و تعهد دارد و یا مورد پرسش و بازخواست قرار می گیرد (دهخدا، ۱۳۷۳: ۱۸۴۶۴). اما واژه «مسئولیت» در زبان عربی مصدر صناعی یا جعلی از کلمه مسئول و به معنای ضمان، تعهد و مؤاخذه می باشد. مسئولیت چیزی با کسی بودن، به معنای به گردن و در عهده او و در ضمان او بودن می باشد. مسئولیت داشتن یعنی متعهد بودن و موظف بودن (دهخدا، ۱۳۷۳: ۱۸۴۶۵). به عبارت دیگر مسئولیت یعنی آنچه انسان عهده دار و موظف به انجام آن می باشد (معین، ۱۳۷۱: ۴۰۷۷). معنای مسئولیت در اصطلاح حقوقی متفاوت از معنای لغوی آن نیست؛ زیرا در جامعه مسئولیت به این معناست که شخص باید پاسخگویی برخی از اعمال خویش باشد و این پاسخگویی اگر در دادگاه خداوند یا در نزد وجدان صورت گیرد، مسئولیت اخلاقی، و اگر در برابر حقوق موضوعه انجام پذیرد، مسئولیت حقوقی نامیده می شود. مسئولیت حقوقی نیز به مسئولیت جزایی و مسئولیت مدنی تقسیم می گردد. مسئولیت کیفری وقتی تحقق پیدا می کند که شخص مرتکب یکی از جرایمی شده باشد که به قید حصر در قانون ذکر گردیده است (لور راسا، ۱۳۷۵: ۳۰) و در حقیقت در این نوع از مسئولیت، جامعه برای حفظ صلح و امنیت خود، و جلوگیری و ممانعت از اقدام مجدد شخص خطاکار نسبت به انجام چنین اعمال زیان باری، و نیز بازدارندگی دیگر احاد جامعه از ارتکاب چنین اعمالی، از طریق اجرای مجازات از خود دفاع می نماید (صالحی مازندرانی، ۱۳۹۱: ۱۰۸).

مسئولیت مدنی در جایی مطرح می شود که از ناحیه عمل شخصی به اشخاص معین دیگر ضرری وارد شود و در آن، جبران ضرر تمام منظور و مقصود باشد و حداقل در عصر کنونی، مسئولیت مدنی از فکر مجازات عامل ضرر به دور است. مسئولیت مدنی هیچ گونه رابطه ای با نیت و وجدان عامل زیان ندارد و این مسئولیت حتی متوجه شخصی است که قصد و نیت خیر داشته و با وجود این، از عمل وی به دیگری ضرری وارد شده است (صالحی مازندرانی، ۱۳۹۱: ۱۰۸).

علمای حقوق برای مسئولیت مدنی تعاریف مختلفی ارائه کرده اند از جمله: «ملزم بودن شخص به جبران خسارتی که بدون مجوز قانونی به دیگری وارد آمده است» (امامی، ۱۳۵۲: ۹)؛ «در هر مورد که شخصی ناگزیر از جبران خسارت دیگری باشد، می گویند در برابر او

مسئولیت مدنی دارد (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۳۴)؛ «تعهد و الزامی که شخص نسبت به جبران زیان وارده به دیگری دارد (یزدانیان، ۱۳۸۶: ۴۶) اعم از آنکه زیان مذکور در اثر عمل شخص مسئول یا عمل اشخاص وابسته به او یا ناشی از اشیاء و اموال تحت مالکیت یا تصرف او باشد» (حسینی نژاد، ۱۳۷۷: ۱۳). و نیز «تعهد جبران خسارت» (امیری قائم مقامی، ۱۳۵۲: ۳۱۲).

در پایان باید متذکر شد که مسئولیت مدنی در مفهوم کلی و عمومی خود عبارت است از مسئولیت جبران خسارات ناشی از رفتارهای زیان بار (ره پیک، ۱۳۹۰: ۲۲). بنابراین مسئولیت مدنی در معنای وسیع خود، مسئولیت های ناشی از نقض قرارداد و مسئولیتهای غیر قراردادی، یعنی مسئولیت های ناشی از رفتار زیان بار را در بر می گیرد؛ زیرا صرف نظر از مبانی مشابه و مشترک در هر دو نوع مسئولیت، ماهیت آنها را نیز می توان یکسان تلقی کرد. اما مسئولیت مدنی در معنای خاص خود، فقط بر مسئولیت غیر قراردادی اطلاق می شود.

مبانی نظری مسئولیت

تاریخ تحول مسئولیت مدنی نشان می دهد تا کنون سه نظریه اصلی این رابطه اجتماعی را اداره کرده است به عبارت دیگر مسئولیت مدنی (غیر قراردادی) بر یکی از نظریات تقصیر عامل زیان یا خطری که ایجاد نموده یا تضمین قانون گذار در حمایت از حقوق اشخاص مبتنی است، هر یک از این سه نظریه، اگرچه بخشی از حقیقت را با خود به همراه دارد، ولی نتوانسته است، به تنهایی به عنوان مبنای منحصر مسئولیت پذیرفته شود.

۱- نظریه تقصیر

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

۲- نظریه خطر

این نظریه که جزء نظریه مسئولیت های بدون تقصیر به حساب می آید و از لحاظ تاریخی بر نظریه تقصیر تقدم زمانی نیز دارد، بیان می دارد، که هر کس به فعالیتی بپردازد و محیط خطرناکی برای دیگران به وجود می آورد، باید زیان های ناشی از آن را نیز جبران نماید. شعار طرف داران نظریه خطر این بود، که به هر کس س و د کاری را می برد، زیان های آن را تحمل نماید. در این دیدگاه آن چه اهمیت دارد، درست یا نادرست بودن فعل باعث ضرر نیست، بلکه انتساب ضرر به فعل خوانده است. مهم ترین فایده این نظریه این است، که با حذف تقصیر از زمره ارکان مسئولیت مدنی دعوی جبران خسارت آسان تر، به مقصود می رسد و زیان دیده از اثبات تقصیر خوانده معاف می شود. (کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۰: ۲۳) به نظر می رسد نظریه فوق درباره اشخاص عمومی کاربرد بیشتری دارد. مثلا درباره دولت و سازمان های دولتی که قبول نظریه تقصیر مشکل است، بسیاری از نویسندگان مبنای مسئولیت مدنی دولت را خطر ایجاد شده از اعمال او معرفی می نمایند (غمامی، مجید، ۱۳۷۶: ۴۴) بر این اساس در دعوی مسئولیت کافی است، که زیان دیده ارتباط خسارت وارده را با عمل ارادی اثبات نماید، به طور مثال اگر کسی در اثر تفتیش بی نتیجه مأمورین گمرک، متوقف شده یا مجبور به تغییر مسیر گردد، می تواند تقاضای جبران خسارت وارد به خود را از این بابت بنماید. یا هرگاه در اثر مجاورت با یک میدان تیراندازی شخصی آسیب ببیند، یا عبور لوله های نفت یک پالایشگاه موجب ورود خسارت به زمین های زراعی گردد، یا در اثر آزمایشات هسته ای خسارتی وارد آید، دولت به خاطر ایجاد خطر نامتعارف مسئول است. (ولی رستمی ولی بهادری جهرمی، ۱۳۸۸: ۷۶)

۳- نظریه تضمین حق

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

مسئولیت مدنی سازمان تامین اجتماعی در قبال کارکنان:

سازمان تامین اجتماعی در حالات مختلف نسبت به اعمال کارکنان خود دارای مسئولیت مدنی است که در ادامه به ابعاد مختلف آن پرداخته می شود.

۱- مسئولیت مدنی سازمان تامین اجتماعی در قبال خطای کارکنان در قبال بیمه شدگان:

از اهداف بنیادین بیمه های قانونی از جمله بیمه تامین اجتماعی که بدون انعقاد قرارداد به وجود می آید، حمایت از افراد در مقابل خطرهای اجتماعی مانند بیکاری، بیماری، از کارافتادگی و پیری در همه فروع از جمله در مورد عجز کارفرما از پرداخت دیون و ورشکستگی وی یا عدم امکان شناسایی و دسترسی به او یا در مورد مرگ کارفرمای بدون وارث، یا... است، زیرا کارکرد و نقش بنیادین سیستم بیمه قانونی، حمایت از کارگری است که باید با تحقق شرایط قانونی مورد حمایت قرار گیرد. امری که وضع قوانین ناظر بر تامین اجتماعی و تفسیر آنها در موارد ابهام و اجمال را به گونه ای ایجاب می کند که متضمن حمایت بیشتر از بیمه شده یا فرد مشمول مقررات مزبور باشد (بادینی و عصمتی، ۱۳۹۱: ۱۱) و تحت عنوان «اصل حمایت» به عنوان یکی از اصول بنیادین سیستم های تامین اجتماعی مطرح می شود. این اصل ایجاب می کند که «عدم پرداخت حق بیمه» هیچ اثری بر «وجود» رابطه بیمه نگذارد. و موجب محرومیت کارگر (بیمه شده) از دریافت حمایت های بیمه ای نشود. در واقع با وجود اهمیت لزوم پرداخت حق بیمه در سیستم های بیمه اجتماعی (نظام مشارکتی)، اصل حمایتی بودن سیستم های بیمه اجتماعی که در همه سیستم های تامین اجتماعی (اعم از مشارکتی و غیر مشارکتی) جاری است، ایجاب می کند میان پرداخت حق بیمه و برخورداری از حمایت، رابطه عوض و معرض وجود نداشته باشد. بر همین مبنا، ماده ۳۹ ق.ت.ا. ضمن آنکه کارفرما را مسئول پرداخت حق بیمه سهم خود و کارگر دانسته، مقرر داشته است: «تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن، رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه شده نخواهد بود. در نتیجه، سازمان تامین اجتماعی در خصوص ارائه حمایت های بیمه ای حق حبس ندارد، به آن معنا که نمی تواند تا زمان وصول حق بیمه ارائه حمایت ها را به تأخیر بیندازد (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۳: ۱۵۴-۱۵۵؛ کاویانی، ۱۳۸۶: ۱۸۴)، در حالی که در بیمه های تجاری علی الاصول، حق بیمه عوض مزایا و منافع تعهدشده توسط بیمه گر در خصوص موضوع بیمه است و پرداخت حق بیمه پیش نیازی برای انجام تعهدات بیمه ای توسط بیمه گر در برابر دارنده بیمه نامه (بیمه گذار) یا ذی نفع محسوب می شود. در نتیجه، بیمه گر معمولاً برای خودداری از ارائه خدمات و حمایت های موضوع بیمه در فرضی که بیمه گذار از پرداخت به موقع حق بیمه خودداری می کند، محق است.

اما این امر با عدم پرداخت حق بیمه از سوی کارفرما در بیمه های اجتماعی اجباری قابل قیاس نیست، زیرا در بیمه تجاری بیمه گذار با قصور در پرداخت حق بیمه علیه خود اقدام می کند و سبب می شود تعهدات بیمه گر در برابر او از میان برود، لکن در بیمه اجتماعی کارگران، کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه است و منطقی نیست که نتیجه قصور او در پرداخت حق بیمه بر کارگر تحمیل شود. البته حقوقدانان در خصوص تفسیر این قسمت از ماده ۳۶ اتفاق نظر ندارند. برخی با توجه به بند ۱ ماده ۲ ق.ت.ا. که بیمه شده را شخصی دانسته است که رأساً مشمول مقررات تامین اجتماعی است و با پرداخت مبالغی به عنوان حق بیمه حق استفاده از مزایای مقرر در قانون را دارد، استدلال کرده اند از آنجا که در ذیل ماده ۳۶ به مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل «بیمه شده» اشاره شده است و با توجه به تعریف ارائه شده از بیمه شده در بند ۱ ماده ۲ ق.ت.ا.، قسمت دوم ماده ۳۶ تنها ناظر به اشخاصی است که لااقل یک بار برای آنها حق بیمه پرداخت شده و به اصطلاح «بیمه شده» محسوب می شوند و عدم پرداخت حق بیمه چنین اشخاصی می باشد که مشمول ذیل ماده ۳۶ است. در حقیقت

مراد مقنن از وضع قاعده مذکور در شق دوم ماده ۳۶ آن بوده است که قصور کارفرما در پرداخت حق بیمه نتواند مستند سازمان تأمین اجتماعی در عدم ارائه خدمات و وظایف باشد نه آنکه کارگری که اصلاً بیمه نشده و هیچ سابقه پرداخت حق بیمه برای او وجود ندارد، بتواند به سازمان مراجعه کند. در مقابل، عده ای دیگر از حقوقدانان تفسیر موسع تری را از ذیل ماده ۳۶ ارائه می دهند، بدین شرح که اصل حمایتی بودن مقررات تأمین اجتماعی که از اصول کلیدی این رشته از حقوق و هدف اصلی از وضع مقررات تأمین اجتماعی است، ایجاب می کند که در موارد ابهام و اجمال و تعارض ق.ت.ا. به تفسیری بها داد که متضمن حمایت بیشتر از بیمه شده یا مضمولان قانون باشد. با توجه به اصل مذکور، در تفسیر ذیل ماده ۳۶ باید پذیرفت، عدم پرداخت حق بیمه کارگر از سوی کارفرما، رافع تعهدات سازمان تأمین اجتماعی نیست و اشخاصی که مضمول ق.ت.ا. قرار می گیرند. مضمول ذیل ماده ۳۶ نیز خواهند بود، اعم از آنکه سابقه پرداخت حق بیمه در خصوص آنها وجود داشته یا اصلاً وجود نداشته باشد (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۱۲-۱۱۴).

استدلال دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۶۳ و ۶۴ مورخ ۸۳/۲/۱۴ نیز مؤید دیدگاه دوم است: «مقررات ق.ت.ا. مصوب ۱۳۵۴ به ویژه مادتهای یک و ۳۶ قانون مذکور، مبین وظایف و اختیارات سازمان تأمین اجتماعی در زمینه تعمیم و گسترش بیمه های اجتماعی و تعهدات و مسئولیت های آن سازمان در قبال افراد مضمول قانون مذکور است. نظر به اینکه ایفای تعهدات مزبور مستلزم احراز شرایط قانونی به طرق مقتضی و مؤثر از جمله بررسی ادعای اشخاص ذی نفع و دلایل و مدارک آنان می باشد، بند ۱ بخشنامه های ۵۱۵ و ۵۱۵/۱ سازمان تأمین اجتماعی که مفهوم عدم رسیدگی به تقاضای اشخاص اعم از اصیل یا قائم مقام قانونی آنان در زمینه شمول قانون و مدت پرداخت حق بیمه است، خلاف قانون و خارج از حدود و اختیارات سازمان مذکور است». همچنین دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۰۱۱ مورخ ۱۳۸۶/۹/۲۰ مطابق با همین استدلال، سازمان تأمین اجتماعی را مکلف به انجام تکالیف قانونی خود نسبت به کارگر مضمول قانون (به طور مطلق و صرف نظر از وجود یا نبود سابقه بیمه پردازی) دانسته است. از این رو اگر کسی مدعی باشد که مضمول بیمه اجباری بوده، اما کارفرمایش حق بیمه وی را پرداخت نکرده است، می تواند به سازمان تأمین اجتماعی مراجعه و این امر را اعلام و اثبات و تقاضای احتساب سوابق بیمه ای خود را کند. سازمان نیز باید با بررسی اسناد و مدارک مدعی، موضوع را بررسی کند.

نکته دیگری که ممکن است ایجاد ابهام کند، دامنه تعهدات سازمان تأمین اجتماعی در فرض عدم پرداخت حق بیمه مضمولان است. با توجه به اینکه در ق.ت.ا. به بیمه بیکاری به عنوان یکی از حمایت های سازمان اشاره ای نشده، ممکن است این ابهام به وجود آید که آیا عدم پرداخت حق بیمه بیکاری که به موجب ماده ۵ قانون بیمه بیکاری به میزان ۳ درصد مزد بیمه شده است و کلاً توسط کارفرما تأمین و پرداخت می شود، موجب سلب مسئولیت سازمان در ارائه مزایای بیمه بیکاری خواهد شد یا مورد مذکور نیز مضمول ذیل ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی می شود؟ به آن معنا که در موارد عدم پرداخت حق بیمه مذکور، سازمان تأمین اجتماعی همچنان مکلف به ارائه حمایت است؟ در پاسخ به مسئله مطروحه باید گفت هرچند بیمه بیکاری به عنوان یکی از حمایت های سازمان در «قانون تأمین اجتماعی» ذکر نشده است، به موجب ماده ۳ «قانون بیمه بیکاری»، برخورداری از حمایت بیکاری یکی از حمایت های تأمین اجتماعی است که سازمان تأمین اجتماعی مکلف به ارائه آن به مضمولان است. از این رو در صورتی که کارفرما از پرداخت حق بیمه بیکاری امتناع ورزد یا در پرداخت آن تأخیر کند، این امر رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در ارائه این حمایت نخواهد بود و با توجه به اصل حمایتی بودن مقررات تأمین اجتماعی و با لحاظ آنکه حمایت بیکاری نیز از جمله حمایت هایی است که سازمان تأمین اجتماعی مکلف به ارائه آن است، مورد مذکور نیز مضمول ذیل ماده ۳۶ ق.ت.ا. می شود. بنابراین سازمان مکلف است در صورت احراز شرایط مذکور در قانون بیمه بیکاری نسبت به پرداخت حمایت های بیمه بیکاری اقدام کند. دادنامه شماره ۲۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۵ نیز مؤید استنباط مذکور است. دادنامه مذکور مقرر می دارد: «با عنایت به وظایف و تکالیف قانونی سازمان تأمین اجتماعی در جهت ارائه خدمات قانونی مربوط به افراد بیمه شده و همچنین حق مطالبه و وصول حق بیمه از کارفرمایان به طریق مقرر در قانون در صورت امتناع کارفرما از پرداخت حق بیمه و اینکه به صراحت قسمت آخر ماده ۳۶ ق.ت.ا. تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه شده از جمله پرداخت بیمه ایام بیکاری به افراد واجد شرایط نخواهد بود...». علاوه بر رأی مذکور، دادنامه شماره ۳۲۴ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۳ نیز، به صراحت همین مضمون را تأیید می کند.

در ضمن در این خصوص قانون تفسیر شمول ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۸ مقرر می دارد: «موضوع استفساریه: آیا مطابق ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ پرداخت هر میزان حق بیمه یا حتی عدم پرداخت آن توسط کارفرما به معنای برخورداری بیمه شده از تمامی خدمات مورد تعهد و مسئولیت سازمان تأمین اجتماعی است؟

نظر مجلس: بلی، به معنای برخورداری بیمه شده از تمامی خدمات مورد تعهد و مسئولیت سازمان تأمین اجتماعی است». همان طور که ملاحظه می شود، در استفساریه مذکور نیز برخورداری بیمه شده از تمامی خدمات مورد تعهد و مسئولیت سازمان تأمین اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته و تفکیکی میان تعهدات ایجادشده به موجب قانون تأمین اجتماعی برای سازمان مزبور و تعهدات ایجاد شده به موجب سایر قوانین برای این سازمان نشده است.

۲- ورود ضرر به اموال عمومی

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

الف: اقسام تصرف کارمند در اموال

کارکنان دولت عموماً برای ارتباط با اموال عمومی باید به آنها دست یابند که با امانی و بموجب قانون است یا عدوانی و بدون مجوز که در صورت تصرف بدون اذن بحثی در باب ضمان آن وجود ندارد که در ذیل به بررسی این موارد می پردازیم.

۱- تصرف امانی

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

۲- تصرف ضمانی: (عمرانی، ۱۳۹۶: ۸۷)

هرگاه کارکنان سازمان تامین اجتماعی از حدود اذن خارج شود ید امانی به ید ضمانی تبدیل می شود چنانکه کارمندی که مجاز بوده خودرو دولتی را در ساعات اداری در اختیار داشته و برای انجام مأموریت اداری استفاده نماید آنرا پس از ساعات اداری و برای امور شخصی مورد استفاده قرار دهد از حدود اذن خارج شده و ضامن جبران تلف یا نقص وارده بر خودرو است حتی اگر صدمه وارده به خودرو ناشی از عوامل قهری باشد. همچنین است در مواردی که کارکنان سازمان تامین اجتماعی بدون اذن قانونی بر اموال دولتی استیلاء یابد که در این حالت از زمان استیلاء ضامن محقق است چنانکه مأمور خرید، رایانه خریداری شده برای دستگاه متبوع خود را به جای تحویل به انبار دستگاه به منزل خود منتقل کند که در اینصورت از زمان انتقال ضامن هر گونه تلف یا نقص در مال دولت است حتی اگر تعدی و تفریط نکرده باشد. فرض دیگری که ید امانی کارکنان سازمان تامین اجتماعی را به ید ضمانی تبدیل می کند آنست که کارکنان سازمان تامین اجتماعی از اموال دولتی استفاده نامتعارف کند مثل آنکه راننده خودرو دولتی با استفاده نامتعارف از خودرو باعث ورود آسیب به موتور خودرو شود که در اینصورت نیز ضامن جبران خسارت وارده است.

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

۳- شقوق ایجاد مسئولیت مدنی کارمند

با توجه به حیطه وظایف و اختیارات کارکنان سازمان تامین اجتماعی نحوه تصرف و استیلاء کارمند متفاوت است لذا در ایجاد مسئولیت هم اقسام مختلفی به ذهن می رسد که بیان می کنیم

الف: تضییع یا نقصان اموال یا وجوه عمومی

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

ب: مصرف اعتبار در غیر مورد معین

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

پ: عدم پرداخت بموقع تعهدات دولت

تعهداتی که وفق قوانین و مقررات برای کارکنان سازمان تامین اجتماعی ایجاد می شود مسئولان دستگاه اجرایی را به موجب بند د ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات مکلف به ایفای تعهد دولت می نماید در غیر اینصورت چنانچه مسئولان مربوط تعهد دولت به موقع اجرا و پرداخت نکنند و در نتیجه ضرر و زبانی به بیت المال وارد شود مأموری که به وظیفه قانونی خود عمل ننموده، نسبت به جبران زیان وارده به دولت ضامن است.

ت: عدم وصول حقوق یا درآمدهای عمومی

پرسشی که مطرح می شود اینست که آیا پس از تجویز وصول درآمدها در موارد معین در قانون، دولت مکلف به وصول درآمدها است یا در وصول آن مخیر است؟ در پاسخ باید گفت چون اصل بر ممنوعیت وصول درآمد است، تجویز قانونگذار در هر مورد رافع ممنوعیت است و این رفع ممنوعیت به معنای اختیار وصول نیست بلکه در هر مورد پس از رفع ممنوعیت دولت مکلف است که در آمد قانونی را وصول نماید در فراز دوم ماده ۳۷ قانون محاسبات عمومی به حصول صحیح و به موقع درآمدها بعنوان یکی از مسئولیتهای روسای دستگاههای اجرایی تصریح شده است که مبین تکلیف دستگاهها در وصول درآمد است.

ث: سو استفاده از اموال

انواع تصرف کارمند را در ذکر کردیم لذا استفاده کارکنان سازمان تامین اجتماعی از اموال و وجوه عمومی باید در راستای انجام وظایف قانونی باشد در غیر اینصورت مشمول عنوان مسوولیت مدنی است. اموال عمومی اعم از اموال سرمایه ای، مصرفی و در حکم مصرفی براساس بودجه و اعتبار پیش بینی شده برای هر یک از دستگاهها خریداری و برای نیل به اهداف سازمانی دستگاه اجرایی مورد استفاده قرار می گیرد بنابر این موضوع و نحوه استفاده هر یک از اموال مشخص است و کارکنان سازمان تامین اجتماعی 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.

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

ج: غفلت

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

چ: تسامح

تسامح مترادف تساهل و به معنای س هل 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

بعبارتی فردی که در انجام وظیفه مسامحه می کند 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 نمی شود، وظیفه خود را (خاموش کردن موتورخانه) ترک نماید در واقع تسامح نموده است و در صورت بروز خسارت

ناشی از ترک فعل ضامن است. بنابراین تفاوت اصلی غفلت و تسامح در نقش و جایگاه اراده در ترک فعل است اما در نتیجه هر دو از مصادیق تفریط بوده و موجب ضمان و مسئولیت مدنی است. صرف نظر از عناوین فوق مشاهده می شود با اعمال اصل عدم جواز در حقوق عمومی در موارد بسیاری مسئولیت مدنی محقق می گردد؟

۴. خطای شخصی و اداری

الف: خطای شخصی

فعل زیان بار کارمند و مستخدم در صورتی خطای شخصی تلقی می گردد که به صورت عمدی و همراه با سوءنیت و قصد اضرار به دیگری و در راستای تأمین منافع شخصی یا در نتیجه خطای غیر قابل اغماض باشد (امامی و استوار سنگی، ۱۳۹۰: ۳۵۸). حقوق دانان با الهام از آرا قضایی و اندیشه های حقوقی، سه دسته خطای شخصی - قابل تفکیک از وظایف اداری با خدمتی - را تبیین کرده اند که عبارتند از:

دسته نخست: خطاهایی که فاقد هر گونه پیوند با خدمت و وظیفه عمومی است: معمولاً تشخیص این خطاها ساده است، اما در برخی موارد چه بسا نیاز به تأمل داشته باشد. مثل اینکه مأمور نیروی انتظامی با لباس رسمی و ضمن حمل سلاح، در زمانی که در حال خدمت و انجام وظیفه نیست، از موقعیت خود سوءاستفاده کرده و برای افرادی ایجاد مزاحمت نموده و اتفاقاً با اسلحه خود فردی را که با او خصومت شخصی دارد زخمی می نماید.

دسته دوم: خطاهایی که کارمند خارج از انجام وظایف خدمتی مرتکب آن می شود ولی بی ارتباط با خدمت دولتی نمی باشد به عبارت دیگر از حیث مادی قابل تفکیک از وظایف خدمتی هستند، اما به نحوی نیز با خدمات اداری ارتباط دارند. این خطاها فی نفسه شخصی هستند اما با توجه به شرایط و اوضاع و احوالی که ارتکاب یافته، ممکن است خطای خدمتی نیز تلقی گردند. مثل اینکه در راستای انجام وظیفه خود مرتکب آن شود خطای مذکور، خدمتی و اداری تلقی می شود.

رویه قضایی فرانسه دو دسته از این خطاها (که صرفاً جنبه شخصی دارند) را بیان کرده که عبارتند از:

الف) خطایی که کارکنان سازمان تأمین اجتماعی در زمان انجام وظیفه مرتکب می شود، ولی شخصی تلقی می شود. مانند راننده ای که در حال خدمت، اتومبیل را از مسیری که برای انجام مأموریت پیش بینی شده منحرف می سازد و برای بازدید از خانواده یا دوست خود از اتومبیل اداره استفاده شخصی می نماید، اگر در این حالت خسارتی به اشخاص وارد نماید، خسارت مذکور ناشی از خطای شخص تلقی می گردد.

ب) خطایی که کارکنان سازمان تأمین اجتماعی با استفاده از ابزار و وسایلی که سازمان دولتی در اختیار وی گذاشته است، خارج از محیط اداری و در غیر از ساعات انجام وظیفه، مرتکب می گردد. این خطا نیز کاملاً شخصی بوده و هیچ گونه ارتباطی با انجام خدمت ندارد. دسته سوم: خطاهایی که کارکنان سازمان تأمین اجتماعی در حین و به سبب انجام وظیفه مرتکب آن می شود و با فعل خود موجبات ایراد خسارت به دیگری را فراهم می آورد ولی به لحاظ ماهیت خطای ارتكابی در انجام وظیفه، شدت و کیفیت خطا آن را شخصی می سازد در این فرض خطا در صورتی شخصی است که بیانگر رفتار خطاکارانه شخص کارمند باشد که موارد ذیل را شامل می شود:

الف) کارمند در حین انجام وظیفه به لحاظ انتقام جویی یا تأمین مقاصد شخصی خود به نحوی اقدام نماید که موجب ایراد خسارت به ارباب رجوع گردد؛ در این فرض قصد و سوء نیت وی در خسارت زدن به دیگری با استفاده از موقعیت اداری متصور است.

ب) کارمند . اگر چه قصد اضرار به دیگری و یا سوءنیت نداشته و به دنبال منافع شخصی نیز در حین انجام وظیفه نبوده . در حین انجام وظیفه مرتکب تقصیر و خطای فاحش و شدیدی شود، به نحوی که ارتکاب آن از یک کارمند معمولی انتظار نمی رود و موجب ایراد خسارت به دیگری گردد (همان: ۳۵۶).

ب: خطای اداری

خطای اداری عبارت است از هر گونه نقص در ارائه خدماتی که اداره موظف به ارائه آن است. به دیگر سخن، خطای اداری در صورتی تحقق می یابد که اداره در تجهیز خود به وسایل صحیح کار، که وجود یک تشکیلات و مدیریت صحیح و منظم آن را ایجاد می کند، مرتکب تقصیراتی شده باشد. البته نسبت دادن خطا و تقصیر به اداره، تعبیر صحیحی نیست؛ زیرا اداره، شخص طبیعی نیست و از خود اراده ندارد؛ از این رو ارتکاب خطا و تقصیر از طرف او قابل تصور نیست. تقصیراتی هم که به او اسناد داده می شود، در حقیقت تقصیراتی است که در تحلیل نهایی متوجه کارمندان و مأموران دولتی است؛ به عبارت دیگر وقتی گفته می شود تقصیر یا خطای اداری، مربوط به نقص وسایل اداره یا سوء جریان اداری است، در حقیقت بانی و عامل این نقص و سوء تشکیلات، کسانی جز کارمندان انسان ها نیستند و این، از لحاظ عدالت و

شاید هم نوعی ارفاق است که ما بعضی خطاها و تقصیرات کارمندان را که جنبه شخصی دارند، به گردن دستگاه می اندازیم و او را جوابگو و مسئول می دانیم.

در مورد خطای اداری باید همواره این ضابطه را در نظر داشت که هرگاه شخص عاقل و محتاط و دوراندیشی به جای کارمند بود و در این موقعیت باز هم خسارت وارد می آمد، در این صورت اداره باید از عهده خسارت وارده بر آید (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۳۶). بنابراین چنانچه خطای کارمند، عمدی یا در نتیجه بی احتیاطی وی نباشد و به هر حال موجب ورود زیان به دیگری شود، مسئولیت دولت موضوعیت پیدا می کند (امامی و استوار سنگی، ۱۳۹۰: ۳۵۹).

مسئولیت سازمان تامین اجتماعی در این موارد (خطای اداری)، به این جهت است که خطای اداری (مسبب) به قدری قوی است که وجود مستخدم (مباشر) را تحت تأثیر قرار می دهد به گونه ای که وقوع تقصیر را باید به عمل او مربوط دانست نه به عمل کارمند که در حکم مهره کوچکی از دستگاه عظیم دولت است. به همین جهت است که ماده ۳۳۲ قانون مدنی می گوید: «هر گاه یک نفر سبب تلف مالی را ایجاد کند و دیگری مباشر تلف شدن آن مال شود، مباشر مسئول است نه مسبب، مگر اینکه سبب اقوی باشد به نحوی که اتلاف مستند به او باشد».

با توجه به آنچه بیان شد، خطای اداری سازمان تامین اجتماعی ممکن است به یکی از صور ذیل تحقق یابد:

الف) عدم انجام وظایف اداری (عمل منفی اداره):

ب) بدی انجام وظایف اداری (عمل مثبت اداره):

ج) تأخیر در انجام وظایف اداری: (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۳۷).

در پایان لازم است متذکر شویم که مقصود از مسئولیت دولت به سبب نقص وسایل اداره، این نیست که مدیریت در کمال مطلق باشد، بلکه منظور حد انتظار افراد از مدیریت است که تشخیص آن با توجه به اوضاع و احوال قضیه به عهده قاضی گذاشته شده است. بنابراین خطای اداری یک مفهوم نسبی و تابع اوضاع و احوال و کیفیت وقوع خسارت می باشد (همان: ۴۳۸).

پ: شرایط مسئولیت متبوع از تابع

بدیهی است که متبوع همیشه و در همه حال، نسبت به زبانها و خساراتی که تابع به دیگری وارد می سازد، مسئولیت ندارد، بلکه مسئولیت متبوع نسبت به خسارات وارده از جانب تابع، متوقف بر وجود برخی شروط است که عبارتند از:

ت: رابطه تبعیت یا گماشتگی

رابطه تبعیت یا گماشتگی را می توان در اقتدار خلاصه نمود (العمروسی، ۲۰۰۴م: ۱۸۴)؛ رابطه ای که بر اساس آن، متبوع حق دارد به تابع دستور دهد و تابع نیز مکلف به اطاعت است (یزدانیان، ۱۳۸۶: ۴۴).

اگرچه غالباً رابطه تبعیت ناشی از قرارداد استخدامی است اما وجود چنین قراردادی، ضرورت ندارد. همچنین لزومی ندارد که تابع به صورت دائمی و یا حتی به صورت مطلق، حقوق بگیر متبوع باشد یا اجرت و دستمزدی از سوی متبوع به تابع پرداخت شود. بلکه حتی انعقاد عقد و قرارداد بین تابع و متبوع نیز لزومی ندارد (لوراسا، ۱۳۷۵: ۷۳-۷۴). بخش دوم ماده ۱۷۴ قانون مدنی جدید مصر در تبیین رابطه تبعیت می گوید: «حتی اگر متبوع در انتخاب تابع خود، آزاد نبوده باشد، به شرط آنکه متبوع بر نظارت و هدایت تابع، تسلط و اقتدار بالفعل داشته باشد، رابطه تبعیت برقرار خواهد بود. بنابراین صرف سلطه و اقتدار بالفعل متبوع بر نظارت و هدایت نسبت به تابع، علقه و رابطه تبعیت را ایجاد خواهد کرد».

پس در تحقق رابطه و علقه تبعیت، وجود دو عنصر، شرط است یکی عنصر «سلطه و اقتدار بالفعل» و دیگری عنصر «نظارت و هدایت» (یزدانیان، ۱۳۸۶: ۵۹-۶۰).

ث: مسئولیت تابع

شرط دیگر مسئولیت متبوع نسبت به عمل زیان بار تابع، این است که بتوان تابع را نسبت به آن عمل، مسئول تلقی کرد (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۵۳)، چرا که مسئولیت متبوع، فرع بر مسئولیت تابع است (الطائی، ۱۹۹۹م: ۴۸-۴۹). بر این اساس باید ارکان سه گانه مسئولیت. خطا، ضرر، و رابطه سببیت - نسبت به تابع موجود باشد تا بتوان مسئولیت متبوع را مطرح نمود (السنهوری، ۱۹۵۸م: ۱۰۲۳). با توجه به شرط مذکور برای اینکه زیان دیده بتواند برای جبران خسارت به متبوع رجوع نماید، باید خطای تابع را اثبات کند، ولی برای مطالبه خسارت اثبات هر تقصیری حتی بی احتیاطی یا غفلت کافی است (لوراسا، ۱۳۷۵: ۷۵). البته در برخی موارد نیازی به اثبات خطای تابع نیست، بلکه قانونگذار خطای تابع را مفروض دانسته است. مثل معلم یک مدرسه دولتی که مسئولیت او نسبت به دانش آموزانش، بر اساس خطای مفروض است که البته اثبات خلاف آن ممکن می باشد. بر اساس ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی ایران نیز کارفرما به محض ورود زیان از جانب کارگزارانش مکلف است خسارات وارده به زیان دیده را جبران نماید بدون اینکه زیان دیده ملزم باشد تقصیر عامل زیان (کارگر) را اثبات نماید. نتیجه اینکه هرگاه مسئولیت تابع تحقق یافت. چه بنا بر خطایی که واجب است اثبات آن، یا بنا بر خطای مفروضی که اثبات عکس آن ممکن

است و چه بنا بر خطای مفروضی که اثبات عکس آن ممکن نیست. مسئولیت متبوع به مسئولیت تابع ضمیمه می شود؛ بدین معنا که شخص زیان دیده برای جبران خسارت حق رجوع به هر یک از تابع و متبوع را دارد.

۵- ارتکاب فعل زیان بار در هنگام انجام وظیفه یا به سبب آن

تحقق مسئولیت متبوع نسبت به عمل زیان بار تابع، علاوه بر دو شرط سابق، مشروط است به اینکه ارتکاب فعل زیان بار تابع، ارتباط با اجرای وظایفش داشته باشد (لور راسا، ۱۳۷۵: ۷۶)، بدین معنا که «در حال انجام وظیفه» یا «به سبب انجام وظیفه»، صورت گرفته باشد. بنابر این مسئولیت متبوع نسبت به عمل زیان بار تابع، به صورت مطلق نیست به نحوی که شامل خطاهایی که به مناسبت وظیفه اش - بدین گونه که وظیفه اش باعث سهولت ارتکاب اعمال زیانبار شده یا او را در ارتکاب اعمال زیان بار کمک نموده یا فرصت اعمال زیان بار را برای او فراهم نموده به اتفاق می افتد نیز شود؛ زیرا مسئول بودن متبوع نسبت به تمام اعمال زیان بار تابع، مسئولیتی غیر معقول و غیرقابل پذیرش است و این مسئولیت فقط نسبت به خطاهایی که تابع در حین انجام وظیفه و یا به سبب انجام وظیفه مرتکب می شود معقول و پذیرفتنی است و مبنای مسئولیت متبوع - ضمان، خطای مفروض، امتداد شخصیت متبوع و ... - نیز قائم به همین حدود است (السنهوری، ۱۹۵۸م: ۱۰۲۴).

بنابراین برای خطای تابع، چهار حالت متصور است که در دو صورت، خطای تابع موجب مسئولیت متبوع می شود و در دو صورت، متبوع نسبت به خطای تابع هیچ گونه مسئولیتی ندارد. در ذیل به تبیین هریک از این حالات وقوع خطا خواهیم پرداخت.

الف: تقصیر در حین انجام وظیفه

قاعده کلی این است که متبوع، هنگامی مسئولیت خطای زیان بار تابع را بر عهده دارد که تقصیر او در زمان انجام وظیفه اش باشد. برای مثال چنانچه سازمان تأمین اجتماعی، رانندگی را استخدام کند، در صورت بروز خسارت در حین رانندگی، مالک مسؤل عمل زیان بار راننده می باشد، چرا که راننده در حال انجام رانندگی - که وظایفه اش است - مرتکب این خطا شده است. (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۵۴).

ب- خطای به سبب وظیفه

گاهی تابع مرتکب خطا و تقصیری شده است که خطا و تقصیر در حال انجام وظیفه محسوب نمی شود، بلکه وظیفه، سبب ارتکاب آن خطا توسط تابع شده است؛ در این فرض نیز متبوع، مسؤل جبران خسارات ناشی از عمل تابع را بر عهده دارد، بدین دلیل که در این مورد علقه و ارتباط محکمی بین خطا و وظیفه وجود دارد، چرا که وظیفه، سبب مباشر و مستقیم تحقق خطا می باشد. در قوانین ایران ماده ۶۰ قانون تأمین اجتماعی، این معیار را مورد توجه قرار داده است.

برای تشخیص اینکه یک خطا، خطای به سبب انجام وظیفه است یا خیر، دو معیار ذکر شده است. معیار نخست این است که اگر وظیفه وجود نمی داشت، شخص نمی توانست مرتکب آن خطا شود. (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۵۵).

معیار دوم این است که تابع چنانچه چنین وظیفه ای نداشت، فکر و تصور ارتکاب آن خطا را نیز نمی کرد (السنهوری، ۱۹۵۸م: ۱۰۳۵). بنابراین چنانچه یکی از این دو معیار مذکور، درباره خطای ارتکابی وجود داشته باشد، آن خطا، خطای به سبب وظیفه تلقی خواهد شد و متبوع نسبت به خسارات ناشی از چنین خطایی در برابر زیان دیده مسئولیت دارد.

پ- خطای به مناسبت وظیفه

گاهی تقصیر تابع، فقط به مناسبت وظیفه اش صورت می گیرد، بدین معنا که وظیفه محول شده صرفاً زمینه مناسبی برای تحقق فعل زیان بار فراهم آورده، یا تابع را در ارتکاب آن خطا یاری نموده، یا ارتکاب آن را آسان نموده است؛ به نحوی که وجود وظیفه، برای ارتکاب و تحقق فعل زیان بار با فکر و تصور ارتکاب آن، چندان ضرورتی ندارد. همان گونه که قبلاً نیز بیان شد، در این صورت متبوع، هیچ گونه مسئولیتی نسبت به فعل زیان بار تابع نخواهد داشت. به عنوان مثال، چنانچه راننده ای که به استخدام سازمان تأمین اجتماعی در آمده، کینه یکی از دشمنانش را به دل داشته و به دنبال انتقام از او باشد. حال بر حسب تصادف او را در خیابان دیده و تعقیب نماید و از این فرصت (راننده بودن) سوءاستفاده کرده و وی را با اتومبیل زیر بگیرد، در این صورت دیگر مالک اتومبیل، مسؤل عمل راننده نیست؛ زیرا در این مورد وظیفه رانندگی، صرفاً ارتکاب فعل زیان بار را تسهیل نموده است.

در حقوق ایران در ماده ۱۲ قانون مسؤلیت مدنی، قید «به مناسبت آن» آمده است؛ که باید این قید را در راستای ماده ۶۰ قانون تأمین اجتماعی تفسیر نمود که قید «به سبب آن» را مطرح نموده (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۵۵)، در برخی از نظام های حقوقی دیگر نیز نمونه ای از اینگونه تفسیر صورت گرفته است (عوجی، ۲۰۰۹: ج ۲، ۴۳۳). به عبارتی در هر دو مورد باید بین اجرای وظیفه و خسارت، رابطه سببیت وجود داشته باشد و صرف اینکه وظیفه، زمینه ساز اضرار باشد، مسئولیت متبوع را به دنبال نخواهد داشت (خدابخشی، ۱۳۸۹: ۴۰۰).

ت- خطای بی ارتباط با وظیفه

گاهی تابع، خارج از وظیفه، مرتکب تقصیر می شود؛ در این صورت نیز همانند فرض سابق، متبوع مسؤول عمل تابع نیست؛ چرا که وقتی متبوع - همان گونه که در فرض سابق بیان شد - مسئولیتی نسبت به خطای ارتكابی به مناسبت وظیفه تابع، نداشته باشد به طریق اولی مسئولیتی نسبت به خطای بی ارتباط با وظیفه تابع نخواهد داشت.

ث- مبانی مسئولیت متبوع از تابع

از آنجا که مسئولیت متبوع از تابع، مسئولیت ناشی از فعل غیر است، باید مسئولیت متبوع را ناشی از علقه و ارتباط بین تابع و متبوع بدانیم، که این علقه و ارتباط با بدین شکل است که متبوع، کفیل تابع است و این همان نظریه ضمانت است، یا بدین شکل است که تابع نائب متبوع است و این نظریه نمایندگی است یا بدین شکل است که شخصیت تابع، امتداد شخصیت متبوع است و این نظریه حلول و جانشینی است.

نتیجه گیری

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

از آنجا که خسارات کارکنان سازمان تامین اجتماعی ممکن است ناشی از خطای اداری یا خطای شخصی کارمند باشد، و دیدگاه مسئولیت شخصی سازمان تامین اجتماعی، از زیان دیده در برابر خطاهای شخصی کارمند به درستی حمایت نمی کند، در کنار مسئولیت شخصی سازمان، که در صورت خطای اداری مطرح می شود، مسئولیت تبعی نیز برای سازمان تامین اجتماعی مفروض است به دلیل الف) حمایت از زیان دیده در قبال خطاهای شخصی کارمندان دولت؛ زیرا گاهی میزان خسارات وارده به قدری گسترده است که چه بسا در صورت مسئولیت کارمند خاطی به تنهایی، زیاندیدگان از جبران خسارت محروم شوند. ب) پیچیدگی مسئله تشخیص کارمند خاطی ج) عدم تفاوت بین دولت به عنوان یک کارفرما با دیگر کارفرمایان و رفع تبعیض ناروایی که ماده ۱۱ و ۱۲ قانون مسئولیت مدنی بین دولت به عنوان بزرگترین کارفرما با دیگر کارفرمایان قائل شده.

لازم به ذکر است در صورت خطای اداری که مسئولیت شخصی کارکنان سازمان تامین اجتماعی مطرح می شود این مسئولیت نهایی است و سازمان پس از پرداخت، حق مراجعه به کارمند را ندارد اما در مسئولیت تبعی سازمان تامین اجتماعی، در دو صورت (خطای کارمند در مقام انجام وظیفه یا به سبب وظیفه) سازمان در قبال خسارت وارده مسئولیت دارد اما این مسئولیت نهایی نیست و فقط به جهت حمایت از زیان دیده است و در صورت اثبات خطای کارمند حق رجوع به او را دارد.

بنابراین پیشنهاد می شود حکم ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در این خصوص اصلاح شود و دولت نیز همانند دیگر کارفرمایان، نسبت به اعمال زیان بار کارکنان خود که در مقام «انجام وظیفه» یا «به سبب وظیفه» مرتکب می شوند، در مقابل زیان دیده مسئول شناخته شود.

منابع و مراجع

- [۱] آبروشن، هوشنگ ۱۳۸۸ الزامات قانونی خارج از قرارداد (ضمان قهری) جلد دوم در اتلاف و تسبیب و استیفاء، انتشارات اداره کل آموزش کارکنان اداری قوه قضائیه
- [۲] استوار سنگری، کورش (۱۳۹۰)، حقوق تأمین اجتماعی، ج ۳، تهران: میزان.
- [۳] امامی، سید حسن؛ ۱۳۳۱ حقوق مدنی، چاپ سیزدهم تهران، کتابفروشی اسلامییه.
- [۴] بابایی، ایرج (۱۳۸۷)، «نقد و بررسی یک رأی داوری در امور بیمه‌ای (نقش عدم پرداخت حق بیمه در تعهدات بیمه‌گر)»، فصلنامه صنعت بیمه، سال ۲۳، ش ۱ و ۲، صص ۵۳-۹۰.
- [۵] بهرامی احمدی، حمید ۱۳۸۵، سوء استفاده از حق مطالعه تطبیقی در حقوق اسلام و دیگر نظامهای حقوقی تهران، دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق
- [۶] بیگدلی سعید، ۱۳۹۳، تطبیق دیدگاه «آندره تنگ» در خصوص مبنای مسئولیت مدنی و قراردادی با موضع قانون مدنی ایران پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال پانزدهم، شماره دوم
- [۷] جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸ محمد جعفر ترمینولوژی حقوق، تهران انتشارات گنج دانش
- [۸] جلیلی، طیبه و زهرا قاسمی وانانی (۱۳۸۹)، نظام تأمین اجتماعی در فرانسه، واحد مطالعات و تحقیقات بیمه‌ای مؤسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری.
- [۹] حسن بادینی و زینب عصمتی (۱۳۹۱)، «نقدی بر آرای دیوان عدالت اداری در پرتو اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۷۸.
- [۱۰] حسن زاده اصفهانی، مجید (۱۳۸۶)، «روش‌های تأمین مالی در تأمین اجتماعی (طرح‌های مستمری و نقش اکچوئری)»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال ۹، ش ۲۹، ص ۵۹-۶.
- [۱۱] خزائی احمدرضا و جواد لطفی، (۱۳۹۷) قاعده احسان و اسباب اصلی ضمان، فصلنامه مطالعات راهبردی فقه و حقوق، سال اول، پیش شماره پاییز ۹۷
- [۱۲] درودیان، حسنعلی ۱۳۶۹، جزوه مسئولیت مدنی، تهران، دانشگاه تهران
- [۱۳] رستمی ولی و بهادری جهرمی علی، ۱۳۸۸، مسئولیت مدنی دولت، پژوهش نامه حقوق اسلامی شماره ۲۹
- [۱۴] سازمان بین‌المللی کار، حمایت اجتماعی بازبایی اقتصادی، توسعه فراگیر و عدالت اجتماعی.
- [۱۵] شهیدی، مهدی (۱۳۸۹) آثار قراردادها و تعهدات، انتشارات مجد
- [۱۶] صادقی نشاط، امیر (۱۳۹۱)، حقوق بیمه دریایی، ج ۲، تهران: میزان.
- [۱۷] صفایی، سید حسین و رحیمی، حبیب الله، ۱۳۹۱، مسئولیت مدنی، چاپ چهارم، انتشارات سمت
- [۱۸] صفایی، سید حسین، حقوق مدنی ج ۲ موسسه عالی حسابداری ۱۳۵۱
- [۱۹] طاهری، حبیب الله، ۱۴۱۸ ه ق حقوق مدنی ج ۵، قم، چاپ دوم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه.
- [۲۰] عراقی، سید عزت‌اله و همکاران (۱۳۸۶)، درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی، ج ۱، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی .
- [۲۱] عمرانی، محسن، (۱۳۹۶) مسئولیت مدنی کارکنان دولت از حیث ورود زنان به اموال عمومی، نشر مرکز آموزش و برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور
- [۲۲] غمامی، مجید ۱۳۷۶، مسئولیت مدنی دولت، تهران: دادگستر
- [۲۳] قاسم زاده، سید (۱۳۸۸) الزام‌ها و مسئولیت مدنی بدون قرارداد، نشر میزان
- [۲۴] کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲)، الزامات خارج از قرارداد: ضمان قهری، ج ۳، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- [۲۵] کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، حقوق مدنی، نظریه عمومی تعهدات، ج ۳، تهران: میزان.
- [۲۶] کاتوزیان، ناصر، ۱۳۷۹، وقایع حقوقی، تهران، انتشارات دادگستر
- [۲۷] کاویانی، کوروش (۱۳۸۶)، «ضمانت اجراهای عدم پرداخت حق بیمه در سازمان تأمین اجتماعی و راهکارهای اصلاحی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال ۹، ش ۳۰.
- [۲۸] گرجی، ابوالقاسم، ۱۳۸۶، مجموعه مقالات حقوقی تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- [۲۹] محقق داماد، سید مصطفی، ۱۳۷۰، قواعد فقه ۱، ناشر اندیشه‌های نو در علوم اسلامی
- [۳۰] محقق داماد، مصطفی و مریم اسماعیلی، ۱۳۸۸ بررسی منابع فقهی ضمان استیفاء، نامه الهیات آزاد تهران، شماره ۷.

- [۳۱] مراغی، میر عبدالفتاح، ۱۴۱۸ ه ق، العناوین، تهران، مؤسسه نشر اسلامی
- [۳۲] معین، محمد ۱۳۶۲، فرهنگ معین، جلد ۳، تهران، انتشارات امیر کبیر
- [۳۳] موسوی بجنوردی، محمد، ۱۳۸۰، مقالات فقهی حقوقی فلسفی و اجتماعی، پژوهشکده امام خمینی ره و انقلاب اسلامی
- [۳۴] نعمت الهی اسماعیل ۱۳۹۶، اصالت ضمان قهری و تقدم آن بر مسئولیت قراردادی در فقه امامیه مجله حقوق اسلامی، شماره ۵۱.
- [۳۵] نعیمی، عمران و حمیدرضا پرتو (۱۳۹۳)، حقوق تأمین اجتماعی، تهران: سمت.
- [۳۶] یزدی، محمد کاظم بن عبدالعظیم، ۱۴۱۷ ه ق، عروه الوثقی، قم، مؤسسه النشر الاسلامی
- [۳۷] قانون مدنی
- [۳۸] قانون مسئولیت مدنی
- [۳۹] قانون دیوان محاسبات کشور
- [۴۰] قانون مجازات اسلامی
- [۴۱] قانون محاسبات عمومی

