مسئولیت مدنی دولت در منابع آب

برمبناي قاعدهٔ اتلاف، لاضرر و احترام*

□ نعمتالله دالوند \

□ امانالله عليمرادي^٢

□ محمدعلی حیدری

حكيده

منابع آب، موهبت و نتیجهٔ لطف الهی به بشر است و بر همین اساس، به همهٔ انسانها تعلق دارد تا همانند سایر نعمتها و مواهب الهی مورد استفاده قرار گیرد. با توجه به آیهٔ ﴿اِجْعَلْنِی عَلَی خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّی حَفِیظٌ عَلِیمٌ ﴾ (یوسف / ۵۵)، امر مدیریت و ادارهٔ منابع آب تنها باید بر عهدهٔ اشخاصی باشد که ویژگی حفیظ بودن و مسئولیت شناسی را داشته باشند. این وظیفهٔ خطیر حسب اصل ۴۴ قانون اساسی

* تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۲/۱۵ ـ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۵/۵

آموزههای فقه مدنی



۱. گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشکدهٔ حقوق، الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران (n_dalvand1971@yahoo.com).

گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشکدهٔ حقوق، الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران (نویسندهٔ مسئول) (alimoradi479@yahoo.com).

٣. گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشکدهٔ حقوق، الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران (ma1.heidari@yahoo.com).

جمهوری اسلامی ایران به دولت محول گردیده است. اما بعضاً دولت با سوء مدیریت و یا ترک وظایف خود موجبات خسارت به منابع آب را فراهم می نماید. در این نوشتار سعی شده است موضع شریعت در برابر خسارات وارده از سوی دولت، با استناد به قواعد اتلاف، لاضرر و احترام، به دقت مورد شناسایی قرار گیرد. از این رو معلوم می شود که مقولهٔ مسئولیت در مقابل منابع آب نه تنها مورد غفلت واقع نشده است، بلکه به خوبی مورد عنایت شارع قرار گرفته است و به عمومیت این قواعد، احکام و الزامات صریحی در زمینه های مرتبط با آن مطرح است. بخش عمدهٔ داده ها و اقوال فقها از طریق مطالعات کتابخانه ای و استفاده از فیش ها و نمایه ها و نیز قوانین مرتبط در حیطهٔ موضوع تحقیق، به روش تحلیلی ـ توصیفی گردآوری شده است.

واژگان كليدى: مسئوليت مدنى دولت، منابع آب، خسارت، قاعدة اتلاف، قاعدة لاضرر.

مقدمه

اهمیت موضوع آب و مدیریت استفاده از منابع آبی با در نظر گرفتن اولویتهای مربوط در جهت شرب، کشاورزی، دامداری و صنعت، بر کسی پوشیده نیست. به ویژه به علت وضعیت نزولات جوی و منابع آبی کشور، امر جمع آوری، بهره برداری و توزیع عادلانهٔ آب ضرورتاً در چارچوب مقررات و قوانین مربوط و با مدیریت وزارت نیرو اجتناب ناپذیر است.

امروزه مدیریت دولت در منابع آب از مسائل مهمی است که اگر به درستی انجام شود، تأثیر مثبت خود را در تمام ابعاد خواهد گذاشت و اگر با ضعف و سوء مدیریت همراه باشد، فاجعههای بزرگی در اقتصاد و امنیت به دنبال می آورد. بخشی از خسارات وارده به منابع آب، ناشی از سوء مدیریت دولت است که می توان به بعضی از اعمال منجر به خسارت اشاره کرد:

- اجرای طرحهای عمرانی، صنعتی، کشاورزی و سدسازی که در نتیجه موجب نقصان یا خشک شدن آب قنوات، چاهها و چشمههای متعلق به اشخاص حقیقی می شود؛

ـ آلوده ساختن منابع آب به وسیلهٔ شرکتها و کارخانههای وابسته به دولت؛



_ دفع فاضلاب شهری به وسیلهٔ شرکتها و سازمانهای دولتی که در نتیجهٔ آن، منابع آب آلوده شوند؛

- صدور پروانهٔ مصرف آب بدون رعایت مقررات قانونی که موجب کاهش سطح آبهای زیرزمینی می گردند؛

- خسارت به منابع آب و زمینهای کشاورزی ناشی از آبگیری به وسیلهٔ وزارت نیرو؛ - عدم جذب آب ناشی از تخریب پوشش گیاهی که عامل و موجد آن اجرای طرحهای آبرسانی است؛
 - ـ خسارات ناشي از تخريب قنات بر اثر بارندگي و جاري شدن سيلابها؛

علاوه بر موارد فوق، سوء مدیریت در سیستمهای استحصال، آبیاری، انتقال و تعیین نوع الگوی کشت می تواند موجب خسارت به منابع آب گردد.

نظر به اینکه دولت، اداره و رهبری سازمانهای دولتی را به عهده دارد، ممکن است از سوء مدیریت دولت یا در اثر رفتار کارکنان دولت، خساراتی به منابع آب وارد گردد. بنابراین جای این سؤال است که آیا دولت در قبال خسارات وارده به منابع آب مسئول است؟ به اجمال باید گفت که به حکم عدالت، زیانهایی که به منابع آب و افراد وارد شده است، نباید بدون جبران باقی بماند. اما پاسخ تفصیلی به این سؤال متوقف بر این است که مسئولیت مدنی دولت با توجه به ظرفیتهای موجود در فقه مورد بررسی قرار گیرد. از این رو به قواعد اتلاف، لاضرر و احترام در ارتباط با مسئولیت مدنی دولت در منابع آب، در سه بخش با تکیه بر قوانین و مقررات پرداخته می شود.

١. قاعدة اتلاف

منظور از قاعدهٔ اتلاف به طور اجمال این است که هر شخصی مال یا منافع دیگری را بدون اذن صاحبش تلف کند، مسئول است و باید جبران خسارت نماید. فقها جهت مبانی فقهی ضمان، به قاعدهٔ اتلاف تمسک نموده و برای اثبات آن، به دلایل متعددی از قبیل آیات، روایات، اجماع و بنای عقلا استناد کردهاند. این قاعده، از عبارت معروف «من أتلف مال الغیر فهو له ضامن» گرفته شده است که صاحب جواهر آن را روایت تلقی کرده است (نجفی، ۱۴۰۴: ۴۰/۳۷).



١-١. قلمرو قاعدهٔ اتلاف

از جملهٔ مباحثی که در مورد قاعدهٔ اتلاف جهت ورود به بحث مسئولیت مدنی دولت در منابع آب لازم است، روشن شدن قلمرو و محدودهٔ دلالت آن است که به صورت گذرا به موارد ذیل اشاره می گردد:

الف) عنصر عمد و قصد: به موجب اطلاق ادلهٔ قاعدهٔ اتلاف در پدید آمدن نوع ضمان، عنصر عمد و قصد دخالت ندارد؛ لذا شخصی که با عمل خویش موجب تلف مال دیگری شده باشد، ضامن است و ملزم به جبران خسارت وارده میباشد؛ اعم از اینکه عامداً مرتکب شده باشد یا بدون قصد، عملش چنین نتیجهای داشته باشد (محقق داماد، ۱۳۸۲: ۱۲۴۸۱).

ب) انتساب علت تلف به فاعل: انتساب علت تلف به فعل مسئول، شرط ضروری ضمان قهری در این زمینه است. جایی که انتساب فعلِ موجب تلف، به شخص ممکن نباشد، ضامن شناختن او دشوار است، هرچند وسیله تلف شده باشد؛ برای مثال اگر زلزله یا انفجار، سبب پرتاب شدن شخص بر روی مالی بشود، نمی توان او را ضامن شناخت؛ زیرا رابطهٔ علیت عرفی بین کار او و تلف مال وجود ندارد. پس نظر کسانی که گفته اند: «هر گاه طفل هنگام ولادت بر شیئی بیفتد و آن را تلف کند، ضامن است»، پذیرفتنی نیست (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۱۵۹).

ج) منافع مستوفات و غیر مستوفات: ضمان اتلاف در منافع مستوفات و غیر مستوفات اعیان، از جملهٔ موضوعاتی است که در قلمرو قاعدهٔ اتلاف مطرح شده است. در منافع مستوفات اعیان مملوکه، مشهور فقها ضمان را پذیرفتهاند؛ چه آنکه استیفای منافع در حکم اتلاف منافع است، از این رو ضامن منافع مزبور می باشد (رشتی گیلانی نجفی، بی تا:

هر گاه منافع استیفا شود، ضمان آور است؛ چه این ضمان از باب قاعدهٔ ید باشد و چه از باب قاعدهٔ اتلاف. استیفای منفعت مثل خوردن غذاست و در صورت عدم استیفای منفعت، مثل محبوس نمودن عین، مسئله داخل در باب اتلاف است؛ زیرا محبوس نمودن عین، تفویت منفعت است (حسینی مراغی، ۱۴۱۷: ۴۳۸/۲).

همچنین شیخ انصاری در مورد ضمان اتلاف منافع مستوفات نوشته است:



اگر جنسی که به عقد فاسد فروخته شده، منفعتی داشته است و مشتری از آن استفاده کرده باشد، بنا بر مشهور واجب است که عوض آن را بیردازد (۱۹۸۸: ۲۹۸/۱).

البته علاوه بر ادلهٔ نقلی که فقها برای ضمان اتلاف منافع مستوفات ذکر کردهاند، معضی دیگر گفتهاند:

سیرهٔ قطعیهٔ عقلا که بر ضمان منافع اقامه گردید، دلالت دارد که اموال مردم و از جمله منافع مستوفاتِ مال آنها محترم است و نباید هدر رود و کسی که آن را استیفا کرده، ضامن است و شارع نیز از عمل به این سیره، ردع و منع نکرده است. پس منافع مستوفات مانند خود عین، مضمون خواهد بود (مکارم شیرازی، ۱۴۱۱: ۲۴۱/۲).

در ضمان منافع غیر مستوفات، بین فقها اختلاف وجود دارد. اما به نظر می رسد که ضمان این منافع بعید نیست؛ زیرا اطلاق ادله ای که بر ضمان عین مال تلف شده دلالت دارند، منافع غیر مستوفات را نیز در بر می گیرد؛ برای نمونه بعضی از فقها در باب اجاره، به صورت مطلق غاصب را ضامن منافع می دانند:

اگر غاصبی مستأجر را از بهرهوری مال مورد اجاره باز دارد و بر اصل عین تسلط پیدا کند، به گونهای که استیفای منفعت متعذر باشد، ضامن منافع مستاجر است (همدانی، ۱۴۲۰: ۶۱).

د) اتلاف حقیقی و حکمی: بعضی از فقها قاعدهٔ اتلاف را ویژهٔ اتلاف حقیقی دانسته اند و اتلاف حکمی را داخل در قاعده ندانسته، معتقدند که اتلاف مال چه به عبارت «من أتلف» و یا به عبارت «حرمهٔ مال المسلم کحرمهٔ دمه»، همان اتلاف حقیقی است و ضمان در موردی که مالیت مال از بین رفته، از این قاعده استفاده نمی شود و باید به دلیل دیگری از قبیل آیهٔ ﴿فَمَزِاعْتَدَی عَلَیْکُمْ فَاعْتَدُواعَلَیْهِ بِمُثِلِ مَااعْتَدَی عَلَیْکُمْ (بقره/ ۱۹۴) استناد کرد (موسوی بجنوردی، ۱۴۱۹: ۲۰/۲). لیکن امام خمینی در این باره معتقد است که در موارد اتلاف حکمی نیز اتلاف جاری می شود؛ بدین توضیح که اگر عین مالی که از طریق عقد فاسد در دست گیرندهٔ مال است، به کلی از ارزش ساقط شود، موجب ضمان می گردد؛ زیرا وقتی وصفی که در مالیت مال دخیل است، ازاله گردد، دیگر فرقی میان صفات حقیقی و اعتباری و نسبیِ دخیل در مالیت نخواهد بود؛ مثل اینکه کسی یخ را تابستان گرفته باشد و زمستان به صاحبش برگرداند، یا انتقال بود؛ مثل اینکه کسی یخ را تابستان گرفته باشد و زمستان به صاحبش برگرداند، یا انتقال



آب از بیابان خشک به کنار رود که همانند ازالهٔ وصف سرکه است که در قیمت آن دخیل است، از این رو مشمول قاعدهٔ اتلاف است (موسوی خمینی، ۱۴۲۱: ۳۸۸-۳۸۸).

۱-۲. مسئولیت مدنی دولت در منابع آب بر مبنای قاعدهٔ اتلاف

از این قاعده در اتلاف اموال و ابدان استفاده کردهاند. اکنون که قلمرو مسئولیت مدنی و کیفری از هم جدا شده است، تنها زمینهٔ اجرای آن در امور مالی می تواند مفید واقع شود (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۱۵۷). از آنچه در خصوص قلمرو قاعدهٔ اتلاف بیان شد، چنین استفاده می شود که اگر شخصی به خاطر فعل زیانبار خود موجب تلف مال دیگری اعم از عین و منفعت شود، ضامن جبران خسارت بوده که این همان مسئولیت مدنی عامل ورود خسارت بر دیگری می باشد. اساس اندیشهٔ مسئولیت مدنی دولت بر مبنای قاعدهٔ اتلاف، از اطلاق مواد ۸۳۸ و ۳۳۲ قانون مدنی قابل استفاده است؛ چه آنکه مسئول شناختن شخص برای خطا و کاری که دیگری کرده است، در این دو ماده پیش بینی گردیده است. بنابراین اصل مسئولیت مدنی به طور صریح و روشن در قانون مدنی ایران مورد پذیرش قرار گرفت که اولاً از اطلاق مواد مذکور، مسئولیت مدنی تمامی اشخاص حقوقی (حقوق خصوصی و حقوق عمومی) نیز مستفاد می گردد و ثانیاً از اطلاق الفاظی مانند مال، عین و منفعت که در این مواد به آنها اشاره گردیده است، قابل تسری به منابع آب است.

اینکه این قاعده می تواند مبنای مسئولیت مدنی دولت باشد یا نه، باید گفت که چون دولت فاقد شخصیت حقیقی هست، پس فرض اتلاف (بالمباشره) برای دولت فقط از جهت متصدیان امور دولتی (کارمندان و کارگزاران) قابل تصور است (موسوی بجنوردی، ۱۳۹۳: ش۸۷۲۴۷). بنابراین متصدیان امور دولتی چنانچه به سبب مسئولیتی که دارند، موجب اتلاف مال سایر اشخاص شوند، باعث ایجاد مسئولیت مدنی برای دولت می شوند و این دولت است که پس از پرداخت خسارت وارده، طبق روابط و ضوابط درونسازمانی، به کارمند رجوع می کند. پس طرفِ دعوای شخص زیان دیده از همان ابتدای امر، دولت می باشد؛ چرا که اگر قائل باشیم که زیان دیده برای جبران ضرر به شخص کارمند رجوع کند، در اینجا زیان دیده با دو مشکل اساسی روبه روست:



١. ضررزننده به عنوان شخص حقيقي عموماً توانايي جبران خسارت را ندارد.

۲. زیان دیده باید در دستگاه پیچیدهٔ اداری و قضایی، علت خسارت را ثابت کند و چون در مقامِ مدّعی است، بر عهدهٔ اوست که تقصیر کارمند یا نقص وسایل اداری را اثبات کند. در صورتی که با این کار علاوه بر ضرر وارده، تکلیف زائدی بر عهدهٔ او گذاشته می شود و زیان زننده (چه کارمند و چه دولت) فارغ از مشکلاتی که عملکردش ایجاد کرده، در روند این دعوی هیچ دغدغهای ندارد و فقط منتظر نتیجهٔ اقدامات زیان دیده می ماند. لذا با توجه به مطالب فوق و اینکه شارع مقدس و سیرهٔ عقلا تأکید بر جبران خسارت می شود (همان).

همان گونه که پیشتر گفته شد، با توجه به اطلاق ادلهٔ باب اتلاف، قابلیت انتساب، شرط ضمان و مسئولیت است و این دیدگاه در کلمات فقها دیده می شود (غروی نائینی، ۱۴۱۳: ۲۹۷/۲؛ موسوی خوبی، ۱۴۲۲: ۱۹۶/۱). لذا آنچه در مسئولیت مدنیِ ناشی از خسارت به منابع آب بر مبنای قاعدهٔ اتلاف ضروری است، قابلیت انتساب ضرر به کارمندان و متصدیان دولت می باشد؛ زیرا از ارکان اصلی ضمان مورد بحث، تحقق مفهوم اتلاف است؛ بدین معنا که هر گاه زیان رساندن به منابع آب از سوی کارمندان دولت باشد، مسئول جبران خسارت هستند.

در پدید آمدن ضمان، عنصر عمد و قصد کارمندان دولت ضرورتی ندارد، ولی فاعلیت در عمل و تحقق انتساب و ارتباط با پدیدهٔ تلف لازم است. بنابراین هر گاه از سوی کارکنان شهرداری، زبالهها و پسماندهای شهری در نهرها یا در سایر منابع آب دفع شوند و یا از سوی کارکنان آبفا، فاضلاب شهری در جایی که منابع آب هستند، رها شود، به گونهای که آب غیر قابل استفاده شود، اتلاف صدق خواهد کرد (اتلاف حکمی) و شهرداری یا ادارهٔ آبفا حسب مورد ضامن و مسئول هستند. مادهٔ ۱۰ قانون حفظ و حراست منابع آبهای زیرزمینی کشور مصوب ۱۳۴۵ به موردی اشاره می کند که از مصادیق اتلاف حکمی است:

اشخاص و مؤسسات خصوصی و دولتی طبق آییننامهٔ اجرایی این قانون موظفاند برای جلوگیری از آلوده شدن مخازن آب زیرزمینی احتیاطهای بهداشتی لازم را



به عمل آورند و تذکرات و راهنمایی های مأموران وزارت آب و برق را در این زمینه رعایت و عمل نمایند.

در این مقرره، آلوده شدن مخازن آب زیرزمینی از این جهت که عین آب موجود، ولی غیر قابل استفاده برای شرب و یا مصارف کشاورزی میباشد، از مصادیق اتلاف حکمی است و لذا تکلیف و مسئولیتی که قانون گذار بر عهدهٔ اشخاص و مؤسسات خصوصی و دولتی گذاشته است، احتیاطهای لازم جهت جلوگیری از آلوده شدن مخازن آب زیرزمینی است که برای تحقق این هدف باید تذکرات و راهنماییهای مأموران وزارت آب و برق را رعایت کنند. همچنین مادهٔ ۱۴ قانون حفاظت دریا و رودخانههای مرزی از آلودگی با مواد نفتی مصوب ۱۳۵۴ در همین راستا مقرر میدارد: مسئولین آلودگی مکلفاند کلیهٔ هزینههایی را که از طرف مقامات صلاحیتدار و یا به دستور آنان و توسط عاملین دیگر به منظور محدود کردن آثار آلودگی و رفع آن به عمل بیاید، بپردازند. به طور کلی، مقامات مزبور و سازمانها و عاملان وابسته به آنها در مقابل خدماتی که به منظور فوق انجام میدهند، مستحق دریافت کارمزد مناسب خداد به در مقابل به منظور دوق انجام میدهند، مستحق دریافت کارمزد مناسب

از این ماده مستفاد می گردد که اولاً در این ماده، «مسئولین آلودگی» جمع مضاف است که ظهور در عموم دارد و هر شخص حقیقی و حقوقی از جمله دولت را شامل می شود. ثانیاً با توجه به اینکه کشتی های نفت کش که مسئول حفظ و نگهداری و حمل نفت می باشند، غالباً در اختیار دولت قرار دارند، بنابراین مسئولیت و تکلیف متوجه دولت خواهد بود.

در بعضی از موارد نیز ممکن است که اتلاف به صورت حقیقی در مورد منافع منابع آب صورت گیرد که مادهٔ ۴۵ قانون توزیع عادلانهٔ آب مصوب ۱۳۶۱ در بند ج در این باره مقرر می دارد:

اشخاص زیر علاوه بر اعادهٔ وضع به سابق و جبران خسارت وارده، به ۱۰ تـا ۵۰ ضربه شلاق و یا از ۱۵ روز تا ۳ ماه حبس تأدیبی بر حسب موارد جرم بـه نظر حـاکم شرع محکوم می شوند:

جـ هر کس عمداً به نحوی از انحا به ضرر دیگری، آبی را به هدر دهد.

در صدر این ماده، قانون گذار به صراحت لفظ «اشخاص» را به کار برده است که شامل کارمند و غیر کارمند می گردد که اگر به دستور یا به وسیلهٔ این افراد، آبی به هدر رود، از نظر کیفری، این اشخاص در اجرای وظیفه قصور کردهاند و تحت تعقیب قرار می گیرند. ولی تعقیب کیفری شخص خاطی، رافع مسئولیت کارفرما که ممکن است دولت یا دستگاه و سازمان دولتی باشد، نیست. اما اگر عامل اصلی زیان، دولت باشد و کارمند نقش ابزار را داشته باشد، چون در مورد دولت مسئولیت کیفری متصور نیست، مسئولیت مدنی آن یابرجاست.

۱-۳. بررسی یک روایت

یکی از روایاتی که فقها در ذیل بحث ادلهٔ قاعدهٔ اتلاف به آن پرداختهاند، در ذیل آورده می شود:

«عن على على على على النالا أنه قضى فيمن قتل دابّة عبثًا أو قطع شجرًا أو أفسد زرعًا أو هدم بيتًا أو عور بئرًا أو نهرًا، أن يغرم قيمة ما أفسد واستهلك ويُضربَ جلدات نكالًا وإن أخطأ لم يتعمّد ذلك، فعليه الغرم ولا حبس عليه ولا أدب، وما أصاب من بهيمة، فعليه فيها ما نقص من ثمنها» (نورى طبرسى، ۱۴۰۸: ۱۴۰۸؛ على النيلا در مورد كسى كه چهار پايى را بيهوده بكشد يا درختى را بيهوده قطع كند يا مزرعه اى را از بين ببرد يا خانه اى را نابود كند يا چاه آب يا نهرى را از بين ببرد، قضاوت فرمود كه بايد چنين كسى قيمت نابود كند يا چاه آب يا نهرى را از بين ببرد، قضاوت فرمود كه بايد چنين كسى قيمت تعزيرى بخورد. اما اگر به خطا اين كارها را انجام داده باشد، تنها بر او غرامت است و حبس و تأديب بر او نيست و اگر حيوانى را ناقص كند، بر او لازم است كه تفاوت قيمت آن را به صاحبش بيردازد.

در دلالت روایت مذکور بر قاعدهٔ اتلاف، جای تردید نیست. اما در تقریب روایت برای مسئولیت مدنی دولت در منابع آب، نکات ذیل قابل توجه است:

۱. فعل «أتلف» در عبارت «من أتلف مال الغير فهو له ضامن» به معنای «أهلك» (نابود كرد) است و همان گونه كه اشاره شد، اين قاعده برگرفته از روايات است؛ بنابراين واژگانی كه در آن به كار رفته است، هر كدام می تواند مصادیق متعددی داشته باشد؛ از جمله واژهٔ «تلف» كه به تلف حقیقی و حكمی تقسیم می گردد و تلف



حقیقی نیز موارد فراوانی را در بر می گیرد.

با توجه به روایت فوق، موارد قتل، قطع، افساد، هدم، عور از مصادیق اتلاف به شمار می روند. در روایت به جای عبارت «من أتلف دابّة عبثًا أو أتلف شجرًا أو أتلف زرعًا أو أتلف بیتًا أو أتلف بئرًا أو نهرًا»، عبارت «من قتل دابّة عبثًا أو قطع شجرًا أو أفسد زرعًا أو هدم بیتًا أو عور بئرًا أو نهرًا» نشسته است؛ زیرا تمام موارد مذکور در روایت را می توان به فعل «أتلف» نسبت داد و گفت: «هر کس چهار پایی را بیهوده تلف کند یا درختی را بیهوده تلف کند یا مزرعهای یا خانهای یا چاه آب یا نهری را تلف کند، باید قیمت تیجه و فاسد کرده است، به عنوان غرامت بیردازد».

فعل «عُورَ» در لغت به معنای «بینایی یک چشم او از دست رفت، چشم نابینا شد» به کار رفته است. در روایت که فعل «عور» به بئر و نهر نسبت داده شده است، به معنای «أی سدّها وکبسها بالتراب حتّی نضب ماءه» (نهر یا چاه را مسدود کرد و بهوسیلهٔ خاک آن را پر کرد و آب به زمین فرو رفت) آمده است (طباطبایی بروجردی، ۱۳۸۶: ۱۲۰۹/۲۵). این تعبیر بدین معناست که تلف کردن چاه یا نهر، مسدود کردن آن با خاک است که با توجه به روایت، این فعل از سوی هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی ضمان آور است.

۲. در روایت استنادی دو مصداق از مصادیق منابع آب یعنی "بئر" و "نهر" آورده شده است که ذکر این دو مورد از باب تمثیل است و لذا منابع دیگر را نیز در بر می گیرد.

۳. در روایت به جای لفظ «إنسان» که یک شخص حقیقی است لفظ «من» که موصول عام است، استعمال شده است که عموم آن، اشخاص حقوقی یعنی دولت را نیز شامل می شود.

۴. امام الميالي پس از ذكر موارد فرمود:

«أن يغرم قيمه ما أفسد واستهلك ويضرب جلدات نكالًا، وإن أخطأ لم يتعمّد ذلك فعليه الغرم ولا حبس عليه ولا أدب، وما أصاب من بهيمة فعليه فيها ما نقص من ثمنها».

تعبير امام التَّالِدِ به «ما أفسد واستهلك» به اين مطلب اشاره دارد كه مال، چه اصل آن



از بین نرفته باشد اما فاسد و تباه شده باشد، و چه مال نابود شده باشد، تلف کننده باید غرامت و خسارت را به صاحب آن بپردازد. بنابراین هر گاه دولت در ادارهٔ منابع آب، مرتکب فعلی به وسیلهٔ کارکنان خود شود که منابع آب فاسد شوند یا به عبارت دیگر، منابع آب به طور کلی از بین نرفته باشند، لیکن کمآب شده باشند (ما أفسد) و یا فعلی مرتکب شده باشد که منابع آب به طور کلی از بین برود (استهلك)، طبق روایتِ باب اتلاف ضامن است و باید خسارت بیردازد.

با عنایت به روایت فوق، نه تنها منابع آب مورد توجه ویژهٔ شارع قرار گرفته، بلکه عامل زیان نیز مسئول شناخته شده است. امروزه حفاظت از منابع آب به عنوان پاسخ به یکی از نیازهای اساسی جامعهٔ بشری در جهت رعایت حقوق عمومی، مورد توجه قانون گذار عرفی نیز قرار گرفته است. به همین جهت، مادهٔ ۱ قانون توزیع عادلانهٔ آب مصوب سال ۱۳۶۱، مسئولیت حفظ و نظارت بر آنها را به دولت واگذار کرده است. مفهوم این ماده دلالت دارد که منابع آب به عنوان امانت در اختیار دولت قرار دارد و دولت موظف به حفظ و نگهداری و استفادهٔ صحیح و قانونی از آنهاست و باید بهسان امینی دلسوز، هر اقدامی را که در این زمینه لازم است، به عمل آورد. بنابراین هر گاه دولت از وظایف و تکالیف خود در حوزهٔ منابع آب تخطی نماید به عنوان مثال در حفظ و نگهداری منابع آب به گونهای سستی ورزد که به تعبیر روایت در معرض افساد و یا نابودی قرار گیرند و در نتیجه یا آب هدر رود (اتلاف حقیقی) و یا قابل استفاده نباشد (اتلاف حکمی) و یا در تصرفات خود در منابع آب از حدودی که قانون گذار برای وی قائل شده است، تعدی نماید و یا بر خلاف عرف و بدون در نظر گرفتن شرایط اقلیمی منطقهای، در منابع آب تصرف کند، طبیعی است که دولت برخلاف معهود رفتار کرده و مطابق روایت مذکور مسئول است.

با توجه به آنچه گفته شد، به این جمع بندی می توان رسید که مطابق قاعدهٔ اتلاف، هر گونه اتلافی اعم از حقیقی و حکمی نسبت به منافع منابع آب، موجب ضمان است و زیان زننده در مورد آن دارای مسئولیت مدنی می باشد. به بیانی دیگر، مفاد این قاعده عمومیت دارد و شامل هر گونه زیانی می شود که در اثر تعدی و سهل انگاری و بی احتیاطی نسبت به منابع آب از سوی دولت وارد گردد. اطلاق قاعدهٔ «من أتلف مال



الغیر فهو ضامن» اقتضا دارد که ضمان ذمهٔ دولت نسبت به اتلاف در هر حال ثابت باشد؛ چه در هدر دادن آب تعمد داشته باشد یا از روی بی احتیاطی و بی توجهی موجب زیان شده باشد.



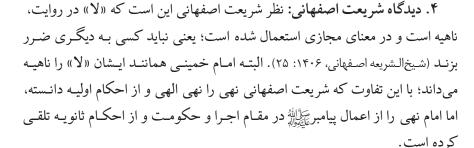
٢. قاعدة لاضرر

قاعدهٔ لاضرر از قواعد محکم فقهی است. این قاعده، یکی از مشهورترین قواعد فقهی است که در بیشتر ابواب فقه مانند عبادات و معاملات به آن استناد می شود و مستند بسیاری از مسائل فقهی محسوب می شود. قاعدهٔ مذکور بی تردید قاعده ای غیر اصطیادی است (محمدی، ۱۳۹۲: ۲۱۳)؛ زیرا عنوان قاعده از متن روایت پیامبر می گوفته شده است که فرمود: «لا ضرر ولا ضرار فی الإسلام». پشتوانهٔ قاعدهٔ لاضرر ادلهٔ چهارگانه است. این قاعده علاوه بر آنکه مستندات شرعی دارد، دلیل عقل نیز مستقلاً بر نفی ضرر دلالت دارد. به بیان دیگر، مدلول این قاعده جزء مستقلات عقلیه است. اساسی ترین و مهم ترین بحث در قواعد فقهی، مفهوم قاعدهٔ لاضرر است. در این زمینه، دیدگاههای متفاوتی ارائه شده است. مهم ترین این دیدگاهها که فقها به آن ها پرداختهاند، به شرح رئیر است:

1. دیدگاه شیخ انصاری: ایشان منظور از نفی ضرر را نفی احکام ضرری میداند؛ یعنی «لا» در معنای نفی به کار رفته و کلمهٔ «حکم» در تقدیر است: «لا حکم ضرری فی الإسلام»؛ یعنی در اسلام احکامی که موجب ضرر بر بندگان باشد، وجود ندارد (انصاری، ۱۳۸۸: ۴۵۰/۴).

Y. دیدگاه آخوند خراسانی: آخوند خراسانی منظور از قاعدهٔ لاضرر را نفی حکم به لسان نفی موضوع دانسته که مانند آن در اخبار، فراوان است؛ مثل «لا شكّ لكثير الشكّ». به بیان دیگر، موضوعاتی که دارای حکم هستند، اگر با عنوان اولیهشان، سبب ضرر شوند، حکم آن برداشته می شود.

۳. دیدگاه نراقی: منظور، نفی ضرر غیر متدارک است؛ یعنی هر کس به دیگری ضرر بزند، موظف است که آن را تدارک و تلافی کند و ضرری که جبران نداشته باشد در اسلام وجود ندارد (نراقی، ۱۴۱۷: ۵۵-۵۵).



١-٢. قلمرو قاعدة لاضرر

آنچه در مفهوم قاعدهٔ لاضرر جهت مسئولیت مدنی دولت در منابع آب مهم میباشد، بررسی قلمرو قاعده نسبت به احکام تکلیفی و احکام وضعی است. گرچه برخی فقهای امامیه معتقدند که قاعده، حکم ضرری را نفی می کند، حکم وضعی را که اثبات یا تعیین ضمان برای شخص ضررزننده یا تلف کننده است، بیان نمی کند (نراقی، ۱۴۱۷: ۵۲). در مقابل این دیدگاه، فقهایی معتقدند که آنچه در قاعدهٔ لاضرر اهمیت دارد، رابطهٔ آن با احکام وضعی است و آوردهاند:

«هذا الذى ينفعنا فى الفروع، وإلّا فمجرّد الحكم التكليفيّ لا ينبغى أن يبحث عنه»؛ اين [استفادة احكام وضعى از قاعده] همان چيزى است كه به ما سود مى بخشد، وكرنه مجرد استفادة حكم تكليفي [از ادلهٔ لاضرر] شايسته بحث نيست.

مراغی در ادامه دلایلی مطرح کرده است مبنی بر اینکه شخص مضارّ، ضامن جبران ضرری است که وارد کرده است و در این باره فرقی نمی کند که (لا) به معنای نفی باشد یا نهی (حسینی مراغی، ۱۴۱۷: ۱۳۲۰–۳۲۰). برخی فقهای متأخر دیگر نیز در تأیید اینکه حکم وضعی به وسیلهٔ قاعدهٔ لاضرر قابل استفاده است، آورده اند:

ضمان و تدارک ضرر از همین قاعده استفاده می شود و هر گاه کسی مال دیگری را تلف کند، لازم است که ضرر را جبران نماید (صدر، ۱۴۲۰: ۲۱۶).

آیةالله هاشمی شاهرودی از فقهای متأخر برای اثبات مدعا (حکم وضعی) ابتدا به صحیحهٔ حلبی اشاره می کند و سپس حکم وضعی ضمان را از روایت نتیجه گیری می کند:



امام صادق المنافي فرمود: بر زن باردار مطلّقه باید تا زمان زایمانش انفاق نمود و او برای شیر دادن به فرزند خود در ازای وجهی که هر زن دیگری هم همان را طلب می کند، سزاوارتر است؛ چرا که خداوند فرموده است که مادر و پدر نباید به فرزند خود ضرر بزنند و بر وارث هم همین حکم لازم است (حرّ عاملی، ۱۴۰۹: ۱۴۷۲/۲۱). طبق این بیان با توجه به سیاق آیهٔ ۲۳۳ سورهٔ بقره و قرائن داخلی آن، برای زن، هم حق رضاع و هم ضمان نفقه ثابت می شود (هاشمی شاهرودی، ۱۴۱۷).

آیةالله حسینی سیستانی از دیگر فقهای متأخر آورده است:

قاعدهٔ مزبور افزون بر نقش بازدارنده، نقش سازنده خواهد داشت. از جمله نتایج مترتب بر شمول قاعده بر عدمیات، اثبات ضمان است (۱۴۱۴: ۲۹۳).

بنابراین قاعدهٔ لاضرر در مقام بیان حکم تکلیفی بر مبنای نهی مردم از اضرار به یکدیگر و ترتب عقاب بر اعمال زیانبار نیست، بلکه مفید آن است که اولاً احکام الهی اعم از وضعی و تکلیفی، بر مبنای نفی ضرر بر مردم وضع گردیده است و ثانیاً چنانچه شمول قوانین و مقررات اجتماعی در موارد خاصی موجب زیان بعضی توسط بعض دیگر گردد، آن قوانین مرتفعاند (محقق داماد، ۱۳۸۲: ۱۵۱/۱).

۲-۲. مسئولیت مدنی دولت در منابع آب بر مبنای قاعدهٔ لاضرر

بی تردید قاعدهٔ «لاضرر» در مسئلهٔ مدیریت منابع آب و جلوگیری از هر گونه رفتار زیانبار کاربرد دارد، با توجه به دیدگاه های مطرح شده، هر نوع ضرری در اسلام ممنوع و مردود است. کاربرد این قاعده می تواند مبنای فقهی محکمی برای قانون گذاری و اجرای قوانین در منابع آب به شمار رود.

بر طبق روایات متعدد، رسول خدای هر اقدامی را که موجب ضرر و زیان به مسلمانان شود، ممنوع اعلام کرد. در روایت معروف سمره، ضرر به یک شخص سبب شد که پیامبر می شد به سمره اجازهٔ تصرف در درختش را ندهد. حال اگر دولت تصرف و تغییراتی در منابع آب ایجاد کند و به عدهٔ زیادی از مردم زیان برساند، بی هیچ تردیدی طبق مفاد این قاعده، وی باید از هر نوع تصرف مضری جلوگیری به عمل آورد؛ مثلاً صدور پروانهٔ مصرف آب بدون رعایت مقررات قانونی، عدم هماهنگی دو یا چند



دستگاه دولتی در اجرای طرحها که در نتیجه موجب خسارت به منابع آب گردد، خسارت به منابع آب و کشاورزی ناشی از آبگیری به وسیلهٔ وزارت نیرو، عدم ملاحظات فنی اجتماعی و اقتصادی و در نتیجه شکست سدها، دستکاری سازمانها و شرکتهای دولتي در حريم رودخانهها و افزايش خسارت سيل، خسارت ناشي از طغيان رودخانهها و سدها، خسارت ناشی از تخریب قنات بر اثر بارندگی و جاری شدن سیلابها، رهاسازی فاضلاب کارخانه به رودخانهها و آلوده کردن دریاچهها و مسائلی از این قبیل که موجب وارد کردن ضرر به منابع آب می شود، بر مبنای این قاعدهٔ مهم فقهی جایز نیست. بدیهی است که هر مقدار این زیان رسانی بزرگ تر و در تضعیف منابع آب مؤثرتر باشد، به طور روشنتری مشمول این قاعده خواهد بود. در حال حاضر که دولت، مدیریت منابع آب را به عهده دارد، عدم برنامهریزی صحیح در بخشهای متفاوت می تواند منجر به بزرگ ترین ضرر و ضرارهایی شود که خسارت آن گریبانگیر همهٔ انسانها گردد. لذا قاعدهٔ لاضرر مانع بروز هر نوع اقدام زیان آور دولت در منابع آب می شود. بر مبنای همین قاعده است که مادهٔ ۴۴ قانون توزیع عادلانهٔ آب، هر نوع اجرای طرحی را که در نتیجهٔ آن آب قنوات و چاهها و رودخانهها و چشمههای متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی و حقّابه بر آن نقصانیافته و یا خشک شوند، ممنوع اعلام نموده و به ترتیب زیر برای جبران خسارت تصمیم گیری کرده است:

الف در مواردی که خسارت وارده، نقصان آب بوده و جبران کسری آب امکانپذیر باشد، بدون پرداخت خسارت، دولت موظف به جبران کمبود آب خواهد بود.

ب در مواردی که خسارت وارده، ناشی از نقصان آب بوده و جبران کسری آب امکانپذیر نباشد، خسارت وارده در صورت عدم توافق با مالک یا مالکین، طبق رأی دادگاه صالحه یرداخت خواهد شد.

ج- در مواردی که خسارت وارده، ناشی از خشک شدن یا مسلوب المنفعه شدن قنوات و چاهها و چشمه ها بوده و تأمین آب تأسیسات فوق الذکر از طرق دیگر امکان پذیر باشد، مالک یا مالکین مذکور می توانند قیمت عادلهٔ آب خود و یا به میزان آن، آب دریافت نمایند و یا به اندازهٔ مصرف معقول، آب و قیمت بقیهٔ آن را دریافت کنند. در هر صورت، وزارت نیرو موظف به پرداخت خسارت ناشی از خشک شدن یا مسلوب المنفعه شدن تأسیسات مذکور می باشد.



د. در مواردی که خسارت وارده، ناشی از تملک و یا خشک شدن آب قنوات و چاهها و چشمهها بوده و تأمین آب مالکین این تأسیسات از طریق دیگر امکانپذیر نباشد، خسارت مذکور در صورت عدم توافق با مالک یا مالکین طبق رأی دادگاه صالحه پرداخت خواهد شد.

هـ نسبت به چاهها و قنوات و ساير تأسيسات بهرهبرداري از منابع آب كه طبق مقررات، غير مجاز تشخيص داده شود، خسارتي پرداخت نخواهدشد.

این ماده اصلی ترین و مهم ترین ماده ای است که به صراحت دربارهٔ مسئولیت مدنی دولت در خسارات واردشده به منابع آب، قانون گذاری شده است. در مقام توضیح مادهٔ فوق می توان به این نکات اشاره کرد:

۱. در مادهٔ فوق، ارائهٔ شیوهای برای جبران خسارت، حکایت از آن دارد که طبق قاعدهٔ لاضرر، هر نوع ضرری بر آب قنوات و چاهها و رودخانهها و چشمهها اعم از نقصان، مسلوب المنفعه، خشک شدن و ... در اثر اجرای طرحهای مذکور در این ماده نفی شده است.

۲. ذکر لفظ «دولت» در تبصرهٔ «الف» و لفظ «وزارت نیرو» در تبصرهٔ «ج» و «و» مادهٔ مذکور، حکایت از مسئولیت آشکار دولت دارد؛ زیرا قانون گذار در این ماده، دولت را به عنوان عامل زیان، مکلف به جبران خسارت دانسته است.

۳. قانون گذار در این ماده به صراحت فرضی را مسئولیت آور دانسته که خسارت به منابع آبهای سطحی و زیرزمینی مانند قنوات، چاهها، رودخانهها، چشمهها یا هر نوع تأسیسات بهره برداری از منابع آب، از سوی دولت وارد شده باشد.

۴. حسب مادهٔ فوق می توان خسارات وارده از سوی دولت را به دو دسته تقسیم کرد که هر دو از نظر قانون گذار قابل جبران است:

اول: مواردی که خسارت به شکل خشک شدن، مسلوبالمنفعه شدن و یا نقصان قنوات، چاهها و چشمههاست.

دوم: زیان وارده می تواند ناممکن شدن کشت و زرع و یا خشک شدن محصول کاشته شده باشد. این زیانها نیز به دلالت تبصره های این قانون باید جبران شوند. در واقع هر زیانی که نتیجهٔ اجرای طرح باشد، بر طبق این مقرره قابل ادعا و جبران است



سسئولیت مدنی دولت در منابع آب بر مبنای قاعدهٔ اتلاف.

بنابراین می توان بر این باور بود که اولاً قاعدهٔ لاضرر تنها ناظر به ضررهای شخصی نیست، بلکه ضرورت جبران خسارات دیگر از جمله خسارات عمومی نیز از آن قابل استنباط است؛ زیرا طبق ادلهٔ مورد استناد، مفاد قاعده این است که ضرر زدن در اسلام ممنوع است و اختصاص به ضرر شخصی ندارد و به همین جهت، عمدهٔ ضرری که از سوء مدیریت دولت در منابع آب پدید می آید، متوجه عموم می گردد، و ثانیاً مسئولیت مدنی دولت ناشی از سوء مدیریت در منابع آب، متوقف بر این است که قاعدهٔ لاضرر دلالت بر حکم وضعی نماید که این امر هم در کلام فقهای متأخر به ویژه مراغی مبرهن بود و ایشان در نتیجه گیری دلالت قاعدهٔ لاضرر بر ضمان آورده است:

اضرار حرام است و اگر نقصی به وجود آمده، در صورت جبران، دیگر اضرار نخواهد بود. بنابراین چنین نتیجه گیری می شود که ابقا بر حالت ضرر که در قدرت و اختیار شخص واردکنندهٔ ضرر بوده، اضرار حرامی بوده است. از این رو لازمهٔ سخن، وجوب رفع ضرر توسط واردکنندهٔ ضرر خواهد بود (حسینی مراغی، ۱۴۱۷: ۱۹۷۸).

بر اساس این دیدگاه، هر جا ضرری از سوی دولت بر منابع آب وارد گردد، به مقتضای ادلهٔ لاضرر دانسته می شود که چیزی به عنوان رافع ضرر باید از سوی دولت ایجاد گردد تا دیگر عنوان ضرر صدق نکند؛ زیرا اگر دولت تمهیدات و اقداماتی برای رفع ضرر از منابع آب نداشته باشد، این به معنای وقوع و جواز ضرر است، حال آنکه بنا بر مفروض، در اسلام حکم ضرری وجود ندارد.

در تأیید این سخن که ایراد ضرر به منابع آب، موجب ضمان است، رأی وحدت رویهٔ شمارهٔ ۷۱۳ مورخ ۸۸/۱۰/۱۵ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در این باره مقرر می دارد:
بنا به حکم مادهٔ ۴۵ قانون توزیع عادلانهٔ آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶، حفر چاه یا قنات
یا بهرهبرداری از منابع آب بدون رعایت مقررات قانونی مزبور ممنوع است و مرتکب
علاوه بر اعادهٔ وضع سابق و جبران خسارات واردشده، به مجازات مقرر در آن ماده
نیز محکوم می گردد. بنا به مراتب به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی دیوان عالی
کشور، رأی شعبهٔ دوازده دادگاه تجدیدنظر استان خراسان رضوی که محکومیت
مرتکب را به مسلوب المنفعه نمودن چاهِ موضوع دعوی و پرداخت خسارت واردشده
به آب خوان زیرزمینی تأیید نموده است، صحیح و قانونی تشخیص می گردد. این

رأی طبق مادهٔ ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاهها لازمالاتباع است.

طبق رأی وحدت رویهٔ مذکور، حفر چاه یا قنات یا بهرهبرداری از منابع آب بدون رعایت مقررات قانونی از سوی هر شخصی ممنوع است، و به دلیل همین حفر چاه غیر مجاز که به آب خوان زیرزمینی خسارت وارد کرده است، اکثریت اعضای هیئت عمومی دیوان عالی کشور، رأی شعبهٔ ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان خراسان رضوی مبنی بر مسلوب المنفعه نمودن چاه و پیرو آن حکم به پرداخت خسارت را تأیید کرده اند.

٣. قاعده احترام

در حقوق اسلام، اموال مردم همانند خون آنان محترم بوده و اهمیتی ویژه دارد. اسلام حقوقی برای مردم قرار داده که باید محترم شمرده شود. آنان که به حقوق مردم بی احترامی کرده و این حریم را می شکنند، طبق قوانین اسلام مؤاخذه خواهند شد و در صورت اجتماع شرایط، اشخاص متخلف حسب مورد مسئولیت مدنی و کیفری دارند.

مقصود از احترام مال مردم، مصونیت اموال آنان از تصرف و تعدی است؛ بدین معنا که اولاً تعدی و تجاوز نسبت به آنها جایز نیست و ثانیاً در فرض وقوع تعدی و تجاوز، متجاوز مسئول و ضامن است. بی تردید مفاد این قاعده از احکام امضایی اسلام است، نه تاسیسی؛ چرا که زندگی عقلا و خردمندان بر این امر بنیاد نهاده شده و برای هیچ کس جای انکار نیست و به طور کلی، بنیان مالکیت بر این امر مبتنی است. بنابراین روایات و مستندات نیز مؤید همین بنای عقلایی اند (محقق داماد، ۱۳۸۲: ۱۳۸۸).

برای اثبات مبنا بودن قاعدهٔ احترام در فقه به عنوان ضمان و مسئولیت مدنی دولت در منابع آب نسبت به مردم، ابتدا به معانی احترام پرداخته می شود و سپس قلمرو قاعده و در پایان مسئولیت مدنی دولت ناشی از سوء مدیریت در منابع آب بر اساس این قاعده، مورد بررسی قرار می گیرد.

۱-۳. معانی احترام

«حرمة» اسم مصدر از احترام است و آن چیزی است که تصرف در آن جایز نیست و





همچنین به معنای مهابت و اجلال است (مقری فیومی، بیتا: ۱۳۱/۲) و نیز به معنای چیزی است که به واسطهٔ آن منع و بازداشته می شود و حفظ مهابت و ارزش آن واجب است (مصطفوی، ۱۴۰۲: ۲۰۵/۲). از لفظ احترام و مشتقات آن در بیشتر ابواب فقه اعم از عبادات، عقود، ایقاعات و احکام سخن رفته است. در کتابهای فقهی از این واژه با عناوینی چون نفس محترم، عرض محترم، مال محترم، عمل محترم، دم محترم، وطی محترم، حیوان محترم، ید محترم، ناظر محترم، مطعوم محترم و مانند آنها یاد شده است.

١. بعضى از فقها در مورد احترام اموال گفتهاند:

ناروا بودن مزاحمت و گرفتن قهرانهٔ مال از مالک مسلمان است (اَل بحرالعلوم، ۱۴۰۳: ۱۴۰۸؛ غروی اصفهانی، ۱۴۱۸: ۲۲۱/۱).

۲. برخی دیگر معتقدند:

احترام اموال مسلمانان، محافظت کردن از نابودی و ضایع نساختن آنهاست (ایروانی نجفی، ۱۴۰۶: ۱۴۰۶).

۳. گروهی از فقهای معاصر گفتهاند:

مقصود از احترام مال مردم، مصونیت اموال آنان از تصرف و تعدی است؛ بدین معنا که اولاً تعدی و تجاوز نسبت به آنها جایز نیست و ثانیاً در فرض وقوع تعدی و تجاوز، متجاوز، مسئول و ضامن است (محقق داماد، ۱۳۸۲: ۲۲۳/۱).

بنا بر تعاریف فوق، پیام مشترک فقها دربارهٔ قاعدهٔ احترام این است که باید اموال مسلمانان حفظ گردد و از هر نوع تصرفات غیر مجاز جلوگیری شود. در تأیید این وجه مشترک، محقق داماد به نقل از صاحب العروة الوثقی آورده است:

معنای احترام جز این نیست که مال مسلمان همچون مباحات اولیه نیست که دارای هیچ گونه حرمتی نباشد و هر کس بتواند بر آن استیلا یابد و یا با قهر و زور از آن استیفا کند، بلکه احترام مال به آن است که در صورت تعرض و تصرف و مصرف غیر مجاز، متصرف ملزم به جبران باشد (همان: ۲۱۵/۱).

٣-٢. دلالت قاعدة احترام

تكيه گاه قاعدهٔ احترام در نگاه فقها، سيره و بناى عقلاست (مكارم شيرازى، ١۴١١:

۲۱۸/۲: محقق داماد، ۱۳۸۲: ۱۳۸۸: ۲۱۳/۱). گروهی این قاعده را از ضروریات دین دانستهاند (آل بحرالعلوم، ۱۴۰۳: ۱/۷۹). بنابراین روایات مؤید سیرهٔ عقلا هستند که جهت دلالت و قلمرو، به برخی از آنها اشاره می شود:

امام باقر عالم الله على ا

«سباب المؤمن فسوق وقتاله كفر وأكل لحمه معصية وحرمة ماله كحرمة دمه» (حرّ عاملى، ۱۴۰۹: ۱۵۸/۸)؛ ناسزا گفتن به مؤمن فسق، و جنگ با او كفر، و خوردن گوشت او معصيت، و احترام مال او همانند احترام خون [جان] اوست.

۲. حدیث شریف «لا یحل مال امرئ إلّا بطیب نفسه» (حرّ عاملی، ۱۴۰۹: ۱۴۰۹)؛
 مال مردم حلال نیست، مگر با رضایت خاطر آنان.

۳. پیامبر مَیْاللهٔ فرمود: «لا یصلح ذهاب حق أحد» (همان: ۳۰۹/۱۹). این جمله در ذیل روایتی مربوط به وصیت اقلیتهای مذهبی آمده و مفهوم آن چنین است که نباید حق هیچ کس اعم از مسلمان و غیر مسلمان، نادیده گرفته شود.

استدلال به روایات برای اثبات ضمان، متوقف بر استنباط حکم وضعی از روایات است. بعضی از فقها روایات را اختصاص به حکم تکلیفی داده اند و برای نمونه دربارهٔ حدیث اول گفته اند حاوی چهار حکم است که در کنار یکدیگر و همراه با هم بیان شده اند: «ناسزاگویی به مؤمنان، جنگیدن با آنان، غیبت کردن از آنان و احترام مال آنان» و چون سه مورد اول صرفاً احکام تکلیفی هستند و موجب ضمان مدنی نیستند، مورد چهارم یعنی تصرف در مال نیز به قرینهٔ «سیاق» (ردیف جملات) باید همین گونه تفسیر شود. به دیگر سخن، روایت در مقام بیان شدت گناه تصرف غیر مجاز در مال مردم است (آخوند خراسانی، بیتا: ۳۴/۵).

اما در مقابل دیدگاه فوق چنین پاسخ داده شده است که حدیث عمومیت دارد و علاوه بر حکم تکلیفی، حکم وضعی را نیز در بر می گیرد، و برای مدعای خود استدلالهای ذیل را آوردهاند:

۱. احترام به خون و مال مردم زمانی آسیب نمی بیند که اولاً تجاوز و تعرض به آنها حرام باشد و ثانیاً تعدی و شکستن ناروای آنها جبران شود (مصطفوی، ۱۴۲۱: ۲۵-۲۶).

۲. احترام مال مسلم مانند احترام خون اوست و همان طور که خونش نباید ریخته

195

شود و اگر ریخته شد نباید هدر برود، مالش نیز همین طور است. چون این تشبیه، تشبیه عامی است و این نکته موافق قاعدهٔ عقلایی است و چنانچه به نفی ضمان رأی داده شود، پسندیده نمی باشد. مفاد قاعدهٔ احترام این است که مال در حریم مالک واقع شده، به گونهای که کسی بدون اجازه نمی تواند در آن تصرف نماید و اگر تصرف کرد و آن را اتلاف نمود، ضامن عوض آن می باشد (موسوی خمینی، ۱۴۲۱: (۴۷۵/۱).

۳. اگر تصرف و مزاحمت در اموال مردم حرام است، این عمل حرام مادام که توسط متصرف جبران و تدارک نشود، همچنان در حال ارتکاب محسوب می شود و به اصطلاح حقوق معاصر، «جرم مستمر» است، چون مزاحمت تداوم دارد و رفع مزاحمت جز از طریق تدارک مال تصرف شده محقق نمی گردد. بنابراین حتی اگر مفاد روایت حکم تکلیفی باشد نیز لازمهاش ضمان خواهد بود (محقق داماد، ۱۳۸۲: ۱۲۱۵/۱).

به نظر می رسد علاوه بر استدلالهای فوق، زمانی می توان گفت که امنیتِ جان و مال و کسب و کار مردم تأمین شده است که حکم وضعی در کنار حکم تکلیفی قرار داده شود، وگرنه اموال تباه می گردند، خون انسانها ریخته می شود، نزاع و اختلاف در جامعه رواج می یابد و بازرگانی و کسب و کار مردم ترک می گردد.

۳-۳. مسئولیت مدنی دولت در منابع آب بر مبنای قاعدهٔ احترام

احترام در موضوع این نوشتار، به معنای مصونیت از تعدی و تجاوز و عدم جواز تصرف در منابع آب بدون مجوز قانونی است. لذا اشخاص حقیقی و حقوقی بدون مجوز قانونی حق ندارند در منابع آب تغییر یا تصرفاتی نمایند که منجر به خشک شدن، نقصان یافتن، مسلوب المنفعه شدن و هدر رفتن آب گردد. به عبارت دیگر، قانون گذار در منابع آب مصونیتی قرار داده است که هر گونه سوء مدیریت از سوی دولت در آن ممنوع است. لازم به ذکر است که قید «مسلم» در مستندات قاعده، قید توضیحی است و این قاعده اختصاص به مسلمانان ندارد و منابع متعلق به هر شخصی را در بر می گیرد.

با توجه به مستندات قاعدهٔ احترام، علاوه بر اینکه حکم تکلیفی و وضعی نسبت به تعرض و تجاوز به منابع آب برای اشخاص حقیقی استفاده می شود، حکم وضعی مسئولیت مدنی (ضمان) دولت ناشی از خسارت به منابع آب را نیز می توان برداشت کرد.



از آنچه در خصوص قاعدهٔ احترام گفته شد، چنین استفاده می شود که قاعدهٔ احترام از سه جهت اطلاق دارد:

نسبت به اشخاص اطلاق دارد، به این معنا که شامل اشخاص حقیقی و حقوقی می شود.

۲. نسبت به مال اطلاق دارد و هر نوع مالی اعم از عین، منافع و کار انسان را دربر می گیرد.

۳. نسبت به رفتار اطلاق دارد و دربرگیرندهٔ هر فعل و ترک فعلی است.

بنابراین به نظر می رسد ثمرهٔ این نگرش که دولت مکلف به مدیریت و برنامه ریزی صحیح منابع آب می باشد، این است که اگر دولت به وظایف و تعهدات خود در اجرای طرحهای عمرانی، صنعتی و کشاورزی و سدسازی عمل ننماید و در نتیجه موجب نقصان یا خشک شدن آب قنوات، چاهها و چشمههای متعلق به اشخاص حقیقی شود و یا شرکتها و کارخانههای وابسته به دولت به تکالیف خود عمل ننمایند و این رفتار موجب آلوده شدن منابع آب شود، از سوی دولت به منابع آب تعرض شده است و در صورتی که ارکان سه گانهٔ مسئولیت (وجود زیان، رفتار زیانبار، رابطهٔ سببیت) موجود باشد، به استناد قاعدهٔ احترام، مسئول جبران خسارت خواهد بود.

قاعدهٔ احترام در جایی مبنای مسئولیت است که نادیده گرفتن آن نسبت به شخص محترم، زیان مادی یا معنوی به بار بیاورد. هر گاه دولت بتواند عملیات اجرایی و مراحل مختلف اصلاح مسیر، پوشش انهار سنتی، مرمت و لایروبی و نگهداری قنوات، لایروبی و احداث زهکشهای انتقال آبهای سطحی مازاد، انجام عملیات اجرایی برای پروژههای فرعی آبیاری و زهکشی را به طور صحیح مدیریت کند و از هر نوع ضرر و زیانی جلوگیری به عمل آورد، اما این عمل ایجابی را انجام ندهد و ضرر و زیان متوجه منابع آب گردد، بر اساس قاعدهٔ احترام مسئولیت خواهد داشت. البته آن عدم احترامی (تعدی یا تفریط) در منابع آب برای دولت مسئولیت مدنی به دنبال دارد که زیانآور باشد، نه هر نوع بیاحترامی. طبق بند ۶ تا ۹ اصل سوم قانون اساسی، هر گونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی باید محو شود و در حدود قانون، آزادیهای سیاسی و اجتماعی تأمین گردد و تبعیضات ناروا از بین رفته و امکانات عادلانه برای



همگان ایجاد شود.

از اطلاق بندهای ۶ تا ۹ اصل مذکور به خوبی برمی آید که یکی از مصادیق ایجاد امکانات عادلانه به وسیلهٔ دولت برای همگان، برخوردار نمودن عموم مردم از آب شرب سالم، در دسترس قرار دادن آب مورد نیاز بخش کشاورزی و تأمین آب صنایع کوچک و بزرگ است. لازم به ذکر است که سوء مدیریت دولت در این خصوص، مصونیت منابع آب را در معرض خطر قرار داده و موجب زیان و خسارت به بهداشت فردی و عمومی، اقتصاد، محیط زیست و ... می گردد.

در مورد رفتار زیانبار دولت در منابع آب باید گفت که اعمال زیانآور ایجابی دولت بدون تردید بر مبنای قاعدهٔ احترام مسئولیت می آورد. در تبصرهٔ ۴ مادهٔ ۱ قانون توزیع عادلانهٔ آب، قانون گذار به موردی اشاره کرده است که زیان وارده از نوع ایجابی بوده که به نظر می رسد اقدامات وزارت نیرو بر مبنای این قاعده، نتیجهٔ مصونیت و محافظت را به دنبال دارد:

وزارت نیرو در صورتی که اعیانیهای موجود در بستر و حریم انهار و رودخانهها و کانالهای عمومی و مسیلها و مرداب و برکههای طبیعی را برای امور مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد، به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف، وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نمایندهٔ او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد. خسارات به ترتیب مقرر در مواد ۴۳ و ۴۴ این قانون تعیین و پرداخت می شود.

در این تبصره، ایجاد هر نوع اعیانی از سوی اشخاص در بستر و حریم انهار و رودخانهها و کانالهای عمومی و مسیلها و مرداب و برکههای طبیعی را که حیات این منابع را در معرض خطر قرار می دهد، برای امور مربوط به آب «مزاحم» دانسته است. تعبیر قانون گذار به «اقدام به تخلیه و قلع»، حکایت از برگرداندن منابع آب به همان وضعیت قبل از احداث اعیانی دارد. به عبارت دیگر، اقدام وزارت نیرو در جهت و راستای همین قاعده است.

اما در مورد ترک فعل در جایی که جان یا مال مسلمانی مورد تعرض قرار گیرد و شخص بتواند با عمل ایجابی از حرمت شکنی جلوگیری کند، ولی این کار را انجام



ندهد، فقهای امامیه در جایی که وظیفهٔ محافظت بر عهدهٔ انسان است، وی را ضامن دانسته اند (عاملی جبعی، ۱۴۱۳: ۳۷۵/۱۵؛ طوسی، ۱۳۸۷: ۱۷۲/۷).

از این کلام می توان برای مسئولیت مدنی دولت در منابع آب که عمدتاً ناشی از ترک فعل است، بهره برد و او را بر مبنای قاعدهٔ احترام ضامن دانست؛ زیرا از آنجا که دولت منابع آب را در اختیار و تصرف دارد و اقداماتی در راستای بهرهبرداری از آنها انجام می دهد و نیز محافظت و نگهداری از منابع آب برای دولت تکلیفی است که نقشی بسزا برای نسل فعلی و نسل آینده دارد که کوچکترین بی توجهی در مدیریت منابع آب خسارات جبران ناپذیری برای بشریت به همراه خواهد داشت، لذا از این جهت نیز تجاوز و پا فرانهادن از تکالیف محافظتی منابع آب، بی حرمتی به بشر است و مسئولیت این موارد نیز به استناد (قاعدهٔ احترام) بر عهدهٔ دولت است. البته رابطهٔ سببیت نیز به عنوان یکی از ارکان مسئولیت مدنی دولت باید وجود داشته باشد تا طبق این قاعده، دولت را مسئول شناخت. به عبارت دیگر اگر بین ضرر و زیان به منابع آب این قاعده، دولت را مسئول شناخت. به عبارت دیگر اگر بین ضرر و زیان به منابع آب

به نظر می رسد مسئولیت مدنی دولت در منابع آب بر اساس قاعدهٔ احترام از طریق اولویت نیز فهمیده می شود. بر مبنای قاعدهٔ احترام، تصرف و مزاحمت در اموال مردم حرام است و این عمل حرام مادام که توسط متصرف جبران و تدارک نشود، همچنان در حال ارتکاب محسوب می شود و به اصطلاح حقوق معاصر «جرم مستمر» است؛ چون مزاحمت تداوم دارد و رفع مزاحمت جز از طریق تدارک مال تصرف شده محقق نمی گردد (محقق داماد، ۱۳۸۲: ۱۲۵/۱). بنابراین در مورد منابع آب، علت حکم قوی تر است؛ زیرا زمانی که تضررِ ناشی از تصرف و مزاحمت در اموال شخص حقیقی، نظیر زمین، باغ، خودرو و ... به موجب «قاعدهٔ احترام» نباید بدون جبران باقی بماند، ملاک جبران خسارت در منابع آب قوی تر است، چون اگر دولت نسبت به منابع آب کوتاهی کند، نه تنها عموم مردم متضرر می گردند، بلکه نسل آینده هم متضرر خواهند شد و لذا به طریق اولویت در منابع آب ـکه غالب آنها نفع عمومی دارند و در اختیار دولت هستند. باید گفت مسئول هر خسارتی است که از رفتار وی پدید می آید.



نتيجهگيري

با توجه به مطالب طرحشده در این مقاله، نتایج ذیل حاصل می گردد:

۱. با توجه به روایت استنادی در باب اتلاف، تعبیر امام النار به «ما أفسد واستهلك» به این مطلب اشاره دارد که چه اصل مال از بین نرفته باشد اما فاسد و تباه شده باشد و چه مال نابود شده باشد، تلف کننده باید غرامت و خسارت را به صاحب آن بیردازد. بنابراین با استناد به این روایت، هر گاه دولت در ادارهٔ منابع آب مرتکب فعلی شود که این منابع کمآب شوند، هرچند به طور کلی از بین نروند (ما أفسد)، و یا به طور کلی از بین بروند (استهلک)، ضامن است و باید خسارت بیردازد.

۲. مستند به قاعدهٔ احترام، تصرف و مزاحمت در اموال مردم حرام است و این عملِ حرام مادام که توسط متصرف جبران و تدارک نشود، همچنان در حال ارتکاب محسوب می شود؛ چون مزاحمت تداوم دارد و رفع مزاحمت جز از طریق تدارک مالِ تصرف شده محقق نمی گردد. بنابراین در مورد منابع آب علت حکم قوی تر است؛ زیرا تعدی یا تفریط در منابع آب از سوی دولت، تضرر عموم مردم را به دنبال دارد، به گونهای که بر زندگی نسل آینده اثری نامطلوب می گذارد و لذا به طریق اولویت در منابع آب حکه غالب آنها دارای نفع عمومی و در اختیار دولت هستند دولت مسئولیت خساراتی است که از رفتار وی پدید می آید.

۳. با عنایت به اینکه قاعدهٔ لاضرر تنها ناظر به ضررهای شخصی نیست، بلکه ضرورت جبران خسارات دیگر از جمله خسارات عمومی نیز از آن قابل استنباط است، ضررهایی که از سوء مدیریت دولت در منابع آب پدید می آید و متوجه عموم می گردد نیز باید جبران گردد. مسئولیت مدنی دولت ناشی از سوء مدیریت در منابع آب، متوقف بر این است که قاعدهٔ لاضرر دلالت بر حکم وضعی نماید که به استناد کلام فقهای متأخر، این امر مبرهن بود و چنین نتیجه گیری می شود که قاعدهٔ لاضرر دلالت بر ضمان دارد.

بنابراین هر جا ضرری از سوی دولت به منابع آب وارد شود، به مقتضای ادلهٔ لاضرر پی برده می شود که چیزی به عنوان رافع ضرر باید از سوی دولت ایجاد گردد تا دیگر



عنوان ضرر صدق نکند؛ زیرا اگر دولت تمهیدات و اقداماتی برای رفع ضرر از منابع آب نداشته باشد، این به معنای وقوع و جواز ضرر است، حال آنکه بنا بر مفروض، در اسلام حکم ضرری وجود ندارد.

۴. با توجه به تصویب قوانین و آیین نامههای متعددی در خصوص منابع آب از سال ۱۳۰۷ تا کنون، که بعضی از آنها با سیاستهای کلان کشور مانند پاسخ گویی به نیازهای اقتصادی کشور، مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاستهای کلی اصلاح الگوی مصرف و محور قرار دادن رشد بهرهوری در اقتصاد با تقویت منابع آب منطبق نیست و بعضی دیگر در عمل منسوخ می باشد. لذا پیشنهاد می گردد که قانون جامعی دربارهٔ منابع آب به تصویب قانون گذار برسد و فصلی از آن به «مسئولیت مدنی ناشی از خسارت به منابع آب» با تکیه بر منابع و قواعد فقهی اختصاص داده شود.

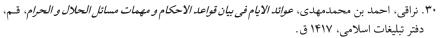


كتابشناسي

- آخوند خراسانی، محمدکاظم بن حسین، حاشیة المکاسب، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، بی تا.
 - آل بحرالعلوم، محمد بن محمد تقى، بلغة الفقيه، تهران، مكتبة الصادق على ١٤٠٣ ق.
- ۳. انصاری، مرتضی بن محمدامین، فرائد الاصول (مع حواشی اوثق الوسائل)، شرح موسی بن جعفر تبریزی،
 قم، سماء قلم، ۱۳۸۸ ش.
 - ۴. همو، كتاب المكاسب، قم، مطبوعات ديني، ١٣٨٢ ش.
- ۵. ایروانی نجفی، علی بن عبدالحسین، حاشیة المكاسب، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۴۰۶ ق.
- - ٧. حسيني سيستاني، سيدعلي، قاعدة لا ضررو لا ضرار، قم، دفتر آية الله سيستاني، ١٤١٢ ق.
 - ٨. حسيني مراغي، سيد ميرعبدالفتاح بن على، العناوين الفقهيه، قم، دفتر انتشارات اسلامي، ١٤١٧ ق.
 - و. رشتى گيلانى نجفى، ميرزا حبيبالله، كتاب الغصب، بى جا، بىنا، بىتا.
 - ا. زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن (قواعد اختصاصی)، تهران، جنگل، ۱۳۹۲ ش.
 - شيخالشريعه اصفهاني، فتحالله بن محمد جواد، قاعدة لاضرر، قم، دفتر انتشارات اسلامي، ۱۴۰۶ ق.
 - 1۲. صدر، سيدمحمدباقر، قاعدة لا ضررولا ضرار، قم، دار الصادقين للطباعة و النشر، ١٤٢٠ ق.
 - ۱۳. طباطبایی بروجردی، سیدحسین، جامع احادیث الشیعه، تهران، فرهنگ سبز، ۱۳۸۶ ش.
- ١٤. طوسى، ابوجعفر محمد بن حسن، المبسوط في فقه الاماميه، تهران، المكتبة المرتضوية لاحياء الآثار الجعفريه، ١٣٨٧ ق.
- 10. عاملي جبعي (شهيد ثاني)، زين الدين بن على، مسالك الافهام الي تنقيع شرائع الاسلام، تهران، المعارف الاسلاميه، ١٤١٣ ق.
 - 16. غروى اصفهاني (كمپاني)، محمدحسين، حاشية كتاب المكاسب، قم، انوار الهدى، ١٤١٨ ق.
 - ۱۷. غروى نائيني، ميرزا محمدحسين، المكاسب و البيع، قم، دفتر انتشارات اسلامي، ۱۴۱۳ ق.
- ۱۸. کاتوزیان، ناصر، الزامهای خارج از قرارداد: ضمان قهری، مسئولیت مدنی، غصب و استیفاء، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۶ ش.
 - 19. محقق داماد، سيدمصطفى، قواعد فقه؛ بخش مدنى، تهران، مركز نشر علوم اسلامى، ١٣٨٢ ش.
 - **۲۰**. محمدی، ابوالحسن، *مبانی استنباط حقوق اسلامی*، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۹۲ ش.
 - ۲۱. مصطفوى، حسن، التحقيق في كلمات القران الكريم، تهران، مركز الكتاب للترجمة و النشر، ۱۴۰۲ ق.
 - ٢٢. مصطفوى، سيدمحمدكاظم، مائة قاعدة فقهيه، قم، دفتر انتشارات اسلامي، ١٤٢١ ق.
- ٢٣. مقرى فيومى، احمد بن محمد بن على، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، قم، دار الهجره، بي تا.
 - ٢٤. مكارم شيرازى، ناصر، القواعد الفقهيه، قم، مدرسهٔ امام اميرالمؤمنين إلتَّالٍ، ١٤١١ ق.
 - ۲۵. موسوى بجنوردى، سيدحسن بن آقابزرگ، القواعد الفقهيه، قم، الهادى، ١٤١٩ ق.
- ۲۶. موسوی بجنوردی، محمد، ((بررسی مسئولیت مدنی دولتها بـر مبنـای قواعـد فقهـی))، روزنامـهٔ آرمـان امروز، تهران، شمارهٔ ۱۳۹۳٬۲۴۷۸ ش.
 - ۲۷. موسوی خمینی، سیدروحالله، کتاب البیع، تهران، مؤسسهٔ تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۴۲۱ ق.
 - ۲۸. موسوى خويى، سيدابوالقاسم، مبانى تكملة المنهاج، قم، مؤسسة احياء آثار الامام الخوئى، ١٤٢٢ ق.



۲۹. نجفى، محمد حسن بن باقر، جواهر الكالام فى شرح شرائع الاسلام، لبنان، دار احياء التراث العربى، بيروت، ۱۴۰۴ ق.



٣١. نورى طبرسى، حسين بن محمدتقى، مستدرك الوسائل و مستنبط المسائل، قم، مؤسسة آل البيت المنظر الاحياء التراث، ١٤٠٨ ق.

٣٢. هاشمى شاهرودى، سيدمحمود، *مقالات فقهية؛ بحوث استدلالية في قضايا فقهية معاصره*، بيـروت، مركـز الغدير للدراسات الاسلاميه، ١٤١٧ ق.

٣٣. همداني، رضا بن محمدهادي، حاشية كتاب المكاسب، قم، دفتر مؤلف، ١٤٢٠ ق.

