

مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری در حقوق ایران، افغانستان و فقه اسلامی

(تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۰۵/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۰/۱۲/۱۲)

رضا حسین گندمکار

دانشیار گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، ایران

بسم الله صفدری^۱

استادیار گروه حقوق خصوصی و حقوق جزا، دانشکده حقوق، دانشگاه بلخ، مزارشریف، افغانستان

چکیده

مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری از پیچیده‌ترین بحث در حوزه حقوق مسئولیت مدنی دولت و فقه اسلامی است. مسئله اصلی این است که آیا دولت مسئول جبران خسارت‌های وارده ناشی از حمله انتحاری است یا خیر، و به فرض مسئول بودن دولت، خسارت‌های وارده با چه میکانیزمی قابل جبران است. در این خصوص، در حقوق ایران و افغانستان و نیز در فقه اسلامی راهکار روشن وجود ندارد. تا هنوز دو نوع دکترین حقوقی در این زمینه ارایه شده است: پاره‌ی از حقوقدانان، فعل‌زیان‌بار انتحارکننده را منتسب به دولت ندانسته و خسارت وارده را بدون جبران شمرده‌اند. گروهی دیگر، در چارچوب‌های گسترش دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت از طریق تفسیر موسع «مسئولیت ناشی از عمل غیر» و وضع قانون ویژه در این خصوص، دولت را مسئول دانسته‌اند. تحلیل آیات و روایات و نیز ادله‌های فقهی مرتبط با موضوع بحث، همسو با دیدگاه اخیر است. نظریه‌های فلسفی از باب حمایت و مصلحت زیان‌دیده و بخشنده‌گی و همبستگی اجتماعی، دولت را مسئول دانسته‌اند. در نتیجه، دولت باید خسارت‌های وارده بر قربانیان و زیان‌دیدگان ناشی از حمله انتحاری را با میکانیزم تأسیس «صندوق تأمین خسارت زیان‌دیدگان ناشی از تروریسم» سنجش، پرداخت و جبران کند.

واژگان کلیدی: حمله انتحاری، مسئولیت مدنی دولت، زیان‌دیدگان، حقوق ایران، حقوق افغانستان، فقه اسلامی

۱. نویسنده مسئول bismellah_safdari@yahoo.com

مقدمه

حمله انتحاری^۱ از بارزترین مصداق جرایم تروریستی^۲ است. این پدیده‌ی مرموز، افزون بر اینکه میان مردم ترس و وحشت ایجاد می‌کند و به امنیت و آسایش جامعه آسیب می‌رساند؛ خسارت‌های سنگین جانی، مالی و معنوی را نیز به اشخاص وارد می‌کند. به اثر حمله‌های انتحاری، افراد بی‌گناه کشته و یا زخمی می‌شوند؛ برای اشخاص حقیقی و حقوقی خسارت مالی سنگین وارد می‌گردد و عده‌ی از افراد از لحاظ روانی شدیداً آسیب می‌بینند. تا به حال، سیاست مبارزه دولت‌ها در قبال جرایم تروریستی بیشتر در جهت چگونگی مجازات تروریست‌ها و طراحان حملات انتحاری بوده است و، این همه خسارت‌های مادی و معنوی سنگینی که برای انسان‌های بی‌گناه وارد می‌گردد، به فراموشی سپرده شده است. بنابراین، عادلانه نیست که قربان‌یان و زیان‌دیدگان^۳ ناشی از حمله انتحاری در کنار تحمل درد و رنج و وحشت از این رهگذر، خسارت‌های سنگین را نیز تحمل کنند. اصول کلی مسئولیت مدنی در کلیه‌ی نظام‌های حقوقی، به‌ویژه در حقوق ایران و افغانستان، ضرر بدون جبران را نمی‌پذیرد و آموزه‌های دینی و وجدان اجتماعی نیز بر این امر تأکید نموده است. پس، باید راهی برای جبران اینگونه خسارت‌ها جستجو گردد.

پرسش اصلی در این نوشتار این است که مسئول این همه خسارت‌های مادی و معنوی بر جان، مال و روان شهروندان بی‌گناه کیست؟ آیا ممکن است دولت را در جبران خسارت‌های وارده بر شهروندان از رهگذر حمله انتحاری مسئول شمرد؟ در صورت مسئول شمردن دولت، این مسئولیت بر پایه‌ی چه مبنای استوار است و خسارت وارده با چه مکانیزمی قابل جبران است؟

در این خصوص دو دیدگاه از سوی حقوقدانان مطرح شده است: برخی، مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت ناشی از حمله انتحاری را منتفی شمرده‌اند؛ به دلیل اینکه دولت هیچ رابطه‌ای با انتحارکننده ندارد و مسئول جبران خسارت‌های ناشی از اعمال او نیست. اما، بعضی دیگر، دولت را در این خصوص با شرایطی مسئول دانسته‌اند. این اندیشه، بر

۱. Suicide attack

۲. Terrorist Crimes

۳. Victims

مبنای گسترش دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت از مصداق‌های سنتی «مسئولیت ناشی از عمل غیر^۱» و ضرورت حمایت از زیان‌دیدگان با مبانی فقهی و فلسفی قابل دفاع و تحلیل است. در جای که دولت و ارگان‌های امنیتی، از وقوع حمله انتحاری پیشگیری نکرده و در تأمین امنیت شهروندان اهمال و تقصیر ورزیده یا محیط خطر ساز ایجاد نموده و در مراقبت از تروریست‌ها احتیاط لازم را انجام نداده، در جبران خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری مسئول است. در فقه اسلامی، با استناد بر ادله‌های متعدد مانند «الخراج با لزمان»، «قتیل الزحام» و... در موارد مشابه موضوع بحث ما، مانند مواردی که قاتل شناخته نمی‌شود یا سبب مجمل در ورود خسارت نقش دارد، دیه مقتول و خسارت زیان‌دیده از طریق بیت‌المال قابل جبران دانسته شده است. مبانی فلسفی نیز در قالب نظریه‌های متعدد به دلیل حمایت از زیان‌دیدگان و همبستگی اجتماعی و تحقق عدالت توزیعی، دولت را تنها ارگانی می‌شمارد که توان جبران خسارت ناشی از حمله‌های انتحاری را دارد.

در این مقاله، نخست مفهوم و نامشروع بودن حمله انتحاری و مفهوم مسئولیت مدنی دولت در حقوق ایران، افغانستان و فقه اسلامی تبیین می‌گردد. سپس، در خصوص مبنای مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت ناشی از حمله انتحاری در دو نظام حقوقی ایران، افغانستان و فقه اسلامی و در پایان، راجع به میکانیزم جبران خسارت سخن خواهیم گفت.

بخش اول: مفهوم حمله انتحاری و مسئولیت مدنی دولت

بند اول: مفهوم و نامشروع بودن حمله انتحاری

اصطلاح «حمله‌ی انتحاری»^۲ از دو واژه‌ی «حمله» (Attack) و «انتحار» (Suicide) ترکیب شده است. حمله در لغت به معنای یورش، هجوم در جنگ (عمید، ۱۳۸۶: ۸۰۷/۱) و انتحار به معنای خود را کشتن، خودکشی کردن و خودکشی (عمید، ۱۳۸۶: ۲۳۸/۱) آمده است. برخی از حقوقدانان، حمله انتحاری را با عنوان «عملیات انتحاری» بحث نموده و آن را خودکشی برای دیگر کشی یا «اقدام به کشتن دیگران همزمان با قتل خویش» معنا نموده‌اند (محقق‌داماد، ۱۳۸۹: ۹). از این‌رو، «حمله انتحاری» با «انتحار»^۳ فرق دارد؛ زیرا، در

۱. Liability of other's Action

۲. Suicide Attack

۳. Suicide

انتحار محض، فرد برای امر دنیوی و با قصد خودکشی بدون اینکه توجیه شرعی یا عقلی داشته باشد، خود را از بین می‌برد (ملا محمد علی، ۱۳۸۴: ۷۵). حال آنکه، در حمله انتحاری، انتحارکننده برای دستیابی به هدف خاص در مرحله‌ی نخست خود و سپس، شخص یا اشخاص یا اهداف مادی یا معنوی خاصی را نابود می‌کند (محمدی الموتی، ۱۳۹۶: ۱۵۳). وجه اشتراک این دو، در این است که حکم ادله حرمت قتل نفس بر هر دو مورد صدق می‌کند (ملا محمد علی، همان: ۷۵-۷۷). در نهایت، فرد انتحاری که ملبس با مواد انفجاری است با حمایت و راهنمایی گروه تروریستی به منظور رسیدن به هدف خاص، خود و دیگران را از بین برده و در نتیجه خسارت‌های جانی، مالی و معنوی را به مردم، اموال عمومی و دولتی وارد می‌کند. در حقوق ایران از حمله انتحاری تعریفی ارائه نشده است؛ اما، از نظر حقوقدانان، عملیات انتحاری/حمله انتحاری از مصداق محاربه و افساد فی الارض است. زیرا، افزون بر اینکه به اثر حمله انتحاری بین مردم ترس و وحشت ایجاد می‌گردد، جان انسان‌های بی‌گناه، اموال عمومی و ساختمان‌ها نیز از بین می‌رود (محقق داماد، ۱۳۸۹: ۱۰). بنابراین، بر مرتکب یا مرتکبین حمله انتحاری احکام مربوط به مواد ۲۷۹ و ۲۸۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ اجرا خواهد شد. اصطلاح حمله انتحاری برای نخستین بار در کود جزاء افغانستان مصوب ۱۳۹۶ به کار گرفته شد و قانونگذار، آن را در شمار جرایم تروریستی^۱ تلقی کرد. بند ۲ ماده ۲۶۵ کود جزاء حمله انتحاری را اینگونه تعریف نموده است: «حمله انتحاری عبارت است از حمله‌ای که در آن انتحارکننده قصد کشتن یک یا چند شخص یا صدمه رسانیدن به آن‌ها یا تأسیسات یا اموال را داشته با داشتن آگاهی به این که خودش در نتیجه این عمل کشته می‌شود». در فقه اسلامی حق حیات محترم و حفاظت از جان واجب است (عاملی، ۱۴۰۹: ۵۷/۹؛ شهید ثانی، ۱۴۱۳: ۳۹/۱؛ نجفی، ۱۴۰۴: ۱۴/۵). بر مبنای آیات و روایات متعددی، انتحار حرام شمرده شده و به طریق اولی ترک حمله انتحاری به مفهومی که گفته شد، واجب و انجام آن مطلقاً حرام است. خداوند مهربان در قرآن به صراحت انتحار یا خودکشی را ممنوع کرده است: «وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا وَمَنْ يَفْعَلْ ذَلِكَ غَدُوًّا وظُلْمًا فَسَوْفَ نُصْلِيهِ نَارًا وَكَانَ ذَلِكَ عَلَى اللَّهِ يَسِيرًا»^۲.

۱. Terrorist Crimes

۲. ترجمه: «خودکشی نکنید، زیرا خداوند به شما مهربان است و هر کس چنین کاری را از روی عداوت و ستم مرتکب شود، به زودی او را در آتشی وارد خواهیم ساخت و این کار برای خدا آسان است».

(النسا، ۲۹ و ۳۰). همچنین، روایات متعددی دلالت بر حرمت انتحار و حمله انتحاری دارد (عاملی، ۱۴۰۹: ۱۳/۱۹؛ کلینی، ۱۴۰۱: ۵/۲۷). فقهای اهل سنت نیز این عمل را از گناهان کبیره و انتحارکننده را فاسق دانسته‌اند (ابن قدامه، بی‌تا: ۴۱۸/۲). بنابراین، در فقه اسلامی حمله انتحاری قبیح و از گناهان کبیره و انجام‌دادن آن حرام است، مرتکبان و فاعلان آن اهل دوزخ‌اند (محقق‌داماد، ۱۳۸۹: ۹).

بند دوم: مفهوم مسئولیت مدنی دولت و اندیشه گسترش دامنهی آن

از نظر حقوقدانان، مسئولیت مدنی دولت^۱ به مفهوم: «الزام دولت است نسبت به شخص زیان‌دیده در پرداخت غرامت زیان وارده به او که ناشی از عمل غیرقانونی منتسب به دولت یا عمل غیرقانونی او (دولت) بوده و یا تکلیف دولت به پرداخت غرامت زیان‌دیده که به موجب قانون مقرر گردیده است» (زرکوش، ۱۳۸۹: ۴۳/۱). بر مبنای این تعریف، دولت در برابر زیان‌دیده به صورت مستقیم مسئول است، خواه اینکه عامل زیان معلوم باشد یا خیر (همان، ۵۴). اما، از نظر برخی دیگر از حقوقدانان، مسئولیت مدنی دولت، نتیجه‌ی منطقی حاکمیت قانون است و عدالت حکم می‌کند که هیچ قانون‌شکنی و زبانی چه مادی و چه معنوی بدون جبران باقی نماند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۷). از این رو، هرگاه دولت یا مقامات عمومی تکلیف قانونی خود مانند تأمین امنیت شهروندان را به درستی انجام ندهد یا در اجرای آن کوتاهی ورزد و در نتیجه برای مردم خسارت وارد گردد، دولت مسئول خواهد بود. امروزه مسئولیت مدنی دولت به عنوان یک اصل در نظام‌های حقوقی بسیاری از کشورها پذیرفته شده است (ریاحی، ۱۳۹۷: ۱۸۸؛ علم‌خانی، ۱۳۹۳: ۴۴-۴۰). براساس این اصل، دولت از فعل زیان‌بار ناشی از عملکرد خود و کارمندان خویش در برابر زیان‌دیده مسئول است. در حقوق ایران، براساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت در جبران خسارت‌های وارده به اشخاص در اعمال حاکمیت که در جهت تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید مسئول دانسته نشده است؛ ولی در مواردی مانند به‌کارگیری سلاح توسط مأمورین، طبق ماده ۱۳ قانون به‌کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری، مصوب ۱۳۷۳ با شرایطی مسئول شمرده شده است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۷: ص ۳۵۰). با این حال، در حقوق افغانستان اصل مسئولیت مدنی دولت به صراحت

۱. Government's Civil Liability

پذیرفته شده است (اصل ۵۱ ق.ا). براساس بند ۱ ماده ۱۳ قانون اجراءات اداری افغانستان مصوب ۱۳۹۷: «اداره عامه از اقدامات ناشی از اهمال و تقصیر مقامات عامه که باعث ایجاد خطر یا خساره به مردم می‌گردد، مسؤول و پاسخگو می‌باشد». در فقه اسلامی، بسیاری از فقها در مواردی متعددی نظیر سقط جنین زن حامله از ترس احضار حاکم و خطای مأمورین جمع‌آوری زکات، دولت یا بیت‌المال را در جبران خسارت‌های وارده به اشخاص مسئول دانسته‌اند (طوسی، بی‌تا: ۶۴/۸؛ حلی، ۱۹۶۱: ۶۴/۴؛ ابن حنبل، ۱۴۱۱: ۱۳۲/۶). همچنین، در مواردی که عامل زیان (قاتل) شناخته نمی‌شود، خیلی از فقهای امامی و اهل سنت دیه مقتول را بر عهده بیت‌المال گذاشته‌اند (درگاهی، ۱۳۹۴: ۶۲-۵۱). بر مبنای این ادعا، در فقه اسلامی، دولت در قبال خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری مسئول است؛ زیرا در این مورد نیز قاتل شناخته نمی‌شود. مسئول بودن دولت از عملکرد دیگران در چهارچوب «مسئولیت ناشی از عمل غیر» مطرح و دربردارنده‌ی «مسئولیت متبوع ناشی از عمل تابع» و «مسئولیت مراقب به سبب عمل شخص تحت مراقبت» تجلی می‌یابد. بر مبنای این رویکرد، دولت در جبران خسارت‌های ناشی از اعمال تروریستی مانند حمله انتحاری، مسئول نیست؛ زیرا، از یک‌طرف، انتحارکننده (عامل زیان) تابع دولت شمرده نمی‌شود و از سوی دیگر، دولت بر مبنای قرارداد یا قانون ملزم به مراقبت از تروریست‌ها نیست (یزدانیان، ۱۳۹۵: ۴۷۷؛ سنه‌وری، ۱۳۸۴: ۲۰۰). اما، امروزه با اینکه در «اصل مسئولیت دولت» هیچ تردیدی نیست، بحث اندیشه گسترش دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت مطرح است و این اندیشه در قوانین برخی از کشورها که در ادامه خواهد آمد، پذیرفته شده است. یکی از مصادیق اندیشه گسترش دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت، مسئولیت دولت در جبران خسارت‌های ناشی از اعمال تروریستی (به‌ویژه حمله انتحاری) است (یزدانیان، ۱۳۹۵: ۶). بر مبنای این رویکرد، با این که دولت در ورود خسارت‌های ناشی از اعمال تروریستی مستقیماً نقشی ندارد، ولی خسارت‌های وارده از این رهگذر به مردم را از باب همبستگی اجتماعی و عدالت توزیعی بایست بر عهده گیرد (۲۵۶: ۱۹۲۵، Borchard). در غیر این صورت، اینگونه خسارت‌ها بدون جبران باقی خواهد ماند. گسترش دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری از دو طریق امکان‌پذیر است: نخست، از طریق تفسیر موسع قاعده «مسئولیت ناشی از عمل غیر». دوم، از طریق وضع قانون و اعطای حق اقامه دعوا برای زیان‌دیدگان یا قایم مقام‌هایشان علیه دولت، مبنی بر جبران خسارت‌های ناشی از

حمله انتحاری با میکانیزم خاص. طریقه نخست در دکتربین حقوقی مطرح شده (Borchard, ۲۵۶-۲۵۵: ۱۹۲۵؛ یزدانیان، ۱۳۹۵: ۴۷۸) ولی در عمل به دلیل دشواری احراز رابطه سببیت بین تقصیر دولت و خسارت وارده، مورد عنایت دولت‌ها واقع نشده است. اما، طریقه دومی نخست در فرانسه پذیرفته شد و پس از حادثه ۱۱ سپتامبر در قوانین آمریکا، بریتانیا، استرالیا، آلمان راه یافت.

در فرانسه، مسئولیت دولت در قبال اعمال تروریستی در قانون شماره ۵۸۹-۹۰ به تاریخ ۶ جنوری ۱۹۹۰ پذیرفته شده است و بر مبنای آن، زیان‌دیدگان ناشی از اعمال تروریستی می‌توانند خسارت‌های ناشی از اعمال تروریستی را از دولت مطالبه کنند (یزدانیان، ۱۳۹۵: ۴۸۰-۴۸۱) به نقل از (Renoux. Roux).

بخش دوم: معدوم شدن فاعل زیان و دشواری احراز رابطه سببیت

بند اول: معدوم شدن فاعل زیان

درست است که انتحارکننده به اثر حمله انتحاری معدوم می‌شود و با دولت هیچ رابطه‌ای ندارد. اما، با توجه به وضعیت زیان‌دیدگان که به اثر حمله‌های انتحاری، خسارت‌های جانی، مالی و روانی سنگینی را متحمل می‌شوند و در برخی از موارد برای بعضی از زیان‌دیدگان و بستگان‌شان پیامدهای زیان به حدی می‌رسد که ادامه زندگی برای آنان سخت و ناروشن می‌نماید. اگر هدف مسئولیت مدنی، جبران خسارت است (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ج ۱، ۲۴۰) و اینکه هیچ خسارتی نباید بدون جبران باقی بماند، جبران نشدن اینگونه خسارت‌ها با هدف و فلسفه مسئولیت مدنی منافات دارد و وجدان عمومی این نگرش را محکوم می‌کند. در نگاه نخست، تنها شخصی که می‌تواند اینگونه خسارت‌ها را جبران کند، دولت است. بنابراین، معدوم شدن و شناخته نشدن انتحارکننده به این معنی نیست که دولت در قبال خسارت‌های وارده به مردم از رهگذر حمله انتحاری پاسخگو نباشد. هم از لحاظ حقوقی و هم از حیث فقهی مواردی وجود دارد که فاعل زیان شناسایی نمی‌شود یا متواری می‌گردد و یا توانایی جبران خسارت سنگین را ندارد، دولت به عنوان نماینده مردم، مسئول جبران اینگونه خسارت‌هاست. این امر، در حقوق ایران در موردی که دولت به صورت مستقیم در ورود خسارت نقشی ندارد مسئول شمرده شده و خیلی از حقوقدانان بر این امر تأکید

نموده‌اند.^۱ برای مثال، در ماده ۲۱ قانون بیمه اجباری خسارت وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه مصوب ۱۳۹۵ آمده است: «هرگاه خسارت‌های بدنی وارد به اشخاص ثالث به دلایل مختلف مانند فقدان یا انقضای بیمه‌نامه، بطلان قرارداد بیمه، شناخته نشدن وسیله نقلیه مسبب حادثه و... قابل پرداخت نباشد، توسط صندوق مستقلی به نام «صندوق تأمین خسارت‌های بدنی» جبران می‌شود». عده‌ای از حقوقدانان، امکان اقامه دعوا در همچون موارد علیه دولت را موجه دانسته (بهرامی احمدی و علم‌خانی، ۱۳۹۲: ۸۳ به بعد) و باب پاسخگویی مقامات دولتی را در مصداق‌های مشابه بحث ما باز نموده‌اند.

در فقه اسلامی، در صورت عدم شناسایی قاتل -در حمله انتحاری نیز معمولاً انتحارکننده متواری می‌گردد- به استناد قواعد و ادله‌های مانند الخراج با لضمان، قتل الزحام، لا یطل دم علی امری مسلم، دیه مقتول از بیت‌المال پرداخت می‌گردد (امام خمینی، ۱۳۸۵: ۱۶۶/۸؛ شهیدثانی، ۱۴۱۳: ۵۲۱/۱۵؛ حلی، ۱۹۶۱: ۶۴/۴؛ ابن حنبل، ۱۴۱۱: ۱۳۲/۶). بنابراین، این‌که فاعل زیان به اثر حمله انتحاری معدوم می‌شود، هیچ راهی دیگری برای جبران خسارت زیان‌دیدگان جز مراجعه به دولت وجود ندارد. مسئولیت دولت در این زمینه، به لحاظ حمایت از زیان‌دیده از باب بخشندگی و همبستگی اجتماعی با رژیم عدالت توزیعی قابل توجیه و دفاع است. این نوع مسئولیت که به نام «مسئولیت تبعی دولت» نیز یاد شده، استثنایی بر قاعده شخصی بودن مسئولیت است (حسینی، ۱۳۹۴: ۱۲۷).

بند دوم: دشواری احراز رابطه سببیت

بر فرض مسئول شمردن دولت در موضوع مورد بحث، زیان‌دیده زمانی برای مطالبه خسارت علیه دولت اقامه دعوا کرده می‌تواند که رابطه بین زیان وارده و فعالیت یا تقصیر دولت را به اثبات برساند. روشن است که در عمل، احراز رابطه سببیت در این خصوص دشوار است. با این حال، این پرسش مطرح می‌شود که آیا اثبات رابطه سببیت در خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری بر عهده زیان‌دیده است یا دولت؟

درست است که دولت به صورت مستقیم دخالتی در ایجاد حمله انتحاری و خسارت وارده

۱. مانند مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارت‌های زیست محیطی (السان، ۱۳۸۷: ۱۹ به بعد)، مسئولیت تبعی دولت در جبران ضررهای بلاجبران وارده به شهروندان (حسینی، ۱۳۹۴: ۱۲۸ به بعد)، مسئولیت مدنی دولت در قبال بیماری‌های واگیر (بررسی موردی: کووید-۱۹) (السان، ۱۳۹۹: ۲۲۵ به بعد) و مسئولیت دولت در جبران خسارت قربانیان کرونا (مهر، ۱۳۹۹: ۱۴۳ به بعد).

ناشی از آن ندارد، بلکه این عمل سازمان‌های تروریستی است که خسارت می‌آفریند. ولی، مسئولیت را از این جهت می‌توان به دولت منتسب کرد که امتناع از انجام وظیفه‌ای که بنابر تحولات نوین سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بر عهده دولت می‌باشد، منجر به ورود خسارت شده است (السان، ۱۳۸۷: ۱۹). با این وجود، برخی از حقوقدانان به دلیل حمایت از قربانیان و زیان‌دیدگان ناشی از اعمال تروریستی، اثبات رابطه سببیت را بر عهده دولت توجیه نموده‌اند (یزدانیان، ۱۳۹۵: ۴۸۳). در حقوق فرانسه به دلیل دشواری احراز رابطه سببیت در مصداق‌های مشابه بحث ما، رابطه سببیت مفروض تلقی شده و از آن در برخی از قضایا استفاده شده است.^۱ فرض رابطه سببیت در حمله انتحاری نیز باید بخاطر حمایت از زیان‌دیدگان مدنظر قرار گیرد و بر مبنای آن، فرض بر این باشد که رابطه سببیت بین فعالیت یا قصور دولت و ورود خسارت برقرار بوده، مگر اینکه دولت خلاف آن را ثابت کند.

به این دلیل، برخی از فعالیت‌های دولت حکایت از آن دارد که بین ورود زیان ناشی از حمله انتحاری و فعالیت دولت رابطه سببیت شکل می‌گیرد؛ زیرا، ممکن است بعضاً دولت به عنوان مسبب عملی را انجام دهد که به سبب آن، حمله انتحاری واقع گردد. چنانچه اگر آن عمل انجام نمی‌شد، حمله انتحاری رخ نمی‌داد و در نتیجه خسارت به‌بار نمی‌آمد. در فقره ۱ ماده ۱۳ قانون اجراءات اداری افغانستان مصوب ۱۳۹۷ آمده است: «اداره عامه از اقدامات ناشی از اهمال و تقصیر مقامات عامه که باعث ایجاد خطر یا خساره به مردم می‌گردد، مسؤول و پاسخگو می‌باشد». برای مثال در افغانستان، تجربه نشان داده است که یکی از اصلی‌ترین هدف حمله انتحاری، محل استقرار نیروهای امنیتی و دفاعی یا محل استقرار سازمان‌های خارجی است؛ اگر دولت یا ارگان‌های مرتبط با دولت با آگاهی به این موضوع، محل استقرار نیروهای نظامی و سازمان‌های خارجی را در نزدیکی اسکان مردم یا شرکت‌های تجارتی و یا هتل‌ها تأسیس کند و در نتیجه، این محل‌ها مورد حمله انتحاری قرار گیرد و به سبب آن، به افراد ملکی خسارت وارد گردد، آیا نمی‌توان دولت را به عنوان مسبب ورود خسارت مسئول شناخت؟ روشن است که دولت (مسبب) به کاری دست زده که

۱. برای مثال، در مورد بیماری در ۱۲ مارس ۱۹۸۵ مجبور به تزریق خون شده و در ۱ اکتوبر ۱۹۸۵ آزمایش نشان داد که وی به بیماری ایدز مبتلا شده و بین انتقال خون و ابتلا به ایدز تقریباً سه هفته بیشتر فاصله زمانی نبوده است. دادگاه اداری فرانسه فرض را بر این گذاشت که ابتلا به بیماری ایدز به سبب انتقال خون بوده و در این مورد دولت مسئول است، مگر خلاف این فرض را ثابت کند (یزدانیان، ۱۳۹۵: ۴۸۳).

زمینه‌ی ورود خسارت را آماده ساخته است (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ج ۱، ۱۴۸) و در همچون موارد، سبب اقوا بر مباشر است (ماده ۳۳۲ ق.م. ایران و ماده ۷۶۴ ق.م.افغانستان).

اگر ورود خسارت‌ها را به سبب رخداد حمله انتحاری و پیامدهای آن به دو دسته: ۱- خسارت‌های که در هنگام حمله انتحاری واقع می‌گردد و ۲- خسارت‌های که بعد از حمله انتحاری وارد می‌شود دسته‌بندی کنیم. خسارت‌های که پس از وقوع حمله انتحاری وارد می‌شود ممکن است به اثر عدم اقدام به موقع و اهمال مأمورین دولتی یا نقص وسایل ادارات ومؤسسات واقع گردد. برای مثال، هرگاه مأمورین دولتی، زخمی‌های ناشی از حمله انتحاری را به موقع به بیمارستان انتقال ندهند یا وسایل لازم مانند امبولانس و نیروی انسانی کافی نداشته باشند و زخمی‌ها در محل حادثه یا به دلیل اهمال در کار در مسیر راه (محل حادثه تا بیمارستان) به علت خون‌ریزی زیاد، از بین بروند، روشن است که اینگونه خسارت‌ها به سبب عدم اقدام به موقع و اهمال مأمورین یا نقص وسایل رخ داده است و منسب به دولت است. در مواردی که به اثر حمله انتحاری آتش سوزی رخ می‌دهد، اگر به سبب عدم اقدام به موقع یا اهمال و نقص در آتش‌نشانی و یا کمبود نیروی کافی، شعله‌ها و جرقه‌های آتش به ساختمان‌ها و ماشین‌های نزدیک محل حادثه سرایت کند و در نتیجه اموال بیشتری تلف گردد، پرواضح است که دولت به عنوان مسبب، زمینه ورود خسارت را مهیا کرده است. در فقه اسلامی که حقوق ایران و افغانستان ریشه در آن دارد، نیز در مواردی که فاعل زیان شناخته نمی‌شود یا سبب مجمل در ورود خسارت نقش دارد، خسارت زیان‌دیدگان از بیت‌المال پرداخت می‌گردد (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۷: ۴۰۱ و ۴۰۲).

بخش سوم: مبنای مسئولیت مدنی دولت

بحث را با این پرسش آغاز می‌کنیم که چرا دولت در جبران خسارت ناشی از حمله انتحاری مسئول و این مسئولیت بر پایه‌ی چه مبنای قابل دفاع است؟

با فرض مسئول بودن دولت، دو دیدگاه قابل تحلیل و دفاع است: نخست، دامنهی مسئولیت مدنی دولت از مصداق‌های سنتی و استثنایی «مسئولیت ناشی از عمل غیر» گسترش داده شود؛ دوم، مبنای سنتی مسئولیت مدنی دولت ناکارآمد هستند، جهت حمایت از زیان‌دیده به مبنای فقهی و فلسفی استناد گردد.

بند اول: گسترش دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت

براساس این رویکرد باید دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت از قالب سنتی و استثنایی «مسئولیت ناشی از عمل غیر» که در «مسئولیت مراقب به سبب عمل شخص تحت مراقبت» و «مسئولیت متبوع ناشی از عمل تابع» مصداق پیدا می‌کند، گسترش داده شود و افزون بر آن، موارد دیگری مانند مسئولیت دولت در جبران خسارت ناشی از اعمال تروریستی و سایر زیان‌های بلاجبران را نیز دربر گیرد. این رویکرد برای نخستین بار با صدور تصمیمی مشهور به «بلیک»^۱ در حقوق فرانسه مورد پذیرش قرار گرفت (یزدانیان، ۱۳۹۵: ۴۸۱). این دیدگاه را در دو نظام حقوقی ایران و افغانستان به شرح زیر بررسی و سنجش می‌کنیم.

الف) امکان سنجی گسترش دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت در حقوق ایران

حقوقدانان براساس اصل ۱۷۱ ق.ا. دولت را از باب «مسئولیت ناشی از عمل غیر» در قبال اعمال کارمندان مسئول شمرده‌اند (نهرینی و احمدی‌پرتوی، ۱۳۹۷: ۶۴؛ رحیمی، ۱۳۹۷: ۱۸۴).

عده‌ی از حقوقدانان معتقدند که بایست دایره‌ی مسئولیت دولت را از قالب «مسئولیت سرپرست» و «رابطه کارگر و کارفرما» با تفسیر موسع ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی گسترش داده و این قاعده را در حقوق مسئولیت مدنی بنا نهاد که «هر شخصی که به فعالیت دیگری اقتدار و کنترل دارد، مسئولیت ناشی از اعمال وی را نیز باید متحمل گردد؛ زیرا اقتدار و مسئولیت مستلزم همدیگر می‌باشند» (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۶۳). براساس این رویکرد، مسئولیت دولت مبتنی بر تقصیر مفروض است (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۵۷). در توجیه آن گفته شده است، اگر وظیفه دولت در تأمین امنیت شهروندان را اینگونه تحلیل کنیم که دولت با در اختیار داشتن بودجه عمومی، نیروی نظامی و وسایل کافی باید مراقب اعمال تروریست‌ها باشد و در صورت عدم مراقبت و کنترل لازم (ترک فعل)، حمله انتحاری رخ دهد و خسارت‌های برای شهروندان به بار آید، دولت مسئول خواهد بود. زیرا، اگر دولت اقدامات پیشگیرانه را در این خصوص انجام می‌داد، جلوگیری از حملات تروریستی ممکن می‌شد. چنانچه، کوتاهی دولت در اتخاذ تدابیر پیشگیرانه نبود، حملات تروریستی نیز واقع

۱. Blicck

نمی‌شد (یزدانیان، ۱۳۹۵: ۴۸۵ به نقل از احمدی). برخی دیگر از حقوقدانان معتقدند که اگر مسئولیت پدر در خصوص فعل زیان‌بار فرزند صغیرش به واسطه تقصیر یا قصور او در نگهداری و تربیت صحیح صغیر موجه است، مسئولیت دولت در قبال افعال دیگران از توجیه بیشتری برخوردار است. زیرا، دولت با در اختیار داشتن بودجه عمومی وظیفه تأمین آسایش و امنیت شهروندان را بر عهده دارد و در صورتی که فعل زیان‌بار به سبب تقصیر دولت در انجام وظایفش حادث گردد، دولت به دلیل آماده ساختن زمینه خسارت، مسئول است (حسینی، ۱۳۹۴: ۱۳۲). بعضی دیگر، ماده ۷ قانون مسئولیت مدنی ایران را تفسیر وسیع نموده و از باب قیاس، مسئولیت دولت در جبران خسارت را عین مسئولیت سرپرست در جبران زیان‌های ناشی از عمل صغیر و مجنون شمرده‌اند. چه‌آنکه، بین خسارت وارده از فعل صغیر و مجنون و سرپرست رابطه سببیت به صورت مستقیم موجود نیست. اما افکار عمومی به این دلیل «باید مواظبش می‌بودی» سرپرست را مسئول می‌شمرد. بنابراین، مسئولیت دولت برای جبران خسارت لزوماً و همیشه ناشی از این نیست که مسئول جبران خسارت، خود عامل زیان است (السان، ۱۳۹۹: ۲۳۶). اما، به نظر می‌رسد که اینگونه تحلیل‌های نظری، در عمل به دو مشکل جدی مواجه می‌گردد. از یک سو بر فرض مسئول شمردن دولت در جبران خسارت ناشی از حمله انتحاری، اثبات رابطه سببیت برای زیان‌دیده سخت است و از سوی دیگر قانونگذار در فراز پایانی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت را به دلیل اعمال حاکمیت که از مهم‌ترین مصادیق آن تأمین امنیت شهروندان است، مسئول نشناخته است.^۱ لذا، بهتر به نظر می‌رسد تا زمان وضع قانون خاص در این زمینه، بر پایه‌ی مبانی فقهی مانند «مسئولیت بیت‌المال» یا مبانی نظری فلسفی، دولت را از روی بخشندگی و مبتنی بر همبستگی اجتماعی و عدالت توزیعی مسئول شمرد.

ب) امکان سنجی گسترش دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت در حقوق افغانستان

در حقوق افغانستان مسئله مسئولیت مدنی دولت به عنوان یک قاعده‌ی کلی در اصل ۵۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۲ پذیرفته شده است. به موجب این اصل: «هر شخص که از اداره

۱. شایان ذکر است که تفسیر دیگری نیز از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به‌ویژه از اصطلاح «اعمال حاکمیت» توسط برخی از حقوقدانان ارایه شده است و براساس آن، دولت از اعمال حاکمیت خود نیز مسئول شمرده شده است. ر.ک: نهرینی، فریدون و احمدی پرتوی، مریم، ۱۳۹۷، «دامنه مسئولیت مدنی مراجع دولتی و عمومی در جبران زیان ناشی از انتقال خون»، فصلنامه حقوق پزشکی، سال دوازدهم، شماره ۴۴، ص ۶۲ به بعد.

بدون موجب متضرر شود مستحق جبران خساره می‌باشد و می‌تواند برای حصول آن در محکمه دعوا اقامه کند....».

مسئولیت مدنی دولت در آنچه که گفته شد، مبتنی بر «تقصیر مفروض» است. زیرا، کارکنی که در حین اجرای وظیفه یا به سبب آن مرتکب تقصیر شده یا زمینه ورود خسارت را مهیا ساخته است، فرض بر این است که متبوع (دولت) در انتخاب و یا نظارت از کارکن اهمال ورزیده یا تقصیر داشته است (سنه‌وری، همان، ۲۳۷). در همین مورد ماده ۷۹۱ قانون مدنی افغانستان مقرر نموده است: «۱. شخصی که به حکم قانون یا موافقه، مکلفیت نظارت شخص را داشته باشد، از اعمال مضره شخص تحت نظارت خود، مانند صغیر و مجنون، مسئول پنداشته می‌شود. ۲. استخدام کننده از ضرری که از طرف شخص تحت استخدام وی به سبب عمل غیر مجاز حین اجرای وظیفه یا به سبب آن واقع می‌گردد، مسئول پنداشته می‌شود....». بنابراین، می‌توان محتوای ماده مذکور را به عنوان یک قاعده در خصوص «مسئولیت ناشی از عمل غیر» تلقی کرد.

دولت وظیفه تأمین امنیت شهروندان را براساس قانون بر عهده دارد (ماده ۵ ق.ا. و بند ۱ ماده ۵ ق.پ.) و با استفاده از امکانات لازم، می‌بایست عملکرد تروریستان را نظارت و از وقوع حملات انتحاری پیشگیری کند، ولی اگر به دلیل عدم نظارت لازم و یا استخدام افراد غیر مسلکی در امور امنیتی، حمله انتحاری واقع و برای مردم خسارت وارد گردد، دولت بایست مسئول جبران خسارت وارده از این رهگذر باشد (۹: ۲۰۰۶، Monica). در تأیید این نظر، بند ۱ ماده ۱۳ قانون اجراءات اداری مقرر نموده است: «اداره عامه از اقدامات ناشی از اهمال^۱ و تقصیر مقامات عامه که باعث ایجاد خطر یا خساره به مردم می‌گردد، مسؤول و پاسخگو می‌باشد». از سوی دیگر، هرگاه به اثر فعالیت دولت و تصامیم مقامات عمومی و یا قرارداد غیرقانونی، خسارت‌های به شهروندان وارد گردد، دولت و به تبع آن، مقامات عمومی دولتی در جبران خسارت وارده به شهروندان مسئول هستند (ماده ۷۲ قانون اجراءات اداری). بنابر آنچه که گفته شد، نباید دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت را در چارچوب مصداق‌های سنتی «مسئولیت ناشی از عمل غیر» محدود کرد، بلکه به‌منظور حمایت از زیان‌دیدگان و

۱. اهمال: که شامل بی‌مبالاتی و غفلت نیز می‌گردد عبارت است از بی‌توجهی یا عدم مواظبت در عملی است که باید انجام شود (فقره ۱۰ ماده ۴، کود جزاء افغانستان).

تحقق اهداف مسئولیت مدنی، می‌بایست دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت را در خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری گسترش داد. زیرا، فرض بر این است که مأمورین دولتی از باب انجام وظیفه مراقب انتحارکننده نبوده و پیش از رخداد حمله انتحاری اقدامات پیشگیرانه را انجام نداده و یا تضامیم مقامات عمومی زمینه‌ی حمله انتحاری را مهیا ساخته و در نتیجه به همین سبب حمله انتحاری رخ داده و خسارت‌های سنگینی برای مردم وارد شده است.^۱

بند دوم: ناکارآمدی مبانی سنتی و متوصل شدن به مبانی فقهی و فلسفی

فرض دومی ما در این پژوهش بر این است که خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری، بلایای طبیعی، بیماری‌های واگیر و نظیر اینها که دولت به صورت مستقیم در وقوع آن نقش ندارد، نمی‌توان براساس مبانی سنتی در چارچوب «مسئولیت ناشی از عمل غیر» دولت را مسئول شمرد. برای مسئول شمردن دولت در قبال خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری بایست به مبانی فقهی و مبانی نظری فلسفی متوصل شد.

الف) مبانی فقهی مسئولیت مدنی دولت

دین اسلام، در مورد حمله انتحاری در مفهومی که گفته شد نگرشی منفی دارد و بر مبانی ادله‌ای که در آیات و روایات^۲ آمده، حمله انتحاری مطلقاً حرام و این مطلب بین تمام مذاهب، مشترک است (محمدی الموتی و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۵۵؛ محقق داماد، ۱۳۸۹: ۱۲). خداوند مهربان در قرآن کریم، خودکشی و دیگر کشی (حمله انتحاری) را نهی فرموده (نساء: ۲۹) و بر نگاه‌داشتن حرمت خون انسان‌ها پیمان گرفته است (بقره: ۸۴). قرآن مجید برای جان انسان‌ها ارزش فراوان قائل است و قتل نفس را به منزله‌ی کشتار همه‌ی مردم و نجات جان انسان‌ها را به مثابه‌ی نجات همگان پنداشته است (مائده: ۳۲) (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۸۱).

۱. حمله انتحاری را نمی‌توان از مصادیق قوه‌ی قاهره شمرد؛ زیرا، حمله انتحاری بسان یک حادثه‌ی ناگهانی می‌ماند که دفعش محال ولی امکان پیش‌بینی‌اش وجود دارد. حال آنکه، قوه‌ی قاهره قابل پیش‌بینی است و نه پیشگیری. بنابراین، ممکن است شخصی در حادثه‌ی ناگهانی به دلیل قابل پیش‌بینی بودنش مسئول شناخته شود (سنه‌وری، ۱۳۸۴: ۱۱۱-۱۱۲).

۲. پیامبر گرامی اسلام هنگامی که می‌خواستند سپاهی را برای جنگ اعزام کنند خطاب به آنها می‌فرمودند: «سیروا بسم الله رباً و فی سبیل الله و لا تمثلوا و لا تعذروا و لا تقتلوا شیخاً و لا صبیاً و لا امرأه و لا تقطعوا شجراً الا ان تضطروا الیها» ترجمه: با نام خدا و برای خدا و در راه خدا سفر را آغاز کنید. نیرنگ و حقه نزنید، کشته‌ها را مثله نکنید. سالخوردگان، کودکان و زنان را نکشید و درختی را نبرید مگر آنکه مجبور شوید.

در فقه اسلامی، اصلی‌ترین وظیفه دولت حفظ جان و مال و عرض مردم است (امام خمینی، ۱۳۸۵: ۱۶۶/۸) و اگر دولت با توجه به اوضاع و احوال امروزی (چه در هنگام جنگ یا در مکان‌های آسیب‌پذیر مانند شهرها، مساجد، دانشگاه‌ها و...) در تأمین امنیت شهروندان تدابیر و احتیاط لازم را به کار نگیرد یا در اجرای این وظیفه مهم کوتاهی ورزد و در نهایت به سبب آن، حمله انتحاری واقع و برای مردم خسارت وارد گردد، بحث مسئولیت مدنی دولت در فقه اسلامی مطرح می‌شود.

در فقه اسلامی، در مصداق‌های مشابه موضوع این مقاله، دولت یا بیت‌المال مسئول جبران خسارت زیان‌دیدگان شمرده شده است. این موارد، حالاتی است که دلیل قطعی یا ظنی بر انتساب قتل شخص کشته شده به شخص یا اشخاصی در دسترس نباشد یا قاتل شناسایی نگردد (مانند حمله انتحاری). برای مثال، در حالتی که جسد شخصی در شارع عام پیدا شود و قاتل نامعلوم باشد و نیز در مورد کسی که در اثر ازدحام به قتل برسد و قاتل نامعلوم باشد، دیه به اثر درخواست اولیای دم از بیت‌المال پرداخت می‌شود (راعی و شریفیان، ۱۳۹۰: ۱۰۳). دادگاه عالی ایران حتی موردی را که فردی در اثر تصادف کشته شده است و راننده مقصر فرار کرده است به دلیل نامعلوم بودن قاتل و هدر رفتن خون مسلمان، حکم به پرداخت دیه از بیت‌المال نموده است (راعی و شریفیان، ۱۳۹۰: ۱۰۳).

از جمله ادله‌ای که بر مسئولیت دولت در قبال زیان‌های وارده توسط مأموران دولتی استناد شده، قاعده «الخراج با لضمان» است (صالحی مازندرانی، ۱۳۹۰: ۲۰). هرچند برداشت‌های دیگری نیز در خصوص این قاعده وجود دارد، اما از نظر امام خمینی^(۵) این قاعده جزو قواعد حکومتی است و براساس آن دولت بابت مالیاتی که از مردم وصول می‌کند، متعهد می‌گردد تا ضررهای که از ناحیه اقدامات مأموران دولتی به مردم وارد می‌شود را جبران کند. عدالت اجتماعی اقتضا دارد که شهروندان از منافع و ضررهای جامعه به طور یکسان بهره‌مند شوند، زیان‌های که به اثر اقدامات دولت به اشخاص وارد می‌گردد باید از طریق منابع عمومی «بیت‌المال» جبران گردد (باروقی، ۱۳۹۵: ۱۴۸-۱۵۰). بنابراین، قاعده الخراج با لضمان اقتضا دارد، شهروندان بی‌گناهی که در اثر حمله انتحاری خسارت می‌بینند، حق داشته باشند از دولت مطالبه خسارت کنند (باروقی، ۱۳۹۵: ۵۱).

ادله‌ی دیگری که بر مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت استناد شده است، قاعده «قتیل الزحام» است. این قاعده به معنای، کشته‌شده در اثر ازدحام و شلوغی جمعیت آمده

است. ازدحام ممکن است در اماکن عبادی و یا در غیر آن مثل خیابان، پل و هر جای که اجتماع انسان منجر به تنگی مکان و شلوغی گردد، واقع شود. بر مبنای این قاعده، هرگاه فردی در اثر ازدحام و شلوغی جمعیت کشته شود و با اماره و بینهی شرعی نتوان قاتل را شناخت (درگاهی، ۱۳۹۴: ۴۷)، دولت باید دیه مقتول را از بیت‌المال پرداخت کند تا خسارتی که از طریق سهل‌انگاری مأموران دولتی به خانواده مقتول وارد شده است، جبران گردد (درگاهی، ۱۳۹۴: ۶۳).

همچنین، در حمایت از حرمت خون مسلمان قاعده «لَا يَبْطُلُ دَمُ امْرِئٍ مُسْلِمٍ» در فقه اسلامی وجود دارد؛ این قاعده هم در فقه امامیه و هم در فقه اهل‌سنت مورد قبول واقع شده است. مقصود از آن، بیان اهمیت خون مسلمان از جهت ساقط نشدن دیه مقتول است و قلمرو اجرای آن اعم از مواردی است که قاتل شناسایی گردد یا شناخته نشود (درگاهی، ۱۳۹۴: ۵۰). بنابراین، از آنجا که در اثر حمله انتحاری قاتل معدوم می‌گردد و شناخته نمی‌شود، بخاطر حرمت خون مسلمان که اموال آنان بسان جان‌شان ارزش دارد، دولت در جبران خسارت زیان‌دیدگان ناشی از حمله انتحاری مسئول است.

ب) مبانی فلسفی مسئولیت مدنی دولت

این واقعیت را نباید نادیده گرفت که امروزه، مبانی حقوقی مسئولیت مدنی دولت مانند تقصیر و خطر، زیان‌دیدگان را در مطالبه جبران خسارت ناشی از حمله انتحاری به چالش‌ها و محدودیت‌های بسیار زیاد مواجه خواهد ساخت. چالش‌های مانند معدوم شدن فاعل زیان، اثبات تقصیر و احراز رابطه سببیت بین فعالیت دولت و ورود خسارتی که در مطالبه خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری وجود دارد، اقامه دعوا علیه دولت و مطالبه خسارت را دشوار و حتی ناممکن می‌سازد. از این رو، علمای حقوق، مسئولیت مدنی دولت را در همچون موارد بر مبانی نظریه‌های فلسفی توجیه و دفاع نموده‌اند و اصلی‌ترین ضابطه در این نظریه‌ها، بخشندگی دولت و همبستگی اجتماعی است (Borchard, ۱۹۲۵: ۲۵۵-۲۵۶; Jones, ۲۰۰۰: ۸۶).

۱. نظریه تعهد دولت به تضمین پرداخت خسارت

تعهد دولت به تضمین پرداخت خسارت، نوعی تعهد ایمنی است و در آن نیازی به اثبات تقصیر و رابطه سببیت نیست، بلکه دولت باید به لحاظ همبستگی اجتماعی، خسارت‌های

وارده ناشی از اعمال تروریستی نظیر حمله انتحاری را جبران کند. بنابراین، مسئولیت مدنی دولت نوعی تضمین برای زیان دیده است تا خسارت‌های وی جبران گردد (یزدانیان، ۱۳۹۵: ۴۸۸). براساس این نظریه، دولت زمانی متعهد به پرداخت خسارت است که قانونگذار چنین تعهدی را به صورت صریح در قانون بر عهده دولت قرار داده باشد (۲۵۶: ۱۹۲۵: Borchard). اشکال این نظریه در این است که اعمال آن منجر به افزایش هزینه‌های دولت شده و هدف بازدارندگی مسئولیت مدنی محقق نمی‌گردد (زرکوش، ۱۳۸۹: ۳۹۰/۲؛ علم خانی، ۱۳۹۳: ۱۲۲-۱۲۱).

۲. نظریه تساوی افراد در برابر هزینه‌های عمومی

بر پایه‌ی این دیدگاه، صرف‌نظر از اینکه ریشه ضرر چیست، باید ضرر در بین عموم مردم توزیع و دولت در از طریق وصول مالیات، خسارات وارده بر افراد را تأمین و پرداخت کند (ریاحی، ۱۳۹۷: ۱۹۰)؛ زیرا، اگر همبستگی اجتماعی و ارتباط مردم در جامعه ایجاب می‌کند که مشاغل و مناصب عادلانه تقسیم گردد، این اقتضا را هم دارد که بدبختی‌ها و زیان‌ها نیز عادلانه توزیع شود (ریاحی، ۱۳۹۷: ۱۹۰). در حقوق ایران برخی اعتقاد بر اجرایی شدن این نظریه دارند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۳۷۰). با اعمال این نظریه، بار سنگین زیان‌های که از رهگذر حمله انتحاری روی دوش زیان‌دیدگان قرار می‌گیرد را همه‌ی مردم بر دوش می‌کشند و دولت آن را مدیریت می‌کند.

۳. نظریه قرارداد اجتماعی

براساس این نظریه، شهروندان با پیوستن به قرارداد اجتماعی، پاره‌ی از آزادی‌های خود را به دولت واگذار و در عوض امنیت را مطالبه می‌کنند. هنگامی در اثر بروز یک پدیده‌ی اجتماعی آسیبی به افراد وارد می‌گردد، دولت براساس تعهد موضوع قرارداد مذکور، ملزم به جبران خسارت وارده است (مهر، ۱۳۹۹: ۱۴۶). بنابراین، از آنجا که تأمین امنیت جانی، مالی و روانی شهروندان هم در قانون اساسی ایران (اصل ۲۲ ق.ا.) و هم در قانون اساسی افغانستان (ماده ۵ ق.ا.) از اصلی‌ترین وظیفه دولت است، و اگر دولت در اقدامات وظیفوی خود در این مورد اهمال ورزد یا بی‌احتیاطی کنند و به سبب آن، حمله انتحاری واقع شود، دولت به دلیل نقض تکلیف یا تعهد قانونی خود، ملزم به جبران خسارت وارده به زیان‌دیدگان بی‌گناه است.

بخش چهارم: میکانیزم جبران خسارت ناشی از حمله انتحاری

اگر دولت را در جبران خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری مسئول بدانیم، این مسئله در ذهن القا می‌شود که دولت خسارت‌های وارده بر زیان‌دیدگان ناشی از حمله انتحاری را که نوعاً بسیار سنگین است، بایستی چگونه جبران و پرداخت کند؟ در پاسخ به این مسئله، کشورهای فرانسه، بریتانیا، آمریکا، آلمان، استرالیا اقدام به ایجاد صندوق بیمه اتکایی^۱ و تأسیس شرکت بیمه اتکایی^۲ نموده‌اند. نخستین بار دولت فرانسه براساس قانون ۱۹۸۶ متعهد شد تا خطرهای ناشی از تروریسم را تحت پوشش قرار دهد و سپس در قانون شماره ۵۸۹-۹۰ به تاریخ ۶ جنوری ۱۹۹۰ مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت‌های ناشی از اعمال تروریستی، پذیرفته شد. پس از ۲۰۰۲ خطرهای ناشی از حمله‌های تروریستی با خسارت‌های بزرگ‌تر، با میکانیزم «تأسیس صندوق بیمه اتکایی» قابل جبران دانسته شد و دولت با دریافت ۱۰ درصد حق‌البیمه، مکلف به جبران خسارت ناشی از خطرهای بزرگ و نا محدود گردید (Stanislas, ۲۰۰۴: ۱-۳).

در بریتانیا پس از حملات تروریستی ارتش جمهوری‌خواه ایرلند، دولت با ایجاد صندوق بیمه اتکایی در ۱۹۹۳ خسارات ناشی از حملات تروریستی در شهرهای بزرگ را قابل جبران دانست. البته، این پوشش برای تمامی خطرات به جز جنگ در نظر گرفته شده است (Glen, ۲۰۱۸: ۱).

در آمریکا پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ قانون بیمه خطر تروریسم^۳ در سال ۲۰۰۲ به تصویب رسید. این قانون میکانیزمی را ارائه داد که وفق آن، در صورت وقوع حملات تروریستی بزرگ، شرکت‌های بیمه و دولت فدرال باید به صورت مشترک با استفاده از اصل همبستگی اجتماعی، خسارات وارده بر بیمه‌شوندگان را پرداخت نمایند. و براساس بند e بخش ۱۰۳ این قانون: «اگر در حادثه‌ای خسارت‌های بیمه‌ی خطرات تروریستی فراتر از سقف برنامه ۱۰۰ میلیارد دالری سالانه دولت فدرال باشد، هیچ بیمه‌گری ملزم به پرداخت تمامی خسارت‌های بیمه‌شده مازاد بر سهم خود از این خسارت‌ها نیستند». دولت آلمان نیز

۱. Establishing Reinsurance Fund

۲. Reinsurance company

۳. Terrorism Risk Insurance Act ۲۰۰۲

شرکت بیمه اتکایی را تحت عنوان Extremus Versicherungs-AG در ۲۰۰۲ تأسیس نمود که خسارات الی پنجاه میلیون یورو ناشی از اعمال تروریستی را پرداخت می‌نماید، OECD، (۱: ۲۰۱۹). آسترالیا نیز در سال ۲۰۰۳ قانون بیمه تروریسم^۱ را تصویب کرد. براساس این قانون، «شرکت ائتلافی بیمه اتکایی آسترلیا»^۲ تأسیس شد. این شرکت یک نهاد مشترک میان دولت و سکتور خصوصی است و خسارت‌های ناشی از اعمال تروریستی را پوشش می‌دهد (OECD، ۲۰۱۶: ۲). در حقوق ایران برخی از حقوقدانان در مصداق مشابه مورد بحث ما به تأسیس «صندوق جبران خسارت» از سوی دولت اشاره نموده‌اند (بهرامی احمدی و علم‌خانی، ۱۳۹۲: ۹۵). دیده می‌شود که در کشورهای غربی، مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت ناشی از اعمال تروریستی که بارزترین مصداق آن حمله انتحاری است با میکانیزم «صندوق بیمه اتکایی» و «تأسیس شرکت بیمه اتکایی» در چارچوب روش‌های مختلف پذیرفته شده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

حمله انتحاری در دو نظام حقوقی ایران و افغانستان به عنوان یک عمل تروریستی شمرده شده است و از جهت اینکه انتحارکننده افزون بر خودکشی قصد دیگرکشی و صدمه رساندن به اموال و تأسیسات عمومی و خصوصی را دارد، بین این دو نظام حقوقی شباهت وجود دارد. در حقوق ایران حمله انتحاری به صورت صریح تعریف و جرم انگاری نشده ولی حقوقدانان آن را مصداقی از محاربه و افساد فی الارض دانسته‌اند. در فقه اسلامی نیز حمله انتحاری در همه مذاهب اسلامی مطلقاً حرام است.

در حقوق ایران و افغانستان راجع به مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری به صورت صریح، قانون یا رویه قضایی مشخص وجود ندارد. در واقع، اقامه دعوی خصوصی از سوی زیان‌دیدگان ناشی از حمله‌های انتحاری علیه عامل زیان (انتحارکننده) و طراحان و همکاران آن نا ممکن دشوار و خطرناک می‌نماید. چه‌آنکه، افزون بر آسیب‌پذیر بودن آن، معمولاً انتحارکننده به اثر حمله انتحاری و مواد منفجره معدوم می‌شود و طراحان و همکاران آن نیز پایگاه مشخص ندارند. در ضمن، اقامه دعوا علیه دولت در

۱. Terrorism Insurance Act ۲۰۰۳

۲. Australian Reinsurance Pool Corporation (ARPC)

چارچوب مبانی نظیر تقصیر و خطر با توجه به معدوم شدن انتحارکننده و دشواری احراز و اثبات رابطه سببیت بین فعالیت دولت و خسارت وارده، بسیار سخت و در واقع ناممکن است. لذا، جز طرح دعوا علیه دولت و مطالبه خسارت از او هیچ گزینه‌ی معقول دیگری وجود ندارد. پس، بایستی دولت از سر لطف و بخشندگی و هبستگی اجتماعی مسئولیت جبران خسارت‌های ناشی از حمله انتحاری و در کل زیان‌های وارده از اعمال تروریستی را بر عهده گیرد. این رویکرد، با ادله‌های فقهی و نظریات فلسفی نیز سازگاری دارد.

هم از نظر حقوقی و هم از منظر فقه اسلامی، دولت برابر قانون و شرع ملزم و موظف به تأمین امنیت جان، مال و ناموس شهروندان است. در اجرای این وظیفه، از منابع عمومی (مالیات، معادن، مصادره اموال و اموال بدن وارث، جریمه‌ها) که در واقع متعلق به همه‌ی مردم است، در جهت ارایه خدمات عمومی هزینه می‌کند. فلسفه شکل‌گیری دولت، بر بنیاد مصالح و منافع عموم مردم پایه‌گذاری شده است و مصلحت عمومی و عدالت اجتماعی ایجاب می‌کند که خسارت‌های وارده به شهروندان از رهگذر حمله انتحاری، توسط بودجه عمومی سنجش و جبران گردد. این اندیشه در فقه اسلامی نیز جایگاه روشن دارد؛ ادله‌های شرعی محکم و قاعده‌های فقهی معروف در مصداق‌های مشابه موضوع بحث ما جبران خسارت را بر عهده‌ی بیت‌المال توجیه می‌نماید.

درست است که اجرای این راهکار روی شانه‌های دولت‌های دارای اقتصاد ضعیف و شکننده و در عین حال که با تعداد زیادی از اعمال تروریستی مانند حمله‌های انتحاری مواجه هستند، سنگینی می‌کند و در نهایت این بار سنگین را عموم مردم متحمل می‌شوند. پیشنهاد می‌گردد که افزون بر تهیه طرح قانونی ویژه در این خصوص و تصویب آن، با امکاناتی که دولت دارد می‌تواند خسارت زیان‌دیدگان ناشی از حمله‌های انتحاری و در کل اعمال تروریستی را از طریق میکانیزم تأسیس «صندوق تأمین خسارت زیان‌دیدگان ناشی از تروریسم» پرداخت و جبران کند. اعمال این میکانیزم افزون بر اینکه منجر به کاهش هزینه‌های دولت در جبران خسارت ناشی از حمله انتحاری می‌شود، در راستای تحقق اهداف مسئولیت مدنی است و موجب خوشنودی قربانیان و زیان‌دیدگان ناشی از تروریسم نیز خواهد شد.

منابع و مآخذ

قرآن کریم و بعد

الف) منابع فارسی و عربی

- ابن حنبل، احمد (۱۴۱۱)، المسند، ج ۶، چ ۱، بیروت: دار الفکر.
- ابن قدامه، عبدالله (بی تا)، المغنی، ج ۲، بیروت: تحقیق الجماعه من العلماء، دار الکتب العربی.
- استوارسنگری، کورش (۱۳۹۰)، مفهوم دولت در آراء وحدت رویه‌ی دیوان عدالت اداری، مطالعات حقوقی، ۱، ۱-۳۴.
- السان، مصطفی (۱۳۸۷)، نظریه مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی، پژوهش حقوق و سیاست، ۲۴، ۷-۳۹.
- امام خمینی، سید روح الله (۱۳۸۵)، صحیفه امام، ج ۸، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۸۷)، حقوق اداری، ج ۱، چ ۲، تهران: میزان.
- امامی، محمد و زرکوش، مشتاق (۱۳۸۶)، اصل قانونی بودن مسئولیت مدنی دولت، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی، ۷، ۱۳-۳۴.
- باریکلو، علیرضا (۱۳۸۵)، مسئولیت مدنی، تهران: میزان.
- بهرامی احمدی، حمید و علم‌خانی، اعظم (۱۳۹۲)، تأملی بر جنبه‌های کاربردی دعاوی مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارت‌های زیست محیطی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۵، ۸۳-۱۰۲.
- جعفری تبار، حسن (۱۳۹۴)، کاتوزیان و حقوق زیان، تحلیل نظریه مسئولیت مدنی و نگاه کاتوزیان به آن مندرج بر کتاب منهج عدل، چ ۲، تهران: دانشگاه تهران.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج‌دانش.
- حر عاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۹)، وسائل الشیعه، ج ۹، قم: آل البيت.
- حسینی، سیدهادی (۱۳۹۴)، مسئولیت تبعی دولت در جبران ضررهای بلاجبران وارده به شهروندان، فصلنامه علمی تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، ۲۸، ۱۲۳-۱۶۶.

- حلی (محقق)، جعفر بن حسن (۱۹۶۱م)، شرایع الاسلام فی مسائل الحلال والحرام، ج ۴، نجف: الآداب.
- درگاهی، مهدی (۱۳۹۴)، دیه قتل الزحام در فقه فریقین، فصلنامه میقات حج، ۹۳، ۴۵-۷۰.
- راعی، مسعود و شریفیان، صفرعلی (۱۳۹۳)، تقصیر در مسئولیت مدنی و عدالت، معرفت حقوقی، ۱، ۹۱-۱۲۲.
- رحیمی، حبیب اله (۱۳۹۷)، تحولات مسئولیت مدنی دولت به سبب صدور و اجرای آرای قضایی با تصویب قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی کیفری جدید»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۵۹، ۱۶۵-۱۸۸.
- ریاحی، نوربخش (۱۳۹۷)، مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی دولت، حقوق اسلامی، ۵۸، ۱۵، ۱۷۵-۲۰۳.
- زرکوش، مشتاق (۱۳۸۹)، مسئولیت مدنی دولت، ج ۱ و ج ۲، تهران: میزان.
- زیرک باروقی، اصغر (۱۳۹۵)، رویکرد امام خمینی (ره) در قاعده الخراج با لضمان و کارکرد آن در اثبات مسئولیت مدنی دولت، حکومت اسلامی، ۸، ۱۳۹-۱۵۸.
- سنهوری، عبدالرزاق احمد (۱۳۸۴)، دوره حقوق تعهدات، منابع تعهد: ضمان قهری- مسئولیت مدنی، مترجم: سیدمهدی دادمرزی و محمدحسین دانش کیا، ج ۲، چ ۱، قم: دانشگاه قم.
- شهید ثانی، (زین الدین بن علی، عاملی جبعی) (۱۴۱۳)، مسالک الأفهام، ج ۱، قم: مؤسسه المعارف الاسلامیه.
- صالحی مازندرانی، محمد (۱۳۹۰)، مسئولیت مدنی دولت از دیدگاه فقهی، حقوق اسلامی، ۳۰، ۷-۲۸.
- صفایی، سید حسین و رحیمی، حبیب اله (۱۳۹۷)، مسئولیت مدنی تطبیقی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری تطبیقی، چ ۲، تهران: سمت.
- طوسی، محمد بن حسن (بی تا)، المبسوط، ج ۸، چ ۱، تهران: کتابفروشی مرتضوی.
- علم خانی، اعظم (۱۳۹۳)، مسئولیت مدنی دولت در قبال آلودگی های زیست محیطی، تهران: خرسندی.

- عمید، حسن (۱۳۸۶)، فرهنگ عمید، ج ۱، چ ۲۸، تهران: امیرکبیر.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، الزام‌های خارج از قرارداد، ج ۱، چ ۸، تهران: دانشگاه تهران.
- کلینی، محمد بن یعقوب (۱۴۰۱)، فروع کافی، ج ۲۷، بیروت: دار التعارف.
- کود جزای افغانستان (۱۳۹۶). جریده رسمی وزارت عدلیه، شماره مسلسل (۱۲۶۰).
- محقق داماد، سید مصطفی (۱۳۸۹)، بررسی فقهی و حقوقی عملیات استشهدی و عملیات انتحاری، نامه الهیات، ۱۲، ۵-۲۶.
- محمدی الموتی، محسن و دیگران (۱۳۹۶)، حق حیات و سلب آن از منظر اسلام و حقوق بین‌الملل بشر با تأکید بر عملیات انتحاری، انسان پژوهشی دینی، ۳۷، ۱۴۳-۱۶۵.
- ملا محمد علی، امیر (۱۳۸۴)، ادله مشروعیت عملیات استشهدی از منظر فقه امامیه، مربیان، ۱۸، ۷۳-۹۵.
- مهرا، نسرین (۱۳۹۹)، مسئولیت دولت در جبران خسارت قربانیان کرونا، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۹۰، ۱۴۳-۱۶۲.
- نجفی، محمد حسن (۱۴۰۴)، جواهرالکلام، ج ۵، بیروت: دار احیاء التراث العربی.
- نهرینی، فریدون و احمدی پرتوی، مریم (۱۳۹۷)، دامنه مسوولیت مدنی مراجع دولتی و عمومی در جبران زیان ناشی از انتقال خون، فصلنامه حقوق پزشکی، ۴۴، ۷۵-۵۶.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: میزان.
- یزدانیان، علیرضا (۱۳۹۱)، نظریه عمومی مسوولیت مدنی متبوع ناشی از عمل تابع در حقوق فرانسه و طرح آن در حقوق ایران، مجله حقوقی دادگستری، ۷۷، ۳۵-۶۸.

ب) منابع لاتین

- Borchard, Edwin (۱۹۲۵), Government Liability in Tort, Vol. ۳۴, No. ۳, pp. ۲۲۸-۲۵۸.
- Glen, John (۲۰۱۸), Counter-Terrorism and Border Security Act ۲۰۱۹: Extension of Terrorism Reinsurance Fact Sheet, London: Home Office of Treasury.
- Jones, Peter (۲۰۰۰), Rights, First Published, London: Macmillan.
- Monica, Santa (۲۰۰۶), Optimal Liability for Terrorism. Working Paper ۱۲۵۷۸. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

- Stanislas, Alain (۲۰۰۴), Terrorism Cover in France for Property Damage Including Nuclear Risks, ۵th International Conference on Nuclear Option in Countries with Small and Medium Electricity Grids Dubrovnik, Croatia, May ۱۶-۲۰.
- Terrorism Risk Insurance Act (۲۰۰۲), Washington: Congress, The United States of America.
- The OECD International Platform on Terrorism Risk Insurance (۲۰۱۶), Australia – Terrorism Risk Insurance Program. World Forum of Catastrophe Programs.
- The OECD International Platform on Terrorism Risk Insurance (۲۰۱۹), Germany – Terrorism Risk Insurance Program. World Forum of Catastrophe Programs.