

رویکرد نظام حقوقی ایران به خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دستگاه‌های دولتی

محمد رضا نجفی الموتی^۱، عاطفه لرحجوری^۲، امیررضا محمودی^۳

چکیده

کارمندان دولت به عنوان ارائه‌دهندگان خدمات عمومی به اشخاص، در محیط شغلی ممکن است خشونت گفتاری را تجربه کنند. با توجه به آثار نامطلوبی که این خشونت در بخش دولتی از نظر تأثیر بر ارائه خدمات عمومی و اعتبار دستگاه‌های دولتی نزد عموم دارد، در این مقاله به بررسی رویکرد نظام حقوقی ایران به خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دستگاه‌های دولتی پرداخته‌ایم.

در این نوشتار، مفهوم و محدوده خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت، سازوکارهای نظام حقوق اداری در مقابله با خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت و در نهایت، سازوکارهای نظام حقوق کیفری در مقابله با خشونت گفتاری نسبت به آنان بررسی شده است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد «خشونت گفتاری» در هیچ یک از قوانین و مقررات ایران تعریف نشده و مصادیق آن به صراحت بیان نگردیده است. با این‌که خشونت گفتاری در دستگاه‌های دولتی ایران همانند هر محیط شغلی دیگر بروز می‌یابد، اما سازوکارهای نظام حقوق اداری ایران برای صیانت از نظام اداری کشور و تعدیل اثرات نامطلوب چنین خشونت‌هایی ناکافی است. نظام حقوق کیفری ایران نیز در مقابله با خشونت گفتاری، ضعف‌های عمده دارد و ضمانت اجرای کیفری مقابله با خشونت‌های گفتاری منطبق با جرایم، ناکافی است و بازدارندگی لازم را ندارد.

واژگان کلیدی: خشونت گفتاری، تخلف اداری، جرایم، کارکنان دولت، دستگاه دولتی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لاهیجان، دانشکده علوم انسانی، گروه فقه و حقوق اسلامی، لاهیجان، ایران، mr2021na@gmail.com

۲. استادیار، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لاهیجان، دانشکده علوم انسانی، گروه فقه و حقوق اسلامی، لاهیجان، ایران، نویسنده مسئول، A.lorkojuri110@yahoo.com

۳. استادیار، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لاهیجان، دانشکده علوم انسانی، گروه فقه و حقوق اسلامی، لاهیجان، ایران، amirreza.mahmodi@gmail.com

مقدمه

یکی از مسائلی که اشخاص در دوران اشتغال خود ممکن است آن را تجربه کنند، خشونت در محیط کار است. خشونت ممکن است فیزیکی یا گفتاری باشد، ولی بیش‌تر خشونت‌هایی که در محیط کار رخ می‌دهد، از نوع خشونت گفتاری یا کلامی است. چنین خشونت‌هایی ممکن است در محیط‌های کاری مرتبط با بخش خصوصی یا دولتی از سوی اشخاص بیرونی (مراجعه‌کنندگان یا مشتریان) یا کارکنان آن بخش (نسبت به یکدیگر) رخ دهد.

سازمان‌های بین‌المللی و نظام‌های حقوقی داخلی کشورها از مدت‌ها پیش به خشونت گفتاری در بخش‌های خصوصی که بیش‌تر ناظر بر خشونت نسبت به کارگران است، توجه نشان داده‌اند؛ زیرا کارگران جزو گروه‌های آسیب‌پذیرند. از این رو، سازوکارهایی نیز برای پیش‌گیری و تعدیل آن تعیین کرده‌اند. با این حال، به خشونت گفتاری در بخش‌های دولتی نسبت به مستخدمان دولت تاکنون کم‌تر توجه شده است. این در حالی است که چنین خشونت‌هایی در دستگاه‌های دولتی نیز شایع است و از این جنبه‌ها اهمیت دارد:

۱. مورد نخست به تأثیر این نوع خشونت‌ها بر کارکنان دستگاه‌های دولتی و عملکرد آن دستگاه باز می‌گردد. امروزه در این موضوع اتفاق نظر هست که حسن عملکرد هر سازمانی در درجه نخست در گرو عملکرد مطلوب نیروی انسانی آن است. عملکرد مطلوب نیروی انسانی نیز به آن بستگی دارد که محیط کار به دور از هرگونه تنش‌های روانی باشد. اثرات روانی ناشی از خشونت‌های گفتاری، حسب مورد با توجه به میزان و دفعات این خشونت‌ها ممکن است به کاهش انگیزه کارکنان بیانجامد و بر عملکرد روزانه دستگاه دولتی مربوط و در نهایت، خدمات‌رسانی عمومی (به عنوان وظیفه اصلی اداره)، تأثیر منفی بگذارد.^۱

۲. نتایج یکی از تحقیقات نشان می‌دهد در برخی کشورها، میزان قربانی شدن خشونت در محل کار کارمندان دولت، به مراتب بیش‌تر از نرخ خشونت نسبت به کارمندان در بخش خصوصی آن کشور است. برای مثال، بر اساس آمار اعلامی از سوی دفتر آمار وزارت دادگستری ایالات متحده آمریکا، کارمندان دولتی در محل کارشان بیش از سه برابر کارمندان بخش خصوصی، انواع خشونت از جمله

1. Civil Service Bureau, Handling Verbal Violence at Work, 2024, p. 2.

خشونت گفتاری را تجربه کرده‌اند.^۱

۳. خشونت گفتاری نه تنها پی‌آمدهای مخرب کم‌تری نسبت به خشونت فیزیکی ندارد، بلکه ممکن است پاک شدن آثار آن از زمان وقوع حادثه، ماه‌ها یا سال‌ها به درازا بیانجامد یا ممکن است در نهایت به خشونت‌های فیزیکی و وقوع جرایم در دستگاه‌های دولتی منجر شود.

به همین دلیل، برخی محققان، خشونت گفتاری را «فاجعه نامرئی»^۲ نامیده‌اند.

با این‌که در دستگاه‌های دولتی ایران، وقوع چنین خشونت‌هایی سابقه طولانی دارد و ارتکاب آن در آینده نیز هم‌چنان محتمل است، اما قوانین و مقررات به صراحت به خشونت گفتاری نسبت به مستخدمان دولت اشاره‌ای ندارند؛ به طوری که رویکرد نظام حقوقی ایران نسبت به خشونت گفتاری نسبت به این گروه تا حد زیادی مبهم است. این در حالی است که برخی اسناد بین‌المللی و نیز قوانین داخلی برخی کشورها به صراحت به موضوع خشونت گفتاری نسبت به کارمندان دولت توجه نشان داده‌اند.

با توجه به اهمیت موضوع و ابهام‌های موجود در زمینه خشونت گفتاری نسبت به مستخدمان دولت در ایران، مقاله کنونی با روش توصیفی و تحلیلی و بر مبنای مطالعات کتاب‌خانه‌ای و نگاهی تطبیقی به بررسی رویکرد نظام حقوقی ایران به خشونت گفتاری در دستگاه‌های دولتی ایران خواهد پرداخت. در این راستا در بخش نخست در مورد مفهوم و محدوده خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت توضیح می‌دهیم. پس از آن در بخش دوم، سازوکارهای نظام حقوق اداری در مقابله با خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت تشریح خواهد شد. در نهایت نیز سازوکارهای نظام حقوق کیفری در مقابله با خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت بررسی می‌شود.

گفتار نخست. مفهوم و محدوده خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت

برای بررسی رویکرد نظام حقوقی ایران به خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دستگاه‌های دولتی

1. Office of Justice Programs, Rates of Workplace Violence Higher for Government Employees, Bureau of Justice Statistics, 2013, pp. 1-2.

2. Invisible Catastrophe

در درجه نخست لازم است مفهوم و محدوده خشونت گفتاری نسبت به این گروه از شاغلان روشن شود. به همین دلیل، این دو موضوع بررسی می‌شود.

بند اول. مفهوم خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت

در یک تقسیم‌بندی کلی، پدیده خشونت^۱ به خشونت فیزیکی^۲ و خشونت گفتاری یا کلامی^۳ قابل تقسیم است. در برخی موارد، خشونت فیزیکی با خشونت گفتاری همراه است، اما برخلاف خشونت‌های فیزیکی که در قالب رفتارهای مادی و ملموس فیزیکی جلوه‌گر می‌شوند و در بیش‌تر موارد، اثرات خارجی دارند، خشونت‌های گفتاری، آزار زبانی یا کلامی، آثار عینی قابل مشاهده ندارند. به عبارت دقیق‌تر، خشونت گفتاری یا به تعبیر برخی نویسندگان، خشونت لفظی^۴ عبارت است از بیان کلام یا گفتاری که به منظور تحقیر، تخریب روانی، تهدید یا کنترل فرد مخاطب انجام شود؛ به طوری که برای وی، آزاردهنده باشد. خشونت گفتاری می‌تواند شامل مسائلی باشد که مختص یک فرد است، مانند سرکوب کردن (در خلوت یا در مقابل دیگران)، تمسخر، استفاده از الفاظ ناسزا که مخصوصاً برای دیگری ناراحت‌کننده است، گفتن چیزهای بد در مورد بستگان دیگری، تهدید به دیگر اشکال خشونت، چه علیه قربانی یا علیه شخصی که برای مخاطب، عزیز است. در مواقع دیگر، خشونت و آزار کلامی ممکن است به پیشینه قربانی مربوط باشد، مانند مذهب، فرهنگ، زبان، گرایش جنسی (ادراکی) یا سنت‌های وی به گونه‌ای که برای قربانی، دردناک، تحقیرکننده و تهدیدکننده باشد.^۵

خشونت گفتاری عمدتاً در محیط‌های خاص و در مواردی که میان طرفین از قبل رابطه‌ای باشد، واقع می‌شود؛ مانند محیط خانوادگی (در روابط بین زن و شوهر یا والدین با فرزندان که معمولاً زیر عنوان خشونت خانگی بررسی می‌شوند)، محیط‌های آموزشی و تحصیلی (مثل روابط بین معلم و دانش‌آموز و استاد و دانشجو) و محیط شغلی (مانند روابط بین کارفرما و کارگر).

1. Violence

2. Physical violence

3. Verbal violence

4. Verbal violence/ Verbal abuse

5. Verbal violence and hate speech, Council of Europe, 2024, available at: [\(www.coe.int/en/web/gender-matters/verbal-violence-and-hate-speech\)](http://www.coe.int/en/web/gender-matters/verbal-violence-and-hate-speech), (12/03/2024).

سازمان‌های بین‌المللی متعدد به ویژه سازمان بهداشت جهانی و سازمان بین‌المللی کار به خشونت در محیط‌های شغلی توجه کرده‌اند. سازمان بهداشت جهانی، خشونت در محل کار را به عنوان «حوادثی که در آن، کارکنان در شرایط مرتبط با کارشان مورد آزار، تهدید یا تجاوز قرار می‌گیرند»، تعریف کرده است. از منظر این سازمان، خشونت گفتاری در محیط شغلی، عملی کلامی است که در محیط کار واقع می‌شود و بدون آثار مادی و خارجی موجب تأثیر روانی بر مخاطب آن می‌گردد.^۲

سازمان بین‌المللی کار نیز در مقاله‌نامه شماره ۱۹۰ (مقاله‌نامه خشونت و آزار) در تعریف خشونت و آزار و اذیت در محیط کار بیان داشته است: «خشونت و آزار و اذیت» در محیط کار به مجموعه‌ای از رفتارها و اعمال غیر قابل قبول یا تهدیدات غیر قابل قبول اعم از یک بار اتفاق یا به طور مکرر اشاره دارد که موجب بروز آثار فیزیکی یا آسیب‌های روانی، جنسی و اقتصادی شود.^۳ این مقاله‌نامه، «خشونت»، «آزار» و «اذیت» را کنار هم آورده است. پس از منظر سازمان بین‌المللی کار، مرز مشخصی بین خشونت و آزار^۴ وجود ندارد و خشونت و آزار می‌تواند شامل رفتارهایی با ماهیت‌های مختلف باشد که ممکن است رفتارهای مستقل یا ترکیبی از رفتارها، از جمله رفتارهای تشدیدکننده باشد.

صرف نظر از این‌که یک اتفاق ممکن است برای در نظر گرفتن خشونت و آزار و اذیت کافی باشد یا باید رفتاری تکراری باشد، در همه موارد، چنین رفتاری باید بر اساس ملاحظات ذهنی و عینی «غیر قابل قبول» ارتکاب یابد. برای این رفتار باید «با هدف آسیب فیزیکی، روانی، جنسی یا اقتصادی باشد و احتمالاً یا به طور قطعی منجر به آسیب شود» تا غیر قابل قبول تلقی شود. آسیب اقتصادی می‌تواند شامل از دست دادن درآمد یا خسارات مالی، محدودیت در دسترسی به منابع مالی، آموزش یا بازار کار، از جمله محدود کردن توانایی فرد برای ماندن یا پیشرفت در بازار کار باشد. گنجاندن «آسیب اقتصادی» همراه با آسیب جسمی، روانی و جنسی تضمین می‌کند که خشونت گفتاری، همه اشکال خشونت و آزار و اذیت کلامی را دربرگیرد.^۵

1. Workplace violence

2. WHO, **Framework guidelines for addressing workplace violence in the health sector**, Geneva Switzerland, 2002, p. 19.

3. Convention No. 190; Violence and Harassment Convention, 2019, art. 1.

4. Harassment

5. ILO, **Violence and harassment in the world of work: A guide on Convention No. 190 and Recommendation No. 206**,

بند دوم. محدوده خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت

یکی از مسائل اساسی در مورد خشونت گفتاری که در مورد کارکنان دولت نیز می‌تواند مطرح باشد، محدوده موضوعی، مکانی و زمانی خشونت گفتاری است. با توجه به این‌که در مقایسه با خشونت فیزیکی و جنسی، خشونت کلامی فاقد معیارهای قانونی برای اندازه‌گیری میزان خشونت است و راه حل چندان مشخصی نیز برای اندازه‌گیری آن وجود ندارد،^۱ محدوده یا قلمرو تعیین شده در قوانین و مقررات برای احراز این‌که آیا خشونت گفتاری در محیط کار واقع شده است یا خیر، اهمیت فراوانی دارد.

در خصوص محدوده موضوعی خشونت گفتاری در محیط کار، سازمان بین‌المللی کار در مقاله‌نامه شماره ۱۹۰، خشونت گفتاری در محیط کار را شامل افراد متعددی دانسته است. ماده ۲ این سند بین‌المللی بیان می‌دارد: «۱. این مقاله‌نامه از کارگران و سایر افراد در دنیای کار از جمله کارکنانی که توسط قوانین و رویه ملی تعریف شده است و هم‌چنین از افرادی که بدون توجه به وضعیت قراردادی آن‌ها کار می‌کنند، از افراد تحت آموزش، از جمله کارورزان و کارآموزان و کارگران استخدام شده حمایت می‌کند...»^۲. این مقاله‌نامه در مورد همه بخش‌ها اعم از خصوصی یا دولتی، چه در اقتصاد رسمی و غیر رسمی و چه در مناطق شهری یا روستایی اعمال می‌شود»^۳.

بنابراین، با توجه به این ماده می‌توان گفت از منظر سازمان بین‌المللی کار، خشونت گفتاری علاوه بر کارگران بخش‌های خصوصی، شامل کارکنان بخش دولتی با هر نوع رابطه شغلی نیز می‌شود. در نظام حقوقی ایران به موجب قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵)، قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) و برخی مقررات مانند آیین‌نامه استخدام پیمانی (مصوب ۱۳۶۸ هیئت وزیران)، کارمندان دولت، شامل کارکنان روزمزد، قراردادی، پیمانی و رسمی شاغل در دستگاه‌های دولتی می‌شود.^۳

International Labour Office, Geneva, first published 2021, p. 8.

1. Cao, Yiyin & others, "Effects of verbal violence on job satisfaction, work engagement and the mediating role of emotional exhaustion among healthcare workers: a cross-sectional survey conducted in Chinese tertiary public hospitals", *BMJ Open*, 2023, p. 2.

2. Convention No. 190; Violence and Harassment Convention, 2019, art. 2.

۳. ماده ۴ قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵) بیان می‌دارد: «مستخدمین وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون از دو نوع خارج نخواهند بود: رسمی و پیمانی.» تبصره این ماده نیز مقرر می‌دارد: «افرادی که طبق مقررات

در خصوص محدوده زمانی و مکانی خشونت گفتاری نسبت به کارمندان دولت باید گفت سازمان بین‌المللی کار و سازمان بهداشت جهانی، قائل به محدوده‌ای نسبتاً گسترده برای این نوع خشونت‌ها هستند. ماده ۳ مقاله‌نامه شماره ۱۹۰ سازمان بین‌المللی کار در این زمینه مقرر می‌دارد: «خشونت و آزار و اذیت در دنیای کار که در جریان کار، مرتبط با یا ناشی از کار رخ می‌دهد، شامل این موارد است؛ ۱. خشونت در محل کار از جمله فضاهای عمومی و خصوصی که محل کار هستند؛ ۲. خشونت در جاهایی که کارگر یا کارمند دولت، حقوق می‌گیرد، استراحت می‌کند یا غذا می‌خورد یا از وسایل بهداشتی، شست‌وشو و تعویض لباس استفاده می‌کند؛ ۳. خشونت در طول سفرهای کاری، مسافرت، آموزش، رویدادها یا فعالیت‌های اجتماعی؛ ۴. خشونت در ارتباطات مربوط با کار، از جمله ارتباطاتی که با فناوری اطلاعات و ارتباطات امکان پذیر می‌شود؛ ۵. خشونت در محل اقامتی که توسط کارفرما ارائه شده است و ۶. خشونت هنگام رفت‌وآمد به محل کار و برگشتن از آن»^۱.

سازمان بهداشت جهانی نیز در برخی اسناد، خشونت گفتاری در هر مکان و زمان مرتبط با فعالیت شغلی از جمله زمان رفت‌وآمد به محل کار و مأموریت‌های شغلی را جزو خشونت گفتاری در محیط کار دانسته است.^۲ بدون تردید، این رویکرد در مورد قلمرو خشونت گفتاری در محیط کار موجب انعطاف‌پذیری لازم برای پوشش مظاهر مختلف خشونت و آزار از جمله موارد جدیدی خواهد شد که در طول زمان ظاهر می‌شوند.^۳

گفتار دوم. سازوکارهای نظام حقوق اداری در مقابله با خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت

خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت در محیط‌های شغلی رخ می‌دهد و قواعد مرتبط با کارکنان دولت عمدتاً در قوانین و مقررات مربوط به حقوق اداری تعیین می‌شوند. پس بررسی رویکرد حقوق

قانون کار به خدمت دولت مشغول می‌شوند، کارگر شناخته شده و با آنان طبق مقررات قانون کار رفتار خواهد شد. افرادی که طبق قوانین خاص خود، کارگر شناخته شده‌اند، مشمول مقررات این قانون نیستند.»

1. Convention No. 190; Violence and Harassment Convention, 2019, art. 3.

2. WHO, op.cit., p. 21.

3. ILO, op.cit., p. 8.

اداری به خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت، موضوع مهمی به شمار می‌آید. سؤال اساسی آن است که خشونت گفتاری نسبت به کارمندان دولت در میان قوانین و مقررات مربوط به حقوق اداری چه جایگاهی دارد؟ اگر چنین خشونت‌تی واقع شود، چه ضمانت اجرای حقوقی خواهد داشت؟ با توجه به این موضوع، برای بررسی رویکرد حقوق اداری به خشونت گفتاری، مصونیت از خشونت گفتاری به عنوان حق مستخدم و تکلیف دولت، خشونت گفتاری به عنوان تخلف اداری و خشونت گفتاری به عنوان عامل پیدایش مسئولیت مدنی دولت توضیح داده خواهد شد.

بند اول. مصونیت از خشونت گفتاری به عنوان حق مستخدم و تکلیف دولت

امروزه این مسئله در اسناد بین‌المللی پذیرفته شده است که شاغلان در محیط کار باید از هرگونه خشونت‌تی به دور باشند. مقاله‌نامه شماره ۱۹۰ سازمان بین‌المللی کار در این زمینه بیان می‌دارد: «هر عضو این مقاله‌نامه باید اقدامات مناسبی را برای جلوگیری از خشونت و آزار و اذیت در دنیای کار انجام دهد؛ از جمله از طریق تدابیری برای محافظت مؤثر از افراد شاغل»^۱.

این سند بین‌المللی، دولت‌های عضو را مکلف می‌کند قوانین و مقرراتی را تصویب کنند تا کارفرمایان را ملزم کند اقدامات مناسب و متناسب با درجه کنترل خود برای جلوگیری از خشونت و آزار و اذیت در دنیای کار به عمل آید و هم‌چنین خطرات خشونت، آزار و اذیت با مشارکت کارگران و نمایندگان آنان، شناسایی و ارزیابی و اقداماتی برای پیش‌گیری و کنترل آن‌ها انجام شود.^۲

به موازات اسناد بین‌المللی، در نظام حقوقی برخی کشورها نیز مصون بودن از هر نوع خشونت در محیط کار به عنوان حق مستخدم و تکلیف دولت به شمار می‌آید و سازوکارهای آن نیز به طور دقیق در قوانین و مقررات (به ویژه قوانین و مقررات اداری و استخدامی) تعیین شده است. برای مثال، در نظام حقوقی کشور گابن، قانون سال ۲۰۱۶ بر آموزش در مورد مبارزه با آزار و اذیت در محل کار، حفاظت در برابر آزار و اذیت، آزار اخلاقی و جنسی به همه کارمندان دولت و کارآموزان تأکید دارد. هم‌چنین ماده ۶ قانون مبارزه با آزار و اذیت در محیط کار سال ۱۳۹۵ مقرر می‌دارد: «کارمند یا کارآموزی که خود را قربانی آزار اخلاقی یا جنسی می‌داند، می‌تواند تحت پوشش محرمانه به

1. Convention No. 190, art. 8.

2. Convention No. 190, art. 9.

نمایندگان کارکنان اطلاع دهد».^۱

در نظام حقوقی ایران، حق بر مصونیت از خشونت گفتاری در برخی قوانین و مقررات به صراحت پیش‌بینی شده است. در میان قوانین، قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی (مصوب ۱۳۸۳)، رفتارهای خشونت‌آمیز و تحقیرکننده نسبت به متهمان و محکومان را منع کرده است.^۲ در میان مقررات موجود، منشور حقوق شهروندی (مصوب ۱۳۹۵) در این زمینه بیان می‌دارد: «حق همه شهروندان به ویژه زنان و کودکان است که از تعرض و خشونت گفتاری و رفتاری دیگران در تمام محیط‌های خانوادگی و اجتماعی مصون باشند و در صورت بروز هر نوع خشونت، امکان دسترسی آسان به مکان‌های امن و نهادهای امدادی، درمانی و قضایی جهت احقاق حق خود را داشته باشند».^۳

مقرره قابل ذکر دیگر در این زمینه، بخش نامه رییس قوه قضاییه در خصوص سند امنیت قضایی (مصوب ۱۳۹۹) است که به موجب ماده ۲۰ آن، «مظنونان، متهمان، شهود و مطلعان به هیچ وجه نباید در معرض رفتارهای غیر انسانی یا تحقیرآمیز قرار بگیرند. هر گونه شکنجه جسمی یا روحی، اجبار به اقرار یا ادای شهادت یا ارائه اطلاعات، رفتار توأم با توهین و تحقیر کلامی یا عملی، خشونت گفتاری یا فیزیکی و آزار جنسی یا هتک حیثیت و آبروی اشخاص مذکور از هر نوع و هم‌چنین هر گونه تهدید، اعمال فشار و محدودیت بر خود فرد یا خانواده و نزدیکان اشخاص فوق در هر شرایطی مطلقاً ممنوع است...».

با این حال، همان‌طور که مشاهده می‌شود، از یک سو، قانون یادشده و بخش نامه رییس قوه قضاییه، تنها ناظر بر مصونیت مظنونان، متهمان، شهود و مطلعان و محکومان در برابر خشونت‌های گفتاری است. از دیگر سو، اگرچه منشور حقوق شهروندی، شامل همه شهروندان (از جمله کارکنان دولت) می‌شود، اما یک مقرره متروک است و در حال حاضر، دستگاه‌های دولتی به آن چندان عمل نمی‌کنند.

بنابراین، با وجود تأکید اسناد بین‌المللی بر ایجاد مصونیت از خشونت گفتاری در محیط‌های شغلی و وجود سازوکارهای قانونی در این زمینه در نظام حقوقی بسیاری از کشورها، در نظام حقوقی ایران،

1. ILO, op.cit., p. 68.

۲. نک: بندهای ۱ و ۱۴ ماده واحده قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی (مصوب ۱۳۸۳).

۳. ماده ۵۴ منشور حقوق شهروندی (مصوب ۱۳۹۵).

قوانین و مقررات اداری و استخدامی یا حتی قانون کار و مقررات مربوط به آن، تصریحی در این زمینه ندارند. با توجه به این موضوع و این مسئله که دولت ایران تاکنون به مقاله‌نامه شماره ۱۹۰ محلق نشده است، این سؤال مطرح می‌شود آیا حق بر مصونیت مستخدمان دولت از خشونت در محیط کار در نظام حقوقی ایران پذیرفته شده است؟

در پاسخ باید گفت با اتکای به برخی مواد قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵) و قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) شاید بتوان مصونیت مستخدمان دولت از خشونت گفتاری در محیط کار را استنباط کرد. ماده ۵۳ قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵ با اصلاحات بعدی) در ذیل فصل پنجم با عنوان «در تأمین آسایش و حفظ سلامت مستخدمین رسمی» بیان داشته است: «وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلفند در تأمین شرایط بهداشتی و ایمنی و ایجاد محیط مناسب کار برای مستخدمین، اقدامات لازم را به عمل آورند. سازمان امور اداری و استخدامی کشور موظف است در این مورد، نظارت و هدایت لازم را معمول دارد.» هم‌چنین طبق ماده ۸۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، «دستگاه‌های اجرایی مکلفند در ایجاد محیط مناسب کار و تأمین شرایط بهداشتی و ایمنی برای کارمندان خود، اقدامات لازم را به عمل آورند».

بدون تردید، «محیط مناسب کار و تأمین شرایط بهداشتی و ایمنی برای کارمندان»، محیطی است که عاری از هرگونه خشونت گفتاری یا فیزیکی نسبت به آنان باشد. با این حال، اگرچه اجرای صحیح این مواد می‌تواند سازوکارهایی برای پیش‌گیری یا کاهش خشونت گفتاری نسبت به مستخدمان دولت باشد، اما سازوکارهای دقیق اجرا و ضمانت اجراهای قانونی آن در این قوانین یا آیین‌نامه‌های اجرایی آن‌ها مشخص نشده است. به همین دلیل، نظام اداری و استخدامی کشور در این زمینه نارسایی اساسی دارد.

بند دوم. خشونت گفتاری به عنوان تخلف اداری

در برخی نظام‌های حقوقی، خشونت گفتاری که در محیط شغلی از سوی یک مستخدم دولت نسبت به مستخدمان دولتی دیگر واقع می‌شود، حسب مورد ممکن است جرم یا تخلف محسوب شود. برای مثال، در نظام حقوقی انگلستان، هرگونه آزار کلامی مستخدمان دولت نسبت به همکارانشان در سطح اداری مشابه یا پایین‌تر از آن با هدف محافظت از آنان در برابر تبعیض و آسیب و نیز در

راستای محافظت از نظم حاکم بر سازمان‌های اداری، تخلف اداری^۲ به شمار می‌آید. با این حال، در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقررات به صراحت، خشونت‌گفتاری در دستگاه‌های دولتی را مصداق تخلف ندانسته‌اند. با توجه به این سکوت، این سؤال مطرح می‌شود که آیا می‌توان با توسل به قوانین موجود، خشونت‌گفتاری را مصداق تخلف اداری دانست؟

در پاسخ به این سؤال باید گفت قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵) و قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) به عنوان مهم‌ترین منابع حقوق اداری ایران با وجود آن‌که در برخی مواد قانونی به مسئله تخلفات کارکنان دولت اشاره دارند، اما در این قوانین و مقررات مرتبط با آن‌ها، قاعده‌ای وجود ندارد که به صراحت یا به طور ضمنی، رفتار یا گفتار خشونت‌آمیز را تخلف بدانند. در میان قوانین مرتبط با حقوق اداری، قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲) و آیین‌نامه اجرایی آن نیز که مصادیق تخلفات اداری را برشمرده‌اند، به صراحت، اشاره‌ای به خشونت‌گفتاری ندارند.

نظام حقوقی ایران برخلاف برخی نظام‌های حقوقی به صراحت، «خشونت‌گفتاری» را به طور مستقل، تخلف‌انگاری نکرده است و نقص دارد. با وجود این، به نظر می‌رسد برخی از تخلفات اداری برشمرده شده در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به گونه‌ای است که می‌توان خشونت‌گفتاری را ذیل آن‌ها جای داد، مانند اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری (بند ۱)؛ نقض قوانین و مقررات مربوط (بند ۲)؛ ایراد تهمت و افترا، هتک حیثیت (بند ۴)؛ رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی (بند ۲۱)؛ سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری (بند ۳۰) و اعمال فشارهای فردی برای تحصیل مقاصد غیر قانونی (بند ۳۲). در واقع، چون برخی مصادیق تخلفات اداری مندرج در این ماده، کلی هستند و قابلیت آن را دارند که مصادیق متعددی را در خود جای دهند، بیش‌تر مصادیق خشونت‌گفتاری را که پیش از این بیان شد، می‌توان در دل آن‌ها جای داد. برای مثال، زمانی که گفتار خشونت‌آمیز یک مستخدم دولت بدون آن‌که مصداق توهین، افترا و تهدید باشد، موجب آزار یک یا چند مستخدم دیگر شود، گفتار وی را می‌توان ذیل اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری یا رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی جای داد و در این قالب، مجازات اداری برای وی تعیین کرد.

1. Administrative violation

2. www.bljsolicitors.co.uk/blog/is-verbal-abuse-a-crime (12/03/2024).

نمونه‌هایی از چنین رویکردی در نظام قضایی ایران نیز مشاهده شده است. برای مثال، در یکی از پرونده‌های مطرح نزد دیوان عدالت اداری که شاکی (مستخدم دستگاه دولتی) نسبت به رأی قطعی صادرشده از سوی هیئت رسیدگی به تخلفات اداری نزد دیوان عدالت اداری اعتراض کرد، شعبه دیوان در قسمتی از رأیش بیان داشت: «... تخلف اداری شاکی به دلیل به کار بردن عبارات‌های تحقیرآمیز و تا حدی تهدیدآمیز نسبت به همکاران آن قسمت از اداره تحت سرپرستی وی در حضور تعدادی از مراجعان، محرز است و چنین رفتارهای خشونت‌آمیز در محل کار به دور از شأن مستخدمان دولت و موازین اسلامی بوده و تنزل اعتبار دستگاه اجرایی در نزد عموم را به دنبال خواهد داشت. به همین جهت، رأی هیئت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری، دایر بر محکومیت شاکی به مجازات اداری محرومیت از انتصاب به پست‌های حساس و مدیریتی در دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون به مدت یک سال، متناسب و موافق با قوانین بوده و در صدور رأی هیئت فوق، اصول و تشریفات دادرسی اداری رعایت شده است. به همین جهت، ضمن تأیید آن بر مبنای بند ۱ ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲)، با استناد به مواد ۱۰ و ۶۰ این قانون، حکم به رد شکایت شاکی صادر و اعلام می‌شود...»^۱.

بنابراین، همان‌طور که مشاهده می‌شود، شعبه دیوان در رأی صادرشده، گفتار تحقیرآمیز یا تهدیدکننده کارمندان دولت نسبت به دیگر مستخدمان دولت را به نوعی با تخلفات اداری موضوع بندهای ۱ و ۲۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (به ترتیب شامل اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری و رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی)، منطبق دانسته است.

البته خشونت گفتاری در مورد برخی مستخدمان دولت ممکن است به جای مجازات اداری، مجازات انتظامی به دنبال داشته باشد. این فرض عمدتاً در مورد دارندگان پایه قضایی متصور است که همواره با ضابطان یا کارمندان دادگستری در ارتباطند و به دلیل بالا بودن استرس شغلی (به عنوان یکی از عوامل اصلی پدیداری خشونت گفتاری)^۲ یا احساس مسئولیت فراوان در مواجهه با تخلفات گروه‌های یادشده نسبت به آنان مرتکب خشونت گفتاری می‌شوند. اگرچه قانون نظارت بر

۱. دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۴۵۲۸۷۱، مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۶، شعبه ۳۶ دیوان عدالت اداری.

2. Omisore, AG & others, "Prevalence and Determinants of Work Place Violence among Civil Servants in Osogbo, Nigeria", Western Nigeria Journal of Medical Sciences, 6 (2), July–December 2023, p. 97.

رفتار قضات (مصوب ۱۳۹۰)، قواعد صریحی درباره خشونت گفتاری قضات ندارد، برخی از جلوه‌های خشونت گفتاری می‌تواند در دل برخی تخلفات انتظامی تعیین شده در این قانون جای گیرند و ضمانت اجرایی قانونی برای چنین خشونت‌هایی باشند. برای مثال، خشونت گفتاری می‌تواند مصداق «رفتار خارج از نزاکت حین انجام وظیفه یا به مناسبت آن» (موضوع بند ۶ ماده ۱۵ قانون یادشده) یا «رفتار خلاف شأن قضایی» (موضوع بند ۶ ماده ۱۷ همان قانون)^۱ محسوب شوند.

بند سوم. خشونت گفتاری به عنوان عامل پیدایش مسئولیت مدنی دولت

با توجه به تکلیف قانونی دولت یا به تعبیر دقیق‌تر، دستگاه‌های دولتی به ایجاد سازوکارهای لازم برای مصونیت کارمندان از خشونت گفتاری در محیط کار، این سؤال مطرح می‌شود که آیا در صورت بروز چنین خشونت‌هایی می‌توان برای دستگاه دولتی محل اشتغال کارمند (به عنوان بخشی از دولت)، قائل به مسئولیت مدنی گردید؟

در پاسخ به این سؤال، برخی از نویسندگان بر این باورند که خشونت‌های گفتاری در محیط شغلی در عوامل متعددی ریشه دارد که برخی از آن‌ها به خارج از محیط شغلی مربوط است. برای مثال، تأمین نشدن نیازهای فیزیولوژیکی، عشق و تعلق و احترام یا برآورده نشدن دیگر نیازها می‌تواند منجر به خشونت گفتاری در محیط‌های شغلی شود. به همین دلیل، خشونت‌های گفتاری در برخی موارد، قابل پیش‌بینی نیست و جلوگیری یا محافظت در برابر آن دشوار است. علاوه بر این، در بسیاری از موارد، احراز رابطه علیت میان فعل یا ترک فعل کارفرما و خشونت بروز یافته امکان‌پذیر نیست.^۲

در مقابل، برخی نویسندگان بیان داشته‌اند که کارفرما در ایمن‌سازی مناسب محل کار در برابر تهدیدها و نیز در استخدام و نگه‌داری کارمندانی که مرتکب خشونت یا سبب بروز خشونت می‌شوند، مسئولیت قانونی دارد.^۳ به باور آنان، در صورت بروز خشونت گفتاری در محیط شغلی،

۱. تبصره ماده ۱۷ قانون نظارت بر رفتار قضات در تعریف «رفتار خلاف شأن قضایی» بیان می‌دارد: «رفتار خلاف شأن قضایی عبارت است از انجام هرگونه عملی که در قانون، جرم عمدی شناخته می‌شود و یا خلاف عرف مسلم قضات است، به نحوی که قضات آن را مذموم بدانند».

2. Cao & others, p. 7.

3. Jan Brake, Samuel, "Legal Liability and Workplace Violence", J Am Acad Psychiatry Law, Vol. 26, No. 4, 1998, p. 558.

کارفرما بر مبنای نظرهای متعددی چون نظارت سهل‌انگارانه،^۱ استخدام سهل‌انگارانه^۲ یا آموزش سهل‌انگارانه^۳ می‌تواند مسئول شناخته شود. برای مثال، هنگامی که شواهدی از تمایلات خشونت‌آمیز کارمندی آشکار شد و کارفرما اقدامات حفاظتی کافی را انجام نداد، بر مبنای نظریه نظارت سهل‌انگارانه باید وی را دارای مسئولیت مدنی دانست.^۴ علاوه بر این، سبک مدیریت محل کار در کنار شلوغ بودن محیط کار، بالا بودن ساعت کار و شرایط بد کاری، همگی عواملی هستند که موجب پیدایش استرس به عنوان سبب اصلی ایجاد خشونت در محل کار^۵ می‌شوند. بنابراین، چون تصمیم کارفرما در تعیین شرایط حاکم بر محیط کار تعیین‌کننده است، در صورت بروز خشونت ناشی از نامناسب بودن شرایط محیط کار باید وی را دارای مسئولیت مدنی دانست.^۶

این دیدگاه که گرایش به حمایت حداکثری از قربانیان خشونت دارد، بر این باور است که تعیین مسئولیت مدنی برای کارفرمایان در این موارد، مؤثرترین و کارآمدترین راهبرد برای مقابله با خشونت‌های گفتاری است؛ زیرا ترسی که در دل کارفرمایان ایجاد می‌کند، می‌تواند حداکثر نتایج پیش‌گیرانه را به همراه داشته باشد. در واقع، تهدید به مسئولیت قانونی، انگیزه‌ای را برای کارفرمایان ایجاد می‌کند تا اقدامات پیش‌گیرانه یا مداخله‌ای را برای مهار رفتارهای آسیب‌رسان انجام دهند.^۷ مدت زیادی است که این رویکرد در نظام قضایی برخی کشورها پذیرفته شده است، به طوری که در برخی کشورها، قضات و هیئت منصفه به پاسخ‌گو دانستن کارفرمایان در قبال حوادث خشونت‌آمیز در محل کار تمایل زیادی دارند و در تصمیمات و آرای صادرشده، بسیاری از کارفرمایان (حتی بدون در نظر گرفتن فقدان سابقه حوادث مشابه)، مسئول شناخته شده‌اند.^۸ برای مثال، در نظام قضایی

1. Negligent supervision

2. Negligent hiring

3. Negligent training

4. Jan Brake, op.cit., pp. 555-556.

5. Workplace Violence (WPV)

6. Omisore & others, op.cit., p. 97.

7. Jan Brake, op.cit., pp. 555-556.

8. Ibid., pp. 555-556.

ایالات متحده آمریکا، در دعوای «بردلی علیه گسز»^۱ که در آن، یک کارمند در دعوا با مدیر پروژه خود و دیگر کارمندان خشونت دید، دادگاه کلرادو، مسئولیت کارفرما را محرز تشخیص داد و به پرداخت غرامت حکم صادر کرد.^۲

با توجه به این موارد، این سؤال مطرح می‌شود که در صورت وقوع خشونت گفتاری نسبت به مستخدم دولت در دستگاه‌های دولتی ایران، آیا با توجه به قوانین و مقررات موجود در نظام حقوقی ایران می‌توان برای دولت (دستگاه دولتی محل اشتغال مستخدم) قائل به مسئولیت مدنی گردید؟ در پاسخ باید گفت در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقررات، اشاره‌ای به این موضوع ندارند. با این حال، به نظر می‌رسد با توسل به قانون مسئولیت مدنی (مصوب ۱۳۳۹) در برخی موارد بتوان در این خصوص، دولت را دارای مسئولیت مدنی دانست. ماده ۱۱ این قانون بیان می‌دارد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارد می‌باشند، ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت، جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است...».

در تفسیر «نقص وسایل ادارات و مؤسسات» برخی نویسندگان بیان داشته‌اند: «عبارت و اصطلاح نقص وسایل اداری»، اصطلاحی است که قابلیت تفسیر موسع را دارد و موارد متعددی چون نقایص کلی ناشی از قانون‌گذاری یا سازمان‌دهی نادرست دستگاه دولتی را شامل می‌شود.^۳

خسارت موضوع این قانون اعم از خسارت مادی و معنوی است و کلمه «اشخاص» مندرج در این ماده، شامل همه اشخاص (اعم از کارکنان دستگاه دولتی یا اشخاص خارج از دستگاه) می‌شود. پس اگر کارمندان دولت به دلیل نقص‌های قانونی یا سازمان‌دهی نادرست دستگاه دولتی با خشونت گفتاری به دیگر کارمندان دولت، خسارت معنوی وارد کنند، مسئولیت مدنی دولت (دستگاه دولتی مربوط) را می‌توان محقق دانست.

1. Bradley v. Guess

2. Bradley v. Guess, 1989, available at: www.casetext.com/case/bradley-v-guess (10/03/2024).

۳. پناهنده، سید علی محمد، «تحلیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی»، مجله دادرسی، مرداد و شهریور ۱۳۸۵، شماره ۵۷، ص ۳۶.

گفتار سوم. سازوکارهای نظام حقوق کیفری در مقابله با خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت

خشونت گفتاری در برخی موارد ممکن است با یکی از عناوین مجرمانه منطبق باشد. در خصوص خشونت‌های گفتاری در محیط‌های شغلی، خشونت‌های منطبق با جرایم عمدتاً شامل توهین، افترا و تهدید است که در بیش‌تر موارد از منظر حقوق کیفری بررسی می‌شود. با توجه به این موضوع، در این بخش، سازوکارهای نظام حقوق کیفری را در زمینه توهین، افترا و تهدید به عنوان خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت توضیح می‌دهیم.

بند اول. توهین به عنوان خشونت گفتاری

امروزه در نظام حقوقی بیش‌تر کشورها، توهین لفظی، یکی از جلوه‌های خشونت گفتاری به شمار می‌آید و جرم‌انگاری شده است.^۱ در این کشورها، توهین لفظی به کارمندان دولت در محیط شغلی (اعم از توهین از سوی کارمندان آن دستگاه دولتی یا اشخاص دیگر)، نسبت به توهین به اشخاص عادی معمولاً مجازات شدیدتری دارد و به اصطلاح جزو توهین مشدده به شمار می‌آید. به باور برخی نویسندگان، مشدده بودن مجازات توهین لفظی به کارکنان دولت در این کشورها دارای جنبه بازدارندگی بیش‌تری است و در نهایت، بر حفظ نظم اداری و ارائه خدمات عمومی، تأثیر مطلوب خواهد داشت.^۲ در نظام حقوقی ایران نیز قانون‌گذار چنین رویکردی داشته است، به طوری که در قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۶۲)، توهین به مقامات سیاسی، قضایی و اجرایی نسبت به توهین به اشخاص عادی، مجازات سنگین‌تری داشت و جزو جرایم غیر قابل گذشت بود.^۳ پس از این قانون، قانون مجازات اسلامی (بخش پنجم؛ تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده، مصوب ۱۳۷۵) نیز برای توهین به مقامات سیاسی، قضایی و

۱. ماده واحده قانون استفساریه نسبت به کلمه اهانت، توهین یا هتک حرمت مندرج در مقررات جزایی (مصوب ۱۳۷۹) میان توهین لفظی و توهین عملی تفکیک قائل شده است. این ماده واحده بیان می‌دارد: «از نظر مقررات کیفری اهانت و توهین ... عبارت است از به کار بردن الفاظی که صریح یا ظاهر باشد و یا ارتکاب اعمال و انجام حرکاتی که با لحاظ عرفیات جامعه و با در نظر گرفتن شرایط زمانی و مکانی و موقعیت اشخاص موجب تخفیف و تحقیر آنان شود و با عدم ظهور الفاظ، توهین تلقی نمی‌گردد».

2. Office of Justice Programs, op.cit., pp. 3-4.

۳. نک: مواد ۸۶ و ۸۷ قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۶۲).

کارکنان وزارت خانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در حال انجام وظیفه یا به سبب آن (موضوع ماده ۶۰۹)، در مقایسه با توهین به اشخاص عادی (موضوع ماده ۶۰۸)، از یک سو، مجازات شدیدتر تعیین کرده بود و از دیگر سو، این توهین جزو جرایم غیر قابل گذشت به شمار می‌آمد.^۱

در توجیه این موضوع، رأی وحدت رویه شماره ۱۲ دیوان عالی کشور بیان می‌دارد: «کیفری که قانون‌گذار در ماده ۸۷ قانون تعزیرات برای اهانت به کسانی که در سمت‌های مختلف دولتی وظایفی را انجام می‌دهند و به آن مناسبت مورد اهانت قرار می‌گیرند، معین کرده باشد، از مجازاتی است که در ماده ۸۶ همان قانون برای اهانت به افراد غیر مسئول تعیین شده و در این امر، حفظ نظم عمومی و سیاست اداری کشور ملحوظ بوده و حق شخص و فردی نیست که انصراف آنان از شکایت، تعقیب جزایی را کلاً موقوف نماید...»^۲. به عقیده برخی نویسندگان نیز فلسفه جرم‌انگاری در ماده ۶۰۹، حمایت حاکمیت از نمایندگان خود در قبال هتک حرمت آنان به جهت وظایفی است که در راستای اهداف حاکمیت انجام می‌دهند.^۳

یکی از مهم‌ترین آثاری که این ماده به دنبال داشت، حمایت قانون‌گذار از مقامات یا کارکنان برای رعایت حرمت و کرامت ایشان هنگام انجام وظیفه و به نحو مؤثری، تضمین و حمایت از نظم و آرامش و توسل نجستن به خشونت در کلام و رفتار در محیط‌های اداری و ارائه‌دهنده خدمات عمومی بوده است.^۴

در اصلاحات قانونی ناشی از تصویب قانون کاهش مجازات حبس تعزیری (مصوب ۱۳۹۹)، توهین به مقامات سیاسی، قضایی و کارمندان دولت به جرم قابل گذشت تبدیل شد و به دلیل سلب جنبه عمومی از آن، تعقیب کیفری این جرم به شکایت بزه‌دیده واقعی یعنی کارمند یا مقام اداری وابسته

۱. در ماده ۶۰۸ این قانون بیان می‌دارد: «توهین به افراد از قبیل فحاشی و استعمال الفاظ رکیک چنانچه موجب حد قذف نباشد، جزای نقدی درجه شش خواهد بود.» ماده ۶۰۹ این قانون نیز مقرر می‌دارد: «هر کس با توجه به سمت، یکی از رؤسای سه قوه یا معاونان رئیس جمهور یا وزرا یا یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی یا نمایندگان مجلس خبرگان یا اعضای شورای نگهبان یا قضات یا اعضای دیوان محاسبات یا کارکنان وزارت خانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در حال انجام وظیفه یا به سبب آن توهین نماید، به چهل و پنج روز تا سه ماه حبس و یا تا ۷۴ ضربه شلاق و یا پنجاه هزار تا یک میلیون ریال جزای نقدی محکوم می‌شود».

۲. رأی وحدت رویه شماره ۱۲، مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.

۳. احمدزاده، رسول و مجتبی تام، *ملاحظات درباره قانون کاهش مجازات حبس تعزیری*، تهران: قوه قضاییه، چاپ چهارم، ۱۴۰۰، ص ۹۳.

۴. آقابابایی، حسین، «سلب جنبه عمومی از جرم توهین به مقامات در قانون کاهش مجازات حبس تعزیری»، *مجله حقوقی دادگستری*، دوره هشتاد و ششم، شماره ۱۲، زمستان ۱۴۰۱، ص ۱۰.

است که نوعاً انگیزه‌ای برای شکایت شخصی ندارند. در این موارد، امکان پی‌گیری شکایت از سوی نمایندگان حقوقی دستگاه‌های اجرایی (از آن جهت که جرم، واجد جنبه عمومی نیست) نیز محل تردید است.^۱ علاوه بر این، مجازات این جرم نیز به نصف مجازات سابق تقلیل یافته است؛ به طوری که مجازات جرم موضوع ماده ۶۰۹ که سه تا شش ماه حبس تعزیری بود، با توجه به تبصره ماده ۱۱ قانون کاهش مجازات حبس تعزیری، به مجازات حبس تعزیری از ۴۵ روز تا سه ماه کاهش یافته است. چون طبق ماده ۶۵ قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۹۲)، حبس کم‌تر از شش ماه، تبدیل به یکی از مجازات‌های جای‌گزین حبس می‌شود و در عمل، دادگاه‌ها عمدتاً جزای نقدی را به عنوان مجازات جای‌گزین حبس تعیین می‌کنند، مجازات توهین به کارمندان دولت هنگام انجام وظیفه، حداکثر تا پانزده میلیون ریال جزای نقدی است. این در حالی است که مجازات توهین به اشخاص عادی (موضوع ماده ۶۰۸) از شصت میلیون ریال تا دویست و چهل میلیون ریال جزای نقدی است. هدف این اصلاح قانونی، کاهش ورودی پرونده‌ها به مراجع قضایی دادگستری بوده است، اما از یک سو، موجب شده است فلسفه جرم‌انگاری در ماده ۶۰۹ زایل گردد. از دیگر سو، بدون تردید از جنبه بازدارندگی مجازات جرم توهین به کارمندان دولت به شدت کاسته شود که می‌تواند تبعاتی چون افزایش موارد خشونت گفتاری در دستگاه‌های دولتی داشته باشد. با توجه به این موضوع می‌توان گفت ضمانت اجرای کیفری توهین لفظی به عنوان خشونت گفتاری در ایران چندان مناسب نیست.

بند دوم. افترا به عنوان خشونت گفتاری

یکی از خشونت‌های گفتاری که در محیط شغلی ممکن است نسبت به کارکنان دستگاه‌های دولتی واقع شود، افترا یا تهمت است. در نظام حقوقی برخی کشورها صرف نظر از این‌که افترا به کارکنان دولت در محیط‌های شغلی نسبت به افترا به اشخاص دیگر، مجازات سنگین‌تری دارد، برای کاهش موارد بروز این خشونت گفتاری، سازوکارهایی پیش‌بینی شده است. برای مثال، در نظام حقوقی کشور چین، اگر اظهارات غیر واقعی در مورد همه افراد از جمله مقامات دولتی گفته شده باشد، حق قانونی دارند که از آبروی خود محافظت کنند. از جمله اظهارات غیر واقعی که به شهرت یک فرد آسیب می‌زند، افترای شفاهی یا گفتاری است. در نظام حقوقی این کشور، قوانین جزایی عمدتاً افترا به مقامات دولتی و ارگان‌های دولتی را به عنوان

۱. همان، ص ۲.

یک جرم مجزا از افترا به یک شخص به شمار می‌آوردند و مجازات بیش تری برای آن در نظر گرفته‌اند.^۱

در نظام حقوقی ایران نیز به موجب قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۵)، افترا، جرم دانسته شده است. ماده ۶۹۷ این قانون بیان می‌دارد: «هر کس به وسیله اوراق چاپی یا خطی یا به وسیله درج در روزنامه و جراید یا نطق در مجامع یا به هر وسیله دیگر به کسی، امری را صریحاً نسبت دهد یا آن‌ها را منتشر نماید که مطابق قانون، آن امر، جرم محسوب می‌شود و نتواند صحت آن اسناد را ثابت نماید، جز در مواردی که موجب حد است، به جزای نقدی درجه شش محکوم خواهد شد.» با توجه به عبارت «به هر وسیله دیگر» مندرج در این ماده می‌توان گفت یکی از مصادیق افترا که در نظام حقوقی ایران شناسایی شده، افترای لفظی یا گفتاری است که شامل افترا یا تهمت به کارمندان دولت در محیط‌های شغلی آنان نیز می‌شود.

با این حال، در نظام حقوقی ایران برخلاف برخی نظام‌های حقوقی خارجی، افترا به کارمندان دولت در محیط شغلی، مجازاتی مشابه با افترا به دیگر اشخاص دارد و به عنوان یکی از مصادیق خشونت گفتاری، جنبه مشدده ندارد. علاوه بر این، مجازات قانونی این جرم نیز بازدارندگی لازم را ندارد، در حالی که پیش از تصویب قانون کاهش مجازات حبس تعزیری (مصوب ۱۳۹۹)، مجازات‌های قانونی جرم افترا یک ماه تا یک سال حبس و تا ۷۴ ضربه شلاق یا یکی از آن‌ها بود، با تصویب این قانون به جزای نقدی درجه شش (از ۲۰ میلیون ریال تا ۸۰ میلیون ریال) تبدیل شده است.

بند سوم. تهدید به عنوان خشونت گفتاری

خشونت گفتاری نسبت به کارمندان دولت در محیط شغلی در برخی موارد ممکن است به صورت تهدید لفظی باشد. در نظام حقوقی برخی کشورها، تهدید کارکنان دولت در محیط شغلی نسبت به تهدید علیه اشخاص عادی، مجازات سنگین تری دارد. برای مثال، در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا، تهدید مقامات دولتی طبق قوانین فدرال، یک جنایت محسوب می‌شود و با توجه به سطح مقام اداری معمولاً بین پنج یا ده سال مجازات حبس دارد. در این کشور، تهدید یک قاضی می‌تواند مصداق ممانعت از اجرای عدالت بوده و حتی مجازات سنگین تری داشته باشد. در نظام قضایی ایالات متحده آمریکا، گرایش به تفسیر موسع از تهدید واقعی وجود دارد؛ به طوری که به باور برخی

1. Cao & others, p. 9.

حقوق دانان، در فرضی که شخصی خطاب به قاضی بیان می‌دارد: «شما و خانواده‌تان خواهید مرد»، این موضوع، تهدید واقعی تلقی می‌شود و مجازات سنگینی دارد؛ حتی اگر متهم ادعا کند که منظور او از این عبارت، واقعیت بیولوژیکی زندگی بوده است که همه خواهند مرد.^۱

با وجود این، در نظام حقوقی ایران، تهدید لفظی مستخدمان دولت در محیط شغلی، مجازات مشابه با تهدید نسبت به اشخاص عادی دارد. ماده ۶۶۹ قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۵) در زمینه جرم تهدید بیان می‌دارد: «هر گاه کسی، دیگری را به هر نحو تهدید به قتل یا ضررهای نفسی یا شرفی یا مالی و یا به افشای سَرّی نسبت به خود یا بستگان او نماید، اعم از این‌که به این واسطه، تقاضای وجه یا مال یا تقاضای انجام امر یا ترک فعلی را نموده یا ننموده باشد، به مجازات شلاق تا ۷۴ ضربه یا زندان از یک ماه تا یک سال محکوم خواهد شد.» این جرم که جزو جرایم قابل گذشت است، در حالی که مجازات آن سابقاً حبس دو ماه تا دو سال بوده، با تصویب قانون کاهش مجازات حبس تعزیری (تبصره ماده ۱۱ این قانون)، مجازات حبس مقرر در آن، به نصف (حبس یک ماه تا یک سال) کاهش یافته است. با توجه به این‌که به موجب قانون کاهش مجازات حبس تعزیری، از یک سو، در تعیین مجازات تعزیری، اصل بر تعیین حداقل مجازات قانونی است (تبصره ماده ۲) و از دیگر سو، مجازات‌های حبس کم‌تر از یک سال، عمدتاً به مجازات‌های جای‌گزین حبس تبدیل می‌شوند، به نظر می‌رسد این ماده در مقابله با خشونت گفتاری تهدید نسبت به کارکنان دولت در محیط شغلی، بازدارندگی کافی نداشته باشد.

نتیجه‌گیری

خشونت، پدیده‌ای جهانی است که تقریباً در همه محیط‌هایی رخ می‌دهد که تعامل انسانی وجود دارد. از جمله محیط‌هایی که خشونت در آن شایع است، محیط‌های شغلی به ویژه محیط‌های شغلی تحت مدیریت بخش دولتی است. با توجه به آثار نامطلوبی که خشونت در بخش دولتی از نظر تأثیر بر ارائه خدمات عمومی و اعتبار دستگاه‌های دولتی نزد عموم دارد، رویکرد نظام حقوقی ایران به خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دستگاه‌های دولتی بررسی شده است. در این راستا، مفهوم و محدوده خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت، سازوکارهای نظام حقوق اداری در

1. Threatening government officials of the United States, 2024, available at: www.en.wikipedia.org/wiki/Threatening_government_officials_of_the_United_States#Incident (12/03/2024).

مقابله با خشونت گفتاری نسبت به کارکنان دولت و سازوکارهای نظام حقوق کیفری در مقابله با خشونت گفتاری نسبت به آنان بررسی شد.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد «خشونت گفتاری» در هیچ یک از قوانین و مقررات ایران تعریف نشده و مصادیق آن به صراحت بیان نگردیده است. به همین دلیل، این مسئله را می‌توان یک نقص یا خلأ قانونی دانست. علاوه بر این، با آن‌که خشونت گفتاری در دستگاه‌های دولتی ایران همانند هر محیط شغلی دیگر بروز می‌یابد، سازوکارهای نظام حقوق اداری ایران برای صیانت از نظام اداری کشور و تعدیل اثرات نامطلوب چنین خشونت‌هایی ناکافی است؛ به طوری که قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان مهم‌ترین منابع حقوق اداری ایران بدون آن‌که به خشونت تصریح کنند، تنها به ایجاد «محیط مناسب کار و تأمین شرایط بهداشتی و ایمنی برای کارمندان» اشاره دارند، ولی سازوکارهای دقیق اجرایی و ضمانت اجراهای قانونی این موضوع نیز مشخص نیست. به همین دلیل، نظام حقوق اداری ایران در این زمینه دچار نارسایی اساسی است. افزون بر این، نظام حقوق کیفری ایران نیز در مقابله با خشونت گفتاری، ضعف‌های عمده دارد؛ زیرا قوانین کیفری، تصریحی به خشونت گفتاری ندارند، بلکه ضمانت اجراهای کیفری مقابله با خشونت‌های گفتاری منطبق با جرایم شامل توهین، افترا و تهدید، ناکافی‌اند و بازدارندگی لازم را ندارند.

با توجه به نارسایی‌های نظام حقوقی ایران در زمینه خشونت گفتاری در دستگاه‌های دولتی پیشنهاد می‌شود:

۱. با اصلاحات قانونی، مفهوم و مصادیق خشونت گفتاری در قوانین یا مقررات تعیین شود و ضمانت اجرای اداری و کیفری مؤثر و بازدارنده برای هر درجه از چنین خشونت‌هایی تعیین شود. در قالب آیین‌نامه اجرایی، سازوکارهای لازم برای ایجاد «محیط مناسب کار و تأمین شرایط بهداشتی و ایمنی برای کارمندان» را آن گونه که در قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است، برای پیش‌گیری از خشونت گفتاری در دستگاه‌های دولتی می‌توان در نظر گرفت.

۲. الحاق ایران به مقاله‌نامه شماره ۱۹۰ سازمان بین‌المللی کار که در زمینه پیش‌گیری و مقابله با خشونت گفتاری در بخش‌های دولتی و خصوصی، نظام حقوقی نسبتاً جامعی را ترسیم کرده،

سازوکار مؤثر دیگری برای خشونت گفتاری است.

۳. در دستگاه‌های دولتی باید سازوکارهای اعلام مخفیانه انواع خشونت (فیزیکی، گفتاری، جنسی و نظیر آن) نسبت به کارکنان آن دستگاه دولتی تعیین شود اعم از آن‌که مرتکب خشونت اشخاص بیرونی (مراجعه‌کنندگان یا مشتریان) باشند یا کارکنان آن بخش (نسبت به یکدیگر).

فهرست منابع

۱. فارسی

۱. احمدزاده، رسول و مجتبی تام، ملاحظاتی درباره قانون کاهش مجازات حبس تعزیری، تهران: قوه قضاییه، چاپ چهارم، ۱۴۰۰.
۲. آقابابایی، حسین، «سلب جنبه عمومی از جرم توهین به مقامات در قانون کاهش مجازات حبس تعزیری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و ششم، شماره ۱۲۰، زمستان ۱۴۰۱.
۳. پناهنده، سید علی محمد، «تحلیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی»، مجله دادرسی، مرداد و شهریور ۱۳۸۵، شماره ۵۷.
۴. دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۴۵۳۸۷۱، مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۶، شعبه ۳۶ دیوان عدالت اداری.
۵. رأی وحدت رویه شماره ۱۲، مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.

2. Latin Source

1. Bradley v. Guess, 1989, available at: www.casetext.com/case/bradley-v-guess.
2. Cao, Yiyin & others, "Effects of verbal violence on job satisfaction, work engagement and the mediating role of emotional exhaustion among healthcare workers: a cross-sectional survey conducted in Chinese tertiary public hospitals", *BMJ Open*, 2023.
3. Civil Service Bureau, *Handling Verbal Violence at Work*, 2024.
4. Convention No. 190; *Violence and Harassment Convention*, 2019.
5. ILO, *Violence and harassment in the world of work: A guide on Convention no. 190 and Recommendation no. 206*, International Labour Office, Geneva, first published 2021.

6. Jan Brake, Samuel, “Legal Liability and Workplace Violence”, J Am Acad Psychiatry Law, Vol. 26, No. 4, 1998.
7. Office of Justice Programs, Rates of Workplace Violence Higher for Government Employees, Bureau of Justice Statistics, 2013.
8. Omisore, AG & others, “Prevalence and Determinants of Work Place Violence among Civil Servants in Osogbo, Nigeria”, Western Nigeria Journal of Medical Sciences, 6 (2), July–December 2023.
9. Verbal violence and hate speech, Council of Europe, 2024, available at: www.coe.int/en/web/gender-matters/verbal-violence-and-hate-speech.
10. WHO, Framework guidelines for addressing workplace violence in the health sector, Geneva Switzerland, 2002.
11. Threatening government officials of the United States, 2024, available at: www.en.wikipedia.org/wiki/Threatening_government_officials_of_the_United_States#Incidents.

۳. وبگاه

1. www.bljsolicitors.co.uk/blog/is-verbal-abuse-a-crime.
2. www.ilo.org.
3. www.who.int.

Iran's legal system's approach to verbal violence towards government employees

MohammadReza Najafi Alamauti¹

Aatefe Lor Kojuri²

AmirReza Mahmudi³

Abstract

Government employees, as providers of public services to individuals, may experience verbal violence in the work environment. Considering the adverse effects that this violence has in the public sector in terms of its impact on the provision of public services and the credibility of government institutions in the eyes of the public, in this article, the approach of the Iranian legal system to verbal violence towards the employees of government institutions has been investigated, and in the sections Its triad, respectively, the concept and scope of verbal violence against government employees, the mechanisms of the administrative law system in dealing with verbal violence against government employees, and finally the mechanisms of the criminal law system in dealing with verbal violence against them, have been examined. . The findings of this research show that “verbal violence” is not defined in any of Iran’s laws and regulations, and its examples are not clearly stated. In addition, despite the fact that verbal violence occurs in Iran’s government institutions like any other work environment, but the mechanisms of Iran’s administrative law system are insufficient to protect the country’s administrative system and moderate the adverse effects of such violence. Finally, Iran’s criminal law system also has major weaknesses in dealing with verbal violence, and the guarantee of criminal executions against verbal violence consistent with crimes is insufficient and lacks the necessary deterrence.

KeyWords: Verbal violence, administrative violation, crimes, government employees, government apparatus

1. PhD student in Criminal law and criminology, Islamic Azad University, Lahijan Branch, Faculty of Humanities, Department of Jurisprudence and Islamic Law, Lahijan, Iran, mr2021na@gmail.com

2. Associate Prof., Islamic Azad University, Lahijan Branch, Faculty of Humanities, Department of Islamic Jurisprudence and Law, Lahijan, Iran (Corresponding author); A.lorkojuri110@yahoo.com

3. 3- Associate Prof., Islamic Azad University, Lahijan Branch, Faculty of Humanities, Department of Islamic Jurisprudence and Law, Lahijan, Iran, amirreza.mahmodi@gmail.com