

## نظریهٔ مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی

دکتر مصطفی السان

استادیار گروه حقوق دانشگاه تربیت معلم آذربایجان : Email: [mostafaelsan@yahoo.com](mailto:mostafaelsan@yahoo.com)

تاریخ دریافت مقاله: ۸۵/۱۲/۱۱ تاریخ پذیرش نهایی: ۸۶/۴/۲۰

### چکیده

هدف از این مقاله، درگیر ساختن مفاهیم حقوق مسئولیت با بعیدترین عنوان قابل تصور، یعنی حوادث طبیعی است. این اقدام از یک سو ناشی از تحول مبانی حقوقی و از سوی دیگر برگرفته از واقعیت تغییر نگرش جهانی نسبت به چنین حوادثی است. تحلیل موضوع نیازمند بررسی ماهیت مسئولیت و نحوه ارتباط آن با دولت‌هاست که در این زمینه ناگزیر به پرداختن تئوری رفاه و ریشه فلسفی موضوع ناگزیر خواهیم بود. در پایان اثبات خواهد شد که چگونه می‌توان با درگیر ساختن دولت به مفهوم عام در امر پیش‌بینی، پیشگیری و بازدارندگی از ایجاد، تأثیر یا تشدید آثار حوادث طبیعی به عالی‌ترین سطح امنیت جانی و مالی برای همگان در مقابل این حوادث دست یافت. خواهیم دید که نظریه باید با وضع قوانین و مقرراتی تکمیل شود که مسئولیت کیفری و مدنی را سرانجام به خاطیان واقعی اشخاص حقیقی یا حقوقی تحمیل می‌کند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، دیدگاه‌های حقوقی، حقوق بشر، تئوری دولت مسئول و نظریه رفاه اجتماعی

### مقدمه و طرح مسئله

اندیشه «دولت رفاه»، حتی اگر به طور کامل در برخی از کشورها مورد عمل و مبنای برنامه‌ریزی قرار گرفته باشد، هنوز هم به عنوان نظریه و آرمانی در دنیای رو به تحول به شمار می‌آید، زیرا به طور کامل جامعه عمل‌نپوشیده و برخی از جنبه‌های آن از حیث نظری و عملیاتی محل اختلاف و بحث است. «نظریه مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی» آغاز راهی بلند برای تأمین سطح مشخصی از «امنیت» و «آسایش» در درازای زندگی و مصایبی است که صرفاً به دلیل حوادث و بلایای طبیعی وارد می‌شوند. در این دیدگاه، ابتدا اثر وضعیت ایجاد شده با مبنای «متعارف» سنجیده می‌شود و در صورتی که با آن منطبق نباشد، تعهد صد در صد دولت را به جبران تمامی خسارات در پی خواهد داشت. قابل ذکر است که مبنای متعارف، «معیار جهانی» و «نسبتاً نوین» است که سایر کشورها به عنوان رویه علمی و اجرایی خویش برای دفع یا کاهش اثر بلایای طبیعی در پیش گرفته‌اند. بنابراین اگر زلزله‌ای با درجه و مقیاس معین در کشور (الف) منجر به خسارت نمی‌شود، علی‌الاصول نباید در کشور (ب) که شرایط اصلاح و ترمیم را (خواه در مدتی کوتاه یا به صورت تدریجی) در اختیار دارد، منجر به خسارت شود. در صورت بروز حادثه و وقوع خسارت، دولت (ب) به دلیل «سهل‌انگاری» و «مبالات در امور شهروندان» مسئول جبران خسارات وارده خواهد بود.

این ایده با پاره‌ای اشکالات روبه‌رو می‌شود: در پاسخ مبتنی بر «نفی» بر این ایرادات باید گفت: اولاً، تمام ایده‌ها، زمانی دست‌نیافتنی و گاه «خیال‌بافی» به نظر می‌رسیده‌اند، حال آنکه به ویژه در مسائل اجتماعی، تحولات تدریجی و فشار جامعه، درستی و عملی بودن آنها را اثبات کرده است. ایراد دوم این است که بر فرض آنکه اندیشه مذکور بدو پذیرفته شود، ایجاد «رابطه سببیت» به عنوان عمده‌ترین رکن مسئولیت مدنی بین حادثه طبیعی و دولت، مطلقاً منتفی است؛ بنابراین «دولت» را نمی‌توان مسئول حادثه‌ای دانست که آن را ایجاد نکرده و امکانات پیشگیری از آن را - به هنگام وقوع - در اختیار نداشته است. به علاوه، تحمیل این تعهد به دولت در قبال تمام حوادث طبیعی که تقریباً شبانه‌روز در اقصی نقاط دنیا واقع می‌شوند به لحاظ عقلی و منطقی ممتنع بوده و صرفاً نوعی «ذهنیت غیر قابل اجرا» به شمار می‌آید.

اجمالاً باید تذکر داد که اگر حوادث طبیعی در طول زمان تغییر پیدا نکرده و حتی نسبت به گذشته‌ای دور تعدیل شده‌اند، ساختارها دچار تحول شده، علم و دانش در تمام زمینه‌ها پیشرفت کرده، نظریه‌های نوین برای رفاه و ایمنی به منصفه ظهور رسیده و نهایتاً بر تعهدات دولت‌ها افزوده شده است. به علاوه، چنانچه تحلیل خواهد شد، دولت در عمل مسئولیت خود را با کسانی که متولی جلوگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی را به آنها واگذار می‌کند، تقسیم خواهد کرد و البته در پاره‌ای موارد به دلایلی که بر خواهیم شمرد، مسئول نخواهد بود. چنانچه خواهیم دید، اصلاً تحقق و عملی شدن نظریه از جمله مستلزم آن است که تعهدات حقوقی کارفرمایان، پیمانکاران و ناظرین پروژه‌های مرتبط با کاهش آثار بلایای طبیعی به طور دقیق مشخص شود و برای عدم انجام وظایف، حسب مورد مسئولیت حقوقی یا حتی کیفری وضع شود.

اهمیت تئوری آنگاه آشکار می‌گردد که آثار آن را بر تحول مفاهیم حقوقی و اجتماعی بر «انسان‌محوری» و ارزش دادن به جان شهروندان، مورد بررسی قرار دهیم. این تحلیل فی‌نفسه مستلزم اثبات اصل بحث با تمسک به مفاهیم حقوقی و فلسفی موجود است که مبنای مقاله حاضر نیز مطالعه و یافتن مبنای آن از میان عقاید فیلسوفان سیاست و حقوق است.

مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی، نظریه‌ای ناشناخته و نوین در حیطه مسئولیت محسوب گردیده و لذا تنقیح آن از تمامی جهات شرط موفقیت و پذیرش آن در جامعه علمی به شمار می‌رود. به طور کلی، تمام بحث در آن است که با دگرگون شدن جوامع، طرز تفکرها و انتظارات و اهداف مسئولیت مدنی نیز تغییر کرده است. اگر زمانی جبران برای جلوگیری از منازعه بود، اکنون برای آن است که مردم تأمین جانی و مالی کافی برای آینده خود و فرزندان داشته باشند. چنانچه ملاحظه می‌شود، مسئولیت مدنی در این دیدگاه خود به خود به فلسفه و جامعه‌شناسی نزدیک می‌شود و به همین دلیل مقداری از رنگ و بوی حقوقی و سختگیرانه آن که وضع مسئولیت را نیازمند اجتماع مسلم تمام ارکان می‌داند.

بنابراین، نخستین بحث، هدف مسئولیت دولت در قبال حوادث طبیعی است که باید مشخص شود. این هدف در قالب تئوری‌های نوین از جمله تئوری مهم دولت رفاه تا

حدی قابل تحلیل و بیش از تحولات علم با مسئولیت مدنی مرتبط است. پس از آن، این بحث مطرح می‌شود که مسئولیت مدنی دولت در مقابل حوادث طبیعی چگونه توجیه می‌گردد. به عبارت دیگر، مبنای این مسئولیت چیست و ماهیت آن با کدام دسته از قواعد حقوق مسئولیت مدنی قابل انطباق است.

سرانجام این بحث را می‌توان مطرح کرد که چه ایراداتی به لحاظ نظری و عملی به این نظریه می‌توان وارد ساخت و چگونه می‌توان در مقام رد این ایرادات استدلال نمود. چنانچه خواهیم گفت، رد ایرادات، مستلزم آن است تا شاخه‌هایی برای این نوع مسئولیت - خواه در قالب مسئولیت مدنی شخصی دولتمردان یا مسئولیت کیفری کارفرمایان، پیمانکاران و... - در نظر گرفته شود.

با توجه به مطالب فوق مباحث این مقاله به شرح زیر دسته‌بندی می‌شود:

تحلیل تئوری و هدف مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی  
مبنا مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی  
ماهیت مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی  
نقد مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی

### ۱. تحلیل نظریه و هدف مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی

هر نظریه‌ای که در باب مسائل حقوقی یا سایر مسائل ارائه می‌شود، باید به نوعی با توجیهات منطقی و متعارف همراه باشد تا مقبول افتد. در نظریه مسئولیت مدنی دولت، برای رسیدن به این هدف دو راه عمده در پیش گرفته می‌شود: گاه، مفاهیم شناخته شده و مسلم قبلی برای تثبیت برخی بنیان‌ها به کار گرفته می‌شوند و در برخی اوقات چاره‌ای جز روی آوردن به تحلیل‌های اجتماعی و فلسفی جدید وجود ندارد.

#### ۱-۱. تحلیل ماهیت نظریه

همه چیز با دو سؤال مهم آغاز می‌شود: چرا حادثه‌ای که هزاران سال پیش، منجر به خسارات فراوان و گاه غیر قابل جبرانی از حیث جانی و مالی می‌گردید، در شرایط حاضر

نیز که بشر از عصر فناوری به مفهوم عام به عصر فناوری اطلاعات ارتقا یافته است، باید به همان اندازه زیانبار باشد؟

دومین پرسش که شاید مهم‌تر باشد آن است که چرا باید حادثه‌ای که در نقطه مشخصی از جهان با درجه و مقیاس برابر با نقطه‌ای دیگر روی می‌دهد به گونه‌ای متفاوت یا بسیار زیاد ایجاد خسارت کند؟

اگر وقایع را مورد مطالعه علمی قرار دهیم و توجیه آسمانی بلایای طبیعی را به علوم خاص آن واگذار کنیم، در آن صورت پاسخ هر دو پرسش تسهیل می‌گردد: اگرچه دنیا در عصر فناوری اطلاعات به سر می‌برد، اما هنوز برخی از کشورها به هر دلیل از آن فاصله دارند. حال یا تلاشی برای ارتقاء در این زمینه به عمل نمی‌آورند یا تلاش آنها بی‌ثمر یا بسیار کند است. به علاوه، ارائه «توجیه» برای حوادث، مانع از آن است تا رژیم علمی و اجرایی خاصی در این زمینه شکل بگیرد و در حالی که عده‌ای در آن سوی به تدریج زمینه‌های بروز بلایای طبیعی را خشکانده‌اند، عده‌ای دیگر در این سوی با فرض اینکه راهی برای پیشگیری از اصل حادثه قابل تصور نیست به دنبال فرار از آثار بعدی یا عواقب سیاسی، اقتصادی و بهداشتی آن هستند.

حل مشکلات فوق، اگرچه پیش از آنکه صبغه حقوقی داشته باشد به علوم خاص، تغییر فرهنگ و طرز تلقی جوامع از حوادث غیرمترقبه ارتباط می‌یابد و البته نیازمند شکل‌گیری زیربنایی حقوقی برای تعریف پاره‌ای الزام‌ها و تکالیف است. در واقع، علم حقوق در این تحلیل به همان جایگاه رفیع علوم انسانی نزدیک می‌شود و پس از پایه‌ریزی علل و مبانی واقعه حقوقی، التزام دولت‌ها به اجرای آن را خواستار می‌شود. به عبارت دیگر، حقوق است که کم و کیف مسئولیت را تعیین می‌کند و سپس آن را بر هر متخلفی انطباق داده، جاری می‌سازد.

جایی که تکلیفی از نظر حقوقی قابل تصور نباشد، اجتماع لزوماً بلا تکلیف نیست. در واقع پاره‌ای دولت‌ها برای پیشگیری از حوادث طبیعی و از بین بردن عواقب جانی و مالی آن از سال‌ها پیش اقدامات سازنده‌ای به عمل آورده‌اند، بی‌آنکه لزوماً اجبار حقوقی و شلاق قانون بر اعمال آنها سایه افکند. اما در مواردی حقوق مجبور است الزام را از حالت

«دل‌بخواه»، «اخلاقی»، «خودخواسته»، «مدبرانه»، «پایدار اندیشی» یا هر عنوان دیگری بیرون ساخته و به شکل قاعده‌ای الزام‌آور درآورد.

نظریه مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی به دنبال اندیشه اخیر است، چراکه به نظر می‌رسد در شرایط حاضر، تمام راه‌های رسیدن به نتیجه مطلوب در پیشگیری از حوادث به نوعی غیرعملی یا نا کارآمد شده‌اند و نمی‌توان به انتظار روزی نشست که دولت‌ها به فکر شهروندان خود باشند و برای ایمنی مالی و جانی آنها در قبال حوادث، چاره اندیشی پایدار نمایند.

## ۱-۲. هدف مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی

تمام ادله فوق، چیزی بیش از خیال‌پردازی و تصورات نامفهوم به شمار نمی‌آیند، اگر به رنگ واقعی «دلیل» آراسته نشوند: مسئولیت نیز برای تحقق و اثربخشی نیازمند هدف است. نمی‌توان بی‌هدف چیزی را به مقنن تحمیل کرد یا او را ملزم به پذیرش مسئولیت و تحمیل آن به دولت در شرایطی نمود که تحقق کامل آن نیازمند هزینه‌های فراوان مالی و مستلزم گذشتن مدت زمان نسبتاً طولانی می‌باشد. در واقع هدف از طرح مسأله آن است که چرا دولت باید در حوادثی که هیچ نقشی در آن ندارد، مسئول باشد و مستمسک این التزام چیست؟

### ۱-۲-۱. نظام جبران

شاید نخستین هدفی که از مسئولیت مدنی مد نظر بوده، جبران خسارت است که در نتیجه عمل شخص به دیگری وارد می‌آید. در جامعه مدرن، زیان یک نفر به خاطر حادثه‌ای ناگوار - در هر حد که باشد - او را از خوب محروم، لذا استحقاق جبران را مطرح می‌سازد (El Menyawi, 2003, p. 6). این هدف برای مسئولیت مدنی، یادآور انعطاف از مسئولیت کیفری به مسئولیت مدنی و کاهش منازعات در صورت ورود خسارات مالی است. در واقع اگر زمانی، وارد ساختن خسارت به اموال شخصی، درگیری قبیله او را با خاندان عامل زیان موجب می‌شد، نظام جبران خسارت در اولین فرصت کینه‌ها را به حداقل می‌رسانید. نظام مذکور دارای ویژگی‌های زیر است:

۱. ورود خسارت مقدم، شرط جبران است. بنابراین نمی‌توان نسبت به خساراتی که ورود آنها محل تردید یا رابطه سببیت بین عامل ادعایی و زیان به طور حتم معلوم نیست، تقاضای جبران کرد. در نظام جبران، وقوع فعل، شرط حتمی تحقق حق مطالبه جبران خسارت به شمار می‌آید و هر چند بعدها عنصر «ترک فعل» نیز به این بحث افزوده شد، اما باز هم قابلیت تسری به افعال قهری و آفات آسمانی را نداشت.

۲. در نظام جبران، خسارت تنها در حدی پرداخت می‌شود که به طور قطع ثابت باشد، بنابراین زیان‌های معنوی، عدم‌النفع و زیان‌های احتمالی از حیث بازپرداخت به طور کلی محل تردید و مناقشه است. به علاوه، میزان مشخصی برای خسارات جانی و مالی وجود دارد که بیش از آن را نمی‌توان مطالبه کرد.

دو ویژگی فوق، نشان می‌دهد که به سختی می‌توان میان تئوری مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی و نظام جبران، ارتباط برقرار کرد، زیرا تحقق نظام جبران، نیازمند وقوع فعل یا ترک فعل صادره از سوی شخص انسانی یا عوامل اوست، حال آنکه در تئوری مد نظر ما، عامل وقوع خسارت، اغلب قهری به شمار می‌آید و حتی اگر عوامل انسانی نیز در آن دخیل باشند، عرفاً بسیار دور به حساب می‌آیند. با این حال، نظام جبران دارای ویژگی سوم است که از آن می‌توان برای اثبات نظریه بهره گرفت.

۳. ممکن است این بحث مطرح شود که مسئولیت جبران در حالتی که ناشی از عامل یا مبنایی جدید باشد، علی‌الأصول شامل مال نمی‌شود و تنها جان انسان را در برمی‌گیرد (El Menyawi, 2003, p. 7). این تحلیل بر هیچ دلیل منطقی مبتنی نیست و به همین خاطر طرفداری نیافته است، زیرا در حقوق مسئولیت، تفاوتی بین زیان‌های جانی و مالی از حیث جبران ندارد و هر چند جبران خسارات جانی اولویت دارد، اما زیان‌های مالی نیز دارای اهمیت بوده و جبران آنها همان فلسفه جبران را به همراه دارد. این بحث به‌ویژه در مواردی محرز است که زیان مالی بالنسبه وسیع و جبران آن از سوی اشخاص خصوصی غیر ممکن باشد.

۴. در نظام جبران، مسئولیت مدنی و کیفری به هم نزدیک می‌شوند: عامل زیان به این دلیل باید خسارت وارده را جبران کند که مسئولیت مدنی او، بدل از مسئولیت کیفری است. در واقع کسی که باید مجازات می‌شد، تنها تحویل حقوق کیفری در طول زمان،

مسئولیت وی را تخفیف داده است. در پاره‌ای از موارد نیز جبران خسارت با کیفر همراه می‌شود. برای مثال، سارق، هم خسارات مال‌باخته را می‌پردازد و هم امکان دارد که دستش از جرم برای همیشه کوتاه شود.

چنانچه گفته شد این جنبه از نظام جبران با تئوری مسئولیت عام ارتباط می‌یابد، چراکه مسئولیت مدنی دولت ممکن است ناشی از خطای عواملی باشد که به دلیل داشتن رابطه مستقیم با دولت (کارمندان) یا غیرمستقیم (پیمانکاران) در بروز حادثه قهری نقش داشته‌اند یا در شرایطی که توان پیشگیری از آن را داشته‌اند به این کار مبادرت نور دیده‌اند.

برای مثال، پیمانکاری ساخت ۱۰۰ دستگاه آپارتمان مسکونی را در شهری جدید بر عهده می‌گیرد و متعهد می‌شود که آن را همگام با استانداردهای جهانی بنا کرده و مقاومت ساختمان‌ها را در مقابل زلزله تا مقیاس و درجه معینی تضمین کند.<sup>۱</sup> در صورت وقوع زمین‌لرزه کمتر از مقیاس مذکور و بروز خسارت جانی و مالی، اگرچه تئوری مسئولیت عام اجرا شده و دولت متحمل کلیه خسارات می‌شود، اما پس از جبران، حق رجوع دولت به پیمانکار و عوامل او از باب مسئولیت مدنی و کیفری باقی است.<sup>۲</sup>

## ۲-۲-۱. نظام انطباق

در این دیدگاه، هدف از مسئولیت مدنی، بازگرداندن وضعیت زیان‌دیده به حالتی است که او پیش از ورود زیان در آن وضعیت قرار داشته است، بنابراین، کسی که شیشه‌خانه دیگری را می‌شکند، علاوه بر پرداخت بهای آن، باید هزینه کار گذاشتن آن و اعاده وضع

۱. ارائه معیار در این باره چندان دشوار نیست. در نظر گرفتن استانداردهای جهانی - و نه پیشرفت‌های موردی و فوق تصور - از طریق کارشناسان و خبرگان امر امکان‌پذیر است. در این صورت، می‌توان معیاری ثابت برای مسئولیت مدنی در این خصوص نیز عرضه داشت. نک:

Sullivan, Daniel F. *Earthquake Damage: Need for a Viable Cause of Action*, *Law & Sociology Order*, 1972. pp. 450-466.

۲. مسئولیت مدنی عام مهندسين و سازندگان ساختمان در صورت بروز زلزله‌ای که علی‌الأصول نباید منجر به تخریب آن شود، بی‌آنکه نیاز به استدلال بدیعی باشد بر اساس مبانی موجود قابل توجیه است. آنچه در این مقاله مورد توجه است، مسئولیت مدنی دولت در مواردی بوده که عملاً جبران شخصی ممکن نبوده یا انتظارات پیشگیرانه حقوق مسئولیت را برآورده نمی‌سازد. لذا این امر به هیچ وجه عدول از قواعد موجود نیست. در مورد مسئولیت مهندسين و به طور کلی کسانی که مدیریت ساخت و ساز را بر عهده می‌گیرند، نک:

Durnford, John W. *The Liability of the Builder, Architect and Engineer for Perishing and Other Defects in Construction*, *Revue Juridique Thémis*, Vol. 2, 1967. pp. 161-207; Fain, Constance Frisby, *Architect and Engineer Liability*, *Washburn Law Journal*, Vol. 35, 1995-1996. pp. 32-49.



سابق را نیز متقبل شود. روشن است که این نظام عادلانه‌ترین سیستم قابل تصور برای مسئولیت و جبران به شمار می‌آید. با این حال واقعیتی نیز با خود به همراه دارد و آن اینکه، رسیدن به آرمان مذکور اغلب غیر ممکن است: چگونه می‌توان آلام مادری را که تمام فرزندان را در حادثه‌ای دلخراش از دست داده جبران کرد. هیچ چیز حریف سوز دل او نخواهد شد و پول به عنوان مهم‌ترین معیار جبران در جامعه معاصر در آن شرایط پیشیزی ارزش نخواهد داشت.

نظام انطباق در مقام تصور به مانند آبی است که با هر ظرفی هم‌شکل می‌شود، هر چند که گاه رسیدن به معیار منطبق نیازمند تمسک به جبران‌های غیرمالی - کیفی، معنوی و... - است، اما می‌توان جنبه‌هایی را نیز از این نظام برای پرداختن تئوری مسئولیت عام، وام گرفت: اینکه دولت مسئول باید تمام تلاش خویش را برای بازگرداندن وضعیت سابق به عمل آورد؛ اگرچه این کوشش، به ویژه در مورد زیان‌های جانی، بی‌ثمر می‌ماند، اما طنین انداز آهنگ وجدان فاجعه‌دیدگان در دل دولتمردان به شمار می‌آید تا مقداری پایدارتر بیاندیشند و برای رسیدن به انطباق جبران با خسارت به راه‌حل «پیشگیری» روی آورند. به علاوه، نظام انطباق، اگرچه مقداری پیشرفته‌تر از نظام جبران به شمار می‌آید، اما هنوز هم صبغه کیفر را با خود به همراه دارد، زیرا برای بازگشت به وضعیت سابق به ویژه در مواردی که کوتاهی عده‌ای زیان ناشی از حوادث طبیعی را تشدید کرده است، شاید لازم باشد که عاملین از طریق درج در جراید رسوا شوند یا به مجازات‌های سنگین‌تری محکوم گردند.

ملاحظات فوق نشان می‌دهد که نظام انطباق نیز بیشتر موردی و خاص بوده و اجرای آن در مورد خسارات معتدبه‌ای که در یک لحظه از حادثه قهری هولناکی ناشی می‌شود بسیار دشوار است. بنابراین باید راه‌حل جامع‌تری جست و بقیه اهداف مسئولیت مدنی را مطالعه کرد.

### ۳-۲-۱. نظام تلفیقی - بازدارنده

حوادث طبیعی در سطح دنیا با میزان و شدت یکسان، باید منجر به خسارت مساوی گردند. این خسارت، حداقل ثبت شده‌ای است که با رعایت استانداردهای لازم و برنامه‌ریزی بلند مدت در کشور معین، بدان نایل شده‌اند و سایر کشورها به هر دلیل یا

توجهی به کاهش خسارات در آن حد (حداقل) ندارند و یا تلاش‌های غیر علمی آنها در این زمینه به دلیل فقدان ضمانت اجراهای قانونی و مدیریتی لازم، بی‌ثمر مانده است. اگر سیاست کلان و پایدار دولت در قبال حوادث طبیعی، رسیدن به آرمان فوق باشد در آن صورت طراحی نظام مسئولیت مدنی - به عنوان مهم‌ترین ابزار رسیدن به این هدف در شرایط کنونی - نیز آسان خواهد بود.

نظام تلفیقی - بازدارنده، اختلاطی از مسئولیت مدنی برای دولت و مسئولیت مدنی - کیفری برای دولتمردان و تمامی کسانی است که تشدید آثار حوادث طبیعی به طور مستقیم یا غیر مستقیم، ناشی از کاهلی، بی‌مبالائی، بی‌احتیاطی، کم‌کاری، تقلب، کلاهبرداری، اختلاس و سایر جرایم آنهاست. در رأس هرم، «دولت مسئول»، تمامی خسارات وارده را جبران می‌کند و جز برای کمک‌های اولیه و ضروری - که در زمره اعمال انسان دوستانه قرار می‌گیرد - حق استمداد مالی از ملت را ندارد. پس از جبران کامل، دولت می‌تواند به خاطیان و عوامل حقیقی و حقوقی که تشدید بحران منتسب به آنهاست از حیث مسئولیت مدنی یا کیفری یا هر دو، رجوع کند.

با وجود ایرادات اساسی که به این نظام وارد بوده و در مباحث آینده به آنها خواهیم پرداخت، اگر گفته شد در شرایط حاضر تنها نظامی است که برای رسیدن به هدف - پیشگیری از حوادث قهری و بلایای طبیعی - می‌توان بدان تمسک نمود، چراکه وقتی دولتمردان، موقعیت شغلی و حتی جان خود را در معرض خطر (کیفر) ببینند، نظارت و مدیریت خویش را در مقام پیگیری و بازدارندگی از آثار بلایای طبیعی با دقت و اهتمام کامل انجام می‌دهند و توان طفره رفتن از مسئولیت‌های اداری / اجرایی (که سابقاً ضابطه و ضمانت اجرای خاصی بر آن حاکم نبوده) را ندارند.

برای رسیدن به این هدف از مسئولیت، دولت ملزم به برنامه‌ریزی بلند مدت و پایدار می‌شود و در آینده نه چندان دور می‌توان حوادث قهری شدیدی را ملاحظه کرد که هیچ خسارتی نمی‌آفرینند یا خسارت ناشی از آنها به مقدار معتناهی که در سطح جهانی متعارف است تقلیل می‌یابد. در آن صورت می‌توان به تحلیل عمل‌گرایانه از مفاهیم خشک مسئولیت مدنی و نجات جان هزاران انسان و حفظ میلیون‌ها مورد از اموال مردم افتخار کرد.

تحلیل فوق از مسئولیت مدنی، با ایراداتی روبه‌روست که ما برای به حداقل رساندن آنها، ناگزیر از تعریف مبنا و ماهیتی نوین برای این نوع مسئولیت (دولت در قبال حوادث طبیعی) هستیم. پس از بررسی این دو عنوان، ضمن دو گفتار جداگانه به نقد مسئولیت مذکور نیز خواهیم پرداخت.

## ۲. ارکان و مبنای مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی

طرح مسئولیت مدنی به شرح فوق از حیث مبنای مسئولیت، تقریباً در ابهام کامل قرار دارد. از یک سو، اجتماع ارکان مسئولیت (زیان، فعل زیانبار و رابطه سببیت) محل تردید است و از سوی دیگر بر فرض اینکه دولت به عنوان عامل زیان محسوب گردد یا مفروض باشد، معلوم نیست که مبنای مسئولیت، تقصیر است یا تضمین حق یا عنوان دیگر. این دو اشکال را به طور جداگانه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

### ۲-۱. در جستجوی ارکان مسئولیت مدنی

ارکان مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی محرز نیستند و بر تصور هر کدام اشکالی وارد است. شاید بتوان گفت، زیان ناشی از مسئولیت قهری قابل جبران نیست یا اگر جبرانی قابل تصور باشد، دولت مسئول آن نیست، چون رابطه‌ای از نوع سببیت بین دولت و زیان محقق نمی‌باشد.

#### ۲-۱-۱. زیان / ضرر

از آن جهت که تا به حال، زیان ناشی از حوادث طبیعی در قالب مسئولیت مدنی جبران نشده است، بنابراین می‌توان این بحث را مطرح ساخت که زیان قهری که قابل جبران باشد وجود ندارد. در واقع ضرر زمانی به عنوان یکی از ارکان مسئولیت محسوب می‌شود، که بحث جبران آن منتفی نباشد، وگرنه نیازی به بررسی رکنی نیست که حتی با احراز سایر ارکان نیز کامل نبوده و عرفاً حق مطالبه را ایجاد نمی‌کند. ایراد مذکور به دلایلی قابل دفع است: اولاً، جایی که زیان از سوی شخصی، ولی به قهر وارد می‌شود، مثل اینکه کسی بی‌اراده از مکان مرتفعی بر شخصی پرتاب می‌شود یا دیوانه‌ای مال دیگری را تلف می‌کند، حقوق و منطبق در جبران هیچ تردیدی نمی‌کند. حال، چه تفاوتی میان زانی که به همان

نحو، قهراً حاصل شده، اما عامل انسانی به طور غیر مستقیم در ایراد یا تشدید آن دخیل بوده، وجود دارد. ثانیاً، تمام بحث در آن است که اگر رکن انسانی، همه جوانب قضیه را رعایت کرده و سهل انگاری نمی‌کرد، حادثه قهری، منجر به زیان به آن اندازه نمی‌شد که به بار آمده است. پس سهم «عامل زیان» در هر دو محسوس و البته در دومی به نوعی تصور آن نامتعارف است.

## ۲-۱-۲. فعل زیانبار و عامل زیان

به طور کلی، واضح است که توجیه انجام فعل زیانبار، سخت‌تر از ترک فعل و اجازه وقوع زیان است (Draper, 2005, p. 254). این امر البته بدان مفهوم نیست که چشم را بر حقیقت و خسارات وارده با ترک فعل یا فعل ناشی از ترک فعل بست. عامل مستقیم زیان در حوادث طبیعی، قهری بوده و به شخص یا مؤسسه‌ای معین ارتباطی ندارد. همین امر، امکان انتساب آن را به دولت با اشکال مواجه می‌سازد. برای رسیدن به این هدف دو مؤلفه مهم را مطرح می‌سازیم.

## - نظریه دولت رفاه

در شرایطی که دنیا به سوی رفاه حرکت می‌کند و برخی از دولت‌ها تأمین رفاه مردم را به عنوان موضوع دولت خود قرار می‌دهند، نمی‌توان انتظار داشت که دولت‌هایی باشند که برای حق زندگی مردم که مسلماً بیش از رفاه ایشان اهمیت دارد، توجهی ننمایند. وقتی که دولت به تضمین ایمنی زندگی اهمیتی ندهد، چاره‌ای جز تحمیل این تعهد به دولتمردان وجود ندارد و در این مسیر اطلاق عنوان «مسئولیت مدنی» با تبعاتی که از حیث کیفری برای متخلفین دارد، بهترین راه‌حل است. تحول سیاسی جوامع، دولت‌ها را از سطح غلیبا و غیر قابل نقد، به سطحی برابر با شهروندان و عنوان متصدی - و نه حاکم - پایین کشیده است؛ در این شرایط پر واضح است که حق زندگی و ایمنی مردم اهمیت یابد و به عنوان مقدمه‌ای، حتی پیشتر از تئوری دولت رفاه مطرح شود.

### - توانایی بهبود شرایط

دولت را در این مؤلفه، باید همانند سرپرستی محسوب داشت که توان حفاظت و نگهداری اشخاص تحت سرپرستی خود را دارد. مسلماً، قصور از انجام تکلیف در این مورد، بنابر قواعد عام، مسئولیت در پی خواهد داشت. برای تشخیص توانایی دولت در بهبود شرایط و کم کردن آثار سوء حوادث غیر مترقبه کافی است که با مقایسه بین کشورها از حیث حادثه معینی انجام گیرد تا قصور یا سهل انگاری دولتی در مقایسه با دولت دیگر مشخص گردد.

### ۳-۱-۲. رابطه سببیت

احراز رابطه سببیت بین زیان ناشی از حوادث طبیعی و فعل یا ترک فعل دولت بسیار دشوار می‌نماید. محققاً، دولت موجود عملی در این زمینه مرتکب نمی‌شود، بلکه این فعل طبیعی و ناگهانی است که خسارت می‌آفریند. مسئولیت را از آن حیث می‌توان به دولت منتسب نمود که امتناع از انجام وظیفه‌ای که بنابر تحولات نوین سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بر عهده دولت می‌باشد، منجر به ورود خسارت شده است. این تحلیل در بادی امر با مشکلاتی مواجه می‌گردد: اینکه سرمنشاء وظیفه مذکور کدام نظریه یا بنیان حقوقی است و چگونه می‌توان رابطه زیان را با سببی احراز کرد که در دور نادیدنی از علت متصل به علت العلل قرار دارد.

با وجود تمام ایرادات وارده، تئوری مسئولیت با ایجاد تحول در قواعد منعطف یا تعدیل اصول خشک مسئولیت مدنی بر آن است که معیاری عام برای متعهد ساختن دولت در حوادث طبیعی، با رویکردی بازدارنده و پیشگیرانه، ارائه نماید و از این طریق، منجر به تضمین یکی از مسلم‌ترین حقوق شهروندان، یعنی حق زندگی و ایمنی گردد.

### ۲-۲. در جستجوی مبنای مسئولیت

یافتن مبنا برای مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی بر فرض اثبات رابطه سببیت، بسیار دشوار است. در بحث از مبنا، مسأله این است که چرا دولت مسئول خسارات ناشی از حوادث مذکور است و مبنای این امر چیست؟

در پاسخ به مسأله، باید تذکر داد که به دلیل نوین بودن نظریه، تطبیق دقیق مبانی تعریف شده حقوق مسئولیت در این مورد میسر نیست، بنابراین نمی‌توان یکی از نظریه‌های تقصیر، خطر، تضمین و.. را به عنوان مبانی منحصر مسئولیت دولت محسوب داشت. با این حال، تحول مبانی مذکور و پذیرش نسبی نظریه تضمین در حقوق مدرن به ما نیز این جسارت را می‌دهد که مبانی نوین - که تلفیقی از مفاهیم موجود به همراه تطبیق با نیازهای روز است - در این خصوص ارائه دهیم. دو مبانی عمده در این مورد قابل طرح و نقد هستند.

باید یادآوری کرد که مسئولیت دولت را در قبال حوادث طبیعی، نمی‌توان بر مبانی «مسئولیت ناشی از فعل غیر» تحلیل کرد، (کاتوزیان ۱۳۷۸، صص ۵۳۵-۵۳۴) چراکه مسئولیت اخیر در فرضی است که شخص، مسئول «فعل» دیگری باشد و معلوم نیست که با وجود محل تردید بودن رکن «رابطه علیت» در مسئولیت مدنی دولت نسبت به حوادث طبیعی، بتوان مسئولیت ناشی از «انفعال» دولت یا هر شخص دیگر را بر مبانی مسئولیت ناشی از فعل غیر، تحلیل کرد. به علاوه در بسیاری از موارد، نظریه حاضر اثبات‌کننده مسئولیت مدنی برای دولت در قبال اشخاصی است که هیچ ارتباطی با دولت ندارند و حتی ممکن است قابل شناسایی نیز نباشند. تئوری را می‌توان با عنوان «ضمان حاکم» یا «مسئولیت بیت‌المال» در فقه به نوعی مرتبط دانست. هرچند که در مورد تشکیل رابطه میان نظریه و خزانه عمومی، سابقه چندانی در حقوق داخلی و فقه اسلامی وجود ندارد (برای دیدن بحث جامع فقهی در خصوص نحوه گردآوری و هزینه بیت‌المال، نک: فخار طوسی، ۱۳۸۰، صص ۱۶۸-۱۳۷).

#### ۲-۲-۱. نظریه دولت متعارف

طبق این مبنا، اعمال و رفتار دولت در مقابله با وقوع و گسترش آثار حوادث طبیعی با دولت متعارف مقایسه می‌شود. عبارت مذکور منجر به طرح بحث تعریف دولت متعارف و حدود تعهدات آن می‌شود. به طور کلی، دولت متعارف به دولتی اطلاق می‌گردد که در طول زمان با لحاظ امکانات و شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نرخ و نوع مخاطرات طبیعی، پیش‌بینی‌های لازم را برای جلوگیری از بروز حوادث و به حداقل

رساندن آثار آنها انجام داده و برای آینده این مخاطرات نیز برنامه منظم و منسجمی در دست اجرا دارد.

با تعریف بالا، حدود تعهدات دولت متعارف نیز معین می‌شود: آنچه در این حوزه، دولت متعهد به آن است، جلوگیری از خسارت و سپس جبران کلیه خسارات در صورت قصور است. جنبه «بازدارندگی» مؤلفه‌ای نسبتاً نوظهور به شمار می‌آید که باید آن را در حقوق مسئولیت، تقویت کرد. در واقع عملی کردن تئوری، بدون توجه به جنبه بازدارنده و نیز بدون تلفیق آن با مسئولیت کیفری شدید برای اشخاص حقیقی سهل‌انگار، رسیدن به نتایج اجتماعی و پایداری را که اجرای آن مدنظر است، سخت می‌سازد.

نظریه دولت متعارف با ایراداتی روبه روست: اولاً، معیار دقیقی در سطح بین‌المللی برای تشخیص دولت متعارف به ویژه در زمینه حوادث طبیعی وجود ندارد، زیرا حوادث طبیعی، حتی اگر باهم شباهت داشته و زیر عنوان یک نام (برای مثال، زلزله)، باشند از حیث شدت، ترکیب عوامل، نوع مصالح و امکانات پیش‌بینی و پیشگیری در کشورها با همدیگر تفاوت دارند. ثانیاً، اگر نظریه دولت متعارف پذیرفته شود، متعارف بودن نحوه عملکرد آن به پیشگیری و رفع آثار حوادث طبیعی محدود نخواهد بود و به کلیه امور شهروندان و سرزمین ارتباط خواهد داشت. اگرچه این بحث را می‌توان مطرح ساخت و در معرض تحلیل و نقد قرار داد، اما طرح آن از موضوع مقاله حاضر خارج است.

ایرادات وارد بر نظریه دولت متعارف از حیث ابهام مفهوم و محدوده، ما را ناگزیر از بررسی نظریه دیگری می‌نماید که واجد هماهنگی‌هایی با نظریه دولت رفاه و نیازهای زندگی مدرن می‌باشد.

## ۲-۲-۲. نظریه دولت مسئول

اگر نظریه «دولت رفاه» برای شمول امور رفاهی و نیازهای ثانویه شهروندان، اندیشه کرده باشد، در آن صورت ایده دولت مسئول را باید گامی پیشتر از آن محسوب داشت. نظریه دولت مسئول بر این عقیده مبتنی است که ساختارها، سیاست‌ها، فرهنگ‌ها و حتی حوادث عوض شده‌اند و دولت‌ها نیز باید همگام با این تحولات، برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های کلان و پایدار خود را ارائه نمایند. در حالی که نظریه دولت رفاه، گامی پیشرفته در تحقق حقوق بنیادین بشر و نیل به عدالت محسوب می‌گردد، نظریه دولت

مسئول، دولت را حامی جان و مال و ناموس کلیه شهروندان می‌شمرد و زندگی را شرط مقدم رفاه محسوب می‌دارد.

در مقام مقایسه، نظریه دولت مسئول در مرحله نظریه و فرض قرار دارد و تا به حال در سطح گسترده جامه عمل پوشیده است، اما تئوری دولت رفاه فرسنگ‌ها جلوتر از تئوری دولت مسئول قرار دارد و در پاره‌ای از کشورها، رنگ و بوی تحقق عملی آن را به وضوح می‌توان مشاهده کرد. اکنون جای آن است که اندکی تحلیلی‌تر به این دو، نگاه کنیم و با مقدری تردید اعلام داریم که دولت مسئول، مقدمه دولت رفاه به شمار می‌آید. این تردید ناشی از آن است که امکان دارد، عده‌ای هر دو عنوان را در واحدی ادغام کنند و نام دولت رفاه را بر آن نهند. اما واقعیت آن است که تا دولتی مسئول نباشد، نمی‌توان تأمین رفاه مردم را در حد استانداردها و توان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به آن دولت تحمیل کرد. نظریه دولت مسئول، انعکاس واقعی «اجتماعی بودن» مفاهیم حقوقی و زیربنای بسیاری از تحلیل‌های فلسفی در خصوص نهادهای حقوقی به شمار می‌آید (Urbina, 2005, p.157).

در اینجا، نظریه دولت مسئول، تا آنجا طرح می‌شود که به مبنای مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی ارتباط می‌یابد و سازماندهی چارچوب آن به مقوله‌ای دیگر وانهاده می‌شود. در تحلیل مسأله، بازهم همان سؤالی مطرح می‌شود که از همان ابتدا بر پیشانی تئوری نقش بسته بود: چرا دولت باید مسئول حوادث طبیعی باشد؟

پاسخ منطبق با نظریه دولت مسئول آن است که حداقل در مورد حوادث طبیعی، چاره‌ای جز این برای کاستن از دردهای ناگهانی و سنگین جمع بزرگی از اجتماع وجود ندارد. وقتی احساس مسئولیت فردی بی‌نقش می‌شود، چاره‌ای جز تحمیل مسئولیت بر جمع - آن هم به نمایندگی دولت به عنوان بهترین گزینه قابل تصور - وجود ندارد. تمام حقوق مسئولیت مدنی - آنجا که از «تقصیر» می‌گذرد و به تحولات نوین می‌رسد - بر مبنای نظریه آب‌بندی شده است و «نظریه دولت مسئول» مقدمه‌ای برای توسعه مفاهیم مسئولیت مدنی در جرگه‌ای جدید و مبنایی نه چندان متعارف به حساب می‌آید. به علاوه، مفهوم «تقصیر» متحول شده (Sebok, 2003) و بر حسب نیازهای زمان، هر لحظه قابلیت تعدیل دارد و با تکیه بر تاریخ تحول مبانی حقوق مسئولیت، می‌توان به جرأت «شناور بودن» مفهوم تقصیر را در گستره زمان مطرح ساخت.



دولت مسئول در مقام «سرپرست» ظاهر می‌شود. مسئولیت او چیزی بیش از عامل زیان است که به طور قهری مسئول جبران خساراتی می‌شود که به فعل یا ترک خود موجب آن شده است. دولت، مسئول پیشگیری از حوادث طبیعی تا سرحد ممکن است و قصورش مسئولیت جبران کامل خسارات و مسئولیت مستقیم کیفری و غیر مستقیم حقوقی کارکنان آن را در پی خواهد داشت.

نظریه، فی‌نفسه با ایرادات عمده‌ای روبه‌رو می‌شود: اگر مسئولیت مدنی دولت به مفهوم جبران خسارات مردم به وسیله نماینده اراده جمعی (حکومت) باشد، این امر چیزی جز پرداخت زیان به وسیله همه مردم (به مفهوم بیت‌المال) به زیان‌دیدگان از مردم نیست. در واقع این نقض غرض و منافی هدف مسئولیت (جبران واقعی و نه صوری، آن هم از سوی عامل زیان) است. به این ایراد در جای خود پاسخ خواهیم گفت. در اینجا اجمالاً باید تذکر داد که مسئولیت مدنی دولت تنها مقدمه قابل تصور برای مسئولیت شخصی متخلفین و سهل‌انگاران است که یا به ساختار دولت تعلق دارند و یا با دولت طرف قرارداد می‌شوند. نکته دیگر اینکه، جبران خسارت ناشی از حوادث طبیعی در اکثر موارد به دلیل حجم بسیار بالای خسارت مالی و جانی وارده از عهده اشخاص خصوصی خارج است و تن دادن به آن، چیزی جز پذیرش امری محال نیست.

### ۳. ماهیت مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی

در اینجا پرسش آن است که مسئولیت دولت در قبال حوادث طبیعی از چه نوع است؛ مسئولیت جامعه و بیت‌المال یا مسئولیت شخصی دولتمردان و عواملی که به طور مستقیم و غیر مستقیم با دولت در ارتباط بوده و قصور ایشان منجر به تشدید آثار حادثه شده از گزینه‌هایی محسوب می‌گردند که می‌توان آنها را مورد بررسی قرار داد.

### ۳-۱. مسئولیت جمعی

به موجب این مبنا، مسئولیت مدنی دولت در حوادث طبیعی در واقع مسئولیت جامعه برای جبران زیان عده‌ای از مردم است که دچار حادثه شده‌اند. این تدبیر به‌ویژه در مواردی مقبول خواهد بود که عمق فاجعه و تعداد زیان‌دیدگان معتنا باشد، چراکه جبران از سوی دولت نیز، چیزی جز پرداخت از کیسه جمعی مردم (بیت‌المال) به تعداد مشخصی از ایشان نیست.

با این حال، اکتفا کردن به «مسئولیت جمعی» در موضوع بحث دارای ایراداتی است که ضرورت تعدیل آن را آشکار می‌سازد: از یک سو، اگر هدف مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی، پیشگیری و متعهد شدن دولت به اندیشه‌های پایدار برای کاستن از این حوادث باشد، حصول آنها در صورت تحمیل خسارت به جمع بی‌فایده خواهد بود، زیرا در شرایط حاضر نیز که تئوری مذکور حکومت ندارد، دولت عملاً بر حسب مورد تمام یا جزئی از خسارات را تقبل می‌کند؛ در حالی که به هیچ وجه تأثیر عوامل انسانی و سهل‌انگاری مدیران و عوامل در تشدید حوادث طبیعی مدنظر قرار نمی‌گیرد.

ایراد دیگر انحصار ماهیت مسئولیت مدنی دولت در مسئولیت جمعی آن است که در آن مسئولیت شخصی افرادی مطرح نمی‌شود که با فعل یا ترک خویش در تشدید حادثه مؤثر بوده‌اند، چراکه مبنای جمعی، مسئولیت را توزیع می‌کند و در واقع ملاک تمیزی میان عدالت توزیعی و عدالت تأدیبی به شمار می‌آید (Dagan, 1999; Corneo, 2005). البته، در این نوع مسئولیت، هیچ دلیلی بر اینکه مسئولیت مدنی و کیفری قابل جمع نباشند ارائه نشده (Ripstein, 2001; Zipursky, 2004; Penney, 2004) و لذا می‌توان حالتی را بررسی کرد که در آن مسئولیت مدنی جبران بر عهده شخصی (برای مثال، دولت) و مسئولیت کیفری بر عهده عاملین واقعی و مستقیم خسارت نهاده می‌شود.

به لحاظ عملی - به رغم طرح مسأله تدوین قوانین و مقررات راجع به مسئولیت پیمانکاران و سازندگان کلیه سازه‌های در معرض خطر در بسیاری از کشورها به طور عینی و مشهور در ژاپن (Itabashi, 1999) - شاید با زلزله مهیب بم بود که برای نخستین بار در تاریخ حوادث طبیعی کشورمان، مسئولیت پیمانکاران و سازندگان تعدادی از ساختمان‌های

نوساز شهر - البته نه به طور جدی - مطرح شد. این تحول به نوعی فراتر از مسئولیت جمعی به شمار می‌آید و نوید بخش آینده‌ای دیگرگونه برای حقوق مسئولیت مدنی است.

### ۳-۲. مسئولیت شخصی

مطابق با این مبنا، ماهیت مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی که به ناحق، عنوان «دولت» را با خود به همراه دارد، چیزی جز تعهد شخصی متخلفین، متقلبین، سهل‌انگاران و افراد بی‌مبالات در جبران خساراتی نیست که ناشی از فعل یا ترک آنهاست و حادثه غیرمترقبه، تنها عوامل خسارت‌زا را تحریک / آشکار کرده است. این تحلیل برای ماهیت دارای دو ایراد اساسی و یک امتیاز مهم است: ایراد نخست آنکه، دولت را به مفهوم کل و نماد اقتدار جمع به فراموشی می‌سپارد و زیان‌دیدگان را با اشخاصی روبه‌رو می‌سازد که حداقل در لحظات و روزهای اولیه خسارت که جبران‌های سطحی اهمیت زیادی پیدا می‌کند، نامشخص هستند و تعیین شخص و میزان مسئولیت آنها با محاکم قضائی می‌باشد. ایراد دوم که به نوعی با ایراد اول ارتباط می‌یابد، آن است که اشخاص حقیقی و حقوقی مقصر در بروز یا تشدید آثار حوادث طبیعی، اغلب توان مالی جبران کامل خسارات وارده به شهروندان را ندارند و مسئول دانستن آنها به طور منحصر، فی‌نفسه عدم جبران پاره‌ای از خسارات را در پی خواهد داشت. به علاوه در برخی موارد که امکان پوشش بیمه‌ای وجود داشته باشد،<sup>۱</sup> اثر بازدارندگی مسئولیت به طور کامل محو می‌گردد.

با این حال، ایده مسئولیت شخصی، امتیاز عمده‌ای دارد که با هدف بازدارندگی مسئولیت ارتباط دارد و آن درگیر ساختن افراد مقصر و سهل‌انگار با بطن حادثه و پیش‌بینی مسئولیت کیفری و تعهد مدنی غیر مستقیم (در مقابل دولت به مفهوم عام) برای ایشان

۱. اگرچه از بعد تطبیقی به ندرت مسأله مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی مورد بررسی قرار گرفته، شاید به این دلیل که دولت‌ها یا خود را به طور کامل ملتزم به حفظ زندگی مردم می‌دانند یا بدان بی‌توجهند و حالت میانه‌ای وجود ندارد؛ با این همه در حقوق ایالات متحده، گرایش به بیمه خسارات ناشی از حوادث طبیعی و اتمی و مسئولیت عام دولت به عنوان «تضمین‌کننده امنیت و حقوق شهروندی» مورد تأکید قرار گرفته است. نک:

Hare, Jeffrey B. Earthquake Insurance: A Proposal for Compulsory Coverage, *Santa Clara Law Review*, Vol. 24, 1984. pp. 971-977.

است. همین مزیت است که با مزایای مسئولیت جمعی تلفیق یافته و ما را به نظری ممتاز می‌رساند.

### ۳-۳. مسئولیت تلفیقی / اشتراکی

به موجب این نظریه، دولت مسئول مستقیم تمام آثاری است که از حوادث طبیعی قابل کنترل ناشی می‌شود و بر همین اساس مسئولیت پایدار و همیشگی پیشگیری نیز بر عهده دولت قرار می‌گیرد. چنانچه گفته شد، این مسئولیت به نوعی، تعهد عموم به جبران به نمایندگی دولت است و باید از یک سو، اجرای آن را در همه موارد تضمین کرد و از سوی دیگر، زمینه کاهش بلایای طبیعی و در نتیجه تعهدات مالی دولت را فراهم ساخت. برای این منظور چاره‌ای جز تلفیق دو عنوان مسئولیت کیفری و مدنی و تحمیل هر دو از طریق قانون به خاطیان و عوامل مؤثر در حوادث طبیعی، امکان طرح مسئولیت تلفیقی را البته با شرایط زیر فراهم می‌سازد:

**یک.** مسئولیت دولتمردان، پیمانکاران، ناظرین از جانب دولت و تمام کسانی که به طور مستقیم با دولت ارتباط داشته و موظف به پیشگیری پایدار از بلایای طبیعی می‌شوند، غیر مستقیم است، چراکه به هنگام ورود خسارات طبیعی، جبران سریع و سطحی، ضرورت پیدا می‌کند و رجوع قضائی به خاطیان واقعی امکان دارد که روند کمک‌رسانی را با اشکال روبه‌رو سازد، بنابراین در بادی امر، دولت و سپس زیان‌دیدگان می‌توانند برای جبران خسارت علیه ایشان طرح دعوی نمایند. برای مشخص شدن افراد مسئول و عاملین اجرای طرح‌های عمرانی و پیشگیری، بهترین راه ثبت نام و مشخصات کامل آنها ضمن اسناد رسمی و محفوظ و گرفتن تعهد از ایشان برای انجام کامل طرح و همگام ساختن آن با استانداردهای جهانی است که باید موازین قانونی و اجرایی لازم در این زمینه فراهم گردد و بعد از بروز حادثه، انتساب آن به فعل یا ترک عامل به‌راحتی میسر باشد با بهانه‌های مختلف به تعویق نیافتد.

**دو.** بهترین کیفر برای پیشگیری، حداقل تا زمانی که ایده مقبول افتد و اجتماعی شود، مجازات «اعدام» برای فرد یا افراد سهل‌انگار یا متقلب است که با وجود توان پیشگیری از حادثه و با اهدافی چون اختلاس یا برداشت غیرقانونی وجوه عمرانی، موجبات صریح ایراد

زیان یا تشدید حادثه را فراهم ساخته‌اند: تنها با این تضمین می‌توان به برخی اهمیت قضیه را فهماند و به جای مشاهده مرگ بی‌دلیل هزاران بی‌گناه، عده‌ای خاطی را قربانی پیشگیری کرد. در مراتب بعدی، تعیین مجازات‌های شدید همچون حبس‌های طویل‌المدت بهترین تدبیر به شمار می‌آید.

هرچند، کیفر به شرح فوق با تحولات حقوق کیفری به سوی جرم‌زدایی انطباق ندارد، اما بهترین دلیل برای تسلیم شدن به آن، یادآوری خاطره همیشگی کسانی است که می‌توانستند نمیرند، اما بی‌تدبیری، بی‌قانونی یا مال‌خواهی مجریان امور، آنها را به کام مرگ کشانده است. این تعبیر، عوامانه به نظر می‌رسد، اما چون قربانیان فجایع اکثراً عامی هستند، بهترین شیوه، سخنی است که می‌توان از زبان ایشان جاری ساخت.

#### ۳-۴. تفکیک نظریه از مسئولیت دولت در شرایط اضطراری

در فرضی که به دلیل بی‌مبالاتی دولت در امور شهروندان، حادثه طبیعی با مصائبی روی دهد که در پی می‌آورد، بحثی که می‌توان مطرح کرد، اصل و حدود مسئولیت دولت در خصوص عواقب اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، روانی و حقوقی قضیه است. در این حوزه باید توجه داشت که نه تنها دولت درباره نفس حادثه طبیعی - اصل رویداد آن با این فرض که با رعایت استانداردها، روی نمی‌داد - مسئولیت دارد و باید اقدامات بازدارنده‌ای را برای کاهش این گونه حوادث، همگام با استانداردهای جهانی به عمل آورد؛ بلکه التزام به اقدامات متناسب و منطبق با استانداردهای جهانی در شرایط «اضطراری» که حادثه طبیعی به وجود می‌آورد نیز از وظایف مسلم دولت به شمار می‌آید (Landis, 1999; Douglas, 1929).

این تکلیف، کمتر از مسئولیت بازدارنده‌ای که در این مقاله مورد بحث قرار گرفت محل تردید است، زیرا حالت اضطراری و فشارهایی که در سطح داخلی و بین‌المللی به دولت تحمیل می‌شود، خود موجب تعهداتی است که دولت ناخواسته درگیر آن می‌شود. این تعهدات در لحظات و روزهای اولیه پس از بروز حادثه طبیعی به دلایل فوق به خوبی انجام می‌شود، اما تجربه‌ها نشان می‌دهند که جبران‌های «ترمیمی» و اقدامات پیشگیرانه از

همان حادثه در همان حوزه جغرافیایی به ندرت مورد توجه قرار می‌گیرد. بر اساس نظریه مطرح در این مقاله، می‌توان چنین تعهدی را به دولت تحمیل کرد.

در مورد عواقب حوادث طبیعی، همانند ضرورت پوشش امنیتی حادثه طبیعی برای جلوگیری از کشتار، غارت، انتقام، تجاوز جنسی و.. (که همگی یا برخی از آنها با شدت و ضعف متناسب با نوع و میزان تأثیر حادثه، قابلیت تحقق دارند)، لزوم اسکان موقت آوارگان ناشی از حادثه، دفن مردگان، مداوای مصدومان، پوشش خبری مناسب و کامل حادثه در وهله نخست (Levmore, 1996; McQuoid-Mason, 1988) و اقدامات لازم برای پایدار ساختن شرایط آرام پس از بحران از طریق مددکاری اجتماعی، توانبخشی روانی، اسکان دایم و... است.

به لحاظ سیاسی، می‌توان تکالیف بالا را برای دولت از آن جهت تحلیل کرد که حق بر «توسعه»، حق ملت است و وقتی دولت این اقدام را انجام نداده باشد، آثار سهل‌انگاری به کلیت ساختار حاکم تحمیل خواهد شد (Zillman, 1990, P. 72). البته قرار گرفتن دولت در «وضعیت اضطراری»، خواه در تمام کشور یا در منطقه‌ای که حادثه روی داده، باید در حداقل زمان ممکن خاتمه یافته و شرایط به حالت عادی برگردد.

#### ۴. نقد مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی

تئوری مسئولیت مدنی دولت به شرحی که در این مقاله مذکور است، سابقه‌ای در حقوق ایران و جهان ندارد. به همین دلیل، چاره‌ای جز توسل به «چهره انعطاف‌پذیر» حقوق مسئولیت مدنی برای تنقیح ابعاد مختلف آن وجود ندارد. نویسنده بیش از همه وقوف دارد که تئوری با مبانی مسئولیت همخوانی ندارد و شاید طرح آن مفهومی جز توهین به قواعد مسئولیت نداشته باشد، اما وقوف همگان را بدین نکته نیز احراز کرده است که هیچ چیز خانمان‌سوزتر از حوادث طبیعی برای نوع بشر نیست. چنانچه بارها در این پژوهش مورد تأکید قرار گرفت تا زمانی که عنصر «وجدان» محرک نوعی پیشگیری پایدار از این حوادث نگردد و مسئولیت مدنی اشخاص، پوشش کامل برای همه خسارات نباشد، چاره‌ای جز تحول در مبانی و انعطاف آنها به سود حیات نوع بشر نیست. در واقع،

تاریخ تحول مفاهیم حقوقی نیز مؤید تأثر حقوق از سایر علوم برای انطباق با شرایط نو بوده است.

در تحلیل نهایی و مبتنی بر حمایت از نظریه در صدد بررسی ارتباط آن با فلسفه سیاسی و سپس بیان محدوده و قلمرو آن خواهیم بود. باید دید که فلسفه سیاسی با بزرگانی چون «کانت» و «راولز» چگونه «حقوق طبیعی» را متحول و آن را با تغییرات زمانه سازگار کرده است. به علاوه، جایی که اجرای تئوری منجر به بی‌عدالتی یا تقبل مسئولیتی باشد که هیچ ربطی به دولت یا نمایندگان آن ندارد، خارج از شمول نظریه خواهد بود.

#### ۴-۱. تأثیر فلسفه سیاسی در تحول قواعد حقوقی

اندیشمندان بزرگی در تحول حقوق بر اساس مبانی فلسفی و سیاسی مؤثر بوده‌اند. در این میان، به جای سخن گفتن از همگان به ممتازترین آنها و کسی که بیشترین تأثیر را داشته، یعنی راولز، خواهیم پرداخت.

به عقیده راولز، ما به این دلیل متعهدیم که در جامعه زندگی می‌کنیم و این نیازی به دلیل دیگری مثل اثر کردار زشت ما یا مفهوم الزام‌آور حقوق ندارد (Tebbit, 2000, p. 79). وجود راولز، انقلابی برای نظریه‌های عدالت‌محور به شمار می‌آید. او بنیان حقوق طبیعی را به هم ریخت و با وارد ساختن مفهوم انصاف به فلسفه سیاسی، سعی کرد تا به روابط مردم، جامعه و حکام توجیه قراردادی دهد. تئوری قراردادی وی، در عین حال، جبران‌کننده ضعف‌های نظریه سنتی در این زمینه به شمار می‌آید. به موجب آخرین تحولات در توجیه قراردادی رابطه دولت و ملت، این عقیده که تبعیت از قانون باید ناشی از قرارداد میان دولت/ زمامداران و مردم باشد قدیمی شده است. سقراط و افلاطون بانیان آن بوده‌اند و فیلسوفان معاصر چون هابز و کانت آن را توسعه داده‌اند. در این دیدگاه، همه چیز بدان سو می‌رود که ریشه تعهد را دریابیم: ما بدان دلیل از حقوق تبعیت نمی‌کنیم که الزام‌آور است، بلکه به این خاطر که بدو بر سر آن به توافق رسیده‌ایم. در واقع در یک سیر تاریخی، شهروندان به این دلیل تابع قانونند که، (۱) اداره جامعه و حتی فرض تشکیل آن بدون چنین تابعیتی، تقریباً محال است. (۲) مردم جان و مال و زندگی خویش را مدیون زمامدار هستند و لذا باید از او تبعیت کنند. (۳) شهروندان به طور صریح یا ضمنی

پذیرفته‌اند که از قوانین تبعیت کنند و به دنبال گریز از آن نباشند. ۴) شهروندان حق دخل و تصرف در قواعد حقوقی را از طریق تغییر حکام، تغییر قوانین و به طور کلی هر راه حقوقی دیگری دارند، اما نمی‌توانند در این زمینه به شیوه‌های غیرحقوقی متوسل شوند (Tebbit, 2000, p. 84).

لذا، تحولات بدان سوی بوده که وضعیت از نوعی «حاکم‌محوری» به سوی «مردم‌سالاری» تغییر پیدا کند. این تحول در گذر زمان و نه صرفاً در قالب نظریه، بلکه با رشادت‌های جانی عده‌ی زیادی در سراسر جهان تحصیل گردیده است. در واقع تغییر ذهنیت «حاکمان آسمانی» به «منتخبان مردم» را باید تحولی شگرف در زندگی انسان محسوب داشت که از حیث مسئولیت مدنی نیز حاوی آثار زیر است.

- وقتی دولت منتخب مردم باشد، تنها تحمیل‌کننده تعهدات و تکالیف نیست، بلکه خود می‌تواند عهده‌دار وظایفی شود و در قبال محقق نشدن آنها پاسخگو باشد. این وظایف به دو دسته وظایف ناشی از زمامداری و تکالیفی که فرد یا توده اجتماع توان اجرای آن را ندارند، تقسیم می‌شود. مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی به دسته اخیر ارتباط دارد، زیرا این دولت است که امکانات لازم را برای مهار عوامل زمینه‌ساز حوادث دارد و مردم در سطح کلان و کشوری از این امکان بی‌بهره‌اند.

- وقتی قواعد حاکم بر روابط، زمینی باشند، به راحتی می‌توان آنها را منطبق با نیازهای زمان تغییر داد. حال آنکه ارتباط قواعد - و لو مقررات بدوی و جزئی - به مرجع ناشناخته یا عالی مانع از دخل و تصرف در آنهاست، چراکه بنابر قاعده منطقی «واضع حکم، رافع حکم نیز هست»؛ هرگونه اقدامی در این زمینه باید از سوی واضع صورت گیرد. حال آنکه واضع مذکور، چنانچه تاریخ نیز مبین آن است یا خیالی بوده و یا پادشاهی بوده است که تصمیمات وی برگشت‌ناپذیر بوده است.

بنابراین، دولت مردمی آنقدر منعطف است که نیازهای زمان او را وادار به پذیرش تعهداتی کند که در ساختار سازمانی آن، جایگاهی برای چنین تکالیفی وجود نداشته است. تنها تحدید در این زمینه، ناتوانی عقلی و عرفی از انجام تعهدات است که تجربه سایر کشورها مؤید امکان تحقق آن تعهدات و لذا مانع از بهانه‌جویی در این مورد به شمار می‌آید.



#### ۲-۴. تحلیل نظریه بر مبنای مفهوم «حق»

فیلسوفان حقوق، مفاهیم مختلفی از حق ارائه داده‌اند که هر کدام دارای مفاد و آثار حقوقی خود است. نظریه حق- قدرت به مفهوم دادن توانایی و اقتدار به شخص در مورد حقوق خویش است، حال آنکه نظریه حق- نفع به مفهوم تضمین منافع دارنده حق می‌باشد (Wenar, 2005, p. 240). در تحلیل دقیق‌تر باید میان حق‌هایی که «هست» و حقوقی که «باید باشد» قائل به تفکیک شد (Sen, 2004, p. 332). حتی قلمرو «بود» و «باید» نیز در مفهوم حق نسبی است و از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند. برای مثال، حق بر امنیت جانی و مالی در برابر زلزله در کشور ژاپن تثبیت شده و عملاً به عنوان حقی که می‌توان آن را مطالبه کرد، به شمار می‌آید؛ حال آنکه بسیاری از دول یا این حق را هنوز نمی‌شناسند و یا آن را در واقع تا حد «حق دولت در اعانه و تقبل ارادی هزینه‌های ملت، آن هم پس از ورود زیان و تحت تأثیر افکار عمومی جهانی» مورد پذیرش قرار داده‌اند.

تحلیل عمل‌گرایانه از «حق» و مفاهیم حقوقی (Palakos, 2005, p. 64)، نافی تعبیر فوق و موجد حق برای مردم در برابر دولت برای مطالبه جبران و پیشگیری است. در واقع، فلسفه همواره دکتین حقوقی را تحت تأثیر قرار داده (Peczenik, 2004, pp.106-117) و این رابطه حتی برای تحول مفهوم حق مطالبه خسارات ناشی از حوادث طبیعی از «ادعا» به «قدرت» نیز مؤثر خواهد بود. پرداختن به مسأله بیش از این از حوصله تحقیق حاضر خارج است و به جای خود واگذار می‌شود.

#### ۳-۴. تحدید نظریه مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی

در مورد مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی، باید مسأله را در دو فرض عمده مورد بررسی قرار داد. فرض اول اینکه، حادثه طبیعی غیر قابل پیش‌بینی باشد. در اینجا باید توضیح داد که اصطلاح غیرقابل پیش‌بینی مفهوم بسیار مضیقی دارد و تنها منحصر در مواردی است که حادثه سابقه نداشته و اتفاق محض غیر تکراری باشد. بنابراین سقوط شهاب‌سنگ که ممکن است در عرض هزاران سال، یکبار روی می‌دهد، مشمول این عنوان خواهد بود، اما جریان سیلی که همه ساله هزاران هکتار زمین کشاورزی را از بین می‌برد و جان عده زیادی از مردم را می‌گیرد در سال‌های بعدی قابل پیش‌بینی است و

دولت نمی‌تواند به این بهانه که از زمان دقیق جریان سیل اطلاع نداشته، اقدامی پیشگیرانه در این باب صورت ندهد، زیرا همانگونه که گفتیم، هدف نظریه رسیدن به ثبات و پایداری در پیشگیری از حوادث طبیعی است و اگر چه اقدام دولت در اطلاع قبلی به شهروندان برای تخلیه مناطق حادثه‌خیز در چند روز یا در چند لحظه پیش از بروز حادثه نیز در شمول آن قرار می‌گیرد، اما صرفاً راهکاری سطحی است و دولت موظف به از بین بردن علل و ریشه حوادث طبیعی است.

معیار پیش‌بینی پذیری حادثه یا غیرقابل پیش‌بینی بودن آن، معیاری جهانی است. بنابراین دولت موظف به تهیه وسایل پیشرفته برای پیش‌بینی حوادث و پیشگیری از آنهاست و نمی‌تواند به این بهانه خود را از مسئولیت مبرا سازد که امکانات لازم را در اختیار نداشته است.

فرض دوم آن است که حادثه طبیعی قابل پیش‌بینی باشد. در این مورد، اگر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ملاک قرار گیرد، می‌توان میان ورود خسارت در اثر اعمال کارمندان، نقص وسایل و امکانات دولتی یا تقصیر کلی دولت (اطلاع از سابقه حادثه و عدم اقدام به جلوگیری از آن، بدون اینکه منتسب به عضو خاصی از اعضای دولت باشد)، تفکیک قائل شد. با این حال، ضرورت جبران تمام خسارات در فرض وقوع حادثه، اقتضای آن را دارد که زیان‌دیده با عده‌ای ناشناس رو به رو نشود که حتی در فرض شناسایی، توان جبران فوری یا کلی خسارات او را ندارند و با دولتی طرف باشد که توان جبران سریع و کامل بخشی از زیان‌های وی (ضررهای قابل جبران) را دارد. البته دولت می‌تواند به کارمندان یا سایر وابستگان دولت مراجعه کند که بروز خسارت به نوعی منتسب به آنها ایشان است.

وجه تمایز حوادث طبیعی قابل پیش‌بینی و غیرقابل پیش‌بینی را می‌توان در نگاه عرف نیز یافت، چرا که عرف در کشورهای مختلف، بر حسب نوع حادثه که هر سال تکرار می‌شود، بدان عادت کرده و آن را چندان دور از انتظار نمی‌شمارد، اما حادثه نادری را که ممکن است یکبار برای همیشه اتفاق بیافتد، «غیرطبیعی» می‌داند. مثل انفجار کوه آتشفشان یا خسارت ناشی از رعد و برق..

در صورت قبول نظریه در سطح جهانی، شاید بتوان آن را در مواردی توسعه داده و به حوادثی که در سطحی گسترده موجب خسارت می‌شوند، اما کمتر «طبیعی» می‌نمایند، نیز

تسری داد: برای مثال، وقتی دولت آمریکا جبران کامل خسارات زیان‌دیدگان از حادثه ۱۱ سپتامبر و بازماندگان ایشان را بر عهده گرفت،<sup>۱</sup> هیچ‌کس در اینکه دولت به حکم عقل و وجدان موظف به این کار است، حتی اگر قانون ساکت بوده باشد، تردید نکرد. البته زمانی می‌توان این مباحث را مطرح ساخت که اصل تئوری مورد پذیرش قرار گرفته و تلاش‌هایی «پایدار» برای جلوگیری از خسارات طبیعی یا جبران کامل زیان‌های غیر مترقبه به عمل آمده باشد.

#### ۴-۴. تحلیل نهایی نظریه بر مبنای رویه قضایی

با وجود دو مثل «پادشاه اشتباه نمی‌کند» و «دولت مصونیت دارد»، قرن‌هاست که دادگاه‌ها به خود جرأت تعرض از این فروض را برای حکم به مسئولیت مدنی دولت در موارد خاص داده‌اند. یکی از قدیمی‌ترین پرونده‌ها در این خصوص، پرونده راسل (French, 1942, p. 234)<sup>۲</sup> است که در آن، شعبه شاهی دادگاه انگلیس در سال ۱۷۸۸، چنین رأی داد که تکلیف به تعمیر پل را می‌توان به دولت تحمیل کرد.

با توجه به اینکه حوادث طبیعی یا حوادث غیر مترقبه، به هر حال در جهان روی می‌دهند، گاه مسایل مربوط به این مصایب - به طور خاص - به محاکم نیز کشیده شده است. در ۱۵ آوریل ۱۹۴۷، به دلیل اشتباه یک کارگر بارانداز در تخلیه کود شیمیایی نیترات آمونیوم و آتش‌سوزی‌ها و انفجارهای متعاقب آن در شهر تگزاس، بیش از ۵۶۰ نفر کشته و بیش از ۳۰۰۰ نفر مجروح شدند. با طرح حدود ۳۰۰ دعوا علیه ایالات متحده، مسأله مسئولیت مدنی دولت مطرح شد. خواهان‌ها به این موضوع استناد می‌کردند که دولت به دلیل مشارکت در تولید و حمل و نقل کالاهای خطرناک و به خاطر سهل‌انگاری ادارات

۱. این حادثه هولناک و غیربشری که بررسی علمی آن با پاره‌ای ملاحظات سیاسی همراه بوده در مقاله زیر از بعد مسئولیت مدنی و حقوق اقتصادی مورد تحلیل قرار گرفته است. نک:

Stevens, David Y. Tort Liability after the Dust Settles: An Economic Analysis of the Airline Defendants' Duty to Ground Victims in the September 11 Litigation, *Indiana Law Journal*, Vol. 80, 2005.

2. Russell v. Men of Denon [1788].

فدرال و کارکنانی که در تولید و توزیع این مواد نقش داشته‌اند، مطابق با «قانون ادعاهای مسئولیت مدنی»<sup>۱</sup>، مسئولیت مدنی دارد (Schwartz, 1954, p. 1432-33).

در پرونده دالهایت (Porter, 1957, pp. 1038-1040)<sup>۲</sup> که مرتبط با همان حادثه تشکیل شد، دیوان عالی ایالت متحده رأی داد که این کشور نباید مسئول خسارات ناشی از حادثه تگزاس باشد. استدلال دادگاه این بود که کارکنان دولت سهل‌انگاری نکرده و در حوزه وظایف خود، مصالح ملی و منطقه‌ای را تشخیص می‌دهد و لذا نمی‌توان آن را بدین جهت مورد مؤاخذه یا دولت را مسئول اعمال مرتبط با حاکمیت یا صلاحدید خود دانست.

در همان پرونده، قاضی جکسون به عنوان مخالف، نکته جالبی بیان داشت: «حادثه با سهل‌انگاری دولت به جریان افتاده و به طور کامل توسط دولت قابلیت کنترل را داشته است». هرچند که در پرونده مذکور دولت مسئول شناخته نشد، اما به گفته یکی از قضات<sup>۳</sup> «این احساس تقویت شد که می‌توان فرض مسئولیت دولت را برای جبران خسارت ناشی از سهل‌انگاری کارکنانش پذیرفت». این «احساس» در قضایای بعدی عامل مساعدی برای شکسته شدن ابهت ناشی از «مصونیت دولت» و انعطاف در تحلیل رکن «رابطه علیت» برای توجیه امکان انتساب مسئولیت به دولت بود.

در پرونده بینگهام<sup>۴</sup> که به سال ۱۹۵۰ در ایالت یوتا مطرح بود، مسائلی طرح شد که نشان می‌داد، چگونه ماهیت حادثه غیر مترقبه و خسارات فراتصور ناشی از آن می‌تواند باعث شود که دادرس قواعد عمومی مسئولیت را به سویی افکند و به دنبال چتر نجاتی از جنس حقوق از خطر بی‌تفاوتی عده‌ای شود که می‌توانند متوجه باشند. در پرونده مذکور، قاضی ولف (Wolfe J.) به عنوان مخالف اظهار داشت که «اگر دولت مسئول شناخته شود، چنین حوادثی هیچ‌گاه و برای هیچ‌وقت در آینده روی نمی‌دهد». او ادامه داد: «در برخی موارد به دلیل وجود قانون صریح دست ما بسته است، اما در مواردی، هنوز می‌توان قاعده یا دکترینی را (که کاملاً شکل نگرفته)، کنترل کرد؛ چراکه چنین مصادیقی حقوق ساخته قضات هستند و به همین شیوه می‌توان آنها را توسعه داد. عدم اقدام در چنین موردی و

1. Federal Tort Claims Act 1952.

2. Dalehite v. United States, 346 U.S. 15, 34 (1953).

3. Reed J.

4. Bingham v. Board of Education [1950].

«دوذر کردن» موضوع با ارجاع آن به قانون [اینکه موضوع مشکل مقنن و خلأ قانونی است و نظام دادرسی می‌تواند نسبت به آن بی‌طرف باشد]، هر آن، برای ما (قضات) امکان‌پذیر است. اما من فکر می‌کنم که دست روی دست نگذاریم، آن هم زمانی که وجداناً می‌توانیم حقوق را به‌روز کرده و حوزه جبران خسارت را توسعه دهیم» (Schwartz, 1954, p. 1461).

### نتیجه‌گیری

«نظریه مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی»، تحولی شگرف و البته ناگزیر در حقوق مسئولیت محسوب می‌شود که جز از طریق وضع ضمانت اجراهای کیفی و مدنی برای متخلفین از چارچوب تعیین‌شده به منظور نیل به اهداف تئوری، نمی‌توان تحقق کامل آن را انتظار داشت. این نظریه اختصاص به کشوری معین ندارد و به لحاظ یکسانی کشورها در مبانی حقوقی، می‌توان کلیت نظریه را فراملی تلقی کرد. شاید یکی از بهترین راه‌های تثبیت این اندیشه، طرح آن در سطح گسترده و ملتزم کردن دولت‌ها به پذیرش این تئوری در قالب قوانین و مقررات آمره باشد. در فرض اخیر می‌توان تحقق عینی مفهوم مردم‌سالاری و احترام به جان و مال و ناموس مردم را در فجایع و بلایای غیرقابل توصیف ناشی از قهر طبیعت مشاهده کرد و به نظام حقوقی عدالت‌محور افتخار کرد. نظریه مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی به لحاظ مبنایی با «نظریه دولت مسئول» توجیه می‌شود که می‌توان آن را دارای مفهومی موسع‌تر از «تئوری دولت رفاه» و در واقع مقدمه آن محسوب داشت.

گذار از تصور یا ادعای اداره زمین از آسمان که پادشاهان آن را مستمسک زورگویی و خودکامگی قرار می‌دادند و سپردن امور مردم به نمایندگان منتخب ایشان، مهم‌ترین مبنای تحول در مفاهیم حقوقی به شمار می‌آید. با اذعان به عدم امکان انکار ارتباط غایی تمام حوادث و امور جهان به علت‌العلل، باید این واقعیت را نیز پذیرفت که با تحول علوم و پیشرفت جوامع، چشم‌انداز حوادث و نوع نگرش بشر به دلایل رخداد آنها دچار تغییر شده است. این تغییر، حقوق مسئولیت مدنی را نیز به نوعی در بر می‌گیرد و باید به دنبال روزی بود که تمسک به اصول حقوقی، مانع از بروز آثار سوئی باشد که حوادث در صورت

فقدان کنترل، منجر به آن می‌شوند. به عبارت دیگر، جنبه پیشگیرانه و بازدارنده مسئولیت مدنی بدین معناست که حادثه طبیعی قابل پیش‌بینی یا اتفاق نخواهد افتاد و یا اگر روی دهد، منجر به خساراتی نخواهد شد یا خساراتی وارد خواهد ساخت که با توجه به شرایط حادثه و نحوه برخورد شهروندان با آن، متعارف به شمار می‌آیند.

به منظور پایداری پیشگیری، دولت‌ها باید تعهداتی در باب مقاوم‌سازی تأسیسات، ساختمان‌ها و سایر موارد در معرض خطر بلایای طبیعی به کسانی تحمیل نمایند که مدیریت و امور اجرایی ساخت آنها را بر عهده دارند. نیز عموم مردم ملزم به رعایت استانداردهایی خواهند بود که دولت با لحاظ معیارهای جهانی تدوین و به همراه تسهیلات لازم به منظور به کارگیری در اختیار ایشان قرار می‌دهد. بدیهی است که رسیدن به مطلوب در مورد تعهدات اخیر نیز تنها با وضع مسئولیت مدنی و/یا کیفری برای متخلفین امکان‌پذیر خواهد بود.

#### فهرست منابع

##### - فارسی:

- فخار طوسی، جواد، عدالت علوی در گردآوری و هزینه‌سازی بیت‌المال، نامه مفید، سال ۷، شماره ۲۷، ۱۳۸۰.
- کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی، الزامات خارج از قرارداد، جلد اول مسئولیت مدنی، چاپ دوم، نشر دانشگاه تهران، تهران ۱۳۷۸.

##### - انگلیسی:

- Corneo, Giacomo and Christina M. Fong, *What's the Monetary Value of Distributive Justice?* August 13, 2005.
- Dagan, Hanoch. The Distributive Foundation of Corrective justice, *Michigan Law Review*, Vol. 98, 1999.
- Dalehite v. United States, 346 U.S. 15, 34 (1953); See: Porter, James M, Federal Tort Claims Act: Liability of United States for Negligence of Government Firemen, *Michigan Law Review*, Vol. 55, No. 7, May, 1957.

- Douglas, William O, Vicarious Liability and Administration of Risk I, *Yale Law Journal*, Vol. 38, 1929.
- Draper, Kaif, Rights and the Doctrine of Doing and Allowing, *Philosophy & Public Affairs*, No. 3, 2005.
- Durnford, John W. The Liability of the Builder, Architect and Engineer for Perishing and Other Defects in Construction, *Revue Juridique Thémis*, Vol. 2, 1967.
- El Menyawi, Hassan, Public Tort Liability: Recommending an Alternative to Tort Liability and No-Fault Compensation, *Global Jurist Advances*, Volume 3, Issue 1, 2003, Article 1.
- Fain, Constance Frisby, Architect and Engineer Liability, *Washburn Law Journal*, Vol. 35, 1995-1996.
- French, Patterson H, Research in Public Tort Liability, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 9, No. 2, Spring, 1942.
- Hare, Jeffrey B. Earthquake Insurance: A Proposal for Compulsory Coverage, *Santa Clara Law Review*, Vol. 24, 1984.
- Itabashi, Masaaki & Fukuda, Hiroshi, *The Japanese Building Standard Law and a Series of Steels for Earthquake-Resistant Building Structures*, Japanese law and Seismic Steel 1999.
- Landis, Michele L, Fate, Responsibility, and Natural Disaster Relief: Narrating the American Welfare State, *Law & Society Review*, Vol. 33, 1999.
- Levmore, Saul, Coalitions and Quakes: Disaster Relief and Its Prevention - *University of Chicago Law School Roundtable*, Vol. 3, 1996.
- McQuoid-Mason, D. J. M, The Responsibilities of Doctors During the State of Emergency, *Acta Juridica*, Cape Town 1988.
- Palakos, George. *On the Necessity of the Interconnection between Law and Morality*, Ratio Juris, Vol. 18 No. 1 March 2005.
- Peczenik, Aleksander, *Can Philosophy Help Legal Doctrine?* Ratio Juris, Vol. 17 No. 1 March 2004.

- Penney, Steven. Mass Torts, Mass Culture: Canadian Mass Tort Law and Hollywood Narrative Film, *Queen's Law Journal*, Vol. 30, 2004.
- Ripstein, Arthur & Zipursky, Benjamin C. *Corrective Justice in the Age of Mass Torts*, In: Postema, Gerald J. (Editor). *Philosophy and the Law of Torts*, West Nyack, New York, Cambridge University Press 2001.
- Schwartz, Bernard, Public Tort Liability in France, *New York University Law Review*, Vol. 29, 1954.
- Sebok, Anthony J. The fall and Rise of Blame in American Tort Law, *Brookline Law Review*, Vol. 68, No. 4, 2003.
- Sen, Amartya. Elements of a Theory of Human Rights, *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 32, No.4, 2004.
- Stevens, David Y. Tort Liability after the Dust Settles: An Economic Analysis of the Airline Defendants' Duty to Ground Victims in the September 11 Litigation, *Indiana Law Journal*, Vol. 80, 2005.
- Sullivan, Daniel F. Earthquake Damage: Need for a Viable Cause of Action, *Law & Sociology Order*, 1972.
- Tebbit, Mark. *Philosophy of Law: Introduction*, Rutledge, USA 2000.
- Urbina, Sebastian, What Is Legal Philosophy? *Ratio Juris*, Vol. 18, No. 2, June 2005.
- Wenar, Leif, the Nature of Rights, *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 33, no. 3, 2005.
- Zillman, Donald N, Government Liability for Seismic Hazards in Utah, *Journal of energy, Natural Resources and Environmental Law*, Vol. 11, 1990.
- Zipursky, Benjamin. *The Philosophy of Tort Law: between the Esoteric and the Banal*, In: Blackwell Guide to Philosophy of Law and Legal Theory, Martin Golding & William Edmundson, (eds), 2004.





پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی