

سال انتشار	۱۴۰۵	شماره انتشار	صفحات	۱-۱۶
------------	------	--------------	-------	------

تحلیل مبانی و ابعاد مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارات مالی ناشی از جنگ در نظام حقوقی ایران

خانم فاطمه علیزاده و آقای دکتر ناصر رهبر فرش پیرا

کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تبریز

دکترای تخصصی حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تبریز

چکیده

پدیده جنگ به عنوان یکی از مخرب‌ترین بحران‌های بشری، همواره خسارات مالی گسترده‌ای را به شهروندان تحمیل می‌کند. در نظام حقوقی ایران، به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت در اعمال حاکمیتی خود در صورت رعایت قوانین و به منظور حفظ منافع اجتماعی، از جبران خسارت معاف است. با این وجود، اطلاق این معافیت در شرایط جنگی و در برابر خسارات وارده به اموال شهروندان با چالش‌های حقوقی و فقهی متعددی مواجه است. مسئله اصلی این پژوهش، تبیین دقیق مبانی، ارکان و حدود مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات مالی ناشی از جنگ است. هدف این تحقیق، بررسی این امر است که آیا جبران این خسارات صرفاً یک تکلیف حمایتی است یا دولت الزام حقوقی مشخصی برای جبران آن‌ها دارد؟ در این راستا، پژوهش حاضر با طرح این پرسش‌ها که مبانی فقهی و حقوقی این مسئولیت چیست و نظام حقوقی ایران چگونه با آن برخورد کرده است، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و منابع کتابخانه‌ای به واکاوی موضوع می‌پردازد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که اگرچه اقدامات دفاعی و جنگی غالباً در زمره اعمال حاکمیتی و خسارات ناشی از حملات دشمن از مصادیق قوه قهریه (فورس ماژور) محسوب می‌شوند، اما معافیت مطلق دولت با اصول عدالت ناسازگار است. بر اساس مبانی فقهی همچون قواعد «لاضرر» و «احترام مال مسلمان» و همچنین مبانی حقوق عمومی نظیر «نظریه برابری شهروندان در تحمل بارهای عمومی»، دولت موظف است خساراتی را که مستقیماً ناشی از اقدامات تقصیرآمیز (مانند کوتاهی در پدافند غیرعامل) است یا برای دفاع ملی به اموال اشخاص وارد می‌شود، جبران نماید. در نهایت، پژوهش به این نتیجه می‌رسد که نظام حقوقی فعلی ایران در این حوزه دارای خلأ است و تدوین قانونی جامع برای جبران خسارات ناشی از بحران‌های ملی ضروری به نظر می‌رسد.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، دولت، خسارت مالی، جنگ، جبران خسارت، نظام حقوقی ایران، اعمال حاکمیت.

طبقه‌بندی: JEL: فقه - حقوق - جزا و جرم‌شناسی - حقوق بین‌الملل - حقوق خصوصی

Analyzing the foundations and dimensions of the government's civil responsibility in compensating the financial losses caused by the war in Iran's legal system

Fatima Alizadeh and Nasser Rahbar Farsh Pira

Abstract

The phenomenon of war, as one of the most destructive human crises, always imposes extensive financial losses on citizens. In Iran's legal system, according to Article 11 of the Civil Liability Law, the government is exempt from compensation in its sovereign actions if it complies with the laws and in order to preserve social interests. However, the application of this exemption in war conditions and against damages to citizens' property faces many legal and jurisprudential challenges. The main issue of this research is the detailed explanation of the foundations, pillars and limits of the government's civil responsibility for financial losses caused by war. The purpose of this research is to investigate whether compensation for these losses is merely a duty of protection or does the government have a clear legal obligation to compensate them? In this regard, the present research examines the issue by posing these questions, what are the jurisprudential and legal foundations of this responsibility and how has Iran's legal system dealt with it, using a descriptive-analytical method and library sources. The findings of the research show that although defense and war measures are often considered as examples of force majeure in the category of acts of sovereignty and damage caused by enemy attacks, the government's absolute exemption is based on the principles of justice. It is inconsistent. Based on jurisprudence principles such as the rules of "harmless" and "respect for Muslim property" as well as the principles of public law such as "the theory of equality of citizens in bearing public burdens", the government is obliged to compensate for damages that are directly caused by culpable actions (such as failure to act in passive defense) or caused to the property of individuals for national defense. Finally, the research comes to the conclusion that Iran's current legal system has a gap in this area and comprehensive legal formulation to compensate the losses caused by national crises seems necessary.

Keywords: Civil liability, the government, financial loss, war, compensation, Iran's legal system, Exercise of sovereignty.

متن مقاله

تمامیت ارضی مسلماً بارزترین مصداق اعمال حاکمیت است. چالش اصلی این پژوهش دقیقاً در همین نقطه شکل می‌گیرد که آیا معافیت دولت در اعمال حاکمیتی، در زمان جنگ یک معافیت مطلق است؟ شهروندی که دارایی خود را در نتیجه یک تصمیم استراتژیک نظامی توسط نیروهای خودی از دست داده است، نباید به تنهایی بار این خسارت را به دوش بکشد. همچنین در صورت حمله دشمن، تلقی آن صرفاً به عنوان یک «قوه قهریه» و تبرئه کامل دولت از هرگونه مسئولیت، جای تأمل دارد؛ چرا که دولت به واسطه وظیفه ذاتی خود در تأمین امنیت، ممکن است دارای نوعی مسئولیت تضامنی یا تکمیلی باشد. مسئله این است که آیا خسارات جنگی را باید ذیل «فعل زیان‌بار» توأم با تقصیر تحلیل کرد یا در چارچوب «مسئولیت بدون تقصیر» قرار داد؟ فقدان مرز روشن میان ضرورت‌های نظامی و حقوق شهروندی، ضرورت بازتعریف دکرترین مسئولیت دولت را در شرایط جنگی ایجاب می‌کند.

بررسی این موضوع از ابعاد گوناگون تاریخی، ژئوپلیتیکی، حقوقی و اجتماعی دارای اهمیت چشمگیری است. از منظر تاریخی، تجربه هشت سال جنگ تحمیلی و تبعات ویرانگر آن بر اموال خصوصی شهروندان، به وضوح نشان‌دهنده اهمیت این مبحث است. هرچند دولت با تأسیس نهادهای حمایتی تلاش کرد بخشی از خسارات را جبران کند، اما این اقدامات غالباً جنبه حمایتی و ارفاقی داشته‌اند تا جنبه تکلیف حقوقی. از سوی دیگر، موقعیت ژئوپلیتیک ایران در خاورمیانه و سایه همیشگی تهدیدات امنیتی، برخورداری از یک نظام حقوقی شفاف و پیش‌بینی‌پذیر را برای مواجهه با تبعات مالی بحران‌ها به یک ضرورت ملی تبدیل کرده است. از حیث حقوقی نیز، شفاف‌سازی تکالیف دولت و رفع ابهامات موجود در قوانین عام، موجب افزایش اعتماد عمومی شده و به شهروندان اطمینان می‌دهد که در صورت فدا شدن اموالشان برای امنیت ملی، جامعه در جبران این خسارت شریک خواهد بود.

با توجه به این ضرورت‌ها، پرسش‌های بنیادینی مطرح می‌گردد؛ از جمله اینکه مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات مالی ناشی از جنگ در نظام حقوقی ایران چیست و حدود آن چگونه تبیین

پدیده جنگ، از سپیده‌دم تاریخ بشر تاکنون، همواره به عنوان یکی از پیچیده‌ترین، مخرب‌ترین و در عین حال اجتناب‌ناپذیرترین وقایع اجتماعی و سیاسی شناخته شده است. این پدیده نه تنها معادلات سیاسی و مرزهای جغرافیایی را دستخوش تغییر می‌کند، بلکه بنیان‌های اقتصادی، اجتماعی و حقوقی جوامع درگیر را نیز به شدت متزلزل می‌سازد. در این میان، خسارات مادی و معنوی هنگفتی که بر پیکره جامعه و به ویژه بر اموال، دارایی‌ها و جان شهروندان بی‌دفاع وارد می‌شود، یکی از مهم‌ترین چالش‌های حقوقی را در دوران پس از جنگ رقم می‌زند. نظام‌های حقوقی در سراسر جهان همواره در تلاش بوده‌اند تا میان ضرورت‌های دفاعی و حاکمیتی دولت از یک سو، و لزوم صیانت از حقوق مالکانه و جبران خسارات وارده به شهروندان از سوی دیگر، تعادلی منطقی و عادلانه برقرار سازند. در نظام حقوقی ایران نیز، مسئله مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات مالی ناشی از جنگ، موضوعی است که در تقاطع حقوق خصوصی (الزامات خارج از قرارداد) و حقوق عمومی (حقوق اداری و مسئولیت دولت) قرار می‌گیرد و نیازمند واکاوی دقیق است.

در تبیین دقیق این مسئله باید توجه داشت که جنگ به طرق مختلفی موجب ورود زیان به اموال شهروندان می‌شود. این خسارات در یک دسته‌بندی کلی می‌تواند ناشی از اقدامات مستقیم نیروهای خودی (مانند تخریب یک پل، مصادره موقت اراضی، یا انهدام ساختمان‌ها برای جلوگیری از پیشروی دشمن)، اقدامات مستقیم نیروهای متخاصم و دشمن (مانند بمباران شهرها و تخریب زیرساخت‌ها)، و یا کوتاهی و قصور دولت در انجام وظایف قانونی خود در زمینه پدافند غیرعامل و امدادسانی باشد. در نظام حقوقی ایران، بر اساس قواعد عمومی مسئولیت مدنی و به طور خاص ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، اصل بر جبران خسارت توسط واردکننده زیان است؛ اما دولت در مقام اعمال حاکمیت از امتیازاتی برخوردار است و هرگاه اقداماتش برای تأمین منافع عمومی و بر حسب ضرورت قانونی صورت گیرد، از جبران خسارت معاف می‌شود. دفاع از

از جنگ، پیش از هر چیز نیازمند واکاوی مفاهیم بنیادین و بررسی پایه‌های نظری این نهاد حقوقی هستیم. ورود به این عرصه مستلزم شناخت دقیق واژگان کلیدی و سپس تحلیل مبانی فقهی و حقوقی است که لزوم جبران خسارت از سوی حاکمیت را توجیه می‌کنند. در ادبیات حقوقی، واژه جنگ به معنای توسل به زور و درگیری مسلحانه میان دو یا چند گروه یا کشور است که با هدف تحمیل اراده سیاسی، نظامی یا اقتصادی صورت می‌گیرد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۲۱۴). از منظر حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی، مخاصمات مسلحانه به دسته‌های مختلفی تقسیم می‌شوند. جنگ‌های بین‌المللی ناظر بر درگیری‌های مسلحانه میان دو یا چند دولت مستقل است که قواعد حقوق بین‌الملل بشردوستانه به طور کامل بر آن‌ها حاکم است. در مقابل، جنگ‌های داخلی یا مخاصمات مسلحانه غیربین‌المللی، درگیری‌هایی هستند که در قلمرو یک کشور میان نیروهای مسلح دولتی و گروه‌های مسلح سازمان‌یافته، یا میان خود این گروه‌ها رخ می‌دهد (هاشمی، ۱۳۹۹: ۱۱۲). علاوه بر این، در دوران معاصر، پدیده جنگ‌های نیابتی نیز رواج یافته است؛ مخاصماتی که در آن یک دولت به جای درگیری مستقیم، از طریق حمایت مالی، تسلیحاتی و لجستیکی از گروه‌های شبه‌نظامی یا دولت‌های ثالث، اهداف خود را در برابر دشمن پیگیری می‌کند (داراب‌پور و همکاران، ۱۳۹۶: ۸۴). شناخت این تفکیک‌ها از آن جهت حائز اهمیت است که نوع مخاصمه می‌تواند بر مبنای مسئولیت و میزان تعهد دولت در جبران خسارات شهروندان تأثیر مستقیم بگذارد.

پس از روشن شدن مفهوم جنگ، تبیین دقیق مفهوم مسئولیت مدنی دولت ضروری است. مسئولیت مدنی در معنای عام، عبارت است از الزام و تعهد قانونی شخص به جبران ضرری که به دیگری وارد کرده است (قاسم‌زاده، ۱۳۹۸: ۴۲). هنگامی که این مفهوم به حوزه حقوق عمومی و عملکرد حاکمیت تسری می‌یابد، با چالش‌ها و ظرافت‌های خاصی مواجه می‌شود. مسئولیت مدنی دولت به معنای الزام قانونی نهادهای دولتی و حاکمیتی به جبران خساراتی است که در نتیجه اعمال، تصمیمات یا ترک فعل‌های کارمندان و ارگان‌های دولتی به اشخاص حقیقی یا حقوقی وارد

می‌شود؟ همچنین باید روشن شود که آیا این مسئولیت مطلق است یا منوط به اثبات تقصیر از سوی نهادهای دولتی می‌باشد؟ علاوه بر این، نحوه تفکیک حقوقی میان خسارات ناشی از اقدامات نیروهای خودی، حملات دشمن و قصور در پدافند، و همچنین رویکرد رویه قضایی محاکم ایران در تفسیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در شرایط بحرانی، نیازمند بررسی دقیق است.

در پاسخ به این پرسش‌ها می‌توان چنین فرض کرد که مسئولیت مدنی دولت در شرایط جنگی نمی‌تواند صرفاً بر مبنای «نظریه تقصیر» استوار باشد، زیرا اثبات تقصیر دولت برای شهروندان عملاً غیرممکن است. این مسئولیت بیشتر بر مبنای حقوق عمومی مدرن نظیر «برابری شهروندان در تحمل بارهای عمومی» و در فقه اسلامی بر پایه قواعدی چون «لاضرر»، «اتلاف» و «احترام مال مسلمان» استوار است که دولت را حتی در صورت عدم تقصیر، مکلف به جبران خسارت می‌کند. همچنین به نظر می‌رسد در نظام حقوقی ایران رویکرد یکپارچه‌ای در این زمینه وجود ندارد و دوگانگی میان قوانین عام و خاص، جبران خسارت را به یک رویه اداری منوط به بودجه تبدیل کرده است. در کنار این موارد، رویه قضایی نیز غالباً با استناد به دکترین اعمال حاکمیت و فورس ماژور، گرایش به معافیت دولت از مسئولیت مدنی دارد و جز در موارد اثبات تقصیر شخصی، تمایلی به محکومیت نهادهای حاکمیتی نشان نمی‌دهد.

برای واکاوی این ابعاد و آزمون فرضیه‌های مطرح شده، پژوهش حاضر با رویکردی توصیفی-تحلیلی و با استفاده از روش کتابخانه‌ای سامان یافته است. با مراجعه به کتب مرجع حقوقی، مقالات علمی، منابع فقهی، متون قانونی و آرای دادگاه‌ها، وضعیت فعلی قوانین و دکترین‌ها تشریح شده و سپس با استدلال‌های منطقی مورد نقد قرار می‌گیرد. هدف نهایی این است که با ترکیب مفاهیم فقهی و اصول مدرن حقوق عمومی، الگویی مطلوب و مبتنی بر عدالت برای تبیین دقیق مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات مالی جنگ ارائه گردد.

۱- کلیات و مبانی نظری

برای تبیین دقیق ابعاد مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات مالی ناشی

جبران‌نشدنی به اشخاص گردد، در شرع اسلام نفی شده است (مکارم شیرازی، ۱۳۸۶: ۵۴). در فقه، نفی ضرر به معنای لزوم جبران آن است و دولت اسلامی نیز از این قاعده مستثنی نیست؛ بنابراین اگر در نتیجه اقدامات دفاعی یا تقصیر نهادهای دولتی در زمان جنگ، ضرری متوجه اموال شهروندان شود، دولت موظف به تدارک آن است (محقق داماد، ۱۴۰۱: ۹۲).

قاعده دیگری که مبنای مسئولیت قرار می‌گیرد، قاعده «تسبیب» است. تسبیب در برابر مباشرت قرار دارد و به معنای فراهم کردن مقدمات و اسبابی است که منجر به تلف مال دیگری می‌شود، به نحوی که اگر آن سبب نبود، تلف محقق نمی‌شد (بجنوردی، ۱۳۷۷: ۱۱۸). در شرایط جنگی، اگرچه عامل مستقیم تخریب (مباشر) ممکن است نیروهای متخاصم باشند، اما تقصیر دولت در عدم پیش‌بینی تمهیدات لازم، استقرار ادوات نظامی در مناطق مسکونی بدون رعایت اصول ایمنی، یا ضعف در سیستم‌های هشدار زودهنگام، می‌تواند دولت را به عنوان «سبب اقوی از مباشر» در برابر شهروندان مسئول قرار دهد (محقق داماد و حسینی، ۱۴۰۰: ۳۴).

علاوه بر این، قاعده «احترام مال مسلمان» (حرمة مال المؤمن حرمة دمه) نیز از ارکان اصلی حمایت از مالکیت خصوصی در فقه است. بر اساس این قاعده، عمل، مال و حقوق مالی افراد محترم شمرده شده و هیچ‌کس، حتی حاکمیت، حق تعرض یا اتلاف آن را بدون جبران کامل ندارد (موسوی خمینی، ۱۳۷۹: ۲۱۰). در کنار این موارد، قاعده «ضمان ید» (علی الید ما اخذت حتی تؤدی) نیز قابل طرح است. هرچند این قاعده بیشتر ناظر بر استیلا و تصرف غیرمجاز بر مال دیگری است، اما در مواردی که دولت در زمان جنگ برای مقاصد دفاعی، اموال، اراضی یا ماشین‌آلات اشخاص خصوصی را به تصرف درمی‌آورد (مصادره یا استملاک موقت)، ضامن بازگرداندن عین یا جبران خسارات وارده به آن در طول مدت تصرف است (امامی، ۱۳۹۰: ۳۴۵).

از منظر مبانی حقوقی نوین، نظریات مختلفی برای توجیه مسئولیت مدنی دولت مطرح شده است. سنتی‌ترین این مبانی، «نظریه تقصیر» است. بر

می‌آید (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۱۱۵). در نظام حقوقی ایران، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، مبنای اصلی این نهاد است که میان اعمال حاکمیت و اعمال تصدی قائل به تفکیک شده و دولت را اصولاً در قبال اعمال حاکمیتی که برای تأمین منافع عمومی و بر طبق قانون انجام می‌شود، از مسئولیت معاف دانسته است (انصاری، ۱۳۹۷: ۸۸). با این وجود، تحولات حقوق عمومی و لزوم حمایت از حقوق شهروندان باعث شده تا دکتترین حقوقی، این معافیت مطلق را به چالش بکشند (غمامی، ۱۳۹۵: ۷۲).

در بستر مخاصمات مسلحانه، خسارات متعددی به شهروندان وارد می‌شود که از حیث ماهیت به خسارات مالی، بدنی و معنوی قابل تقسیم هستند. تمرکز این تحلیل بر خسارات مالی است که شامل تلف شدن عین اموال، نقص یا کسر قیمت آن‌ها (آسیب به خانه‌ها، کارخانجات، زیرساخت‌های خصوصی و مزارع) و همچنین عدم‌النفع مسلم (محرومیت از منافعی که به طور قطع حاصل می‌شده است) می‌گردد (یزدانیان، ۱۳۹۶: ۱۰۵). تفاوت بنیادین خسارات مالی با خسارات بدنی (که ناظر بر صدمات جسمانی، نقص عضو و فوت است) و خسارات معنوی (که شامل لطمه به آبرو، حیثیت و تألمات روحی می‌شود)، در قابلیت تقویم دقیق‌تر آن‌ها به پول و همچنین رویکرد متفاوت مقنن در جبران آن‌هاست. در خسارات مالی ناشی از جنگ، اثبات رابطه سببیت میان فعل یا ترک فعل دولت (مثلاً قصور در پدافند غیرعامل یا استقرار نامناسب تجهیزات نظامی) و زیان وارده، به دلیل گستردگی ابعاد تخریب و دخالت قوای دشمن (به عنوان قوه قهریه)، با پیچیدگی‌های مضاعفی همراه است (ره‌پیک، ۱۳۹۹: ۱۸۳).

با گذر از مفاهیم پایه‌ای، توجیه الزام دولت به جبران این خسارات نیازمند استناد به مبانی مستحکم فقهی و حقوقی است. در فقه امامیه که شالوده نظام حقوقی ایران را تشکیل می‌دهد، قواعد متعددی قابلیت استناد برای اثبات مسئولیت مدنی دولت را دارند. یکی از مهم‌ترین این قواعد، قاعده فقهی «لاضرر و لااضرار فی الاسلام» است. بر اساس این قاعده که مستند به روایات متواتر است، هرگونه حکم یا اقدامی که موجب ورود ضرر

منظور تأمین منافع و مصالح آحاد ملت صورت می‌گیرد. بنابراین، اگر در جریان تأمین این منافع عمومی، خسارت نامتعارف و ویژه‌ای به مال یا جان عده معدودی از شهروندان (مثلاً ساکنان مناطق مرزی یا مجاور تأسیسات استراتژیک) وارد شود، عادلانه نیست که این بار سنگین تنها بر دوش همان افراد آسیب‌دیده باقی بماند (رستمی و جلالی، ۱۳۹۸: ۴۵). از آنجا که نفع دفاع از کشور به همه جامعه می‌رسد، هزینه و خسارات ناشی از آن نیز باید از طریق بودجه عمومی و توسط کل جامعه جبران شود تا اصل برابری شهروندان در برابر بارهای عمومی نقض نگردد (قاضی شریعتمداری، ۱۳۸۵: ۱۷۷).

این نظریه به ویژه در جبران خسارات ناشی از جنگ تحمیلی و مخاصمات گسترده، راهگشایترین مبنای حقوقی است. بر این اساس، تعهد دولت به بازسازی مناطق جنگ‌زده و پرداخت غرامت به مالکان ساختمان‌ها و تأسیسات تخریب‌شده، نه از باب تقصیر دولت در وقوع جنگ، بلکه از باب توزیع عادلانه خطرات و اجرای عدالت توزیعی در جامعه است (غمامی و عزیزی، ۱۳۹۹: ۱۰۳). در این راستا، دولت مکلف است با ایجاد صندوق‌های ویژه، وضع قوانین حمایتی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های حقوق عمومی، خسارات مالی شهروندان را که به صورت استثنایی و غیرمتعارف به آن‌ها تحمیل شده است، جبران نماید و بدین ترتیب، پیوند میان مبانی فقهی حمایت از مالکیت و مبانی حقوق عمومی در حمایت از حقوق شهروندی را در نظام حقوقی ایران به منصفه ظهور برساند (نهرینی و کریمی، ۱۳۹۳: ۸۹). مجموع این مفاهیم و مبانی نشان می‌دهد که عبور از مصونیت مطلق دولت در اعمال حاکمیتی و پذیرش مسئولیت وی در قبال خسارات مالی جنگ، نه تنها با قواعد بنیادین فقه اسلامی سازگار است، بلکه با موازین مدرن حقوق عمومی و الزامات دولت قانون‌مدار نیز همخوانی کامل دارد.

۲- ارکان و شرایط ایجاد مسئولیت مدنی دولت در جنگ

بررسی ارکان و شرایط ایجاد مسئولیت مدنی دولت در زمان مخاصمات مسلحانه و جنگ، یکی از پیچیده‌ترین و چالش‌برانگیزترین مباحث در عرصه حقوق عمومی و حقوق مسئولیت مدنی است. این موضوع نیازمند

مبنای این نظریه، تنها در صورتی می‌توان شخصی (از جمله دولت) را ملزم به جبران خسارت کرد که مرتکب تقصیر شده باشد؛ یعنی رفتاری خلاف رفتار یک انسان متعارف (یا اداره متعارف) انجام داده یا از نظامات دولتی تخلف کرده باشد (باریکلو، ۱۳۹۶: ۷۸). در خصوص اعمال حاکمیتی و جنگ، اثبات تقصیر دولت بسیار دشوار است، زیرا دولت در شرایط اضطراری ناگزیر از اتخاذ تصمیمات فوری است. با این حال، اگر ثابت شود که دستگاه‌های دولتی در انجام وظایف ذاتی خود در حفظ امنیت و اموال عمومی مرتکب بی‌احتیاطی، بی‌مبالاتی یا عدم رعایت نظامات شده‌اند (نظیر قصور در اجرای پروتکل‌های پدافند غیرعامل)، بر مبنای نظریه تقصیر، مسئول جبران خسارت خواهند بود (مشهدی و محمدی، ۱۳۹۵: ۱۱۲).

با توجه به نارسایی نظریه تقصیر در پاسخگویی به تمام ابعاد خسارات دولتی، دکترین حقوقی «نظریه خطر» یا مسئولیت بدون تقصیر (مسئولیت عینی) را مطرح کرده است. بر اساس این نظریه، هرکس (از جمله دولت) که در نتیجه فعالیت‌های خود محیط خطرناکی ایجاد کند یا از وسایل و تجهیزات خطرناک استفاده نماید، باید خسارات ناشی از آن محیط یا ابزار را جبران کند، حتی اگر مرتکب هیچ‌گونه تقصیری نشده باشد (بادینی، ۱۳۸۴: ۱۹۵). در زمان جنگ، اقدامات نظامی دولت، ایجاد پایگاه‌های موشکی، نگهداری زاغه‌های مهمات و تحرکات لجستیکی، ذاتاً متضمن خطرات فراوانی برای محیط پیرامون و شهروندان است. بنابراین، صرف تحقق ضرر ناشی از این فعالیت‌های خطرناک، برای ایجاد تعهد به جبران خسارت از سوی دولت کفایت می‌کند و نیازی به اثبات تقصیر مأموران دولتی نیست (هاشمی و رحمانی، ۱۳۹۲: ۵۸).

با این وجود، مترقی‌ترین و متناسب‌ترین مبنای حقوقی برای توجیه مسئولیت دولت در جبران خسارات جنگ، «نظریه برابری شهروندان در تحمل هزینه‌ها و بارهای عمومی» است که ریشه در حقوق اداری فرانسه دارد و در فقه اسلامی نیز تحت عنوان توزیع عادلانه خطرات قابل رهگیری است. بر مبنای این نظریه، دولت نماینده کل جامعه است و اقداماتی که انجام می‌دهد، اعم از دفاع در برابر دشمن خارجی یا برقراری امنیت، به

حاکمیت، دفاع از تمامیت ارضی و صیانت از کیان کشور است. در زمان مخاصمات مسلحانه، تقریباً تمامی ارکان دولت در خدمت ماشین جنگی و دفاع ملی قرار می‌گیرند. اما این گستردگی مفهوم حاکمیت و سیطره وضعیت فوق‌العاده، نباید به سپری برای مصونیت مطلق دولت در برابر تضییع حقوق بنیادین شهروندان تبدیل شود (داراب‌پور، ۱۳۹۳: ۷۲).

در رویه حقوقی مدرن و آرای محاکم پیشرو، تمایل فزاینده‌ای به محدود کردن دامنه اعمال حاکمیتی معاف از مسئولیت دیده می‌شود. منتقدان معافیت مطلق دولت استدلال می‌کنند که پذیرش چنین مصونیتی در زمان جنگ، با اصول بنیادین عدالت، انصاف و تئوری «برابری شهروندان در برابر تکالیف عمومی» [۱] همخوانی ندارد (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۴۲). بر اساس این نظریه که از دستاوردهای مهم حقوق عمومی حقوق اداری محسوب می‌شود، هزینه‌ها و خطرات ناشی از اداره کشور و دفاع از آن، باید به طور عادلانه میان تمامی افراد جامعه سرشکن شود. اگر در جریان دفاع از کشور، خسارت ویژه‌ای به مال یا جان یک یا چند شهروند خاص وارد شود، تحمیل بار این خسارت صرفاً بر دوش آن زیان‌دیدگان ناعادلانه است و کل جامعه (به نمایندگی دولت و از محل خزانه عمومی) باید این عدم تعادل را جبران نماید.

در مرحله بعد، برای احراز مسئولیت مدنی دولت در شرایط جنگی، باید منشأ خسارات جنگی و قابلیت انتساب آن به نهادهای ارگان‌های دولتی به دقت مورد بررسی و کالبدشکافی قرار گیرد. خسارات مالی و جانی در زمان مخاصمات مسلحانه اصولاً از سه منشأ عمده نشأت می‌گیرند که هر یک نیازمند تحلیل حقوقی مجزایی است. نخست، خساراتی است که ناشی از عملیات مستقیم نیروهای مسلح خودی می‌باشد. در جریان دفاع مشروع و عملیات تاکتیکی، نیروهای نظامی ممکن است برای جلوگیری از پیشروی دشمن، ایجاد موانع استراتژیک، یا ایجاد خطوط آتش، ناگزیر از تخریب پل‌ها، جاده‌ها، مزارع، باغات، زیرساخت‌های مواصلاتی یا اماکن خصوصی شهروندان شوند. اگرچه این اقدامات از مصادیق بارز و غیرقابل انکار اعمال حاکمیتی و دفاعی است و قانوناً برای حفظ تمامیت ارضی ضرورت دارد، اما بر مبنای دکترین توزیع عادلانه خطرات، نظریه دارا شدن

واکاوی دقیق ماهیت اقدامات دولتی، منشأ ورود خسارت و احراز رابطه سببیت میان فعل دولت و زیان وارده به شهروندان می‌باشد. در سیر تطور تاریخی حقوق عمومی، رویکرد نظام‌های حقوقی نسبت به مسئولیت دولت دستخوش تغییرات بنیادینی شده است. در گذشته‌های دور، دکترین مصونیت مطلق دولت (برگرفته از اندیشه پادشاه هرگز خطا نمی‌کند) حاکم بود و دولت‌ها هیچ‌گونه الزامی به جبران خسارات وارده به شهروندان، به ویژه در شرایط بحرانی نظیر جنگ، احساس نمی‌کردند. با این حال، با ظهور دولت‌های مدرن، پذیرش نظریه قرارداد اجتماعی و لزوم پاسخگویی حاکمیت، این مصونیت مطلق جای خود را به دکترین مسئولیت و لزوم جبران خسارت داد. در نظام حقوقی ایران، سنگ بنای تحلیل مسئولیت مدنی دولت، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ است. این ماده که تحت تأثیر حقوق اداری فرانسه تدوین شده است، با پذیرش تفکیک میان اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری، تلاش کرده است تا مرزی میان اقتدار عمومی و تعهدات مدنی دولت ترسیم نماید. بر اساس این ماده، اگر خسارت ناشی از اعمال حاکمیتی دولت باشد که برای تأمین منافع عمومی و بر طبق قانون انجام شده است، دولت الزامی به جبران خسارت ندارد (ویژه و عباسی، ۱۳۹۴: ۴۵).

در تبیین این تفکیک، حقوق‌دانان معتقدند اعمال تصدی‌گری، اقداماتی هستند که دولت همانند اشخاص خصوصی در عرصه حقوق خصوصی انجام می‌دهد؛ مانند خرید و فروش اموال، انعقاد قراردادهای پیمانکاری یا تصدی در امور تجاری. در این حوزه، دولت هیچ برتری نسبت به شهروندان ندارد و قواعد عمومی مسئولیت مدنی (نظیر قانون مدنی و قواعد تسبیب و اتلاف) به طور کامل بر آن حاکم است. در مقابل، اعمال حاکمیتی تجلی اقتدار عمومی دولت در اداره کشور است؛ اقداماتی که صرفاً در صلاحیت انحصاری حاکمیت بوده و با هدف حفظ نظم عمومی، امنیت ملی و منافع کلان جامعه صورت می‌گیرد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۱۱۸). با این حال، تشخیص و تفکیک عمل حاکمیتی از عمل تصدی‌گری، به ویژه در شرایط بحرانی و استثنایی جنگ، با چالش‌های جدی و تئوریک گسترده‌ای مواجه است. جنگ عالی‌ترین مظهر اعمال

سومین منشأ خسارت که ارتباط تنگاتنگی با وظایف نظارتی و مدیریتی حاکمیت دارد، کوتاهی دولت در اطلاع‌رسانی به موقع، هشداردهی مؤثر یا تخلیه مناطق پرخطر و در معرض حمله است. بر اساس قانون اساسی و میثاق‌های بین‌المللی حقوق بشر، حفظ جان و مال شهروندان از تکالیف اولیه و بنیادین دولت است. سازمان‌های اطلاعاتی و نظامی دولت موظفند با رصد تحرکات دشمن، پیش‌بینی‌های لازم را انجام دهند. عدم صدور هشدارهای لازم پیش از وقوع حملات قابل پیش‌بینی (نظیر به صدا درآوردن آژیر خطر با تأخیر ناموجه)، یا نقص جدی در لجستیک و مدیریت بحران برای تخلیه غیرنظامیان از مناطق عملیاتی، تقصیر اداری و نهادی محسوب می‌شود. در این موارد، نیازی به اثبات تقصیر شخصی یک کارمند خاص نیست، بلکه نقص در عملکرد سازمان و سیستم اداری (تقصیر گمنام) زمینه‌ساز انتساب مسئولیت جبران خسارات مالی و جانی به دولت می‌گردد (حسن‌وند، ۱۳۹۴: ۸۹). دولت به عنوان متولی اصلی نظم و امنیت، متعهد به فعل مثبت در جهت حفظ جان شهروندان است و ترک این فعل، موجب ضمان خواهد بود.

با اثبات ورود ضرر مسلم و انتساب آن به فعل یا ترک فعل دولت، وارد پیچیده‌ترین و مهم‌ترین رکن ایجاد مسئولیت مدنی می‌شویم؛ یعنی احراز «رابطه سببیت» [۳] میان فعل/ترک فعل دولت و زیان وارده. در دعاوی مسئولیت مدنی که علیه حاکمیت اقامه می‌شود، خوانده (در اینجا دولت و نهادهای تابعه) همواره در مقام دفاع تلاش می‌کند تا با استناد به عوامل خارجی و اسباب معاف‌کننده، زنجیره رابطه سببیت را قطع کرده و خود را از پرداخت خسارت مبرا سازد. یکی از مهم‌ترین و شایع‌ترین این عوامل دفاعی، استناد به «قوه قهریه» یا فورس ماژور [۴] است. در دکتترین حقوقی، قوه قهریه به حادثه‌ای اطلاق می‌شود که دارای سه ویژگی بنیادین باشد: غیرقابل پیش‌بینی بودن، غیرقابل دفع بودن، و خارجی بودن (یعنی از اراده و کنترل متعهد خارج باشد). وقوع چنین حادثه‌ای، اجرای تعهد یا جلوگیری از ورود خسارت را به لحاظ عقلی و مادی ناممکن می‌سازد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۵۱۲).

نمایندگان حقوقی دولت‌ها غالباً در محاکم داخلی و بین‌المللی استدلال

بلاجهت و به ویژه در فقه اسلامی بر اساس قاعده متقن «لاضرر و لاضرار فی الاسلام»، انتساب این تخریب‌های ارادی به دولت غیرقابل انکار است. حاکمیت نمی‌تواند به بهانه دفاع از کل کشور، دارایی یک فرد را نابود کند و او را به حال خود رها سازد؛ بلکه مکلف است پس از فروکش کردن بحران، خسارات مالکان را از محل بودجه عمومی و صندوق‌های جبران خسارت دولتی جبران نماید (هاشمی و رحمانی، ۱۳۹۲: ۵۸؛ محقق داماد و حسینی، ۱۴۰۰: ۴۱). این نوع جبران خسارت، در واقع نوعی استملاک پنهان یا سلب مالکیت به منظور منفعت عمومی تلقی می‌شود که مستلزم پرداخت غرامت عادلانه است.

دومین منشأ خسارت که بخش عمده‌ای از ویرانی‌های جنگ را شامل می‌شود، بمباران‌ها، موشک‌باران‌ها و حملات مستقیم نیروهای متخاصم به زیرساخت‌ها و شهرهاست. در این حالت، از نظر رابطه سببیت مادی، عامل مستقیم و مباشر ورود زیان، دولت دشمن است؛ اما این امر نافی مسئولیت تقصیری دولت متبوع زیان‌دیده در حوزه وظایف حاکمیتی وی، از جمله «پدافند غیرعامل» نیست. پدافند غیرعامل شامل مجموعه اقدامات غیرمسلحانه‌ای است که موجب افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری، ارتقای پایداری ملی و تسهیل مدیریت بحران در برابر تهدیدات و اقدامات نظامی دشمن می‌شود. قوانین متعددی دولت را مکلف به رعایت اصول پدافند غیرعامل در ساخت و سازها، مکان‌یابی صنایع حساس و ایمن‌سازی زیرساخت‌های شهری کرده است. اگر در جریان رسیدگی قضایی ثابت شود که دستگاه‌های دولتی در رعایت الزامات پدافند غیرعامل، مانند احداث پناهگاه‌های استاندارد، ایمن‌سازی تأسیسات خطرناک (نظیر پالایشگاه‌ها یا کارخانجات شیمیایی) مستقر در مجاورت مناطق مسکونی، یا استتار و اختفای مراکز حساس مرتکب تقصیر و کوتاهی شده‌اند، دولت به دلیل ترک فعل و قصور در انجام وظایف قانونی خود مقصر شناخته می‌شود. در اینجا تقصیر اداری [۲] محقق شده است و دولت به دلیل فراهم آوردن بستر آسیب‌پذیری، در برابر آسیب‌دیدگان و بازماندگان مسئولیت مدنی خواهد داشت (مشهدی و محمدی، ۱۳۹۵: ۱۱۴).

قواعد عمومی حقوق جزا، حالت ضرورت ممکن است عنصر قانونی جرم را زایل کرده و رافع مسئولیت کیفری عامل ورود زیان (نظیر فرمانده نظامی) باشد، اما در حوزه مسئولیت مدنی، اضطراب دولت به هیچ وجه مانع از لزوم جبران خسارت زیان دیده نمی شود. حقوق مدنی بر پایه جبران خسارت و بازگرداندن زیان دیده به وضعیت پیش از ورود ضرر بنا شده است. در فقه امامیه که منبع الهام بخش حقوق مدنی ایران است، قاعده فقهی مشهور «الاضطرار لایسقط الضمان» (حالت اضطرار، موجب اسقاط ضمان و مسئولیت مالی نمی شود) به روشنی و قاطعیت بر این موضوع تأکید دارد. این قاعده بیان می دارد که حالت ناچاری و ضرورت، تنها حکم تکلیفی (حرمت فعل) را برمی دارد، اما حکم وضعی (ضمان و لزوم جبران خسارت) همچنان به قوت خود باقی است (بجنوردی، ۱۳۷۷: ۱۲۵).

بنابراین، پیوند دادن مفهوم حقوقی اضطراب با مسئولیت مدنی دولت به این نتیجه منتهی می شود که حتی اگر تخریب اموال شهروندان توسط نیروهای نظامی در نهایت ضرورت، با حسن نیت کامل و منحصرأ برای جلوگیری از تسلط دشمن متجاوز صورت گرفته باشد، این اضطراب صرفاً مشروعیت و قانونی بودن عمل را در لحظه وقوع توجیه می کند. به عبارت دیگر، فرمانده نظامی مرتکب جرم تخریب اموال نشده است؛ اما این مشروعیت، تعهد مدنی حاکمیت و دولت به بازسازی دارایی های از دست رفته و جبران کامل خسارات مالی را پس از خاتمه درگیری ها و رفع حالت بحرانی مرتفع نمی سازد (بادینی و نوری، ۱۳۹۱: ۶۴؛ یزدانیان، ۱۳۹۶: ۱۷۸). دولت باید از طریق وضع قوانین خاص حمایتی، تأسیس بنیادهای جبران خسارت جنگی و تخصیص بودجه های بازسازی، خساراتی را که شهروندان به نیابت از کل جامعه متحمل شده اند، جبران نماید تا اصل برابری در تحمل بارهای عمومی رعایت گردد.

در نتیجه گیری نهایی از مباحث مطروحه می توان اذعان داشت که ساختار مسئولیت مدنی دولت در زمان مخاصمات مسلحانه، در حال گذار از رویکردهای سنتی مبتنی بر مصونیت، به سمت رویکردهای مدرن مبتنی بر پاسخگویی و همبستگی اجتماعی است. اگرچه استناد به اعمال حاکمیتی و دکترین فورس ماژور همچنان ابزارهای قدرتمندی در دست

می کنند که جنگ و حملات غیرمترقبه دشمن، مصداق بارز و قطعی قوه قهریه است و از آنجا که دفع ماشین جنگی دشمن خارج از توانایی متعارف دولت در آن لحظه خاص بوده، لذا این امر به عنوان یک علت خارجی، رافع مسئولیت مدنی آن هاست (نهرینی و کریمی، ۱۳۹۳: ۹۲). با این وجود، حقوق دانان و رویه قضایی مدرن معتقدند که پدیده جنگ همواره و به طور مطلق قوه قهریه محسوب نمی شود و پذیرش این دفاع مستلزم بررسی موردی [۵] است. در جهان امروز و با توجه به پیشرفت تکنولوژی های اطلاعاتی و نظامی، مخاصمات به ندرت به صورت کاملاً ناگهانی رخ می دهند. اگر وقوع مخاصمه به دلیل تنش های سیاسی قبلی، تحرکات مرزی و هشدارهای دیپلماتیک قابل پیش بینی بوده و یا دولت از نظر امکانات نظامی، توانایی دفع حملات را با اتخاذ تدابیر پیشگیرانه داشته اما در استفاده از آن ها اهمال ورزیده است، شروط فورس ماژور محقق نگردیده است. در نتیجه، استناد به قوه قهریه برای فرار از مسئولیت به دلیل مفقود بودن شرط «غیرقابل پیش بینی بودن» یا «غیرقابل دفع بودن»، در محاکم دادگستری مسموع نخواهد بود (داراب پور و همکاران، ۱۳۹۶: ۸۸).

علاوه بر نهاد قوه قهریه، حالت «ضرورت» و «اضطرار» [۶] نیز به عنوان عاملی تأثیرگذار، تعدیل کننده یا رافع مسئولیت به کرات از سوی دولت ها مورد استناد قرار می گیرد. در شرایط ملتهب جنگی، دولت در وضعیت اضطراب حاد قرار دارد و ماشین تصمیم گیری حاکمیت برای حفظ «منفعت اهم» که همانا امنیت ملی، بقای کشور و حفظ تمامیت ارضی است، ممکن است ناگزیر از قربانی کردن «منفعت مهم» که شامل اموال خصوصی، آزادی های فردی و حقوق مالکانه شهروندان است، بشود. به عنوان مثال، تصرف اراضی کشاورزی برای احداث خاکریز دفاعی یا مصادره موقت خودروهای شخصی برای انتقال مجروحین جنگی، اقداماتی است که در شرایط عادی نقض فاحش حقوق مالکانه محسوب می شود، اما در زمان جنگ به دلیل وضعیت اضطراب توجیه می گردد.

از منظر تحلیل حقوقی، باید میان آثار اضطراب در حقوق کیفری و حقوق مدنی تفکیک قائل شد. اگرچه بر اساس ماده ۵۵ قانون مجازات اسلامی و

بازسازی مناطق جنگ‌زده» یکی از مهم‌ترین سازوکارهای اجرایی بود که با هدف متمرکزسازی تلاش‌ها برای جبران خسارات مالی، زیرساختی و مسکونی شهروندان تأسیس شد. این ستاد با تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مختلف، تلاش کرد تا خسارات مستقیم وارد به اموال غیرنقل، کشاورزی و صنایع را ارزیابی و تا حد امکان جبران نماید که نشان می‌دهد دولت در آن مقطع، جبران خسارت را نوعی تعهد عمومی و حاکمیتی تلقی می‌کرد. با این حال، به دلیل فقدان یک قانون جامع و دائمی برای جبران خسارات جنگی، امروزه بخش عمده‌ای از سازوکارهای جبران از طریق قوانین بودجه سالانه سنواتی عملیاتی می‌شود. دولت با گنجاندن ردیف‌های بودجه‌ای خاص، اعتباراتی را تخصیص می‌دهد؛ اما وابستگی جبران خسارت به قوانین بودجه این چالش را به همراه دارد که تضمین حقوق زیان‌دیدگان به وضعیت درآمدی دولت و اراده سیاسی قانون‌گذار در هر سال گره می‌خورد.

در خصوص شیوه‌های جبران خسارت، مطلوب‌ترین و در عین حال دشوارترین شیوه، اعاده وضع به حالت سابق یا جبران عینی است. در این روش، دولت رأساً یا از طریق پیمانکاران، اقدام به بازسازی منازل مسکونی تخریب‌شده و احیای زیرساخت‌ها می‌کند که مانع از مهاجرت و تخلیه مناطق استراتژیک می‌شود. در مواردی که جبران عینی امکان‌پذیر نباشد، پرداخت غرامت نقدی جایگزین آن می‌شود. دولت با ارجاع امر به کارشناسان رسمی یا هیئت‌های ارزیاب ویژه، تقویم ریالی خسارات را انجام داده و معادل آن را پرداخت می‌کند؛ هرچند در شرایط اقتصاد تورمی، کاهش ارزش پول ملی اغلب منجر به عدم جبران کامل ضرر می‌شود. از آنجا که دولت‌ها همواره قادر به جبران مستقیم و کامل تمامی خسارات نیستند، استفاده از روش‌های جبران غیرمستقیم مانند اعطای وام‌های بلندمدت با کارمزد پایین، بخشودگی جرایم بانکی، معافیت‌های مالیاتی و گمرکی برای صنایع مناطق جنگ‌زده، و تخصیص سهمیه‌های خاص به عنوان سازوکارهای حمایتی جایگزین اتخاذ می‌گردد.

از منظر قضایی، پیگیری دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت در خصوص خسارات جنگی با پیچیدگی‌های متعددی مواجه است. یکی از

دولت‌ها برای دفاع از خود در محاکم محسوب می‌شوند، اما مفاهیم مترقی نظیر تقصیر نهادی در عدم رعایت پدافند غیرعامل، ضعف در مدیریت بحران و اطلاع‌رسانی، و همچنین تمسک به قواعد متقن فقهی نظیر «لاضرر» و «عدم مسقط بودن اضطراب نسبت به ضمان»، مسیرهای حقوقی همواری را برای احقاق حق زیان‌دیدگان جنگی فراهم آورده‌اند. توسعه این مفاهیم حقوقی، نه تنها موجب تضعیف اقتدار دولت در زمان جنگ نمی‌گردد، بلکه با ایجاد اطمینان خاطر در میان شهروندان نسبت به جبران خساراتشان، همبستگی ملی و اعتماد عمومی به حاکمیت را در زمان بحران‌های امنیتی تقویت می‌نماید. تدوین قوانین جامع و صریح در خصوص نحوه تقویم و جبران خسارات جنگی، می‌تواند به رفع ابهامات موجود در رویه قضایی و تحقق کامل عدالت ترمیمی کمک شایانی نماید. ۳- سازوکارهای جبران خسارت و چالش‌های قانونی در نظام حقوقی ایران نظام حقوقی ایران برای جبران خسارات مالی ناشی از جنگ، مجموعه‌ای از مراجع و مقررات را پیش‌بینی کرده است که در سطوح مختلف قانون اساسی و قوانین عادی قابل بررسی است. قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین سند حقوقی کشور، مبانی مستحکمی برای صیانت از حقوق مالی شهروندان بنا نهاده است. اصل ۲۲ به صراحت تعرض به جان، مال و حقوق اشخاص را مصون از تعرض می‌داند، مگر در مواردی که قانون تجویز کند. این مصونیت ایجاب می‌کند که در صورت ورود خسارت در اثر جنگ، دولت در راستای اعاده وضع به حالت سابق تلاش نماید. اصل ۴۰ (قاعده لاضرر) نیز تأکید می‌کند که هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر قرار دهد؛ این اصل حتی در خصوص اعمال حاکمیتی دولت در زمان جنگ نیز به عنوان یک ترمز حقوقی عمل کرده و لزوم جبران خسارت را توجیه می‌کند. همچنین اصل ۲۹، برخورداری از تأمین اجتماعی در برابر سوانح و حوادث را حق همگانی دانسته و دولت را مکلف به حمایت از آسیب‌دیدگان می‌کند که جنگ و پیامدهای آن از بارزترین مصادیق این حوادث است.

در کنار مبانی قانون اساسی، تجربه عملی و تقنینی جنگ هشت ساله ایران و عراق رویه قابل توجهی را ایجاد کرد. تشکیل «ستاد نوسازی و

نمی‌تواند و نباید به سپری نفوذناپذیر برای تضییع حقوق مالی شهروندان و فرار از پاسخگویی تبدیل شود. یافته‌های این پژوهش به وضوح نشان می‌دهد که بر اساس اصول بنیادین فقه اسلامی، از جمله قاعده «لاضرر و لاضرار فی الاسلام»، قاعده «احترام مال مسلمان»، قاعده «تسبیب» و قاعده «ضمان ید»، هیچ‌گونه ضرر جبران‌نشده‌ای در نظام حقوقی اسلام پذیرفته نیست. این قواعد، تفاوتی میان شخص حقیقی و دولت قائل نبوده و حاکمیت نیز در صورت ورود خسارت به اموال شهروندان، ملزم به جبران آن است. از منظر حقوقی مدرن نیز، مبنای اصلی پذیرش مسئولیت دولت در جنگ، صرفاً بر پایه نظریه تقصیر استوار نیست، بلکه نظریه «برابری شهروندان در تحمل بارهای عمومی» قوی‌ترین و منطقی‌ترین پایه برای الزام دولت به جبران خسارت به شمار می‌رود. بر اساس این نظریه، دفاع از تمامیت ارضی و امنیت ملی یک وظیفه همگانی است و هزینه‌های ناشی از آن، از جمله تخریب اموال شهروندان مرزنشین یا ساکن مناطق استراتژیک، نباید صرفاً بر دوش گروهی خاص تحمیل شود. عدالت اقتضا می‌کند که این بار سنگین از طریق بودجه عمومی و توسط کل جامعه سرشکن شود.

تحلیل ارکان مسئولیت مدنی در فضای جنگ نشان داد که منشأ خسارات جنگی را می‌توان به سه دسته اصلی تقسیم کرد که هر یک بار حقوقی خاص خود را دارد. نخست، خساراتی که مستقیماً توسط نیروهای مسلح خودی و به منظور ایجاد مانع بر سر راه پیشروی دشمن یا اهداف تاکتیکی وارد می‌شود؛ مانند تخریب پل‌ها، جاده‌ها یا اراضی کشاورزی. در این موارد، اقدام دولت اگرچه کاملاً مشروع، قانونی و مبتنی بر ضرورت دفاعی است، اما این ضرورت تنها وصف مجرمانه را زایل می‌کند و مانع از تحقق ضمان مدنی نمی‌شود. در واقع، این اقدامات نوعی «استملاک پنهان» یا فدا کردن مال یک شخص برای حفظ منافع کلان جامعه است که به طور قطع موجب حق مطالبه غرامت برای زیان‌دیده خواهد بود. دسته دوم، خسارات ناشی از حملات مستقیم دشمن است. اگرچه در نگاه اول، عامل مستقیم ورود زیان یک نیروی خارجی است و دولت نقشی در آن ندارد، اما مسئولیت دولت در اینجا می‌تواند بر مبنای تقصیر نهادی و ترک فعل

چالش‌برانگیزترین مباحث، تعیین مرجع صالح برای رسیدگی است. بر اساس قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه نهادها دولتی، منوط به احراز وقوع تخلف در دیوان است. بنابراین، زیان‌دیده باید ابتدا تقصیر یا تخلف را در دیوان ثابت کند و سپس برای مطالبه رقم خسارت به محاکم عمومی حقوقی مراجعه نماید که این فرآیند دو مرحله‌ای و طولانی، دسترسی به عدالت را دشوار می‌سازد. علاوه بر این، در فضای پراشتهاب جنگ، جمع‌آوری ادله اثبات دعوی بسیار دشوار است و دادگاه‌ها در احراز رابطه سببیت میان فعل یا ترک فعل دولت و خسارت وارده با ابهامات جدی مواجه می‌شوند؛ زیرا تداخل اسباب (حمله دشمن، اقدامات دفاعی، حوادث قهری) به وفور رخ می‌دهد. تخریب کامل محل و از بین رفتن مستندات نیز کارشناسی دقیق را با چالش روبرو کرده و محاکم را ناگزیر از توسل به امارات قضایی و کارشناسی‌های تخمینی می‌سازد که روند احقاق حق را با کندی همراه می‌کند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

بررسی دقیق و همه‌جانبه مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات مالی ناشی از جنگ در نظام حقوقی ایران، بیانگر گذار تدریجی اندیشه‌های حقوقی از رویکرد مصونیت مطلق حاکمیت به سمت پذیرش مسئولیت و لزوم جبران خسارت است. جنگ به عنوان یکی از پیچیده‌ترین و مخرب‌ترین پدیده‌های بشری، همواره عالی‌ترین مظهر اعمال حاکمیت تلقی شده و در نگاه سنتی، اقدامات دولت در زمان مخاصمات مسلحانه، به دلیل ماهیت دفاعی و ارتباط با منافع کلان ملی، از شمول قواعد معمول مسئولیت مدنی خارج دانسته می‌شد. با این حال، تحلیل مبانی فقهی و حقوقی نشان می‌دهد که حاکمیتی بودن اعمال دولت در زمان جنگ،

جبران اعم از خسارات مستقیم و غیرمستقیم، خسارات وارد به اموال منقول و غیرمنقول، و نحوه تقویم و ارزیابی آن‌ها باشد. همچنین، در این قانون باید یک مرجع شبه قضایی یا یک کمیسیون ملی دائمی و مستقل پیش‌بینی شود که رسیدگی به ادعاهای خسارت ناشی از جنگ و بحران‌های ملی را با سرعتی بیشتر و تشریفاتی کمتر از محاکم دادگستری انجام دهد. این مرجع باید متشکل از قضات دیوان عالی، کارشناسان نظامی، متخصصان پدافند غیرعامل و ارزیابان مالی باشد تا بتواند با درک صحیح از شرایط اضطراری جنگ، رابطه سببیت و میزان تقصیر یا عدم تقصیر دستگاه‌های اجرایی را به درستی احراز کند. تصویب چنین قانونی، نه تنها به پراکندگی و ابهام در رویه قضایی پایان می‌دهد، بلکه با ایجاد یک رویه شفاف و قابل پیش‌بینی، اعتماد عمومی را به حاکمیت افزایش داده و به شهروندان اطمینان می‌دهد که در زمان وقوع بحران، چتر حمایتی قانون همواره بر سر آن‌ها گسترده است. این قانون همچنین باید دولت را مکلف کند که ردیف بودجه‌ای اضطراری دائمی برای این منظور در نظر بگیرد تا فرآیند بازسازی و جبران خسارت معطل پیچ و خم‌های تصویب بودجه سالانه نماند.

دومین پیشنهاد کلیدی برای ساماندهی به این وضعیت، ایجاد نهادها و صندوق‌های بیمه اجباری ویژه خسارات جنگی و بحران‌های ملی است. یکی از بزرگترین چالش‌های عملی در مسیر پذیرش مسئولیت مطلق دولت در زمان جنگ، بار مالی بسیار سنگین و کمرشکن آن است. تخریب گسترده زیرساخت‌ها، کارخانجات، اراضی کشاورزی و مناطق مسکونی، ارقامی نجومی از خسارت را به همراه دارد که هیچ دولتی، حتی قدرتمندترین اقتصادهای جهان، به تنهایی و صرفاً از طریق منابع عمومی قادر به جبران فوری و کامل آن‌ها نیست. در اینجا، استفاده از ظرفیت‌های صنعت بیمه و مکانیزم‌های توزیع خطر، منطقی‌ترین راهکار اقتصادی و حقوقی است. دولت باید با مشارکت شرکت‌های بیمه اتکایی داخلی و خارجی، صندوق ملی بیمه حوادث ویژه و جنگ را تأسیس نماید. در این الگو، می‌توان پرداخت حق بیمه مختصری را به عنوان عوارض امنیت ملی بر روی قبوض خدماتی، عوارض شهرداری یا مالیات‌های سالانه وضع کرد

سازمانی مطرح شود. وظیفه ذاتی دولت، تأمین امنیت و اتخاذ تدابیر پدافند غیرعامل است. چنانچه اثبات شود که خسارت وارده ناشی از قصور دولت در استقرار سیستم‌های هشداردهنده، عدم ساخت پناهگاه‌های مقاوم، عدم رعایت استانداردهای ایمنی در تأسیسات حساس، یا جانمایی اشتباه پایگاه‌های نظامی در میان بافت مسکونی بوده است، رابطه سببیت میان ترک فعل دولت و خسارت وارده برقرار شده و دولت ملزم به پاسخگویی است. دسته سوم، خسارات ناشی از کوتاهی در اطلاع‌رسانی، هشدار به موقع و تخلیه مناطق پرخطر است که این موارد نیز مصداق بارز تقصیر اداری محسوب می‌شوند. با وجود این مبانی مستحکم، زبان دیدگان در عمل با موانع ساختاری و دادرسی متعددی روبرو هستند. نظام حقوقی فعلی ایران فاقد یک سازوکار دادرسی منسجم برای این دعاوی است و الزام به مراجعه ابتدایی به دیوان عدالت اداری برای احراز تقصیر نهادهای نظامی و امنیتی، و سپس مراجعه به محاکم عمومی برای مطالبه خسارت، مسیری بسیار فرسایشی و نامطمئن است. همچنین، وابستگی جبران این خسارات به اراده سیاسی دولت‌ها و قوانین بودجه سنواتی، حقوق حقه آسیب‌دیدگان را متزلزل ساخته است.

با عنایت به این یافته‌ها و در راستای رفع خلأهای قانونی و نهادی موجود، و به منظور حمایت مؤثر از حقوق مالی شهروندان در زمان مخاصمات مسلحانه و بحران‌های ملی، ضروری است که قانون‌گذار و سیاست‌گذاران کلان کشور رویکردی پیشگیرانه و نظام‌مند اتخاذ نمایند. نخستین و مهم‌ترین پیشنهاد در این زمینه، تدوین و تصویب «قانون جامع مسئولیت مدنی دولت در بحران‌های ملی و جنگ» است. در حال حاضر، مقررات مربوط به جبران خسارات جنگی در ایران به شدت پراکنده، مقطعی و وابسته به شرایط زمانی خاص هستند. تجربه جنگ هشت ساله نشان داد که اتکا به ستادهای موقت، آیین‌نامه‌های اجرایی زودگذر و ردیف‌های بودجه‌ای سالانه، نمی‌تواند پاسخی قطعی و عادلانه به نیازهای حقوقی زبان‌دیدگان بدهد. یک قانون جامع باید به صراحت و روشنی، دایره شمول تعهدات دولت در زمان جنگ را تعریف کرده و مرزهای مسئولیت را مشخص نماید. این قانون باید شامل تعاریف دقیقی از انواع خسارات قابل

خسارات با تدبیر و برنامه‌ریزی صحیح، قابل دفع یا حداقل قابل تقلیل باشند. قوانین باید به روشنی مشخص کنند که استناد دولت به دفاع فورس مازور، تنها در صورتی مسموع است که دستگاه‌های اجرایی، نظامی و امنیتی ثابت کنند تمامی الزامات و استانداردهای قانونی مربوط به پدافند غیرعامل، ایمن‌سازی زیرساخت‌ها، آموزش عمومی و مدیریت بحران را به طور کامل رعایت کرده‌اند. در واقع، باید میان اصل وقوع جنگ به عنوان یک پدیده خارجی، و آثار و پیامدهای آن که کاملاً وابسته به نحوه مدیریت حاکمیت است، تفکیک قائل شد. اگر دشمن تأسیساتی را هدف قرار دهد، حمله منتسب به دشمن است، اما اگر آن تأسیسات بر خلاف مقررات، فاقد دیوارهای محافظ یا سیستم‌های اطفای حریق استاندارد بوده و همین امر موجب گسترش آتش‌سوزی و سرایت خسارت به املاک مجاور شده باشد، این بخش از خسارت دیگر مصداق فورس مازور نیست، بلکه نتیجه مستقیم تقصیر حاکمیت در انجام تکالیف ذاتی خود است. شفاف‌سازی این مرز باریک در متون قانونی، به قضات محاکم اجازه می‌دهد تا با دیدی بازتر و جسارت بیشتر، عملکرد نهادهای دولتی را در زمان جنگ مورد پایش قرار داده و اجازه ندهند که عنوان کلی «جنگ»، پوششی برای توجیه ناکارآمدی‌ها، قصورها و ترک فعل‌های سازمانی قرار گیرد. اجرای این سه پیشنهاد اساسی، نظام حقوقی ایران را از یک رویکرد منفعلانه و مبتنی بر رفع مسئولیت، به نظامی پیشرو، پاسخگو و حامی حقوق بنیادین شهروندان در مواجهه با بحران‌های ویرانگر ارتقا خواهد داد.

تا در زمان صلح، منابع مالی عظیمی در این صندوق انباشته شود. همچنین، صنایع استراتژیک، پالایشگاه‌ها، کارخانجات بزرگ و مالکان املاک واقع در نقاط حساس مرزی و نظامی باید موظف به تهیه بیمه‌نامه‌های اجباری در برابر خطرات ناشی از جنگ و اقدامات تروریستی شوند. در این سازوکار، دولت نیز به عنوان حامی اصلی، بخشی از حق بیمه اقشار آسیب‌پذیر را تقبل کرده و به عنوان ضامن نهایی صندوق عمل می‌کند. مزیت بزرگ این طرح آن است که در زمان وقوع جنگ، صندوق بیمه بلافاصله و بر اساس قراردادهای مشخص، اقدام به ارزیابی خسارت و پرداخت غرامت می‌کند و نیازی به طی کردن مسیرهای طولانی اثبات تقصیر دولت در محاکم قضایی نیست. این روش، تجلی عینی نظریه «توزیع عادلانه خطرات عمومی» است و تضمین می‌کند که اقتصاد ملی در پی یک شوک ویرانگر مانند جنگ، سریع‌تر بازیابی شده و زیان‌دیدگان برای سال‌های متمادی در انتظار دریافت غرامت باقی نمانند. ایجاد این زیرساخت بیمه‌ای، در واقع نوعی پدافند غیرعامل اقتصادی است که تاب‌آوری جامعه را در برابر تهدیدات خارجی به شدت افزایش می‌دهد.

سومین و یکی از بنیادی‌ترین پیشنهادات حقوقی در این زمینه، شفاف‌سازی مرز دقیق میان مفهوم «فورس مازور» (قوه قهریه) و «تکالیف حاکمیتی» در قوانین موضوعه و رویه قضایی است. در نظام حقوقی ایران و در رویه بسیاری از دادگاه‌ها، تمایل شدیدی وجود دارد که جنگ را به طور مطلق و پیش‌فرض، مصداق بارز قوه قهریه تلقی کنند. این نگاه سنتی، به راحتی به نهادهای دولتی اجازه می‌دهد تا با استناد به ویژگی‌های سه‌گانه فورس مازور (خارجی بودن، غیرقابل پیش‌بینی بودن و غیرقابل دفع بودن)، از زیر بار هرگونه مسئولیت مدنی شانه خالی کنند. قانون‌گذار باید با اصلاح موادی از قانون مدنی و قانون مسئولیت مدنی، و یا از طریق صدور آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور، این دکترین را تعدیل کرده و مشخص نماید که جنگ در دوران معاصر، همیشه و در همه ابعاد یک حادثه غیرقابل پیش‌بینی یا غیرقابل دفع نیست. پیشرفت تکنولوژی، سامانه‌های راداری، سیستم‌های اطلاعاتی و الزامات پدافند غیرعامل، موجب شده است که بسیاری از حملات قابل پیش‌بینی و بسیاری از

[۱] – (Equality of citizens before public burdens)

[۲] – (Faute de service)

[۳] – (Causation)

[۴] – (Force Majeure)

[۵] – (Case-by-case analysis)

[۶] – (State of Necessity / Emergency)

منابع

بدون تقصیر دولت در جبران خسارات استثنایی و غیرمعارف. دوفصلنامه حقوق تطبیقی.

(۱۷) قاسم‌زاده، سید مرتضی. (۱۳۹۸). مبانی مسئولیت مدنی. تهران: نشر میزان.

(۱۸) قاضی شریعتمداری، ابوالفضل. (۱۳۸۵). حقوق عمومی و مسئولیت دولت. تهران: دانشگاه تهران.

(۱۹) محقق داماد، سید مصطفی. (۱۴۰۱). قواعد فقه: بخش مدنی. تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.

(۲۰) محقق داماد، سید مصطفی و حسینی، علی. (۱۴۰۰). مبانی فقهی و حقوقی جبران خسارت ناشی از اقدامات دفاعی و نظامی دولت. فصلنامه پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی.

(۲۱) مشهدی، علی و محمدی، فاطمه. (۱۳۹۵). نقش پدافند غیرعامل در تقلیل خسارات و بررسی مسئولیت مدنی دولت در قبال قصور در آن. فصلنامه امنیت ملی.

(۲۲) مکارم شیرازی، ناصر. (۱۳۸۶). القواعد الفقهیه. قم: مدرسه الامام علی بن ابی طالب (ع).

(۲۳) موسوی خمینی، سید روح‌الله. (۱۳۷۹). تحریر الوسیله. قم: موسسه مطبوعات دارالعلم.

(۲۴) نهرینی، فریدون. (۱۳۹۸). مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها. تهران: کتابخانه گنج دانش.

(۲۵) نهرینی، فریدون و کریمی، محمد. (۱۳۹۳). چالش‌های دادرسی و رویه قضایی ایران در دعاوی مطالبه خسارت از دولت ناشی از حوادث قهریه و جنگ. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی.

(۲۶) هاشمی، سید محمد. (۱۳۹۹). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. تهران: نشر میزان.

(۲۷) هاشمی، سید محمد و رحمانی، رضا. (۱۳۹۲). مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات وارده به اشخاص ثالث در عملیات نظامی. مجله حقوق نظامی.

(۲۸) هداوند، مهدی و مشهدی، علی. (۱۳۸۹). حقوق اداری تطبیقی. تهران: انتشارات سمت.

(۲۹) ویژه، محمدرضا و عباسی، محمود. (۱۳۹۴). تحلیل حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال اعمال حاکمیت با تاکید بر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی.

(۱) امامی، سید حسن. (۱۳۹۰). حقوق مدنی (جلد اول). تهران: انتشارات اسلامی.

(۲) انصاری، ولی‌الله. (۱۳۹۷). کلیات حقوق اداری. تهران: نشر میزان.

(۳) بادینی، حسن. (۱۳۸۴). فلسفه مسئولیت مدنی. تهران: شرکت سهامی انتشار.

(۴) بادینی، حسن و نوری، احمد. (۱۳۹۱). بررسی قاعده لاضرر و اتلاف در توجیه مسئولیت مدنی دولت در شرایط اضطرار. مجله فقه و مبانی حقوق اسلامی.

(۵) باریک‌لو، علیرضا. (۱۳۹۶). مسئولیت مدنی. تهران: نشر میزان.

(۶) بجنوردی، سید محمدحسن. (۱۳۷۷). القواعد الفقهیه. قم: نشر الهادی.

(۷) جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۸۸). ترمینولوژی حقوق. تهران: کتابخانه گنج دانش.

(۸) حسن‌وند، محمد. (۱۳۹۴). مسئولیت مدنی دولت (با نگاهی به رویه قضایی). تهران: انتشارات جنگل.

(۹) داراب‌پور، مهرباب. (۱۳۹۳). مسئولیت مدنی ناشی از اعمال حاکمیت. تهران: انتشارات مجد.

(۱۰) داراب‌پور، مهرباب، و همکاران. (۱۳۹۶). تأثیر قوه قهریه (فارس ماژور) بر مسئولیت مدنی دولت در شرایط بحران و جنگ. مجله تحقیقات حقوقی.

(۱۱) رستمی، ولی و جلالی، محمد. (۱۳۹۸). مسئولیت دولت بر مبنای اصل برابری شهروندان در تحمل بارهای عمومی. فصلنامه حقوق عمومی.

(۱۲) ره‌پیک، حسن. (۱۳۹۹). حقوق مسئولیت مدنی و جبران‌ها. تهران: انتشارات خرسندی.

(۱۳) شیروی، عبدالحسین و رضایی، حسن. (۱۳۹۷). جبران خسارت قربانیان و آسیب‌دیدگان جنگ در نظام حقوقی ایران و حقوق بین‌الملل. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی.

(۱۴) طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۹۹). حقوق اداری. تهران: انتشارات سمت.

(۱۵) غمامی، مجید. (۱۳۹۵). مسئولیت مدنی دولت در برابر شهروندان. تهران: انتشارات مجد.

(۱۶) غمامی، مجید و عزیزی، سعید. (۱۳۹۹). مطالعه تطبیقی مسئولیت

مجله حقوقی دادگستری.

(۳۰) یزدانیان، علیرضا. (۱۳۹۶). قواعد عمومی مسئولیت مدنی. تهران:

نشر میزان.