

درنگی فقهی و حقوقی در مسئولیت مدنی دولت در ناآرامی‌های اجتماعی و اغتشاشات

طوبی قنبری آزاد^۱

اردوان ارژنگ^۲

عباس کلانتری خلیل آباد^۳

چکیده

امروزه، اغتشاشات و ناآرامی‌ها یکی از وقایع در حال گسترش است که خسارت‌های هنگفتی به جان و اموال اشخاص وارد می‌کند. گسترش این پدیده‌های نسبتاً همیشگی - اما همواره در حال تغییر چهره در عصر حاضر - زنگ هشدار برای جوامع است.

برخورد با اغتشاشات و خسارات جانی ناشی از آن اصولاً در حقوق کیفری کشورها از جمله ایران مطرح بوده و خسارات مالی ناشی از آن تقریباً جای خود را در بین مباحث مسئولیت مدنی نیز باز کرده است. با این حال، این پرسش هم‌چنان خودنمایی می‌کند که چه شخص یا اشخاصی، مسئول جبران خسارات وارد شده هستند و چنین خساراتی به چه شیوه‌هایی باید جبران شوند؟

جستار پیش رو به پشتوانه نظام فقهی غنی، اصول مسلم حقوقی و تأمل در حقوق ایران به تعیین مسئول و کیفیت جبران این‌گونه خسارات پرداخته است. انگاره اثبات مسئولیت مدنی دولت یا تأمین خسارات از طریق نهادهای ویژه‌ای همانند بیمه - که غالباً در اختیار دولت است - پشتوانه قواعد فقهی و توجیه‌های حقوقی دارد. مدعای این نظریه در برخی از مبانی سنتی مسئولیت مدنی هم وجود دارد و در بخش اعظم دیگر، نیازمند ارائه رهیافتی جدید است که با نگاهی نو به ابعاد فقهی و حقوقی مسئولیت دولت قابل توجیه است.

واژگان کلیدی: اغتشاش، ناآرامی‌های اجتماعی، خسارات مالی، مسئولیت مدنی، دولت، بیمه.

۱. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه میبد، میبد، ایران، (نویسنده مسئول)،

toba.ghanbari@gmail.com

۲. دانشیار گروه حقوق، دانشکده الهیات، دانشگاه یاسوج، یاسوج، ایران، arzhang1345@yahoo.com

۳. دانشیار گروه فقه و حقوق اسلامی، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه میبد، میبد، ایران، abkalanitari@gmail.com

مقدمه

رفتارهای جمعی اعتراض‌آمیز گاه شکل قانونی ندارند و در بسیاری از مواقع، نقطه آغازین ره‌سپار شدن به سمت اغتشاش است. با توسعه جوامع بشری از نظر اقتصادی و نیز توسعه مطالبات سیاسی و اجتماعی، تقریباً همه کشورها با سیل عظیمی از اغتشاشات شهری خسارت‌بار روبه‌رو بوده‌اند.^۱

از سوی دیگر، گویی وقوع خسارت، همزاد و همراه اغتشاشات است؛ چون در غیر این صورت، اطلاق واژه «اغتشاش» بر چنین وقایعی بی‌وجه می‌نمود. ناشناخته‌ترین اسباب خسارت در این حوادث اقتضا دارد که جبران خسارت و مسئولیت مدنی ناشی از آن جزو مبهم‌ترین و مجهول‌ترین شیوه‌های جبران خسارت باشد. از همین رو، شناسایی پدیده اغتشاش به عنوان یک واقعیت اجتماعی می‌تواند برای پیش‌بینی و طراحی یک نظام مسئولیت مدنی خاص در مورد خسارات ناشی از اغتشاشات گره‌گشا باشد. هر چند قانون‌گذاران از آن رو که بخش جدایی‌ناپذیر از حکومت مورد هجمه هستند، به ندرت تمایل دارند این گونه خسارات را به رسمیت بشناسند؛ چون ممکن است این کار به گونه‌ای مجوز ضمنی برای اغتشاشگران در ورود خسارت به اموال تلقی شود.

تاریخچه وضع قوانین در برخی کشورها نشان می‌دهد که اغتشاش، یکی از دغدغه‌های اساسی دولت‌هاست. نظام حقوقی برخی کشورها در قالب قانون مدون (قانون اغتشاشات انگلستان) یا رویه قضایی (آمریکا) به تعیین تکلیف در خصوص این خسارات پرداخته‌اند. در بیش‌تر موارد نیز خسارات مادی واردشده از رهگذر اغتشاشات یا فاعل فعل زیان‌بار شناسایی نمی‌شود یا اگر شناسایی شود، خسارات چنان سنگین است که جبران آن از عهده اغتشاشگران خارج است. در این وضعیت، چنان‌چه نظام حقوقی کشوری، مبانی کافی برای جبران این گونه خسارات نداشته باشد، این قربانیان حادثه خسارت‌بار هستند که هزینه رفتار نابهنجار عده‌ای اغتشاشگر یا سهل‌انگاری احتمالی دولت در حفظ نظم و امنیت را باید تحمل کنند. در این صورت، ضررشان بدون جبران باقی می‌ماند، در حالی که قبلاً به دولت برای ایجاد نظم عمومی و حفظ امنیت مالیات پرداخته‌اند و هم اکنون با خسارات پیش‌آمده به طور فزاینده‌ای متضرر شده‌اند.

۱. غریب‌نواز، ایمان، مسئولیت مدنی اشخاص در اعتراض‌های عمومی، تهران: دادگستر، ۱۳۹۵، ص ۴.

نقطه عزیمت این است که با وجود برخی چالش‌ها از منظر سنتی نمی‌توان سازوکار و روش قطعی برای جبران این خسارات مشخص کرد. از همین رو، پرسش اصلی این است که آیا با وجود این چالش‌ها، جبران خسارت به‌بوته فراموشی سپرده می‌شود؟ اگر جواب، منفی است، چه شخص یا اشخاصی مسئولیت خواهند داشت و مبنای توجیه‌کننده مسئولیت آن‌ها چیست؟ از فرض‌های قابل قبول در این مورد، نظریه مسئولیت مدنی دولت یا تأمین خسارات از طریق نهادهای دیگر هم‌چون بیمه یا صندوق تأمین خسارات است. چگونه می‌توان مسئولیت را بر دوش دولت نهاد یا خسارت را از طریق نهادهایی هم‌چون بیمه جبران کرد؟ بر مبنای دیدگاه‌های سنتی، پاسخ، مثبت نیست، اما امروزه نوعی مسئولیت نوظهور برای دولت خودنمایی کرده است که می‌تواند از باب احسان و نیز نوعی ضرورت اجتماعی و مصلحت‌اندیشی باشد.^۱ دولت رفاه و دولت مسئول بنا بر حفظ مصالح، هم‌بستگی و تعاون اجتماعی، این خسارات را جبران می‌کنند.

در این راستا از دو منظر می‌توان مسائلی را شناسایی کرد. اول این‌که برای شناسایی قوانین ترمیم‌کننده باید با بررسی وضعیت موجود قوانین و مقررات مشخص شود که خلأهای قانونی کدامند؟ قوانین و مقررات نامناسب و تبعیض‌آمیز چه مواردی هستند؟ دوم، برای شناسایی قواعد جبران خسارت باید به تقسیم‌بندی حقوقی خسارت توجه کرد و انواع مختلف خسارات بدنی، مادی و معنوی را کاوید. از این رهگذر لازم است به محدودیت‌ها و توالی فاسدی توجه شود که ممکن است پدید آید. برای مثال، اگر تفسیر موسعی از قوانین ناظر بر جبران خسارت ارائه شود، می‌توان عامل ورود زیان اعم از دولت و دیگر اشخاص حقیقی و حقوقی را مکلف کرد تا خسارات بدنی، مادی و معنوی عظیم و بسیار گسترده‌ای را که در جریان ناآرامی‌ها به اشخاص وارد شده است، جبران کند، در حالی که جبران همه خسارات وارد شده، خارج از توان و امکان دولت است. این در حالی است که با تفسیر مضیق قوانین ترمیم‌کننده ممکن است خسارات بسیار عظیمی قابل جبران و ترمیم نباشد. بنابراین، در چنین موقعیتی، رعایت انصاف و نیز اصل موازنه ایجاب می‌کند تا ضوابط و معیارهایی برای خروج از این تعارض و ابهام و بلا تکلیفی شناسایی شود. این ضوابط، مسائل و مشکلاتی جدید پدید می‌آورد که نیازمند بازنگری، به‌روزرسانی و تطبیق مقررات

۱. یزدانیان، علی‌رضا، «مطالعه تطبیقی اندیشه جمعی شدن مسئولیت مدنی در حقوق فرانسه و ایران و آثار عملی آن بر نحوه جبران خسارت»، فصل‌نامه حقوق (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، دوره چهل و سوم، شماره ۳، ۱۳۹۲، ص ۴۷۷.

ترمیم‌کننده و جبران‌کننده خسارت خواهد بود.^۱

گفتنی است حل مسئله در گرو آن است که ضمن تحلیل اجمالی مبانی متصور مسئولیت مدنی خسارات ناشی از اغتشاشات در حقوق غرب و حقوق اسلام، مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی خسارات یادشده بررسی شود. هدف پیش روی پژوهشگر، تبیین و نهادینه‌سازی اصل جبران ضرر و نقض ضرر جبران نشده در اجتماع است، حتی در موقعیت‌های اضطراری، بحرانی و شرایطی که منافع، مصالح عمومی و امنیت ملی به مخاطره می‌افتد. تحقق منافع عمومی و امنیت ملی، مشروط به پذیرش مبانی نفی ضرر به مثابه امری بسیار بنیادین در تمام ابعاد حقوقی، اجتماعی و اقتصادی است.

پرسش اصلی این پژوهش آن است که مبنا و حدود مسئولیت مدنی دولت در فرض بروز ناآرامی‌ها و اغتشاشات اجتماعی چگونه قابل تحلیل است؟ روش تحقیق در این پژوهش از نوع توصیفی و تحلیلی است که بعد از گردآوری داده‌ها، به تحلیل آن‌ها می‌پردازیم.

گفتار اول. مفهوم‌شناسی

بند اول. اغتشاش

بنا به نظر واژه‌شناسان، «اغتشاش» به معنای پیدا شدن غل و غش و آلودگی در کسی یا چیزی، درهم و برهم شدن و آشفتگی و شورش آمده است.^۲ از نظر اصطلاحی، برخی، معنی کردن آن را غیر منطقی می‌دانند و معتقدند که «این اصطلاح را می‌توان شرح داد، اما نمی‌توان معنا کرد».^۳ شاید دلیلش این باشد که رفتارهای اغتشاش‌آمیز، رفتارهای نامتعارف هیجانی هستند.^۴ با در نظر گرفتن مسائل و ابعاد مختلف، اجمالاً می‌توان گفت اغتشاش، رفتارهای جمعی هنجارشکن و غیر

۱. صفایی، سید حسین و همکاران، «مسئله‌یابی حقوقی در ناآرامی‌های ۱۴۰۱ ایران»، دانش‌نامه حقوقی، دوره پنجم، شماره ۱۶، ۱۴۰۱، ص ۲۰.

۲. عمید، حسن، فرهنگ فارسی عمید، چاپ اول، تهران: راه رشد، ۱۳۸۹، ص ۴۶.

3. Douglas, R., *Dealing with Deonstration the Law of public protest and its Enforcent*, English federation press, 2004, p. 83.

4. Doob, I. M., *psychological Basis of Collective Behaviors*, *Journal of personality and Social psychology*, 1988, VOL. 17, pp.121-135.

عادی است که در پی تغییرات سیاسی، اجتماعی یا پس از وقوع جنگ یا با وقوع حوادثی هم چون ناآرامی‌های شهری به وقوع می‌پیوندد. نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، هرگونه اعتراض جمعی در قالب بی‌نظمی را اغتشاش نمی‌داند، بلکه آن را به معنای هر عملی می‌داند که مغایر با قوانین جاری کشور است و نظم و امنیت جامعه را برهم زند یا مختل کند یا اقدامی شدید و عملی دو نفر به بالا است که به منظور برهم زدن آرامش عمومی و رسیدن به مقصود مشترک و اجرای تعهدی خاص واقع می‌شود.^۱

اغتشاشات به دلیل خشونت‌هایی که به همراه دارد، معمولاً و در بیش‌تر موارد به خسارت اموال منجر می‌شود. بر همین اساس، تنها اقدامات خراب‌کارانه جمعی که در سطح جامعه با هدف برهم زدن نظم و آرامش جامعه و در قالب خسارت زدن به اموال عمومی و خصوصی واقع می‌شود، در دایره مفهوم فعل زیان‌بار اغتشاش قرار می‌گیرد.

بند دوم. ناآرامی‌های اجتماعی

ناآرامی‌های اجتماعی از جمله مفاهیمی است که تعریف‌های گوناگونی در مورد آن ارائه شده است. به عقیده برخی، ناآرامی، ابتدایی‌ترین مرحله از یک جنبش اجتماعی بوده و ممکن است تداوم یابد و سال‌ها به درازا بکشد. به نظر گروهی دیگر، ناآرامی‌های اجتماعی منجر به اجتماعات غیر قانونی می‌گردد که به این صورت‌ها مشاهده می‌شوند: اعتصاب، تحصن، تجمع و ازدحام، راه‌پیمایی و تظاهرات، اغتشاش، قیام، بلوا و جمعیت آشوب. منظور از ناآرامی‌های اجتماعی، ابراز نارضایتی گروه‌هایی از مردم است که موجب برهم خوردن نظم جامعه و وقوع جرایم و تخلفات می‌شود.^۲

بحران‌های اجتماعی، خطرهایی هستند که تعادل، امنیت و سلامت اجتماعی را به طور جدی تهدید می‌کنند، اما هم ماهیت و هم منشأ اجتماعی دارند و به صورت تعارض‌های اجتماعی، ناآرامی‌ها، فشارهای برهم‌زننده سیاسی، شورش‌ها و اعتصاب‌های بی‌مه‌ار برای درخواست‌های اقتصادی و

۱. شریفی، رضا، «بررسی ابعاد روان‌شناختی خشونت‌گرایی جمعیت اغتشاشگر و روش‌های تأثیرگذاری بر آن»، فصل‌نامه مطالعات بسیج، شماره ۴۵، ۱۳۹۸، ص ۱۰.

۲. عسگری، محمود و سید حسین حسینی، «تبیین فرآیند و معرفی عوامل وقوع ناآرامی‌های اجتماعی در ایران»، فصل‌نامه راهبرد، سال نوزدهم، شماره ۷۴، ۱۴۰۰، ص ۱۵۳.

همانند آن‌ها ظاهر می‌شوند. روند ناآرامی‌های اجتماعی از هر نوعی که باشد، سبب ایجاد اختلال در چرخه تولید و تداوم آموزش در مراکز علمی می‌گردد. این آشفتگی منجر به اختلال در اعمال مدیریت بین نخبگان سیاسی و مدیران دولتی و غیر دولتی و از بین رفتن اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و در نهایت، از دست رفتن اعتماد عمومی مردم به دولت می‌شود.^۱

گفتار دوم. تعیین رژیم حقوقی مناسب برای خسارات مالی ناشی از اغتشاشات

همواره در مورد خسارات ناشی از اغتشاشات باید پرسید که خسارت‌دیدگان در چه شرایطی از یک نظام جبران خسارت واقعی برخوردار می‌شوند و می‌توانند خسارات مالی خویش را که به واسطه ناشناخته بودن سبب زیان یا سنگین بودن خسارت - که جبران آن از سوی فاعل امکان‌پذیر نیست - مطالبه کنند؟

گویی در این مهم، مسئولیت مدنی حقوق خصوصی آن‌گونه که باید و شاید، کارآیی ندارد و نوبت به جبران زیان در حقوق عمومی یعنی مسئولیت مدنی دولت می‌رسد. در این راستا، ابتدا مبانی سنتی مسئولیت مدنی در خصوص مسئولیت مدنی دولت بررسی می‌شود. آن‌گاه با توجه محدودیت‌های مبانی یادشده، با ارائه مبانی نوین و مبانی فقهی که با مسئولیت مدنی دولت سازگارند، نظام مسئولیت مدنی خاص برای جبران این خسارات پیشنهاد می‌شود.

بند اول. از مسئولیت عمل غیر تا نظریه تضمین

مسئولیت ناشی از فعل غیر، استثنایی بر اصل شخصی بودن مسئولیت و تنها شامل موارد مصرّح قانونی است. در حقوق ایران، مواد ۷ و ۱۲ ق.م.م.م و ماده ۳۸۶ ق.ت و در حقوق فرانسه، ماده ۱۳۸۴ و به دنبال تحولات حقوقی در قانون مدنی این کشور (از جمله ماده ۱۳۵۵ طرح اصلاحی حقوق تعهدات فرانسه) به این مورد اشاره شده است. گویی در نظام حقوقی فرانسه با صدور رأی موسوم به «رأی بلیک»، مسئولیت ناشی از فعل غیر به یکی از قواعد حقوقی این کشور تبدیل شده است.^۲

۱. مدنی، علی‌رضا، «بررسی تطبیقی مقابله با ناآرامی‌های اجتماعی در ایران و انگلستان»، فصل‌نامه علوم امنیتی، سال سوم، شماره ۱۰، ۱۳۹۸، ص ۷۳.

2. Carbillac, Remy, *Droit des obligations*, 8^é.éd., Dalloz, 2008, p. 11.

این رأی به اشخاص حقوقی نیز تسری یافته است. بر همین اساس، در حقوق این کشور با تمسک به این امر که مسئولیت ناشی از عمل غیر، قاعده حقوقی تلقی گردیده و به گستردگی دامنه مسئولیت ناشی از فعل غیر منجر شده است، مسئولیت دولت در خصوص دیگر خسارات که قابلیت جبران توسط اسباب واقعی زیان وجود ندارد، پذیرفته شده است. در این خصوص، قانون شماره ۵۸۹-۹۰ فرانسه مورخ ژوئیه ۱۹۹۰ قابل استناد است. مطالعه نظام حقوقی این کشور و نیز انگلیس و دیگر رژیم‌های حقوقی بر ایجاد تحولاتی در مسئولیت مدنی ناشی از اغتشاشات دلالت دارد، به گونه‌ای که هم اکنون در این کشورها، مسئولیت مدنی دولت در این گونه حوادث پذیرفته شده و اصل مسئولیت دولت، جای‌گزین اصل مصونیت دولت گردیده است.^۱

توجیه دیگر در این راستا، مبتنی بر مسئولیت تبعی دولت به مثابه یک ضرورت است. این سخن منبعت از لزوم و بایستگی کمک و مساعدت دولت به اشخاصی است که به هر دلیل از جمله نداشتن استطاعت مالی فاعل فعل زیان‌بار یا شناسایی نشدن او نمی‌توانند خسارتی را که بر آنان وارد آمده است، وصول کنند. بعد از انقلاب صنعتی در سیستم کامن‌لا، چنین مسئولیتی - گونه‌ای از مسئولیت در قبال افعال غیر - در شرایط خاصی پذیرفته شده است.

این نوع مسئولیت در فقه امامیه بی‌سابقه نیست و با عنوان مسئولیت مدنی امام مطرح می‌شود.^۲ بر مبنای قواعد مسلم فقهی همانند حرمت جان و خون مسلمان، رفع عسر و حرج، ضابطه مُعد بودن بیت‌المال در کمک به مردم و از همه مهم‌تر قاعده لاضرر - به مثابه مبنایی‌ترین قاعده فقهی در حقوق مسئولیت مدنی - قابل توجیه است.

البته این تلقی وجود دارد که در خسارات ناشی از اغتشاش، مسئولیت مدنی دولت، ذیل عنوان مسئولیت ناشی از عمل غیر به راحتی قابل اثبات نیست؛ چون در بیش‌تر موارد نمی‌توان رابطه سببیت بین عمل دولت و خسارات را اثبات کرد. از همین رو، گونه‌ای از «تضمین» به سود زیان‌دیده

۱. یزدانیان، علی‌رضا، «مسئولیت مدنی دولت ناشی از اعمال تروریستی در جبران خسارت فراموش‌شدگان ناشی از تروریسم در ایران و فرانسه»، حقوق خصوصی، دوره چهل و ششم، شماره ۳، ۱۳۹۵، ص ۴۸۱.

۲. حسینی، سید هادی، «مسئولیت تبعی دولت در جبران ضررهای بلاجبران وارده به شهروندان»، فصل‌نامه علمی تحقیقات حقوقی بین‌المللی، دوره ۸، شماره ۲۸، ۱۳۹۴، ص ۱۲۶.

مطرح می‌شود تا وی بدون اثبات تقصیر، خسارات وارد شده بر خویش را از دولت بگیرد.^۱

بند دوم. مسئولیت مبتنی بر تقصیر

بر پایه این نگرش، مسئولیت مدنی بر مدار تقصیر است. در موضوع خسارت ناشی از اغتشاش، پذیرش مسئولیت مدنی دولت به احراز و اثبات تقصیر منتسب به دولت وابسته است. مواردی از جمله ناتوانی دولت در حفظ نظم و امنیت، عملکرد نامناسب نیروهای پلیسی و امنیتی و نیز کافی نبودن اقدامات و تدبیرهای پیش‌گیرانه از وقوع جرایم می‌تواند نشانه تقصیر دولت باشد. گفتنی است که در این گونه موارد، اثبات تقصیر دولت توسط زیان‌دیده بسیار سخت و تقریباً ناشدنی است؛ چون خسارت‌دیدگان به منظور اثبات تقصیر دولت باید اقدامات پیچیده و خاص قضایی را انجام دهند که با مشکلات فراوان، اطاله دادرسی و هزینه‌های مالی و آسیب‌های روانی و روحی عدیده همراه است و در بیش‌تر موردها، این اقدامات عقیم می‌ماند. به علاوه، این که بتوان به طور مطلق بر اساس این دیدگاه، به جبران خسارت توسط دولت حکم کرد، امکان‌پذیر نیست؛ زیرا بر این مبنا آن‌گاه می‌توان مسئولیت را بر دوش دولت گذاشت که یکی از نیروهای وی در انجام وظایف خویش، رفتاری خطرناک برای شهروندان انجام داده باشد.^۲ در بیش‌تر موارد، خسارتی که ایجاد می‌شود، ناشی از اصل فعل اغتشاش و هدف خاص اغتشاشگرانی است که در پی ایجاد آشوبند و کارگزار دولت در عمل، هیچ نقشی در ایجاد خسارات ندارد. به همین دلیل، این نظریه نمی‌تواند مبنای مناسبی برای خسارت‌دیدگان اغتشاش باشد.

بند سوم. مسئولیت محض

با توجه به محدودیت‌های نظریه تقصیر، دیدگاه مسئولیت محض در پژوهش حاضر نیز قابل طرح است. در این باره می‌توان دو فرضیه را تصور کرد؛

یک - وقوع اغتشاش به گونه‌ای حاصل خطرات ناشی از اعمال و فعالیت‌های دولت یا مرتبط با آن

1. Renoux, Thierry S, Roux, André, *Responsabilité de l'Etat Et Droits des VictXims d'actes de terrorisme*, AJDA, 1993, p. 95.

۲. یزدانیان، علی‌رضا، «مطالعه تطبیقی اندیشه جمعی شدن مسئولیت مدنی در حقوق فرانسه و ایران و آثار عملی آن بر نحوه جبران خسارت»، فصل‌نامه حقوق (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، دوره چهل و سوم، شماره ۳، ۱۳۹۲، ص ۲۱۲.

است. مثل این‌که در پی تصمیم دولت در یک موضوع خاص، عده‌ای به اغتشاش تحریک می‌شوند. دو - در واقع، شخص زیان‌دیده از اغتشاشات، قربانی منافع دیگران و متحمل هزینه‌های عمومی جامعه شده است.

بر همین اساس می‌توان چنین استدلال کرد که همه افراد یک جامعه در استفاده از منافع و مزایای موجود جامعه یکسانند و در نتیجه، اگر از رهگذر اغتشاشات، عده‌ای متحمل خسارت شوند، اصل برابری و قاعده تساوی شهروندان در استفاده از مزایا به هم می‌خورد. عدل و انصاف حکم می‌کند که در این موارد، شخص خسارت‌دیده، قربانی نگردد و خسارتش فراموش نشود. همان‌گونه که همه افراد جامعه در بهره‌مندی از مزایا یکسان و برابرند، در جبران و تدارک خسارات نیز سهیم خواهند بود و سرانجام دولت باید خسارات را جبران کند. این امر ناپذیرفتنی است که عده‌ای از ناحیه جرایمی مانند اغتشاشات، متحمل زیان شوند تا برخی دیگر از خسارت، مصون بمانند. عقل سلیم حکم می‌کند که هیچ دولتی نباید راضی به این امر باشد که برخی را قربانی عده‌ای دیگر کند.

بند چهارم. دیدگاه‌های سنتی؛ نقدپذیر، ناکارآمد

از دیدگاه سنتی، پذیرش مسئولیت مدنی دولت در خصوص خسارات ناشی از اغتشاشات که فاعل آن، مجهول است یا قادر به جبران نیست، خالی از صعوبت نیست و با محدودیت‌هایی مواجه است. دولت‌ها گاه از سر لطف و کمک و به منظور التیام آلام خسارت‌دیدگان، قسمتی از خسارات وارد شده را جبران می‌کنند، اما آیا زیان‌دیده می‌تواند برای مطالبه تمامی ضررهای وارد شده به خود به دولت به عنوان مسئول مراجعه کند؟ در برخی نظام‌های حقوقی، گاهی سازوکار و ابزارهای سنتی مسئولیت مدنی، فرد را در طرح دعوا علیه دولت با چالش‌هایی مواجه می‌کنند.

الف. چالش مسئولیت فعل غیر

مسئولیت ناشی از فعل غیر اصولاً طبق موارد مصرّح قانونی در دو مورد است؛ یکی در جایی که شخصی بر دیگری نظارت و کنترل دارد که عنوان مسئولیت ناشی از عمل تابع دارد و دیگری، مسئولیت ناشی از مراقبت افراد تحت تکفل بر مبنای شیوه زندگی آنان است. در حقوق ایران، ماده ۱۲ ق.م.م در خصوص فعالیت کارمندان - که دولت بر فعالیت آنان کنترل و نظارت دارد - با صراحت

بیان می‌کند که اگر فاعل مادی خسارت، کارمند باشد و ناشی از نقص سیستم اداری نباشد، زیان دیده باید به کارمند رجوع کند و عملاً در این مورد، دولت هیچ مسئولیتی ندارد؛ زیرا با توجه به مفهوم، منطوق و قیده‌های ماده ۱۱ ق.م.م، این نتیجه به دست می‌آید که مقنن به گسترش دامنه مسئولیت دولت تمایل نداشته است. گویی قانون‌گذار با محدود کردن مسئولیت دولت به نقص وسایل و مصون ساختن وی نسبت به اعمال حاکمیت در ذیل ماده تلاش دارد دامنه مسئولیت دولت را تضییق کند.^۱ ماده ۷۸ قانون تجارت الکترونیک نیز صحه‌ای است بر ماده ۱۱ ق.م.م و این که مسئولیت دولت به نقص وسایل اداره محدود شده است.

بدیهی است در موضوع مورد نظر ما، دولت از جهت دو مورد یادشده، نه کنترلی بر اغتشاشگر دارد و نه از لحاظ سبک زندگی بر آن‌ها مراقبت دارد که بتوان آن را مشمول این موارد دانست. افزون بر آن، در بیش‌تر مورد‌ها، نگرش حاضر، تعیین‌کننده مسئولیت دولت در قبال افعال اشخاصی است که هیچ ارتباطی با دولت ندارند و بالاتر از این، حتی ممکن است شناسایی نشوند. به این ترتیب، بر مبنای مسئولیت ناشی از فعل غیر، مسئولیت دولت قابل توجیه نخواهد بود.

ب. چالش احراز رابطه سببیت

بر پایه قواعد عام حقوقی، دولت آن‌گاه مسئول است که سببی که موجب تحقق فعل زیان‌بار شده است، به فعالیت وی مرتبط باشد. در خسارات ناشی از اغتشاشات، اثبات رابطه سببیت بین خسارات ایجادشده و فعالیت‌های دولت در محکمه و حتی مرحله ثبوت علی و معلولی آن (در عالم واقع)، بسیار پیچیده، دقیق و سخت است. به سادگی نمی‌توان گفت که دولت با اعمال و فعالیت‌های خود سبب وقوع اغتشاشات یا تشدید خسارات ناشی از این حوادث شده است. البته گاه بسیار روشن است که فاعل زیان، شخصی غیر از دولت و کارکنان دولتی است که در این حالت، استناد سببیت به دولت بی‌وجه است. هم‌چنین در مواردی که خسارت ناشی از قصور دولت و کارکنان آن در انجام وظیفه باشد، با توجه به قدرت برتر دولت، اثبات رابطه سببیت توسط خسارت‌دیده بسی دشوار و بی‌نتیجه است. در نظام حقوقی ایران به دلیل چالش نبود رابطه سببیت یا احراز نشدن رابطه سببیت و نیز صراحت ماده ۱۱ ق.م.م که متمایل به تحمیل نکردن مسئولیت بر دولت است،

۱. زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت: قواعد عمومی؛ مبانی و اصول (جلد ۲)، چاپ اول، تهران: میزان، ۱۳۸۹، ص ۸۷.

مسئولیت مدنی دولت به سختی قابل پذیرش است. از همین رو، این محدودیت‌ها و چالش‌ها اقتضا دارد مبنایی موجه برای جبران تمام و کمال این نوع خسارت‌ها یافت.

گفتار سوم. مبانی نوین مسئولیت مدنی در قبال خسارات ناشی از اغتشاشات

متفرع بر تحلیل‌های پیشین می‌توان مبانی نوینی را پیش رو نهاد که به موجب آن، مسئولیت مدنی دولت در خصوص این خسارات قابل توجیه باشد. چگونگی مسئولیت دولت در خسارات ناشی از این حوادث در ذیل تحول مبانی ذکر شده و پذیرش نسبی نظریه تضمین، این زمینه را ایجاد خواهد کرد مبنای نوینی که ترکیبی از مبانی موجود، به همراه تطبیق با نیازها و ضرورت‌های روز اجتماع است، مطرح شود.

بند اول. مبانی حقوقی نظریه منتخب

الف. تسری اصل لزوم جبران خسارت ناشی از حوادث قهری طبیعی به حوادث قهری غیر طبیعی

امروزه موضوع جبران خسارت با عنوان حقوق حوادث و بلایای طبیعی در حال شکل‌گیری و رشد است. در این قبیل موارد با این‌که حادثه قهری، در بیش‌تر موارد، قابل پیش‌بینی و به تبع، قابل پیش‌گیری نیست، اما در بیش‌تر نظام‌های حقوقی، دولت‌ها به جبران خسارات ناشی از این حوادث پرداخته‌اند. به این ترتیب، الزام دولت نسبت به زیان حاصل از بلایای طبیعی و غیر مترقبه که قابلیت انتساب به دولت را ندارند، به تدریج، در حال اضافه شدن به دامنه مسئولیت مدنی دولت است.^۱ برای نمونه، دولت در آمریکا هنگام سیل و توفان^۲ یا در بلژیک بر پایه قانون بلایای طبیعی، خسارت وارد شده به اشخاص را جبران می‌کند.^۳ در ایران نیز مقرره‌هایی هم چون ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی

1. Faure, Michael G., **financial compensation for victims of catastrophes: a law and economics perspective**, LAW AND POLICY, 2007. VOL. 29, NO. 3, p. 340.

2. Borchard, Edwin. M., **Tort liability of the state**, journal of comparative legislation and international law, third series, 1930, VOL. 12, NO. 1, p. 10.

3. Durant, Isabelle C., Faure, Michael (Eds), **financial compensation for victims of catastrophes: a comparative legal approach**, tort ad insurance law, 2005, VOL. 14, Wien. New York Springer, First published, p. 46.

از مقررات مالی دولت و ماده ۱ مصوبه شماره ۴۶۴۶ ت ۵۲۲۷۹۳ مورخ ۱۳۷۹/۰۲/۱۲ هیئت وزیران، حامل رویکرد پذیرش مسئولیت دولت است. رویه عملی و تلاش دولت‌ها در جبران خسارات ناشی از بلاهای طبیعی در سال‌های اخیر نشان از همین رویکرد دارد.

حال که دولت‌ها در حوادث طبیعی پیش‌بینی‌ناپذیر وارد می‌شوند و جبران خسارت می‌کنند، می‌توان گفت بر همین مبنا و بر پایه این بایستگی و لزوم، در خصوص اغتشاشات که با توجه به شرایط زمانی و مکانی، غالباً و معمولاً قابل پیش‌بینی و پیش‌گیری هستند، به طریق اولی (قیاس اولویت) می‌توان مسئولیت را بر دوش دولت نهاد. در جایی که اغتشاش به هیچ وجه قابلیت پیش‌بینی ندارد و به گونه‌ای توسط گردانندگان آن سازمان‌دهی و برنامه‌ریزی شده است که مطلقاً قابل شناسایی نیستند، این استدلال و قیاس اولویت، خود را بیش‌تر نشان می‌دهد. البته اگر این مبنا و استدلال‌ناپذیرفتنی باشد، می‌توان اغتشاش را گونه‌ای از حوادث قهری (اما غیر طبیعی) دانست که ذیل آن قرار گیرد. توجیه دیگر این مسئولیت می‌تواند آن باشد که دولت، خود، زمینه تحریک مردم به اغتشاش را فراهم کرده است یا از این جهت باشد که گفته شود دولت در مقابل مردم، متعهد به حفظ نظم و امنیت است که در صورت نقض آن، مسئول خواهد بود.

در مواقع اضطراری مانند جنگ، تمام تمرکز حکومت منعطف به آرام کردن وضعیت کنونی و جلوگیری از اغتشاشات آینده است که مستلزم وقت و هزینه بسیار است و در این مواقع با استفاده از سیاست‌های سخت‌گیرانه باید اوضاع کنترل گردد. با توجه به پیشرفت علم و صنعت، بحران‌های جدیدتری نیز به وجود می‌آیند که در این موارد باید اوضاع را کنترل کرد و این موارد نیز نیازمند برنامه‌ریزی مدوّن و پیش‌بینی‌های اصولی است.^۱

ب. تعهد تضمین پرداخت خسارات از سوی دولت

امروزه دیگر رهیافت دولت‌محور در پارادایم واقع‌گرایی، پذیرفتنی نیست و نمی‌توان قدرت مطلق العنان برای دولت‌ها قائل شد. از این رو، آزادی عمل دولت‌ها، محدودتر، مضبوط و روشمندتر شده است. دولت با اختیارات مشخص موسوم به دولت قانون‌مند مبتنی بر حقوق و با کارویژه‌های دقیق

۱. فغان‌نژاد، سعدالله و مهدی نوری، «بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران؛ مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و آمریکا»، مجله مدیریت بحران، شماره ۱، ۱۳۹۱، ص ۷۰.

موسوم به دولت حداقل مطلوب تلقی می‌شود. در این فضا، شهروند می‌تواند حقوق تضمین شده ملت مانند مالکیت، امنیت و مقاومت در برابر در ستم به منظور قیام علیه حکومت جبار و خودکامه را از قدرت حاکم بخواهد و حکومت نیز باید به آن‌ها احترام بگذارد.^۱

نظریه تعهد دولت به تضمین خسارات واقع شده از رهگذر خشونت و اعتراض - که اغتشاش نیز زیرمجموعه بارز آن است - یکی از نظریه‌هایی است که می‌تواند مبنا و مستند جبران خسارت اشخاص از سوی دولت باشد. این قسم تعهد، نوعی تعهد ایمنی است.^۲ بر اساس این دیدگاه، نیازی به تحقق شروط سنتی مسئولیت مدنی نیست، بلکه مسئولیت مدنی دولت، نوعی تضمین به نفع شخص خسارت دیده است. این دیدگاه بر مبنای نوعی تعاون و هم‌بستگی اجتماعی و در راستای نظریه دولت رفاه هم قابل توجیه و مآلاً پذیرفتنی است. توجیه دیگری که این دیدگاه را پشتیبانی می‌کند، ضرورت و مصلحت جامعه خواهد بود. همانا جبران نشدن خسارات اشخاص بی‌گناه در جریان اغتشاشات، چیزی نیست جز برهم زدن تعادل، تعاون و نظم عمومی جامعه که خلاف مصلحت جامعه است.

این دیدگاه با تقریر دیگری ذیل عنوان عدالت و انصاف قابلیت توجیه دارد. با این توضیح که اصل عدالت و انصاف اقتضا نمی‌کند که از یک سو، اشخاص به تعهدات خود از قبیل پرداخت مالیات در قبال حفظ امنیت و رفاه توسط دولت عمل کنند، اما از سوی دیگر، در صورت وقوع حوادث ضد امنیتی، متحمل نتایج زیان بار آن وقایع هم باشند.

ج. توزیع عادلانه و منصفانه مسئولیت

بایستگی اقدام دولت در جبران غرامت ناشی از فعل زیان بار، نوعی مدیریت در هزینه کردن اموالی است که متعلق به خود مردم است. اموال عمومی، منابع و بیت‌المال که در ید و تسلط دولت است، در واقع، متعلق به عموم است و دولت نیز به عنوان مسئول کلی و مدیر ارشد جامعه و از

۱. پیری، حیدر، «فراز و فرود حاکمیت در مقابله با شورش‌ها و ناآرامی‌های داخلی در پرتو حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و نهم، شماره ۹۲، ۱۳۹۴، ص ۵۵.

2. Radé, Christophe, *Contrat de travail: l'obligation de sécurité de l'employeur plus forte que le pouvoir de direction*, Revue des contrats, 2008, No. 4, p. 12.

موقعیت تعاون اجتماعی با پرداخت غرامت به خسارت‌دیده فقط شیوه مصرف اموال عمومی و توزیع عادلانه آن را در بین شهروندان مدیریت می‌کند، نه این‌که از منابع مختص به خود، چیزی پرداخت کرده باشد.^۱ از همین رو، رأی به پذیرش این نظریه در کسوتِ درستیِ مسئول بودن دولت در این نوع حوادث با پشتوانه فقهی که دارد، در حقوق ما به جبران خسارات ناشی از اغتشاشات کمک بسزایی خواهد کرد.

د. تئوری دولت مسئول

نظریه دولت مسئول مبتنی بر این است که دولت وظیفه دارد متناسب با ساختار سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی و نیز سیاست‌گذاری‌های کلان و عمده خود، جامعه را مدیریت کند. این نظریه، بازتاب برخی مفاهیم حقوقی و متکی بر تحلیل‌های فلسفی و حقوقی در خصوص نهادهای حقوقی است. بر اساس این نظریه، در خسارت ناشی از اغتشاشات که سبب زیان، مجهول یا حجم خسارت، عظیم باشد، مسئولیت فردی رنگ می‌بازد و چاره‌ای جز توسل به مسئولیت جمعی مبتنی بر نظریه مسئولیت مدنی دولت به عنوان فرمانروای جامعه نیست. این نظریه، مقدمه توسعه مفاهیم مسئولیت مدنی در فضایی جدید - و البته مبنایی نه چندان متعارف - خواهد بود. افزون بر این، به نظر می‌رسد که با تحولات جوامع، مفهوم تقصیر هم دچار تحول شده است و هر آن، امکان تغییرات دیگر نیز وجود دارد.^۲

فراز و فرود در این مقوله، امری محتمل و ممکن است. این، خود، استدلالی برای پذیرش مسئولیت مدنی دولت در راستای دولت مسئول است. دولت مسئول به عنوان سرپرست امور جامعه ظاهر می‌شود و این سرپرست، وظایفی هم چون ایجاد و حفظ نظم و امنیت و تدبیراندیشی لازم برای جلوگیری از وقوع جرم دارد. وقوع حوادث خسونت‌آمیز و در پی آن ایجاد خسارات، چیزی جز قصور و کوتاهی دولت در انجام وظیفه سرپرستی خویش نیست. از پذیرش این نظریه - هرچند سابقه‌ای در رویه قضایی و قانون‌گذاری کشور ما ندارد - می‌توان به مثابه راهبردی عملی و کاربردی در حل مسئله یاد کرد.

۱. حسینی، پیشین، ص ۱۳۳.

۲. السان، مصطفی، «مسئولیت مدنی دولت در قبال بیماری‌های واگیردار»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، دوره بیست و سوم، ۱۳۹۹، ص ۲۱۵.

ح. نظریه دولت رفاه

نظریه دولت رفاه در آموزه‌های دینی مبنا و ریشه دارد. البته در پس این نظریه، نگاه کلان امنیت محور و مصون‌ساز اجتماع - که واجد مبانی قوی و ادله محکم است - قرار دارد. بی‌توجهی دولت نسبت به حق رفاه و زیست سالم و امن، ناموجه و غیر قابل دفاع است. با پیدایش اعتراضات خشونت‌آمیز، رفاه و امنیت اشخاص به خطر می‌افتد. وقوع اغتشاش و خسارت می‌تواند بدان معنا باشد که دولت در ایجاد رفاه اتباع خویش بی‌توجه بوده است. تأمین نشدن رفاه و امنیت به معنای قصور دولت در انجام وظیفه خویش است و منجر به مسئولیت مدنی دولت می‌شود. بنابراین، در این شرایط، تحمیل این تعهد در قالب مسئولیت مدنی به دولت‌ها، گزینه‌ای قابل توجه و توجیه برای جبران خسارات محسوب می‌شود.

بند دوم. مبانی فقهی نظریه منتخب

رأی به جبران نشدن خسارات ناشی از اغتشاش، با برخی از قواعد مسلم فقهی هم چون قاعده لاضرر، نفی عسر و حرج ناسازگار است. در نظام حقوقی ایران با استناد به برخی منابع فقهی معتبر می‌توان در خصوص مسئولیت مدنی ناشی از اغتشاشات به نتایج خاص رسید. تعهد و وظیفه حاکمیت به جبران برخی از خسارات که بنا بر جهاتی قابلیت جبران توسط اشخاص خصوصی را ندارند، مبتنی بر مواسات، تعاون اجتماعی و کمک به اشخاص مستحق است.^۱

در این میان، گاهی هدف تحمیل مسئولیت مدنی می‌تواند پیش‌گیری از پای مال شدن حقوق خسارت‌دیده از وقایع و حوادث باشد. از همین رو، بررسی این مقوله از منظر مبانی فقهی، بایستگی و لزوم بیشتری پیدا می‌کند و مدعای ما را به کرسی اثبات نزدیک‌تر و در نهایت، پذیرفتنی‌تر می‌سازد. در ادامه، به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود.

الف. قاعده لاضرر

این قاعده، یکی از مشهورترین قواعد فقهی است. خوانش‌ها و انگاره‌های فقیهان در مورد این قاعده

۱. کاشانی، ابوبکر بن مسعود، بدایع الصنائع، پاکستان: مکتبه الحبیبیه، ۱۴۰۹ هـ.ق، ص ۶۸.

- برگرفته از روایت مشهور لاضرر و لاضرار فی الاسلام^۱ - به صورت مختصر گزارش می‌شود. سپس به دیدگاهی خواهیم پرداخت که با لزوم جبران خسارات ناشی از اغتشاشات هم‌خوانی بیشتری دارد. مبتنی بر پذیرش نقش اثباتی قاعده لاضرر، اگر در نتیجه فعل اشخاص، ضرری به دیگری وارد آید و مصداق هیچ کدام از موجبات معهود ضمان قهری و موارد موجود در قانون مسئولیت مدنی نباشد، به استناد اصل ۱۶۷ قانون اساسی و ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی باید به سراغ منابع معتبر فقهی رفت و جبران آن به استناد قاعده لاضرر امکان پذیر است. بنابراین، جبران نشدن خسارات وارده به اشخاص در جریان اغتشاشات در مواردی که جبران توسط فاعل ممکن نیست، ضرری است که به دلیل نبود حکم و خلأ قانون بر اشخاص وارد می‌آید و قاعده لاضرر با نقش اثباتی خود، به مسئولیت مدنی دولت یا مسئولیت جمعی در قالب پیش‌بینی نهادهایی هم‌چون بیمه، صندوق تأمین خسارات و تأمین اجتماعی حکم می‌کند. گویی شارع مقدس به بهترین وجه ممکن، نهادی حکیمانه در این خصوص جعل کرده است.

ب. قاعده الضمان بالخراج

فقیهان مشهور امامیه، خوانش‌ها و تفسیرهای مختلفی از عبارت روایی یادشده^۲ - که در قالب قاعده‌ای در آمده است - دارند که به فهم مسئله مدد می‌رساند و اجمالاً گزارش می‌شود. امام خمینی (ره) با توجه به واژه «قضی» که قبل از عبارت مورد نظر (عبارت روایت قاعده)^۳ آمده است، چنین استنباط کرده است که این قاعده از احکام سلطانی و حکومتی است و خراج ذکرشده در قاعده، همان خراج متعارف است که ولی امر مسلمین در قالب زکات و جزیه می‌گیرد. چنین چیزی مجانی و رایگان نیست، بلکه به ازای تکالیف و تعهداتی است که دولت بر عهده دارد و آن تعهدات، اداره صحیح جامعه و برطرف کردن نیازهای مردم است.^۴ از نظر ایشان، چنین برداشتی از

۱. کلینی، محمد بن یعقوب، کافی، چاپ چهارم، تهران: دار الکتب الاسلامیه، ۱۴۰۷ هـ.ق، ص ۲۴۷.

۲. طوسی، محمد بن حسن، المبسوط فی فقه الامامیه (جلد ۳)، تهران: مکتب المرتضویه، ۱۳۶۳ هـ.ق.

۳. لان النبی (ص) قضی ان الخراج بالضمان. (همان، ج ۲، ص ۱۲۵)

۴. موسوی خمینی، سید روح‌الله، کتاب البیع، چاپ اول، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۹، ص ۶۱۵.

مفهوم قاعده با الفاظ قاعده سازگارتر و اقرب است.^۱

بنابراین، مبتنی بر قرائت و خوانش اخیر، مفاد این قاعده از احکام حکومتی است که به موجب آن، همان گونه که شهروندان در قبال حکومت، وظایفی مانند پرداخت مالیات و زکات دارند، حکومت نیز در مقابل، تعهداتی در اداره مناسب امور جامعه و تدبیر مصالح عامه بر عهده دارد. این قاعده می‌تواند از جمله مبانی اختصاصی مسئولیت مدنی دولت باشد؛ چون دولت با مالیات‌ستانی از شهروندان و دیگر منابع مالی عمومی که در اختیار دارد، ملزم به تأمین امنیت، رفاه و تدبیراندیشی برای حفظ حقوق مالی و جانی اشخاص است. پس اگر به دلیل ایجاد نکردن امنیت و نظم عمومی و نداشتن تدبیر مقتضی برای حفظ حقوق اشخاص، اموال آن‌ها از رهگذر وقایعی هم چون اغتشاشات دست‌خوش خسارت شود، دولت، مسئولیت مدنی خواهد داشت.

ج. قاعده لایبطل دم امرء مسلم

به نظر می‌رسد که دم و خون در این قاعده خصوصیتی ندارد؛ یعنی در مورد همه جنایات (قطع عضو و جرح) و نیز همه خسارت‌ها اعم خسارت‌های ناشی از اغتشاشات و سلب منافع می‌توان به مسئولیت بیت‌المال قائل شد. همانا اموال اشخاص بسان خون آنان حرمت دارد و در جرایمی که به هر دلیلی منجر به خسارت مالی بلاجبران شود، می‌توان تعهد دولت به پرداخت خسارات را مطرح کرد. از فحوای روایت: «أَمِيرَ الْمُؤْمِنِينَ عَلَيْهِ السَّلَامُ قَالَ: مَنْ مَاتَ فِي زِحَامِ النَّاسِ يَوْمَ الْجُمُعَةِ أَوْ يَوْمَ عَرَفَةَ أَوْ عَلَى جِسْرِ لَا يَعْلَمُونَ مَنْ قَتَلَهُ فِدْيَتُهُ مِنْ بَيْتِ الْمَالِ»^۲ چنین برمی‌آید که بیت‌المال در ناآرامی و تشنج‌های سیاسی، مسئول جبران خسارات بوده و این مسئولیت ناشی از قصور دولت در تنظیم امور جامعه و حفظ نظم و امنیت آن است.

د. پوشش بیمه‌ای؛ شیوه‌ای نوین در جبران خسارات ناشی از اغتشاشات

اگر با فعل عده‌ای از اغتشاشگران، شهری به ویرانی کشیده شود، بدیهی است که جبران چنین خساراتی از عهده این اشخاص خارج است. از همین رو، رویکرد جمعی کردن جبران خسارات در قالب نهادهایی

۱. موسوی بجنوردی، سید محمد و فریبا قنبریان‌زاده مهابادی، «قاعده الخراج بالضمان و مسئولیت مدنی دولت با توجه به آرای امام خمینی (ره)»، نامه الهیات، شماره ۵۰، ۱۳۹۹، ص ۹۹.

۲. کلینی، محمد بن یعقوب، الفروع من الکافی، چاپ سوم، تهران: دار الکتب الاسلامیه، ۱۳۶۷ هـ. ق، ص ۷۸.

هم چون پوشش بیمه‌ای و صندوق‌های تأمین خسارات یا ترکیبی از بیمه و الزام مسئولیت مدنی بر دولت به عنوان نماینده یک جمع، نه یک تئوری ساده، بلکه نوعی ضرورت تلقی می‌شود.^۱ بیمه در راستای توزیع و تقسیم خطرهاست. در برخی از کشورها، بیمه به عنوان راهکاری بنیادین، مهم و اساسی برای جبران خسارات سنگین ایجاد شده است. بنابراین، نه تنها دلیل منطقی بر ردّ بیمه خسارات ناشی از اغتشاشات وجود ندارد، بلکه ادله‌ای مبنی بر صواب و صائب بودن این رهیافت رخ‌نمایی می‌کند.

در حقوق ایران نیز با توجه به بی‌سابقه نبودن نهاد بیمه در برخی از خسارات که در صورت نبود نهاد یادشده بلاجبران خواهند ماند (مانند بیمه اجباری حوادث ناشی از رانندگی یا وجود نهادهایی هم چون نهاد عاقله و مسئولیت بیت‌المال که کم و بیش در مقاله نیز به آن اشاره رفته است)، زمینه طرح چنین نگرشی با توجه به گسترش روزافزون اغتشاشات و خسارات زیاد و با هدف جبران خسارت زیان‌دیدگان و جلوگیری از فراموش شدن خسارت اشخاص بی‌گناه، امکان‌پذیر و موجه است.

بند سوم. مؤیداتی از قوانین داخلی

در حقوق داخلی، جبران خسارات ناشی از اغتشاشات خیابانی، ادبیات نظری پیرنگی ندارد، اما بدیهی است که لزوم ایجاد آن از اصول حقوقی و فقهی بسیاری قابل استنباط باشد. به نظر می‌رسد مسئولیت مدنی دولت در این زمینه باید از دو جهت تعدیل شود: نخست آن که چنان بی‌حد و مرز نباشد که باعث گردد عامل زیان در پناه آن از مصونیت مدنی برخوردار شود و هم‌چنین از سویی دیگر نباید چنان مضیق تعیین گردد که زیان‌دیده را از جبران خسارت محروم کند.^۲

در حقوق ایران برای بیان ظرفیت مسئولیت دولت در خصوص ناشناخته بودن فاعل فعل زیان‌بار در حوادث یا مواردی که فاعل، قادر به جبران خسارات نیست - که اغتشاشات نیز می‌تواند زیرمجموعه آن قرار بگیرد - گویی چهار مقرر و وجود دارد که امکان پذیرش مسئولیت مدنی دولت را در این نوع خسارات در خود جای داده است:

یک - بند ۵ دستورالعمل وزارت کشور به شماره ۴/۲۷/۵۴۱۶ مورخ ۹۳/۰۴/۲۴ به این مورد پرداخته

۱. یزدانیان، پیشین، ص ۲۰۶.

۲. نادى، محمدتقی و سید علی موسوی، «واکاوی جبران خسارات اغتشاشات خیابانی با تأکید بر رویکردی پیش‌گیرانه»، فصل‌نامه پژوهش‌های حفاظتی - امنیتی، سال یازدهم، شماره ۱۴۰۱، ص ۱۵۳.

است که بر اساس پیوست چهار قانون برنامه بودجه سال ۱۳۹۳ تنظیم شده است. طبق این دستورالعمل در خسارات مالی وارده به اشخاص حقیقی بر اثر اغتشاشات و بحران‌های شهری، در صورتی که عامل خسارت شناسایی نگردد و فرد خسارت‌دیده، طرف دعوا نباشد، نیمی از خسارت مالی طرف زیان‌دیده توسط دولت جبران می‌شود.^۱

دو - قانون‌گذار در موادی از قانون مجازات اسلامی (مانند مواد ۴۳۵، ۴۷۰، ۴۷۱، ۴۷۵) به صراحت به مسئولیت بیت‌المال نسبت به بزه‌دیدگان یا بازماندگان آن‌ها در شرایطی هم‌چون فراری بودن، دسترسی نداشتن و تمکن مالی نداشتن مجرم اشاره کرده است.

سه - ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث از دیگر قوانین قابل استناد است.

چهار - ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی معالجه و از کارافتادگی ورزشی نیز دربردارنده مقرره‌ای است که به استناد آن، دولت ملزم به پرداخت خسارت به ورزش‌کاران صدمه‌دیده می‌شود، در حالی که صدمه، مستند به فعل دولت نیست.

نتیجه‌گیری

گسترش اغتشاشات و همراهی آن با خسارات مالی، ادبیات حقوقی خاصی را اقتضا می‌کند که فقط بر جنبه کیفری جرم اغتشاش متمرکز نشود، بلکه به سویه جبران خسارات مالی نیز بپردازد که از لحاظ اهمیت، دست کمی از جنبه کیفری ندارد. عدالت و انصاف به مثابه یک اصل وجدانی، عقلی و عقلایی، نادیده گرفتن خسارات اشخاص بی‌گناهی را بر نمی‌تابد که به سبب اغتشاش، متحمل خسارت شده‌اند و امکان جبران آن توسط سبب زیان وجود ندارد و چنین موضع نظری و عمل به چنین رفتاری مجاز نمی‌نماید. به نظر می‌رسد که در این موضوع مهم، به استناد ضرورت، وجدان و هم‌بستگی اجتماعی و با توجه به اقتدار دولت از نظر مالی و این‌که مدیریت بودجه و منابع مالی را در اختیار دارد، گذاردن مسئولیت بر عهده وی موجه و مدلل است. هم‌چنین گفتنی است گاهی دولت، تصمیم‌ها و سیاست‌هایی را در پیش می‌گیرد که به گونه‌ای اشخاص را به اغتشاش سوق می‌دهد.

۱. زرگوش، پیشین، ص ۳۷۵.

در این مورد، پذیرش مسئولیت مدنی دولت با توجه به مبانی غنی موجود در فقه و اصول مسلم حقوقی و با کمک رویه‌های موجود در برخی کشورها امکان‌پذیر است. سیر اجمالی در مبانی فقهی و حقوقی ایران، این نتیجه را می‌دهد که در مجموع، مبانی عقلایی و قواعد فقهی و شرعی بر لزوم جبران خسارات مالی ناشی از اغتشاشات، وحدت نظر دارند. بر اساس قواعد فقهی هم‌چون قاعده لاضرر، حرمت مال و جان مسلمان، الضمان بالخراج و سازوکارهایی هم‌چون نهاد حسبه، اخذ زکات و ضوابط فقهی همانند اصل وحدت ملاک (نه قیاس ناپذیرفتنی) می‌توان مسئولیت دولت را در پرداخت خسارات ناشی از اغتشاشات پذیرفت.

به موجب قاعده بنیادین «لاضرر»، جان، مال و آبروی اشخاص، محترم و مصون از هرگونه تعرض و خسارت است. این قاعده بر این حقیقت عقلانی دلالت دارد که طبیعت و فطرت بشر به ایجاد نشدن ضرر و جبران آن تمایل دارد. این قاعده مبین این است که هیچ ضرر ناحقی نباید بلاجبران (لائتدارک) باقی بماند و در صورت نبود حکم برای جبران ضرر، قاعده لاضرر با نقش اثباتی خود به میدان عدالت پای می‌نهد و با اثبات حکم به جبران ضرر در صورت مسئولیت مدنی دولت یا مسئولیت جمعی در قالب پیش‌بینی نهادهایی هم‌چون بیمه می‌پردازد.

افزون بر این، گویی مسئولیت مدنی برخلاف گذشته دیگر فقط جنبه جبران‌کنندگی ندارد، بلکه مهم‌تر از آن، واجد سویه پیش‌گیرانه نیز هست. از همین رو به نظر می‌رسد با توجه به شرایط موجود در جامعه‌ای که اغتشاش در آن صورت می‌گیرد، وقوع این حادثه بنا بر اوضاع و احوال موجود در جامعه قابل پیش‌بینی و با توجه به امکانات در دسترس دولت اعم از نظامی، مالی و امنیتی قابل پیش‌گیری است. در نهایت، وقوع اغتشاش و ایراد خسارت، نشان‌دهنده این امر است که دولت برخلاف اصل احتیاط عمل کرده و تدبیرهای لازم را برای پیش‌بینی یا پیش‌گیری یا دست‌کم جلوگیری از تشدید خسارت به کار نگرفته است و با این تفسیر، به عنوان زمام‌دار جامعه، مسئول است. باید افزود که جبران این نوع از خسارات از طریق بیمه یا صندوق تأمین خسارات که در نظام حقوقی ایران بی سابقه نیست، از دیگر نتایج است و ضمان عاقله و نیز وظایف بیت‌المال و وجود سابقه پرداخت بیمه در دیگر خسارات، مؤید این مدعا است. البته به نظر می‌رسد فرض تحقق مسئولیت مدنی دولت در وقایع موضوع مقاله مورد نظر، نیازمند اصلاح قوانین موجود در حوزه مسئولیت مدنی دولت است.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. زرگوش، مشتاق، *مسئولیت مدنی دولت: قواعد عمومی؛ مبانی و اصول (جلد ۲)*، چاپ اول، تهران: میزان، ۱۳۸۹.
۲. عمید، حسن، *فرهنگ فارسی عمید*، چاپ اول، تهران: راه رشد، ۱۳۸۹.
۳. غریب‌نواز، ایمان، *مسئولیت مدنی اشخاص در اعتراض‌های عمومی*، تهران: دادگستر، ۱۳۹۵.

ب) مقاله

۱. پیری، حیدر، «فراز و فرود حاکمیت در مقابله با شورش‌ها و ناآرامی‌های داخلی در پرتو حقوق بین‌الملل»، *مجله حقوقی دادگستری*، سال هفتاد و نهم، شماره ۹۲، ۱۳۹۴.
۲. حسینی، سید هادی، «مسئولیت تبعی دولت در جبران ضررهای بلاجبران وارده به شهروندان»، *فصل‌نامه علمی تحقیقات حقوقی بین‌المللی*، دوره ۸، شماره ۲۸، ۱۳۹۴.
۳. السان، مصطفی، «مسئولیت مدنی دولت در قبال بیماری‌های واگیردار»، *فصل‌نامه تحقیقات حقوقی*، دوره بیست و سوم، ۱۳۹۹.
۴. شریفی، رضا، «بررسی ابعاد روان‌شناختی خشونت‌گرایی جمعیت اغتشاشگر و روش‌های تأثیرگذاری بر آن»، *فصل‌نامه مطالعات بسیج*، شماره ۴۵، ۱۳۹۸.
۵. صفایی، سید حسین و همکاران، «مسئله‌یابی حقوقی در ناآرامی‌های ۱۴۰۱ ایران»، *دانش‌نامه حقوقی*، دوره پنجم، شماره ۱۶، ۱۴۰۱.
۶. عسگری، محمود و سید حسین حسینی، «تبیین فرآیند و معرفی عوامل وقوع ناآرامی‌های اجتماعی در ایران»، *فصل‌نامه راهبرد*، سال نوزدهم، شماره ۷۴، ۱۴۰۰.
۷. فغان‌نژاد، سعدالله و مهدی نوری، «بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران: مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و آمریکا»، *مجله مدیریت بحران*، شماره ۱، ۱۳۹۱.
۸. مدنی، علی‌رضا، «بررسی تطبیقی مقابله با ناآرامی‌های اجتماعی در ایران و انگلستان»، *فصل‌نامه*

علوم امنیتی، سال سوم، شماره ۱۰، ۱۳۹۸.

۹. موسوی بجنوردی، سید محمد و فریبا قنبریان زاده مهابادی، «قاعده الخراج بالضمنان و مسئولیت مدنی دولت با توجه به آرای امام خمینی (ره)»، نامه الهیات، شماره ۵۰، ۱۳۹۹.

۱۰. نادری، محمدتقی و سید علی موسوی، «واکاوی جبران خسارات اغتشاشات خیابانی با تأکید بر رویکردی پیش‌گیرانه»، فصل‌نامه پژوهش‌های حفاظتی - امنیتی، سال یازدهم، شماره ۴۱، ۱۴۰۱.

۱۱. یزدانیان، علی‌رضا، «مطالعه تطبیقی اندیشه جمعی شدن مسئولیت مدنی در حقوق فرانسه و ایران و آثار عملی آن بر نحوه جبران خسارت»، فصل‌نامه حقوق (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، دوره چهل و سوم، شماره ۳، ۱۳۹۲.

۱۲. یزدانیان، علی‌رضا، «مسئولیت مدنی دولت ناشی از اعمال تروریستی در جبران خسارت فراموش‌شدگان ناشی از تروریسم در ایران و فرانسه»، حقوق خصوصی، دوره چهل و ششم، شماره ۳، ۱۳۹۵.

۲. عربی

۱. طوسی، محمد بن حسن، المبسوط فی فقه الامامیه (جلد ۳)، تهران: مکتب المرتضویه، ۱۳۶۳ هـ.ق.

۲. کاشانی، ابوبکر بن مسعود، بدایع الصنایع، پاکستان: مکتبه الحبییه، ۱۴۰۹ هـ.ق.

۳. کلینی، محمد بن یعقوب، الفروع من الکافی، چاپ سوم، تهران: دار الکتب الاسلامیه، ۱۳۶۷ هـ.ق.

۴. کلینی، محمد بن یعقوب، کافی، چاپ چهارم، تهران: دار الکتب الاسلامیه، ۱۴۰۷ هـ.ق.

۵. موسوی خمینی، سید روح‌الله، کتاب البیع، چاپ اول، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۹.

3.Latin source

1. Borchard, Edwin. M., **Tort liability of the state**, *journal of comparative legislation and international law*, third series, 1930, VOL. 12, NO. 1.
2. Carbillac,Remy, **Droit des obligations**, 8é.éd., Dalloz, 2008.
3. Doob, I. M., **psychological Basis of Collective Behaviors**, *Journal of personality and Social psychology*, 1988, VOL. 17, 121-135.
4. Douglas, R., **Dealing with Deounstration the Law of public protest and its Enforceent**, English federation press, 2004.
5. Durant, Issabelle C., Faure, Michael (Eds), **financial compensation for victims of catastrophes: a comparative legal approach, tort ad insurance law**, 2005, VOL. 14, Wien. New York Springer, First published.
6. Faure, Michael G., **financial compensation for victims of catastrophes: a law and economics perspective**, *LAW AND POLICY*, 2007. VOL. 29, NO. 3.
7. Radé, Christophe, **Contrat de travail: l'obligation de sécurité de l'employeur plusforte que le pouvoir de direction**, *Revue des contrats*, 2008, No. 4.
8. Renoux, Thierry S, Roux, André, **Responsabilité de l'Etat Et Droits des Victims d'actes de terrorisme**, *AJDA*, 1993.

Jurisprudential-legal delay in the civil responsibility of the government in social unrest and riots

Toba Ghanbari Azad¹

Ardavan Arzhang²

Abbas Kalantari Khalil Abad³

Abstract

Nowadays, riots are one of the spreading events that cause huge damages to people's lives and property. Relatively permanent phenomena – but constantly changing face in the present era – whose spread is a warning for societies. Although dealing with riots and the resulting loss of life has been discussed in the criminal laws of countries including Iran, and the resulting financial losses have almost opened their place among civil liability issues, but this question shows which person Or are there persons responsible for compensating the damages and in what ways should such damages be compensated? The upcoming search has determined the responsibility and the quality of compensation for such damages with the support of the rich jurisprudence system, certain legal principles and reflecting on the laws of European countries. The concept of proving the government's civil responsibility or securing damages through special institutions such as insurance – which is often under the control of the government – is supported by jurisprudence and legal justifications. The claim of this theory is present in some of the traditional foundations of civil responsibility, and in most of the other parts, it is necessary to present a new approach that can be justified with a new look at the jurisprudential and legal dimensions of the government's responsibility.

Keywords: Riot; social unrest; financial losses; civil liability; government,

1. Doctoral student of private law, Faculty of Theology and Islamic Studies, Meybod University, Meybod, Iran, ghanbaritoba991@gmail.com

2. Associate Professor, Department of Jurisprudence and Law, Yasuj University, Yasuj, arzhang1345@gmail.com

3. Associate Professor, Department of Fiqh and Islamic Law, Faculty of Theology and Islamic Studies, Meybod University, Meybod, Iran, abkalantari@gmail.com