

## مسئولیت مدنی مدیران دولت از منظر فقه و حقوق<sup>۱</sup>

سید احمد میر خلیلی:

عضو هیئت علمی جامعه المصطفی (ص)

صفدر حلیمی: طلبه سطح چهار حوزه علمیه

### چکیده.

توسعه روزافزون دخالت‌های دولت در حیات اجتماعی و استفاده از روش‌ها و ابزارهای متفاوت برای پیشبرد برنامه‌ها، ورود خسارت به اشخاص را بخشی اجتناب‌ناپذیر از عوارض اقدامات دولت ساخته است. از سوی دیگر، حمایت از حقوق انسان‌ها نیز با لزوم پرداخت غرامت و جبران وارده، رابطه‌ای گسست‌ناپذیر دارد. زیان‌های وارد به افراد در یک تحلیل نهایی و دقیق، ما را به سوی مدیران و مسئولانی خواهد رساند که در خدمت دولت هستند. اهتمام اصلی این مقاله، تأمل پیرامون اثبات «مسئولیت مدنی مدیران دولت» است. لذا، برای اثبات این موضوع می‌توان به دلایل متعددی مثل آیات، روایات و سیره‌ای معصومین علیهم‌السلام، برخی قواعد فقهی، بعضی نظریات حقوقی و نیز از حقوق موضوعه، استناد و استدلال کرد. بعضی دلایل به صورت صریح و روشن و برخی دیگر نیز به گونه‌ی ضمنی و با استفاده از شمول و تعمیم بر موضوع مورد تحقیق، دلالت دارند.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، مدیران دولت، انواع ضرر، جبران خسارت، اقسام

تقصیر.

## مقدمه.

فعالیت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری مسئولان و مدیران دولتی همیشه بر اساس قانون، منطق، درستی، سازش، احسان، انصاف و پاکدامنی صورت نمی‌گیرد. سوءاستفاده از مقام مدیریت دولتی، زورگویی، منفعت‌طلبی، خودخواهی، جاه‌طلبی، حرص، آز، ترجیح منافع شخصی بر منافع غیر، بزهکاری، فساد، بخل و حسد نیز از غرایز بشری است در نتیجه این غرایز و تعدیات افراد نسبت به یکدیگر، یا مدیران و مسئولان نسبت به مردم، موجب زیان و خسارات به افراد جامعه می‌شود.

بدیهی است که اگر همه‌ی انسان‌ها فاقد غرایز و صرفاً تابع عقل با معیاری سالم بودند، یا همه به قانون بشری و الهی احترام می‌گذاشتند، احتمالاً کمتر ضرر و زبانی به دیگران وارد می‌شد، ولی وجود انکارناپذیر غرایز خواه‌ناخواه و عمداً یا سهواً موجب می‌شود تا اعمال زیان‌بار از انسان‌ها سر بزنند و از طرفی حس عدالت‌خواهی یعنی میل به حق و عدالت و نفرت از ظلم و تعدی موجب می‌شود که هیچ ضرری، نباید بدون جبران بماند. از این‌رو، هر فردی مخصوصاً مسئولان و مدیران دولتی در قبال عمل زیان‌بار خویش، ضامن و مسئول هستند.

چنانچه مدیر یا مسئولی بدون مجوز قانونی، عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، به حقوق دیگران لطمه وارد آورد که موجب زیان مادی یا معنوی شود، مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود هست. اگر زیان به وجود آمده ناشی از اعمال حاکمیت و با استفاده از اقتدار مدیران دولتی باشد، مسئولیتی در پی نخواهد داشت، هر چند بعضی معتقدند که مصونیت مدیران دولت در قبال اعمال حاکمیتی به‌طور مطلق، توجیه فقهی و حقوقی ندارد. (میر داداشی، ۱۳۹۲، ص ۱۲۴).

به‌طور کلی، تحقیق را در ضمن سه گفتار پی می‌گیریم، گفتار اول مفهوم شناسی، لغت‌شناسی و واژگان کلیدی، گفتار دوم مبانی و دلایل مسئولیت مدنی مدیران دولتی و در نهایت گفتار سوم که مربوط به: خسارت، مصادیق، انواع و شرایط آن مربوط است.

## هدف تحقیق.

هدف از تحقیق بررسی و تحلیل موضوع موردنظر و دیگر مسائل که با موضوع مرتبط می‌باشد، بر اساس تعدادی از آیات و روایات، بعضی قواعد فقهی، برخی مبانی نظری حقوقی و حقوق موضوعه، هست؛ به عبارت دیگر، هدف ضرورت ایجاد بستر مناسب برای تحقق اصل عدالت و صیانت و دفاع از حقوق شهروندان در برابر قدرت دولت است.

## سؤال اصلی.

دیدگاه فقه و حقوق در مورد مسئولیت مدنی مدیران دولت چیست؟

## گفتار اول: مفهوم شناسی.

یکی از مقدماتی‌ترین مراحل پژوهش که هر محقق قبل از ورود به مباحث اصلی، باید آن را بررسی کند، بحث مفهوم شناسی است. از این رو، در این مقاله، تعبیر مسئولیت، مسئولیت مدنی، مدیریت، ضرر و دولت تعبیر کلیدی هستند که باید بیشتر به آن‌ها پرداخته شود و معانی لغوی و اصطلاحی‌شان بررسی گردد.

### (۱) مفهوم لغوی و اصطلاحی مسئولیت.

از نظر لغوی کسی را مسئول گویند که از وی سؤال و بازخواست کنند و پیامد و تبعات کاری را به عهده داشته باشد (لوئیس معلوف، ۱۳۹۲، ص ۶۸۹). بعضی محققین واژه مسئول در قرآن کریم را به معنای، واجب دارای بازخواست ترجمه کرده‌اند (خرم شاهی، بهاء‌الدین، ۱۳۷۴، ص ۸۱۳).

مفهوم اصطلاحی «مسئولیت» از معنای لغوی دور نیفتاده است؛ زیرا در جامعه، مسئول بودن یا مسئولیت به این معناست که شخص باید پاسخگوی اعمال خویش باشد. لذا این واژه در اصطلاح حقوقی، عبارت است از تعهد قانونی شخص به دفع ضرر دیگری که وی به وجود آورده است خواه ناشی از تقصیر خود وی باشد یا از فعالیت او ایجاد شده باشد (لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۶۸، ص ۶۴۲) همچنین مسئولیت

را: فرضی که به موجب آن هر فردی نتایج شناخته شده اعمال خود را خواستار است  
تعریف کرده‌اند (حسینی نژاد، حسینعلی ۱۳۷۰، ص ۱).

## ۲) مفهوم مسئولیت مدنی.

«مسئولیت مدنی» مسئولیتی است که در برابر ایجاد خسارت به وجود می‌آید و به وجود آورنده‌ی خسارت را ناگزیر از جبران خسارت می‌نماید (لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۶۸، ص ۶۴۵). در تعریف دیگر که نزدیک به تعریف پیشین هست، آمده است: «منظور از مسئولیت مدنی تعهد به جبران خسارت است» (امیری قائم‌مقامی، عبدالمجید، ۱۳۷۸، ص ۱۵۷). لذا، هر جا که مدیر یا مسئول در برابر دیگری مسئول جبران خسارتی باشد، در آنجا مسئولیت مدنی وجود دارد. به صورت کلی لزوم جبران خسارتی که از ناحیه‌ی فعل یا ترک فعل شخصی بر دیگری وارد شده در اصطلاح «مسئولیت مدنی» نامیده می‌شود.

## ۳) مفهوم لغوی و اصطلاحی مدیریت.

مدیریت از نظر لغوی یعنی اداره کردن و «مدیر» اسم فاعل از مصدر اداره به معنای اداره‌کننده است. اداره از ماده‌ی دَوْر گرفته شده است و دوران به معنای گردیدن است. پس مدیر یعنی اداره‌کننده و مدیریت به معنای گرداندن یک سازمان در جهت اهداف خاص خودش هست. (اختری، عباسعلی، ۱۳۶۶، ص ۳۲).

طبق نظر بعضی از محققین مدیریت عبارت است از: «فرا گرد به‌کارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی بر مبنای یک نظام ارزشی پذیرفته است که از طریق برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، بسیج امکانات، هدایت و کنترل عملیات برای دستیابی به اهداف تعیین‌شده، صورت می‌گیرد» (رضائیان، علی، ۱۳۹۰، ص ۸) و نیز مدیریت را «دستیابی به نتیجه‌ها و در دست گرفتن کارها» و آن را مبتنی بر سه مؤلفه می‌داند که عبارت‌اند از: استراتژی، مدیریت مؤلفه‌های درونی و مدیریت مؤلفه‌های بیرونی. (آون هیوز، ۱۳۹۰، ص ۷۷).

#### ۴) معنای ضرر.

ضرر در لغت به فتح ضاد و راء به معنای «زیان» و جمع آن اضرار است (انصاری مسعود و طاهری نیا محمدعلی، ص ۱۲۶۴)؛ بنابراین، ضرر واژه‌ی عربی است و در فرهنگ‌های فارسی مترادف با «خسارت» است (معین، محمد، ۱۳۶۴، صص ۱۴۱۹ و ۲۱۸۶). در قانون مدنی (ایران) و مسئولیت مدنی کلمه‌ی ضرر، زیان، خسارت، غرامت به یک معنی استعمال گردیده است (امامی، سید حسن، ۱۳۵۱، ص ۵۴۹). آنچه از «ضرر» در این تحقیق موردنظر هست ضرر و زیان به معنای عام هست که شامل ضررهای مادی، جانی و معنوی می‌باشد. در بحث انواع ضرر در این خصوص بیشتر بحث خواهد شد.

#### ۵) مفهوم دولت.

ازلحاظ لغوی در زبان فارسی دولت به معنای مال، ثروت، بخت و اقبال، حکومت، قدرت، فرمانروایی به کاررفته است (دهخدا، علی اکبر، ۱۳۷۲، ص ۱۰۶). ازلحاظ کاربردی در سه مفهوم استفاده شده است:

۱) دولت به‌عنوان یک شخصیت حقوقی به‌صورت جامعه‌ی متشکل و متمرکز سیاسی که در قلمرو معینی مستقر بوده و از قدرت عالی و حیثیت بین‌المللی برخوردار است. عامل شخصیت حقوقی بیانگر وجود واقعی یا اعتباری دولت است که مردم و سرزمین و قدرت عالی را یکجا در بردارد (صفار، محمدجواد، ۱۳۷۳، ص ۱۴۵).

۲) دولت به‌عنوان مفهوم سازمان سیاسی وسیعی است که برای تأمین روابط اجتماعی و حفظ انتظام جامعه و حراست از شخصیت انسان و درعین‌حال تأمین منافع و نیازمندی‌های عمومی به وجود آمده است (آشوری، داریوش، ۱۳۶۶، ص ۱۶۳). طبق این دو نظر دولت شامل هر سه قوای مجریه، مقننه و قضائیه می‌شود.

۳) گاهی دولت مترادف با قوه‌ی مجریه هست و منظور از قوه‌ی مجریه سازمان‌هایی سیاسی و اداری است که قوانین و مقررات ممکن را توسط مدیران عالی اجرا و یا بر حُسن اجرای آن‌ها نظارت می‌کنند (همان، ص ۱۶۴).

در ادبیات کنونی حقوقی- سیاسی کلمه دولت دارای معانی متعددی است مطالعه تطبیقی مسؤلیت مدنی دولت در کشورهای دیگر نشان می‌دهد که منظور از مسؤلیت دولت به مفهوم قوای سه‌گانه است.

### گفتار دوم: مبانی مسؤلیت مدنی مدیران.

در مبحث مسؤلیت مدنی مهم‌ترین مسئله‌ی که مطرح می‌شود و بر مباحث دیگر سایه می‌افکند، مبانی مسؤلیت مدنی مدیران دولت است و اینکه این مبانی کدام هستند؟ در این باره با دو پرسش اساسی روبه‌رو هستیم؛ اولاً چرا زیان رساننده به پرداخت خسارت مکلف است؟ ثانیاً چرا زیان‌دیده مُحق به دریافت خسارت هست؟

در این خصوص، افزون بر دلایل مثل آیات، روایات و سیره، دودسته مبانی مهم به نمایش گذاشته شده‌اند؛ یک دسته مبانی فلسفی و حقوقی که عمدتاً با رویکرد غیردینی به مبحث مسؤلیت مدنی مدیران دولت نظر دارند مثل مبانی تقصیر، خطر و تضمین حق و از سوی دیگر، مبانی دیگری طرح و عنوان شده‌اند که دارای رویکرد فقهی هست.

مسئولیت مدنی  
مدیران دولت از منظر  
فقه و حقوق

لازم به ذکر هست که در قوانین مدنی برخی کشورها (ایران) کلمه «مدیران» کمتر ذکر شده یا اصلاً ذکر نشده، اما واژه‌های مثل کارمند، مسئول، کارگزار که در قانون آمده قابل تسری به موضوع بحث ما هم هست. با اندک تأمل و تحقیق در مواد ۱۱ و ۱۲ قانون مذکور، این مسؤلیت قابل استنباط و فهم هست و نیز شمول و عموم قواعد فقهی مثل قواعد ضمان، لا ضرر، اتلاف و ... این مطلب را نیز در برمی‌گیرد.

### مسئولیت مدنی مدیران دولت از دیدگاه آیات، روایات و سیره.

منابع فقه، مخصوصاً فقه اهل‌بیت(ع) وسیع و گسترده هست، به طوری که شامل آیات، روایات و سیره معصومین(ع) هست و لذا در این تحقیق هدف تنها بررسی موضوع از دیدگاه قواعد فقهی نیست، بلکه قبل از آن این مطلب را از نگاه برخی آیات قرآن کریم، روایات و سیره به صورت مختصر مورد بحث قرار می‌دهیم.

## ۱. آیات.

### الف) آیات دال بر ممنوعیت ظلم.

ظلم به دیگری امر قبیحی است که عقل بر مذموم بودن آن اذعان دارد، هرچند ممکن است در مصادیق آن اختلاف نظر داشته باشد. قرآن کریم در مورد اموال یتیمان می‌فرماید: **إِنَّ الَّذِينَ يَأْكُلُونَ أَمْوَالَ الْيَتَامَىٰ ظُلْمًا إِنَّمَا يَأْكُلُونَ فِي بُطُونِهِمْ نَارًا** (نساء: ۱۰).

واژه‌ی «ظلم» از نظر لغوی دارای دو معناست؛ اول در مقابل روشنایی و نور و به معنای تاریکی است؛ معنای دوم این واژه که معنای مصدری هست و مراد ما هم همین معناست که به معنایی قرار دادن شیئی در غیر موضعش هست (مصطفوی، ۱۴۰۲، ص ۱۷۰).

مرحوم علامه طباطبائی در تفسیر المیزان در ذیل آیه ۲۹ سوره‌ی نساء می‌فرماید: کلمه «اکل» به (خوردن) معروف است و آن این است که خوردنی را به وسیله لقمه گرفتن و جویدن و بلعیدن مثلاً داخل جوف (شکم) کنیم و چون معنای تسلط و انفاذ در این عمل نهفته است پس خوردن مصداق بارز تصرف محسوب می‌شود (طباطبائی، محمدحسین، ص ۴۹۹). بنابراین، یکی از معانی اکل «مطلق تصرف» هست و اگر این تصرف ظلمانی و غیرقانونی باشد، حرمت آن ثابت است.

اگرچه در آیه از خوردن مال یتیم یادشده، ولی روشن است که «خوردن» خصوصیتی ندارد و کاربرد آن به این دلیل است که خوردن فقط مصداق بارز تصرف به حساب می‌آید (اردبیلی، احمد بن محمد، بی‌تا، ص ۴۸۶). چنانکه نمونه‌های از این کاربرد در آیات دیگر قرآن کریم نیز مشاهده می‌شود (نساء: ۶ و ۲۹).

آنچه در بحث مسئولیت مدنی مدیران دولت مهم است، امکان استخراج حکم وضعی ضمان و الزام به جبران خسارت از آیه هست. در این باره به نظر می‌رسد حکم تکلیفی ممنوعیت تصرف در مال یتیم، مستنبط از آیه «حرمت» مستلزم کشف حکم وضعی «ضمان» است؛ زیرا ممنوعیت ظلم با زُدودن آثار ظلم ملازمه دارد؛ به عبارت دیگر همان‌گونه که ظلم ممنوع است، از میان بردن آن و آثارش لازم می‌باشد و این به معنای

اشتغال ذمه‌ی متصرف به جبران خسارت است. کسی که به «حکم تکلیفی» حرمت قائل باشد، به‌ناچار بر چنین متصرف ظالم و غیرقانونی توبه لازم است و در توبه اموری که به‌حق الناس مربوط است، نخستین گام، بازگرداندن حق و جبران خسارت زیان‌دیده و قرار دادن وی در حالت سابق است و زدودن آثار ظلم از لوازم توبه محسوب می‌شود.

اکنون اگر بپذیریم ذمه‌ی متصرف به زیان‌دیده مشغول است، آیا فقط مدیر متصرف و وظیفه‌ی جبران خسارت را دارد یا زیان‌دیده نیز حق مطالبه و دریافت خسارت دارد؟ روشن است که پذیرش حق مطالبه‌ی زیان‌دیده نیز دلالت التزامی حکم وضعی، جبران خسارت زیان رساننده را به دنبال دارد (حکمت نیا محمود و حسین هوشمند فیروزآبادی، ۱۳۹۴؛ ص ۹۷).

بنابراین، اگر تصرف غیرقانونی و ناروا از سوی مدیران دولت در اموال مردم و رعیت صورت بگیرد، آن‌هم مصداق بارز ظلم است و قبحیت ظلم از نظر عقل و نقل امر مدیران و مسئولان و اشتغال ذمه و ضمان آن‌ها به پرداخت خسارت ملازمه وجود دارد؛ زیرا معنا ندارد که ظلم قبیح باشد اما ذمه مدیران و کارگزاران به پرداخت خسارت مشغول نباشد (حکمت نیا، محمود، ۱۳۸۶، ص ۸).

### ب) آیات دال بر ممنوعیت ضرر رساندن به دیگران.

آیات متعدد در قرآن کریم مبنی بر ممنوعیت ضرر رساندن به دیگران مشاهده می‌شود. در برخی آیات آشکارا کلمه‌ی ضرر یا ضرار ذکر شده است مثل لَا تُضَارُّوْا وَاٰلِدَہٖٗمْ بِوَالِدِہَا وَاٰلِہٖمْ وَاٰلِہٖمْ لَہٗ بِوَالِدِہٖ «هیچ مادری نباید به سبب فرزندش زیان ببیند و هیچ پدری [نیز] نباید به خاطر فرزندش [ضرر ببیند]» (بقره: ۲۲۳).

اَسْكُنُوْهُنَّ مِنْ حَيْثُ سَكَنْتُمْ مِنْ وُجُوْدِكُمْ وَاٰلِہٖمْ لَہٗ بِوَالِدِہٖمْ لَہٗ بِوَالِدِہٖمْ «همان‌جا که [خود] سکونت دارید به‌قدر استطاعت خویش آنان را جای دهید و به آن‌ها آسیب [و زیان] مرسانید تا عرصه را بر آنان تنگ کنید» (طلاق: ۶).

وَلَا يُضَارُّ كَاتِبٌ وَلَا شَہِيْدٌ «و هیچ نویسنده و گواهی نباید زیان ببیند» (بقره: ۲۸۲).



وَإِذَا طَلَقْتُمُ النِّسَاءَ فَبَلِّغْنَ أَجْلَهُنَّ فَأَمْسِكُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ أَوْ سَرِّحُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ وَلَا تُمْسِكُوهُنَّ ضِرَارًا لَتَعْتَدُوا «و چون آنان را طلاق گفتید و به پایان عده‌ی خویش رسیدند پس به‌خوبی نگاهشان دارید یا به‌خوبی آزادشان کنید و [لی] آنان را برای [آزار و] زیان رساندن [به ایشان] نگاه مدارید تا [به حقوقشان] تعدی کنید» (بقره: ۲۳۱).

وَالَّذِينَ اتَّخَذُوا مَسْجِدًا ضِرَارًا وَكُفْرًا وَتَفْرِيقًا بَيْنَ الْمُؤْمِنِينَ «و آن‌هایی که مسجدی اختیار کردند که مایه زیان و کفر و پراکندگی میان مؤمنان است» (توبه: ۱۰۷).

وَمَا كَانَ لِمُؤْمِنٍ أَنْ يَقْتُلَ مُؤْمِنًا إِلَّا خَطَأً وَمَنْ قَتَلَ مُؤْمِنًا خَطَأً فَتَحْرِيرُ رَقَبَةٍ مُؤْمِنَةٍ وَدِيَةٌ مُسَلَّمَةٌ إِلَىٰ أَهْلِهِ «و هیچ مؤمنی را نسزد که مؤمنی را جز به اشتباه بکشد و هر کس مؤمنی را به اشتباه کشت باید بنده مؤمنی را آزاد و به خانواده او خون‌بها پرداخت کند» (اسراء: ۹۲).

#### کمیته حکومت

سال دوم - شماره  
سوم پاییز و زمستان  
۱۳۹۷

همان‌گونه که پیدا و هویدا است این آیات از اضرار در موارد معین و به‌خصوص نهی کرده است و ممنوع می‌سازد ولی چنان‌که به‌حق و به‌درستی گفته‌شده این موارد هیچ‌گونه خصوصیت و موضوعیتی ندارند و به‌طور کلی می‌توان گفت قرآن هرگونه ضرر و اضرار را به‌صورت حکم کلی ممنوع ساخته است؛ زیرا قیاس اولویت اقتضا می‌کند که اگر مثلاً در مسئله‌ی وصیت و دین - با اینکه با مال خود میت بوده است - طبق آیه ضرر رسانیدن ممنوع باشد، به‌طریق اولی ضرر به مال، جان و شخصیت مردم که حق الناس هست توسط مدیران دولت نیز ممنوع خواهد بود (همان، مجله‌ی قرآن و فقه، ص ۹۹).

اما آنچه از آیات مطلوب و مورد نظر ماست تنها حکم تکلیفی ممنوعیت ضرر نیست بلکه درصدد حکم وضعی یعنی جبران خسارت زیان‌دیده از سوی مدیران دولت هستیم. در این باره می‌توان گفت در آخرین آیه‌ی که ذکر شد خداوند علاوه بر اینکه به حکم تکلیفی قتل اشاره دارد و آن را ممنوع ساخته است، به حکم وضعی نیز اشاره می‌کند و پرداخت دیه را لازم دانسته است. چنانکه می‌دانیم، درباره ماهیت دیه اینکه مجازات است یا جبران خسارت اختلاف نظر است ولی در اینکه ماهیت دیه دست‌کم در موارد قتل خطایی مجازات نیست، بلکه پرداخت خسارت است، اتفاق نظر وجود دارد و

قرآن در مورد آن حکم وضعی را مدنظر داشته است. از این رو، این سخن قابل پذیرش نیست که بگوییم آیاتی که در قرآن به بحث ضرر و ضرار پرداخته‌اند، سخنی از حکم وضعی و جبران خسارت ندارند.

(ج) لزوم احترام به آبروی دیگران.

" وَالَّذِينَ يُؤْذُونَ الْمُؤْمِنِينَ وَالْمُؤْمِنَاتِ بَغَيْرِ مَا كَتَبْنَا لَهُمْ فَعَدِ احْتَمَلُوا بُهْتَانًا وَإِثْمًا مُّبِينًا " (و کسانی که مردان و زنان مؤمن را بی آنکه مرتکب [عمل زشتی] شده باشند آزار می‌رسانند قطعاً تهمت و گناهی آشکار به گردن گرفته‌اند) (احزاب: ۵۸).

آیه‌ی مذکور هرگونه ایذاء بر مؤمن را حرام می‌داند و روشن هست نه تنها شامل تصرف ناروا در مال می‌شود بلکه همه‌ی مصادیق ایذاء از جمله تهمت و آزار و اذیت می‌شود. یکی از مصادیق ایذاء به‌طور قطع ورود خسارت بر وی و ضرر رساندن به اوست و با توجه به آیه کسی که بی دلیل و بدون داشتن حقی به کسی آزار برساند گناه آشکاری مرتکب شده است. بر این اساس مؤمن از جهت احترامی که دارد مورد توجه قرار گرفته است.

مسئولیت مدنی  
مدیران دولت از منظر  
فقه و حقوق

تفاوت این آیه با آیات پیشین در این است که علاوه بر تأکید بر احترام اموال دیگران، بر احترام عرض، شرف، آبرو، جسم، خون و ... نیز دلالت دارد و به عبارتی فقط به احترام اموال مربوط نیست، بلکه افزون بر آن حقوق معنوی افراد را نیز در بر می‌گیرد (همان، مجله قرآن و فقه، ص ۱۰۵)؛ بنابراین، آیه‌ی مربوط به تحریم ایذاء نیز دلالت بر حکم وضعی ضمان دارد هرچند ممکن است موضوع به دلیل ماهیتش قابلیت بر ذمه گرفتن نداشته باشد. برای مثال، ایذاء مؤمن در امور مربوط به عرض، اگرچه به لحاظ تکلیفی غیرمجاز است ولی به لحاظ وضعی قابلیت به ذمه گرفتن را ندارد.

حضرت علی(ع) در ماجرای پرداخت دیه قومی که خالد ابن ولید آن‌ها را کشته بود به آن‌ها علاوه بر اینکه تمامی عوض اموالی که تلف شده بود پرداخت، عوض ترسی که با هجوم اسب‌ها بر زنان و کودکان آنان عارض شده بود نیز عطا نمود (عوضی احمد ادریس، ۱۳۷۲، ص ۳۵۲) که این پرداخت عوض ترس چیزی جز جبران خسارت

معنوی نیست. بنابراین می‌توان از نظریه جبران خسارت معنوی دفاع کرد و ضرر آن را قابل جبران دانست.

## ۲. روایات.

بدون تردید، واضح‌ترین، رساترین و قدیمی‌ترین عبارات که مربوط به چهارده قرن پیش است، در مورد مسئولیت مدنی مدیران و کارگزاران دولت در نهج‌البلاغه وجود دارد. در موارد متعدد، امام علی علیه‌السلام به فرمانداران، کارگزاران و مدیرانش توصیه می‌کند تا به رعیت ضرر نرسانند، کارمندان خوب را بر کارها بگمارند و اگر خسارت به مردم وارد شد، آن را باید جبران کنند و اموال را از زیان زنده باز پس گیرند و حتی دیه خطایی را نیز بپردازند. لذا آن بزرگوار خطاب به مالک اشتر می‌فرماید: «وَإِنْ أَبْتَلَيْتَ بِخَطَايَا وَأَفْرَطَ عَلَيْكَ سَوْطُكَ فَإِنَّ فِي الْوَكْزَةِ فَمَا فَوْقَهَا مَقْتَلَةٌ فَلَا تَطْمَحَنَّ بِكَ نَخْوَةَ سُلْطَانِكَ عَنْ أَنْ تُؤَدِّيَ إِلَى أَوْلِيَاءِ الْمَقْتُولِ حَقَّهُمْ...» اگر به خطا خون کسی را ریختی، یا تازیانه یا شمشیر، یا دستت دچار تندروی شد، نباید غرور قدرت تو را از پرداخت خون‌بها به بازماندگان بازدارد». (نهج‌البلاغه، عربی - فارسی، ۱۳۸۶، ص ۴۱۸).

چنانکه واضح و روشن هست امام(ع) یکی از مدیران ارشد حکومتش را از ضرر زدن به مردم منع و وی را ملزم می‌سازد که در صورت زیان به اشخاص خسارت وارده را جبران نماید.

آن حضرت در نامه‌ی به اشعث بن قیس - فرماندار خود در آذربایجان - می‌نویسد: «همانا پُست فرمانداری برای تو وسیله‌ی و آب‌ونان نیست، بلکه امانتی در گردن توست ... حق نداری به رعیت ظلم و استبداد ورزی و در مورد مردم مطابق نظر و میل خود رفتار کنی. در امور مالی باید پس از اطمینان اقدام کنی، ثروتی که در اختیار توست، از اموال خدای عزوجل است و تو انباردار آن و در مقابل خدا و خلق مسئولی» (نهج‌البلاغه: نامه ۵)

بنابراین، مسئولیت‌پذیری زمامداران و مدیران حکومتی همان پاسخگویی در برابر وظایفی هست که در حیطه‌ی مدیریتی خودشان به عهده دارند و یا احیاناً ضررها و

خسارات که در اثر تقصیر، سستی و کاهلی، بی‌مدیریتی و عدم آینده‌نگری از سوی آنها به افراد و جامعه وارد می‌شوند.

### ۳. سیره.

علاوه بر آیات و روایات، به سیره معصومین علیهم‌السلام نیز می‌توان برای این مطلب استناد و استشهاد نمود؛ و لذا در این بخش به‌عنوان نمونه از سیره، به دو مورد بسنده می‌کنیم که می‌توان از آنها مسئولیت مدیران دولت را استخراج و برداشت نمود:

الف) داستان خالد بن ولید که رسول خدا(ص)، او را برای دعوت به اسلام به‌سوی قبیله بنی جذیمه فرستاد و بین آنها درگیری به وجود آمد. در آن حادثه، رسول اکرم(ص) خالد را با نهی از برخورد و نبرد به‌سوی آن قبیله فرستاد؛ اما وی طبق میل خود، آنان را بست و تعدادی از آنها را کُشت و اموالشان را غارت نمود. پیامبر(ص) با شنیدن این خبر، از عمل خالد براءت جُست و به دنبال آن علی(ع) را با مقداری پول و اموال به‌عنوان خون‌بها و تاوان خسارات مادی و معنوی نزد آنان فرستاد. علی(ع) خون‌بهای کشتگان را از همان پول پرداخت و خسارات مالی آنان، حتی ظرف آبخوری سگ‌هایشان را هم به‌حساب آورد و تاوان آن را داد و مازاد بر آنها را به مردم آن قبیله بخشید. پیامبر(ص) با تأیید این کار، از علی اظهار خشنودی کرد (صدوق، محمد بن علی بن بابویه، ۱۴۱۳ ق، ص ۴۷۳).

ب) و نیز داستان داوری حضرت امیر(ع) در دوران حکومت عمر(خلیفه دوم) نمونه‌ی دیگری برای مسئولیت مدنی مدیران ارشد و پرداخت خسارت است. تفصیل داستان از این‌قرار است: «خبر به خلیفه‌ی دوم رسید: زنی بدکاره است. عمر مأموری را در پی او فرستاد و او را ترساند و دستور داد تا او را بیاورند. زن ترسید و درد زایمان او را فراگرفت و به خانه‌ای رفت، پسری زایید. پسر صدایی کرد و مُرد. خلیفه‌ی دوم از این واقعه نگران شد. پیرامونیان وی گفتند: ای امیر مؤمنان! بر تو گناهی نیست و چیزی به عهده‌ات نیست. بعضی گفتند: این چه حکمی است؟ عمر گفت: از ابوالحسن بپرسید. حضرت علی(ع) فرمود: اگر اجتهاد کردید، به‌واقع نرسیدید و اگر به رأی خود

گفتید، خطا کردید؛ سپس حضرت فرمود: دیه طفل به عهده توست» (کلینی، ابوجعفر محمد بن یعقوب، ۱۴۰۷ ق، ص ۳۷۴).

اینکه علی(ع) به خلیفه دوم فرمود که: «اگر به رأی خود گفتید، خطا کردید؛ سپس حضرت فرمود: دیه طفل به عهده‌ی توست» صراحت در مسئولیت مدنی مدیران و کارگزاران حکومت و دولت دارد.

#### ۴. مسئولیت مدنی مدیران دولت از منظر قواعد فقهی.

قواعدی مهم فقهی مثل اتلاف، لا ضرر، ضمان، غرور، تسبیب و... در زمینه‌های مختلف کاربرد دارند و لذا می‌توان از آن‌ها به تناسب هر بحثی، بهره برد. در این تحقیق فقط به سه قاعده اشاره خواهد شد و از ذکر قواعد دیگر به جهت اطاله‌ی کلام، خودداری می‌شود.

#### الف) قاعده‌ی اتلاف.

اولین قاعده‌ای فقهی که از مدارک و مبانی اصلی ضمان به شمار می‌رود عبارت است از قاعده‌ی اتلاف که منظور از آن به‌طور اجمال این است: هرگاه کسی مال دیگری یا منافع مترتب بر آن را بدون اذن صاحب تلف نماید، در برابر صاحب آن ضامن و مسئول خواهد بود. مال نیز در اصطلاح چیزی است که به علت منافع واقعی یا اعتباری آن مورد رغبت عقلاً بوده و در مقابل آن عوضی پرداخت می‌شود (موسوی الخوئی، ۱۳۷۴، ص ۴).

عبارات و تعابیر فقها در این مورد فراوان است و از مجموع آن‌ها این مطلب به دست می‌آید که اتلاف موجب ضمان است؛ بنابراین، اگر شخصی حقیقی یا حقوقی و در مورد بحث ما مسئولان و مدیران دولت، موجب اتلاف مال گردد، باید جبران خسارت نیز از ناحیه‌ی مدیر متلف باشد و لذا هرگاه به مدیر «متلف» صدق کند او نیز مسئول اعمال زیان‌بار خویش است.

در فقه اسلامی اتلاف، به اتلاف به مباشرت و اتلاف به تسبیب تقسیم شده است. در اتلاف، شخص مباشر تلف است نه مسبب آن و در تمیز مباشر از زمینه‌سازان تلف،

بهترین معیار عرف است که قضاوت می‌کند که آیا رابطه کار زیان‌بار و تلف مال رابطه‌ای مستقیم و بی‌واسطه است یا نه؟

بنابراین، در تحقق اتلاف، کافی است که رابطه علیت بین فعل شخص و تلف مال موجود باشد. غیرعمدی بودن اتلاف مانع ایجاد مسئولیت نیست و تقصیر تلف‌کننده از عناصر آن به شمار نمی‌رود پس اگر کسی تیری رها کند و بدون قصد و تقصیر حیوانی را بکشد، ضامن است (رشتی، بی‌تا، ص ۲۹).

برخی بر این عقیده‌اند که قاعده اتلاف فقط در مورد از بین رفتن اموال جریان می‌یابد. بدین ترتیب اگر نتیجه تخلف از اجرای تعهد مستقیماً از بین رفتن مال است، مثلاً اگر شخصی اجیرشده تا درختان باغی را آبیاری کند و در نتیجه سهل‌انگاری در آبیاری، درختان باغ خشک شود، تردیدی در ضمان اجیر نیست؛ ولی این ضمان در حد قیمت اصله‌های درخت است و نمی‌توان از او قیمت میوه‌هایی را که در صورت آبیاری درجایی که مال موجود تلف نشده، ضمانتی هم در میان نیست. مثلاً اگر شخصی مال دیگری را غصب کند و مانع فروش آن شود تا قیمت کالا در بازار پایین آید مشهور معتقدند ضامن نقصان قیمت بازار نیست؛ چراکه مالی از بین نرفته است (محقق ثانی، ۱۴۱۴، ص ۲۱۹).

مسئولیت مدنی  
مدیران دولت از منظر به  
فقه و حقوق

### ب) قاعده‌ی لا ضرر.

یکی از قواعد که بنا بر بعضی مسالک؛ آثار مهم و زیادی در فقه دارد قاعده: «لا ضرر و لا ضرار» است. این قاعده به صورت مستقل یا در ضمن مباحث دیگر توسط بسیاری از فقها مورد بررسی قرار گرفته و ابعاد آن کاویده شده است.

قاعده لا ضرر که مستفاد از حکم عقل و آیات و روایات فراوان است و به معنای نفی هرگونه ضرر و خسارت به دیگران هست، مستلزم اثبات مسئولیت مدنی برای مدیران است که موجب ورود خسارت به زیان‌دیده می‌شوند. لذا در مواردی که تصمیمات مدیران دولت مبتنی بر تقصیر یا مسئولیت باشند و منجر به هرگونه ضرر

مالی، بدنی، حیثیتی برای اشخاص شوند در برابر آن اشخاص مسؤولیت مدنی دارند و در مواردی که خسارات وارده به اشخاص ناشی از خطا و اشتباه مدیران، باشد دولت مسئول پرداخت خسارت یا اعاده حیثیت اشخاص است.

در مورد مدرک و مستند قاعده و منصوص و غیرمنصوص بودن آن در جای خودش بحث‌های فراوان صورت گرفته است و به عقیده بسیاری از فقها، دلیل عمده قاعده لا ضرر روایت است (بجنوردی، میرزاحسن، ۱۳۷۱، ص ۱۷۶)؛ اما در مورد مفاد و دلالت قاعده بر مقصود دو نظریه وجود دارد. بنا بر نظریه‌ی غیر مشهور که مبتنی بر نفی ضرر غیرمتدارک هست بر این بیان استوار است که «لا» در مفهوم حقیقی استعمال شده است؛ ولی منظور از ضرر در آن، ضرر غیرمتدارک است؛ یعنی ضرر غیرمتدارک در اسلام وجود ندارد. پایه استدلال ایشان این است که چون در عالم خارج، ضررهای فراوانی وجود دارند؛ پس نفی حقیقی ضرر نمی‌تواند مقصود باشد، بلکه منظور از نفی ضرر، ضرر بدون جبران است؛ در نتیجه هر ضرری دارای جبران هست و تعهد به جبران خسارت، همان مسؤولیت مدنی مدیران دولت است.

### ج) قاعده ضمان ید.

به موجب این قاعده هرکس به صورت عدوانی و بدون اذن و احسان، بر مال دیگری تسلط پیدا کرد و آن مال تلف یا ناقص شود، آن شخص ضامن خواهد بود. بنابراین، تصرف مال دیگری موجب ضمان متصرف در مقابل مالک هست. حدیث نبوی «علی الید ما أخذت حتی تُؤدیه» به این مطلب اشاره دارد. مستند این قاعده بنای عقلا و سیره اسلامی و سنت بیان شده است (محقق داماد، سید مصطفی، ۱۳۷۳، ص ۷۵).

برخی از محققین دلالت این قاعده را بر ضمان تام و کامل می‌دانند و می‌گویند: «فالدلالة تامة كاملة و ظاهرة تحقق الضمان علی مطلق الید» (مصطفوی، محمد کاظم، ۱۴۲۷ ه. ق، ص ۱۷۴) و در ادامه می‌نویسد که اگر مال در خلال استیلاي شخص مستولی تلف شود و مسترد نگردد، طبق نظر مشهور فقها، ضامن هست: «و إذا تلفت المنافع خلال الاستیلاء بدون الإستیفاء، هل تكون مضمونة أم لا؟ المشهور هو الضمان» (همان).

اثبات ضمان و مسئولیت، توسط قاعده‌ای «ضمان ید» از نظر بیشتری فقها پذیرفته شده است، اما مورد اختلاف و گفتگو، دایره و قلمرو قاعده است. برخی مدلول آن را حتی نسبت به ضمان مثل و قیمت و منافع مستوفات و غیر مستوفات، اعیان و غیر اعیان فراگیر دانسته‌اند (مصطفوی، ۱۳۸۵، ص ۱۷۵). برخی دیگری حدود و گستره‌ی آن را، ویژه‌ای ضمان اعیان شمرده‌اند (رحمانی، ۱۳۷۹، ص ۲۰). ثمره اصلی این بحث و ارتباط آن با موضوع بحث در شیوه‌های جبران خسارت معلوم می‌گردد؛ بنابراین اگر سخن مشهور را بپذیریم و قلمروی قاعده را فراگیر بدانیم، در این صورت مسئولان و مدیران در صورت واردکردن خسارت غیرقانونی و عدوانی به دیگران، ذمه‌ی آن‌ها به ضمان رد عین، قیمت یا مثل آن اشتغال دارد.

#### ۵. مسئولیت مدنی مدیران دولت از دیدگاه حقوق.

در حقوق نوین نظریات و دیدگاه‌های مختلفی در خصوص مسئولیت مدنی بیان شده است. گرچه بیشتری محققین از این نظریات، برای «مسئولیت مدنی دولت» استدلال و استناد کرده‌اند و قید «مدیران» کمتر مورد استفاده قرار گرفته است، اما با اندک تأمل و تفکر می‌توان دریافت که وقتی بتوان با این مبانی برای مسئولیت دولت استدلال نمود به‌طور قطع مسئولیت مدنی مدیران که زیرمجموعه‌ی دولت هستند نیز قابل استخراج است.

#### الف) مبنای تقصیر.

نظریه تقصیر به‌عنوان مبنای مسئولیت مدنی مدیران ریشه در بنیان‌های نظری و فلسفی دارد که به‌موجب آن، هدف قواعد حقوق تأمین آزادی فرد و احترام به شخصیت و حقوق طبیعی اوست. توجه به آزادی، اراده و اختیار موجب شد که ضمان قهری مسئولیت، ناشی از تقصیر قلمداد شود. کسی را می‌توان مسئول خسارت دیگری دانست که تقصیر او سبب ورود ضرر باشد، زیرا مسئولیت تنها در موردی ایجاد می‌شود که شخص، کار نامشروعی را به‌عمد، انجام دهد یا در اثر خطای او، زبانی وارد آید (زرگوش، ۱۳۸۸، ص ۱۲) مسئولیت بر مبنای تقصیر محقق می‌گردد؛ بدین معنا که ضرری که به دیگری وارد می‌شود، باید در نتیجه‌ی عمد یا بی‌احتیاطی صورت بگیرد.



تقصیر از حیث عنصر معنوی به عمد، در حکم عمد، یا تقصیر سنگین و غیر عمدی تقسیم شده است.

در تقصیر عمدی، مرتکب هم در فعل زیان بار و هم در خسارت حاصل از آن، عامد و مقصر است. در تقصیر سنگین نیز، عامل زیان، قصد اضرار ندارد، لیکن اقدام وی به گونه‌ای است که معمولاً عامداً اضرار به غیر بدان، مبادرت می‌ورزند و رفتارشان چنان است که وقوع خسارت اجتناب‌ناپذیر می‌نماید و بر کار چنین شخصی نتایج عمد بار می‌گردد.

ضرر که مدیر دولتی به مردم وارد می‌سازد گاهی ناشی از تقصیر و قصور شخصی وی هست. این‌گونه تقصیرات از حیث شدت و ضعف عنصر معنوی زیان زننده و همچنین درجه انطباق عمل با معیارهای پذیرفته‌شده عرفی یا قانونی به: عمد؛ مسامحه، بی‌احتیاطی و بی‌مبالتی؛ و عدم مهارت و عدم رعایت نظامات دولتی تقسیم‌پذیر است. در صورت اثبات هرکدام از موارد فوق مدیر دولتی در برابر خسارت که به دیگران وارد می‌گرداند، مسئول هست.

در برخی موارد تقصیر دلایل عینی دارد از قبیل نقص کمی وسایل، نقص کیفی وسایل (کهنگی، به‌روز نبودن، ضعف، اشکالات فنی، کم‌سرعتی)، در این صورت آیا مرجع عمومی (اداره) مقصر تلقی می‌گردد.

در بعضی موارد، زیان وارده از سوی مدیر و کارگزار دولت ناشی از ضعف قانون، مصوبات و آئین‌نامه‌های دولتی هست (نه به جهت دلایل معنوی و عینی). در چنین صورتی، بر طبق قانون مدیر دولت در قبال ضرر وارده، مسئول نخواهد بود، بلکه دولت مسئول هست و در برخی کشورها (ایران) دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» برای همین منظور زیر نظر رئیس قوه قضائیه، تأسیس گردیده است؛ بنابراین، اگر شخص به جهت مصوبات دولتی و ضعف قوانین زیان‌دیده باشد، می‌تواند به آن دیوان شکایت نمایند و تقاضای جبران خسارت کند.

ارتباط این قاعده با بحث موردنظر ما، بدین ترتیب هست که اگر مدیری باعث ضرر و زیان به دیگری شود و خسارت هم مبتنی و مستند به تقصیر او باشد و این مطلب از سوی زیان‌دیده اثبات گردد، در این صورت وی مسئول و ضامن است و موظف به جبران خسارت می‌باشد.

### ب) مبنای خطر.

«نظریه‌ی خطر» نسبت به «مبنای تقصیر» از دامنه و دایره‌ی گسترده‌تری برخوردار است. از این رو در این نظریه گفته می‌شود که هرکسی که به فعالیتی بپردازد، محیط خطرناکی را برای دیگران به وجود می‌آورد و چنین کسی که از این محیط منتفع می‌شود، باید زیان‌های ناشی از آن را نیز جبران کند (کاتوزیان، ۱۳۷۷، صص ۲۳-۲۴). مطابق نظریه مذکور، فعالیت‌های دولت، حتی اگر هم بدون تقصیر انجام پذیرد، می‌تواند موجب خطر باشد هرگاه فعالیت خطرساز یا خطرناکی انجام گیرد و در این میان اشخاص متضرر شوند، مدیران دولت که به آن فعالیت مبادرت نموده مسئول جبران خسارت وارد به افراد خواهند بود، حتی اگر نهایت مراقبت و دقت را در انجام عمل خود نموده باشند، چراکه نفع حاصل از آن فعالیت، به وی بازمی‌گردد. بدین ترتیب حتی مدیر دولت بدون ارتکاب هیچ‌گونه تقصیری باید از عهده خسارت برآید.

### ۶. مسئولیت مدنی مدیران دولت در حقوق موضوعه.

گرچه از مفاد حقوق ایران (اساسی، جزایی، مدنی) نمی‌توان به‌صراحت مسئولیت مدنی مدیران دولتی را استخراج نمود، لیکن با اندک تأمل و تدقیق در اصل ۱۷۱ و ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱، ۱۱ و ۱۲ قانون مسئولیت مدنی و ماده ۵۸ قانون مجازات اسلامی، این مسئولیت قابل استنباط و فهم است و مفهوم کلمات مثل: «کارمند»، «مأموران دولتی»، «کارفرمایان» و «قضات» به‌خوبی قابل تسری به موضوع موردبحث هست (ابراهیمی، ۱۳۸۹؛ ص ۵۴).

## گفتار سوم: خسارت، مصادیق، انواع و شرایط آن.

بر اساس قواعد فقهی و مبانی حقوقی، وقتی می‌گوییم مدیران در قبال ضررها و خسارات که به دیگران وارد می‌نمایند، مسئول‌اند و ضامن و یا این گزاره حقوقی که گفته می‌شود: «هیچ‌کس نباید به دیگران ضرر برساند»، منظور و مقصود از «ضرر» به‌کاررفته در آن چیست؟ آیا مفهوم ضرر شامل ضرر معنوی هم می‌شود؟ شرایط تحقق ضرر کدام‌اند؟ قبل از پاسخ به سؤالات مذکور، بد نیست در مورد «عرفی بودن ضرر» و اصطلاح «عدم النفع» اشاره‌ی گذرا صورت گیرد.

### الف) عرفی بودن مصداق ضرر.

در بحث‌های فقهی نیز فقها، به مناسبت بحث در خصوص قاعده لا ضرر (که یکی از مدارک و مستندات مسئولیت مدنی مدیران هست) در شناخت مفهوم ضرر و تعیین مصادیق آن قضاوت عرف را ملاک و معیار دانسته‌اند و هیچ‌گونه تعریف شرعی از ضرر به دست نداده‌اند (انصاری مرتضی، ۱۹۹۵؛ ص ۴۲۶). زیرا همان‌گونه که صاحب عناوین اشاره داشته است (الحسینی المراغی، ۱۴۱۷ ق، ص ۳۱) ضرر از مقوله‌ی موضوعات است و در امور موضوعی قضاوت عرف ملاک است.

### ب) عدم النفع.

اصطلاح «عدم النفع» به معنی نفع نبردن، ضرر کردن به علت کار نکردن یا تعطیل بودن کار معنی شده است، در قوانین تعریفی از آن ارائه نشده است (انوری، حسن، ۱۳۸۱، ص ۴۹۸۳).

برخی «عدم النفع» را، مترادف تفویت منفعت دانسته است و در ذیل واژه عدم النفع آورده است: در عدم النفع ممانعت از وجود پیدا کردن نفعی است که مقتضی آن حاصل شده است؛ مانند توقیف غیرقانونی کارگری مشغول به کار توسط مدیر که موجب حرمان او از گرفتن مُزد باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۲، صفحه ۴۴۵).

## ۱. انواع ضرر.

عموم و شمول آیات، قواعد فقهی و حقوقی که مدیران دولت را از ضرر رساندن به دیگران منع می‌نمود، شامل هر نوع ضرر اعم از حال و آینده و مادی و معنوی می‌شود.

### الف) ضرر حال و آینده.

زیان حال، زیانی است که در زمان وقوع فعل زیان‌بار، حادث شده است اما گاهی وضعیت به گونه‌ای است که فعل زیان‌بار حادث شده است و به‌طور حتم باور داریم که آثار فعل زیان‌بار در آینده ظاهر خواهد شد (موسوی خمینی، ۱۳۶۳، ص ۵۴۶).

### ب) ضرر مادی.

سنهوری، در بیان مفهوم ضرر مادی می‌گوید: «الضرر المادی هو أخلال بمصلحة للمضرور ذات قیمت المالیه» یعنی ضرر مادی اخلال و لطمه به هرگونه مصلحت و منفعت زیان‌دیده است که قابل تقویم به پول باشد (السنهوری، بی‌تا، ص ۲۱۹).

### ج) ضرر معنوی.

امروزه، به دلیل گسترش فزاینده صنعت و فناوری و توسعه‌ی جوامع، به‌موازات ضررهای مادی ضررهای معنوی نیز فراوان هستند و بیشتر ضررهای که از سوی مدیران دولت به دیگران وارد می‌شوند، از بُعدی معنوی و اخلاقی هست. از طرفی، مفهوم ضرر و معنویت قابل‌سنجش با ضوابط منطقی نیست، بلکه بیشتر عرفی است؛ لذا ارائه‌ی تعریفی از ضرر معنوی چندان کار ساده‌ای نیست.

یوسف نجم جبران، ضرر معنوی را چنین تعریف می‌کند: «الضرر المعنوی (او الادبی) هو ضرر الذی یصیب الانسان فی صیته و اعتباره و معنویاته کالاهانه والقدرح والذم الخ... والهموم الناشئة عن اجراءات الدعاوی» (نجم جبران، ۱۹۸۱، ص ۲۶۳). «یعنی ضرر معنوی (یا ادبی) ضرری است که به حسن شهرت و اعتبار و معنویات انسان وارد می‌شود نظیر توهین، عیب‌جویی، مذمت و بدگویی و... و دردها و آلام ناشی از اقدامات قضایی نظیر طرح دعوی».

برخی نیز ضرر معنوی را به دو قسم تقسیم می‌کند: اول کسر حیثیت و اعتبار، و آن نوعاً در اثر افترا و ناسزا به‌وسیله نامه سرگشاده و اوراق چاپی یا جراید و کاریکاتورهای مستهجن و مضحک در روزنامه و مجله و انتشار عکس در وضع خلاف اخلاق حسنه و امثال آن به عمل می‌آید. دوم: صدمات روحی، بسیاری از دعاوی که در کشورهای اروپایی اقامه می‌گردد و مطالبه خسارت معنوی می‌شود ناشی از آلام روحی بر مرگ خویشاوندان هست (امامی، سید حسن، صص ۵۷۹ و ۵۷۸).

در اصل ۱۷۱ قانون اساسی ایران مقرر داشته: «هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به‌وسیله دولت جبران می‌گردد و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد»

## ۲. منشأ و مصادیق ضررهای اداری مدیران.

### الف) نقض صلاحیت‌های تکلیفی.

مدیران دولتی باید در محدوده صلاحیت خود عمل کرده و مداخله‌ای در امور سایر دستگاه‌های اداری نکند. سوءاستفاده از اختیار زمانی صورت می‌گیرد که تصمیمات متخذه یا اقدامات انجام‌شده‌ی مدیران و مسئولان نامشروع و ناموزون، زیان‌بار باشد، با این تفاوت که هرگاه تجاوز یا سوءاستفاده از اختیار توأم با سوءنیت و غرض‌ورزی یا سهل‌انگاری و بی‌مبالاتی و در نتیجه معلول تقصیر شخص باشد، عمل منتسب به مدیر دولت است و مسئولیت مدنی متوجه اوست (صدر الحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۲۴۶).

### ب) انجام نادرست صلاحیت‌های قانونی.

انجام نادرست صلاحیت، هویتی کاملاً فنی دارد و بخش غالب و درعین حال پیچیده اعمال کارگزاران و مدیران دولت را شامل می‌شود به همین دلیل به این حالت از خطای اداری، انجام عمل غیراصولی کار (صلاحیت) نیز گفته می‌شود.

تقصیر اداری عبارت از نقض قوانین و مقررات اداری توسط مدیران است که عمده‌تاً بر محورهایی همچون اعمال حقوقی غیرقانونی، تخطی از صلاحیت‌ها و خودداری از انجام وظایف قانونی استوار است (موسی زاده، ۱۳۷۸، ص ۲۵۴). از آنچه گفته شد به دست می‌آید که هرگاه مدیر، عمل اداری را به منظور اجرای وظیفه و دستیابی به هدفی که اداره از او خواسته است، انجام دهد و در این راه مرتکب خطای سبک و غیرعمدی گردد، تقصیر او اداری محسوب شده و دولت مسئول جبران خسارت است. ولی اگر رفتار زیان‌بار او برای وظیفه نباشد و عمده‌تاً صورت پذیرد، تقصیر شخصی به حساب می‌آید. همچنین هرگاه رفتار او خطای فاحش باشد، در این صورت نیز در حکم عمد بوده و ضمان آور است (غمائی، ۱۳۷۶، ص ۳۲).

تبصره‌ی ماده ۸ قانون مجازات، منشأ بی‌مبالاتی یا غفلت را این‌گونه مشخص کرده است: «... منشأ بی‌مبالاتی یا غفلت، عدم اطلاع و عدم مهارت یا عدم تجربه یا عدم رعایت یا مقررات یا اوامر یا نظامات و عرف و عادت است» (زرگوش، ص ۱۲۶).

### ج) مسئولیت مدیران از حیث عناصری عینی و ذهنی.

بر اساس عنصر عینی، مدیر دولت تنها به اعمال و کارهای اهتمام نماید که قانون در صلاحیت‌های او قرار داده است؛ یک قاضی، قضاوت نماید، یک نماینده مجلس به قانون‌گذاری و نظارت مشغول باشد و... این عنصر، عینی است به این دلیل که بازشناسی صلاحیت‌های مقام عمومی، اصولاً، با مراجعه به قانون به‌عنوان متن نوشتاری، امکان‌پذیر است (زرگوش، ۱۳۸۹، ص ۶۶). منظور از عنصر ذهنی و روانی آن است که قصد مدیر دولت در اعمال صلاحیت‌های مندرج در قانون، باید منطبق با آن هدفی باشد که در صلاحیت‌های قانونی او و به‌عبارتی دیگر، در به خدمت گرفتن یا پذیرفتن او بوده است (همان، ۶۷).

### ۳. شرایط تحقق ضرر در مسئولیت مدنی مدیران دولت.

#### الف) قطعی و مسلم بودن ضرر.

زیان را به اعتبار امکان وقوع آن، به زیان قطعی و محتمل تقسیم می‌کنند. زیان قطعی زیانی است که به‌طور حتم واقع می‌شود؛ زمان وقوع آن حال باشد یا آینده؛ و زیان محتمل زیانی است که در اصل تحقق آن تردید وجود دارد (موسوی خمینی، ص ۸۶۲).

### ب) مستقیم بودن ضرر.

منظور از بی‌واسطه بودن ضرر این است که بین فعل زیان‌بار و ضرر، حادثه دیگری دخالت نداشته باشد تا جایی که به لحاظ عرفی ضرر ناشی از فعل تشخیص داده شود. در هر حال نکته‌ای که در اینجا توجه بدان ضروری به نظر می‌رسد، این است که: «احراز این امر که ضرر مستقیم بوده یا غیرمستقیم، با دادگاه است.» (درودیان، حسنعلی، ۱۳۷۵، ص ۷۳).

### ج) عدم جبران ضرر در گذشته.

این یک امر بدیهی است؛ زیرا تقاضای جبران چیزی که قبلاً جبران شده است، به معنای تحصیل حاصل است و این محال است؛ چون اقامه دعوی خسارت، یک وسیله سودجویی نیست که هر شخص بتواند دومرتبه یا بیشتر مطالبه کند. با توجه به چنین شرطی، در مورد زیان معنوی می‌توان گفت، در آنجا که زیان معنوی برای تسکین خاطر زیان‌دیده است، لذا اگر اندوه زیان‌دیده تا زمان صدور حکم، به‌خودی‌خود، از بین رفته باشد، دیگر حکم به جبران خسارت معنوی، مورد ندارد (کاتوزیان، بی‌تا، ص ۳۲).

### د) نشأت گرفتن ضرر از حق قانونی.

هرگاه مدیر یا مسئولی لطمه به وضعیت دیگری که قانون آن را حق نشناخته است بزند و زیان وارد آورد زیان زننده مسئول نخواهد بود. مثلاً مدیر یا مسئول که به وسیله گزارش یکی از کارمندانش به پلیس؛ مقداری مواد مخدر نزد او کشف و ضبط گردیده نمی‌تواند از کارمند گزارش دهنده یا پلیس مطالبه جبران خسارت خود را بنماید (امامی، سید حسن، ۱۳۸۴، ص ۵۸۴).

### ه) مشروع بودن ضرر.

طبق قانون مسئولیت مدنی ایران، باید به‌حق قانونی و شرعی فرد، لطمه‌ای وارد آمده باشد تا دعوی جبران خسارت او مسموع باشد. زیرا از دست دادن نفعی ضرر است که مشروع باشد و فرقی بین ضرر مادی و معنوی نیست.

## (و) نشأت نگرفتن ضرر از کاهلی زیان دیده.

زیان دیده باید در احتراز از خطر و جلوگیری از گسترش میزان ضرر در حدود متعارف بکوشد و اثر سستی و کاهلی او بر عهده دیگری نیست، هرچند که دیگری مقتضی ایجاد ضرر را فراهم کرده باشد. اگر زیان، با رضایت زیان دیده صورت پذیرفته باشد و آن را ابزاری برای سودجویی خویش قرار دهد، در این صورت، ضرر به بار آمده از طرف زیان دیده، قابل مطالبه و درخواست نیست (کاتوزیان، ش ۱۲۵، ص ۳-۷).

### نتیجه.

بعد از مفهوم شناسی واژگان کلیدی، برای اثبات مسئولیت مدنی مدیران دولت، از دلایل مثل آیات، روایات، سیره‌ای معصومین علیهم‌السلام، قواعد فقهی، مبانی حقوقی و حقوق موضوعه کمک گرفته شد.

دلالت آیات، روایات و سیره‌ی به‌جامانده از معصومین(ع) بر مراد و مقصود صریح و روشن بود. از بین قواعد فقهی هرچند قاعده‌ی اتلاف به‌طور واضح و روشن دلالت بر اثبات موضوع این تحقیق داشت، اما از مجموع قواعدی دیگر می‌توان ضمان و مسئولیت مدیران را به دست آورد و در نتیجه بر طبق قواعد مذکور، اگر مدیری به دیگران خسارت وارد کند، در قبال ضررهای وارده مسئول است و ملزم به جبران خسارت می‌باشد.

اثبات مسئولیت مدنی از دیدگاه مبانی حقوق نوین، بدین گونه بود که پیروان نظریه تقصیر فقط کسی را مسئول می‌شناختند که عمل او قابل سرزنش باشد. در واقع معیار مسئول شناختن افراد و ملزم نمودن آنان به جبران خسارت، داوری عرف بود که بایستی عمل فرد را قابل نکوهش می‌دانست. به تدریج جریانات و نظریات دیگری به وجود آمد که نظریه تقصیر را از این معیار اخلاقی دور نمود. چون در بسیاری مواقع خسارت وارده بر افراد زیان دیده با استفاده از این معیار قابل جبران نبود. بر اساس نظریه خطر، هر شخص مسئول خساراتی است که از ناحیه او وارد شده است اعم از اینکه عمل او قابل نکوهش باشد یا نه. نظریه خطر قلمرو مسئولیت را گسترده‌تر نمود.



انواع و اقسام ضرر و خسارت، شامل: ضرر حال و آینده، ضررهای مادی (مالی، سلامتی)، ضررهای معنوی مثل لطمه زدن به احساسات دوستی، خانوادگی، مذهبی، تهمت‌های سیاسی، از بین بردن وجهت اجتماعی افراد، ضرر زدن به اعتبار شغلی و نیز درد و رنجی که در اثر حادثه‌ای عارض شخص می‌شود، امروزه می‌تواند مجوز مطالبه خسارت معنوی باشد.

ضررهای اداری مدیران می‌تواند، نشأت گرفته از موارد مثل نقض صلاحیت‌های تکلیفی، انجام نادرست صلاحیت‌های قانونی، خودداری از انجام وظیفه و ترک فعل باشد.

در پایان گفته شد که تحقق ضرر مبتنی بر شرایط خاص است که در صورت وجود آن‌ها ضرر صدق می‌کند و آن شرایط عبارت بودند از: مسلم بودن ضرر، مستقیم بودن ضرر، اینکه جبران نشده باشد، لطمه و ضرر ناشی از حق قانونی باشد، مشروع بودن ضرر، ضرر باید ناشی از اقدام و کاهلی زیان‌دیده نباشد.

#### منابع:

قرآن کریم

نهج البلاغه، عربی - فارسی (۱۳۸۶) ترجمه محمد دشتی، نامه ۵۳، قم، نشر اجود، ۱۳۸۹.

ابراهیمی، تقی (۱۳۸۹) مسئولیت مدیران از منظر قانون (مسئولیت جزایی و مدنی مدیران دولتی)، قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء، قرب نوح.

ابن ادریس (حلی)، محمد بن منصور (۱۴۱۰ ق) کتاب السرائر الحاوی لتحریر فتاوی، ج ۳، قم، مؤسسه النشر الاسلامی، ج اول.

اختری، عباسعلی (۱۳۶۶) مدیریت علمی مکتبی از دیدگاه اسلام، تهران، سازمان تبلیغات اسلامی.

اردبیلی، احمد بن محمد (بی‌تا) زبدة البیان فی احکام القرآن، تحقیق: محمدباقر بهبودی، تهران، مکتبه المرتضویه لاحیاء الآثار الجعفریه.

آشوری، داریوش (۱۳۶۶) دانشنامه سیاسی (فرهنگ اصطلاحات و مکتب‌های سیاسی)، تهران، نشر مروارید.

امامی، سید حسن (۱۳۵۱) دوره مقدماتی حقوق مدنی، جلد ۲، مؤسسه عالی حسابداری.

- مامی، سید حسن (۱۳۸۴) حقوق مدنی، جلد اول، ناشر اسلامیه.
- امیری قائم مقامی، عبدالمجید (۱۳۷۸) حقوق تعهدات، ج ۱، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
- انصاری مسعود و طاهری نیا محمدعلی، نویسندگان: مجموعه دانشنامه حقوق خصوصی، ج ۲.
- انصاری، مرتضی (۱۹۹۵) کتاب مکاسب، جلد دوم، چاپ اول، بیروت - لبنان - مؤسسه العالمی للمطبوعات.
- انوری، حسن (۱۳۸۱) فرهنگ بزرگ سخن، انتشارات سخن، چاپ اول.
- آون هیوز (۱۳۹۰) مدیریت دولتی نوین (نگرش‌های راهبردی، سیر اندیشه‌ها، مفاهیم، نظریه‌ها)، ترجمه‌ی: مهدی الوانی و دیگران، انتشارات مروارید، ج ۱۲.
- بجنوردی، میرزاحسن (۱۳۷۱) القواعد الفقهیه، جلد ۱، قم، مؤسسه اسماعیلیان.
- جعفری لنگرودی محمدجعفر (۱۳۷۲) ترمینو لوژی حقوق، چاپ ششم، تهران، کتابخانه گنج دانش، صفحه ۴۴۵.
- الحسینی المرغی، میر عبدالفتاح (۱۴۱۷ ق) العناوین، جلد دوم، چاپ اول، قم، مؤسسه النشر الاسلامی.
- حسینی نژاد، حسینعلی (۱۳۷۰) مسئولیت مدنی، بخش فرهنگی جهاد دانشگاهی، دانشگاه شهید بهشتی، چاپ اول.
- حکمت نیا محمود و حسین هوشمند فیروزآبادی، ادله قرآنی مسئولیت مدنی، مجله قرآن و فقه، سال اول شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۹۴.
- حکمت نیا، محمود، مسئولیت مدنی در قرآن، مجله فقه و حقوق، زمستان ۱۳۸۶، ش ۱۵.
- خرم شاهی، بهاءالدین (۱۳۷۴) واژه‌نامه قرآنی، ضمیمه قرآن کریم، چاپ اول، تهران، انتشارات نیلوفر، انتشارات جامی.
- درودیان، حسنعلی (۱۳۷۵) حقوق مدنی ۴، چاپ دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ص ۷۳.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۲) لغت‌نامه دهخدا، مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، ج ۲۵.
- رحمانی، محمد (۱۳۷۹) قواعد فقهی: قاعده علی الید، فصل‌نامه فقه اهل‌بیت، فارسی، شماره ۲۱، ص ۲۰.
- رشتی، میرزا حبیب‌الله (بی‌تا) کتاب الغصب، بحث اتلاف.
- رضائیان، علی (۱۳۹۰) مبانی سازمان و مدیریت، انتشارات سمت، تهران، ج ۱۵.
- زرگوش مشتاق (۱۳۸۹) مسئولیت مدنی دولت (قواعد عمومی، مبانی و اصول) ج ۲، نشر میزان، ج ۲، ج ۱.

زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸) مبانی مصونیت و مسئولیت در مسئولیت مدنی دولت، مجله حقوق عمومی.

السنهوری، عبدالرزاق احمد (بی تا) الوسیط فی شرح القانون المدني الجديد، ج ۱.  
صدر الحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲) نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار.

صدوق، محمد بن علی بن با بویه (۱۴۱۳ ق) من لایحضره الفقیه؛ ج ۴، ج ۲، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.  
صفر، محمدجواد (۱۳۷۳) شخصیت حقوقی، نشر دانا، تهران، ج اول، ص ۱۴۵.  
طباطبائی، محمدحسین، ترجمه تفسیر المیزان، ج ۴.  
عوض، احمد ادیسی، کتاب دیه، ترجمه علیرضا فیض، چاپ اول، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۷۲.

غمائی، مجید (۱۳۷۶) مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، نشر دادگستر، چاپ اول.  
کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷) دوره مقدماتی حقوق مدنی (وقایع حقوقی)، ج اول.  
کاتوزیان، ناصر، وقایع حقوقی.

کرکی (محق ثانی) علی بن حسین (۱۴۱۴) جامع المقاصد فی شرح القواعد، ج ۶، چاپ دوم، مؤسسه آل البیت.

کلینی، ابوجعفر محمد بن یعقوب (۱۴۰۷ ق) الکافی؛ ج ۷، ج ۴، تهران: دار الکتب الإسلامیه.  
لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۶۸) ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، تهران، زمستان ۶۸، شماره ۵۱۱۴.

لوپس، معلوف، (۱۳۹۲) المنجد، ترجمه: بندر ریگی محمد، ج ۱، تهران، انتشارات ایران.  
محقق داماد، سید مصطفی، قواعد فقه، بخش مدنی، چاپ چهارم، مرکز نشر علوم اسلامی، سازمان چاپ و انتشارات فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۷۳.

مصطفوی، سید محمدکاظم (۱۳۸۵) القواعد، مؤسسه نشر الاسلامی، قم.  
مصطفوی، محمد کاظم، القواعد (مائة قاعدة فقیه)، مؤسسه النشر الاسلامی، ج ۶، ۱۴۲۷ ه.ق.  
معین، محمد (۱۳۶۴) فرهنگ فارسی معین، جلد اول، چاپ هفتم، تهران، مؤسسه امیرکبیر.  
-موسوی الخوئی، سید ابوالقاسم، مصباح الفقاهه، نجف: المطبعة الحیدریه، ۱۳۷۴؛ ج ۲.  
موسوی خمینی، روح الله (۱۳۶۳) تحریر الوسیله، ج ۲.  
موسوی خمینی، روح الله، تحریر الوسیله، ج ۲.

موسی زاده، رضا (۱۳۷۸) حقوق اداری، تهران، انتشارات میزان.  
میر داداشی، سید مهدی (۱۳۹۲) مجله حقوق اسلامی، سال دهم، شماره ۳۷.  
-میر داداشی، سید مهدی، مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی، مجله حقوق اسلامی.  
ناصر، کاتوزیان، الزام‌های خارج از قرارداد ضمان قهری مسئولیت مدنی غصب استیفاء، شماره ۱۲۵.  
نجم جبران، یوسف (۱۹۸۱) القانون والجرم و شبه الجرم، النظریت العامت للموجبات، مصادرالموجبات،  
چاپ دوم، بیروت - پاریس منشورات عویدات.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

مسئولیت مدنی  
مدیران دولت از منظر  
فقه و حقوق