

Compensation System in the Public Insurance Fund of Natural Disasters

Ali Ghesmati Tabrizi *

Assistant Professor, Department of Private Law, Semnan University, Semnan, Iran

Abstract


Damages caused by natural disasters, which were formerly considered the result of the force majeure and were irreparable, are now compensable with the help of special legal systems. In addition to compensating the victims, these systems seek to prevent and reduce the effects of natural disasters in order to better manage the unpleasant effects of these Calamities. The Law on the «Establishment of the Public Insurance Fund of Natural Disasters» is an attempt to respond to public demand for security by the combination of compulsory insurance and governmental support to compensate for natural disasters. Nevertheless, it seems because of the long approval process and disregarding of the legal principles and practical experience of other countries, the legislature has failed to achieve its goals. The disordered basis, inadequate compensation, incomplete coverage, inattention to necessary financial resources, and the neglecting of preventive duties, in addition to not satisfying the victims, do not reduce governmental charges either. In this article, in addition to critical reviews of the Public Insurance an alternative solution to maintaining the insurance framework has been proposed to maintain the supervisory and supportive role of the government and effectively compensate for the adverse effects of natural disasters with the help of national solidarity.

Keywords: Natural Disaster, Solidarity, Public Insurance, Compensation, Prevention.

* Corresponding Author: ali_ghesmati@semnan.ac.ir

How to Cite: Ghesmati Tabrizi, A. (2021). Compensation System in the Public Insurance Fund of Natural Disasters. *Private Law Research*, 10(37), 179- 210. doi: 10.22054/JPLR.2022.64636.2626

نظام جبران خسارات در صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی

علی قسمتی تبریزی  * | استادیار حقوق خصوصی دانشگاه سمنان، سمنان، ایران

چکیده

خسارات ناشی از حوادث طبیعی که سابقاً نتیجه قوه قاهره و غیرقابل تدارک تلقی می‌شدند، امروزه در پوشش نظام‌های خاص قانونی قابل جبران انگاشته می‌شوند. این نظام‌ها علاوه بر جبران خسارت زیان‌دیدگان، در پی پیشگیری و کاهش آثار حوادث طبیعی نیز هستند تا به نحو بهتری پیامدهای نامطلوب این بلاها را مدیریت کنند. قانون «تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی» نیز در این راستا، تلاشی در پاسخ به مطالبه امنیت از سوی افکار عمومی است که تلفیقی از بیمه اجباری و حمایت دولتی را برای جبران خسارت بلایای طبیعی به خدمت می‌گیرد. با وجود این به نظر می‌رسد فرایند طولانی تصویب و بی‌توجهی به اصول حقوقی و تجربه عملی دیگر کشورها، قانون‌گذار را در دستیابی به اهداف خود ناکام گذاشته است. مبنای مشتت، جبران ناکافی، پوشش ناقص، بی‌توجهی به منابع مالی لازم و مسکوت گذاشتن تکالیف پیشگیرانه، علاوه بر اینکه رضایت قربانیان را تأمین نمی‌کند، باری از دوش دولت نیز برنمی‌دارد. در مقاله حاضر علاوه بر نقد نظام بیمه همگانی حوادث طبیعی، راهکار جایگزینی نیز پیشنهاد شده است تا ضمن حفظ چهارچوب بیمه، نقش نظارتی و اتکایی دولت نیز حفظ گردد و آثار ناگوار حوادث طبیعی با توسل به همبستگی ملی، به گونه‌ای مؤثر تدارک شوند.

کلیدواژه‌ها: حادثه طبیعی، همبستگی، بیمه همگانی، جبران خسارت، پیشگیری.

مقدمه

دیرزمانی خشم طبیعت، ربطی به فعل آدمی نداشت. طبیعت کار خود را می‌کرد و بشر، تنها تماشاگر این بازی بود تا بنگرد دست قضا با حوادث طبیعی چه بر سرش می‌آورد، اما این نقش نظاره‌گر و منفعل مدتی است جای خود را به بازیگری فعال داده است که با دخالت‌های خود چهره طبیعت را مخدوش و قواعد بازی آن را دگرگون می‌کند. متقابلاً طبیعت هم سکوت خود را با حوادثی مهیب‌تر و بیشتر، درهم می‌شکند. هر چند بشر بر طبیعت مسلط شده، اما باز هم مقهور خشم آن است: «باز هم قربانی شدن، قابل پیش‌بینی نیست و آدمی به انتخاب خود قربانی نمی‌شود، بلکه به ناخواسته بار زیان را بر دوش می‌کشد.»^۱

هر چه بود و هر چه هست نخستین اثر حوادث طبیعی، خساراتی است که بر فرد یا گروه انسانی وارد می‌آید و تدارک آن‌ها، مهم‌ترین دغدغه زیان‌دیده و جامعه است. سابقاً اگر حادثه‌ای به بار می‌آمد که از تقصیر دیگری ناشی نمی‌شد، تردیدی نبود که باید بر عهده قربانی باقی بماند. هر چند احساسات عمومی با مصیبت دیدگان همدردی می‌کرد و حتی افراد و دولت، به‌طور تبرعی و داوطلبانه تلاش در جبران خسارت داشتند، اما این مشارکت در تدارک زیان‌ها ناشی از احسان بود نه برخواسته از عدالت. در برابر اگر امروزه همان حوادث رخ دهد قربانیان و افکار عمومی چونان گذشته قضاوت نمی‌کنند، احساسی وجود دارد که حادثه نامنتظر، عدالت اجتماعی را از هم گسیخته است و انصاف، اقتضای تدارک آثار ناگوار آن را دارد.^۲

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

1. Mustapha Mekki, "La cohérence sociologique du droit de la responsabilité", in *Liber amicrum : Etudes offerts à Geneviève Viney*, (L.G.D. J, 2008), n° 31-1.

البته امروزه بسیاری از بلایای طبیعی محصول غیرمستقیم اعمال انسانی هستند و بر اثر تغییرات اقلیمی که ناشی از مداخلات بشری و تغییر شیوه زندگی است، دیگر تقریباً هیچ منطقه‌ای مصون از خطر نیست.

Claude Tendil, "L'assurance au service de l'environnement", *Risques*, N° 64, (2005), p. 12.

2. René Savatier, "Vers la socialisation de la responsabilité et des risques individuels ?", *Recueil Dalloz*, (1931), p. 9 ; Marcel Sousse, *La notion de réparation de dommages en droit administratif français*, (L.G.D.J, 1994), p. 38.

تفکر گذشته، حادثه طبیعی را مصیبت تلقی می‌کرد که این مفهوم، متضمن نوعی باور به تقدیرگرایی بود،^۱ اما متقابلاً اندیشه امروز از تقدیرگرایی، گریزان است و باور دارد که تمامی خطرات باید تحت پوشش درآیند و جبران همه خسارات باید سریع و کامل باشد؛ لذا جامعه نه تنها باید خساراتی را که برانگیخته، جبران کند بلکه باید زیان‌هایی را که توانایی ممانعت از وقوع آنها را نداشته یا نمی‌توانسته رخداد آنها را پیش‌بینی نماید نیز ترمیم کند.^۲ افزون بر این، توسعه استثنایی علوم طبیعی که از قرن بیستم شدت گرفته است، امکان شناسایی بهتر کره مسکون و علل حوادث قهری و بررسی علمی پدیده‌های طبیعی و احتمال رخداد و آثار آنها را به بشر می‌دهد.^۳ بدیهی است این توانایی پیش‌بینی بیشتر با تکلیف پیشگیری بیشتر و متقابلاً مسئولیت افزون‌تر، ملازمه دارد.

در پاسخ به این مطالبه فزاینده امنیت، قانون‌گذاران در کشورهای مختلف، نظام‌های متفاوتی را (از منظر ماهیت و تکنیک) تمهید دیده‌اند که اهمیاتی ستودنی در بهبود سرنوشت زیان‌دیدگان دارند.^۴ در کشور ما نیز (به‌رغم تأخیر) نیاز به حمایت از فراموش‌شدگان حوادث طبیعی، احساس و تأیید شده است. لایحه دولت با عنوان «تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی» در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۳ تقدیم مجلس شد، اما کوشش دولت و قانون‌گذار بارها با ایرادات شورای نگهبان بی‌ثمر ماند. صرف‌نظر از یک‌دهه توقف و تردد مکرر لایحه بین مجلس و شورای نگهبان که همزمان با ۳ دولت مختلف و ۳ دوره تقنینی بود و به نوبه خود در تأمین مراد و هدف مطلوب قانون تأثیر منفی داشت، سرانجام لایحه یادشده در ۵ آبان ۱۳۹۹ تصویب شد.^۵

1. Christophe Guettier, "Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et socialisation du risque", *Revue générale du droit des assurances*, N° 3, (1997), p. 671 et s.

2. *Responsabilité et socialisation des risques*, Rapport du conseil d'Etat français, (2005), p. 218; Valérie Boccara, "Pour une socialisation du risque raisonnée", *Petites Affiches*, N° 243, (2005), p. 4.

3. Rudolph Enz, "Perspectives de la réassurance des catastrophes naturelles", *Risques*, N° 42, (2000), p. 121.

4. Mekki, op. cit. n° 31-1.

۵. در بسیاری کشورها، معمولاً تشدید حوادث طبیعی و مطالبه افکار عمومی در ترغیب قانون‌گذار به اتخاذ نظام خاص جبران خسارت حوادث طبیعی مؤثر است. مثلاً در فرانسه، متعاقب سیل‌های مهیب زمستان ۱۹۸۱، قانون ۱۳ ژوئیه ۱۹۸۲ در خصوص جبران خسارت بلایای طبیعی به تصویب رسید (Patrick Bidon, "Indemnisation des catastrophes naturelles: de la naissance vers l'âge adulte", *Risques*, N° 42, (2000), p.

هر چند بررسی کارآمدی قانون مذکور نیاز به گذر زمان و اختبار آن در بوته عمل دارد، اما تحلیل این مصوبه در پرتوی اصول علمی و تجربه تقنینی و عملی دیگر کشورها می تواند افق آینده جبران خسارت حوادث طبیعی را روشن سازد. در این راستا، شایسته است مقدمتاً مبانی نظری جبران خسارت حوادث طبیعی و سپس (به عنوان یک تجربه عملی) نظام جبران خسارت بلایای طبیعی در کشور فرانسه را مطالعه نمود تا مبنای مختار قانون گذار ایران قابل تطبیق و بررسی باشد. از سوی دیگر باید توجه داشت که در نظام حمایتی و جبران خسارت حوادث طبیعی، تدارک خسارت تنها هدف قانونی نیست و معمولاً ترغیب به پیشگیری از حوادث طبیعی نیز چراغ راه قانون گذار است؛ لذا ضمن بررسی صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی و محدودیت های آن، هدف پیشگیرانه مورد نظر در نظام جبران خسارت بلایای طبیعی نیز بررسی می گردد.

۱. مبنای الزام به جبران خسارت ناشی از حوادث طبیعی

هر چند آثار سیاست های قانونی در حوادث طبیعی به تدارک خسارت منحصر نمی شود، اما جبران زیان های شهروندان آسیب دیده در بلایای طبیعی، مؤثرترین و پرنمودترین اثر مداخله قانون گذار در این عرصه است. صرف نظر از مسیر جبران، در اکثر این مداخلات قانونی می توان نشان دولت و قوای عمومی در جبران خسارت را یافت. دولت درمی یابد که نمی تواند در برابر آلام شهروندان، بی تفاوت بماند و خاموشی اختیار کند. با وجود این، فارغ از تکنیک و مسیر جبران (که از امدادهای دولتی تا بیمه و نهادهای تأمینی یا صندوق های جبران خسارت و... را شامل می شود)، وجه تمایز این نظام ها و نهادهای قانونی جبران خسارت در مبنای آنها است.

باید توجه کرد که اصولاً جست و جوی مبنای جبران در حوادث طبیعی منوط به شناسایی حق جبران برای شهروندان آسیب دیده است و در نظامی که حادثه طبیعی، حقی

81). در ایران نیز پس از تغییر اساسی لایحه دولت در کمیسیون اقتصادی و تصویب اولیه مجلس (۹۵/۲/۲۱)، مصوبه مذکور بارها بین مجلس و شورای نگهبان در رفت و آمد بود و قریب به ۳ سال در صحن مجلس مسکوت ماند. به نظر می رسد پس از این دوره فترت، سیلاب های ناگوار آغاز سال ۱۳۹۸ در انگیزه تسریع در تصویب این قانون، بی تأثیر نبوده باشد.

مستقیم و پایدار در برابر قوای عمومی ایجاد نمی‌کند سخن گفتن از مبنای جبران نیز منتفی است.

۱-۱. «مسئولیت مدنی»، مبنای جبران خسارت ناشی از حوادث طبیعی

مقدمتاً باید خاطر نشان کرد در اندیشه‌ای که مسئولیت مدنی را دستاویز تدارک زیان‌های حوادث طبیعی می‌شمارد، مسئولیت ناشی از فعل (و ترک فعل) اشخاص حقیقی و حقوقی مد نظر نیست؛ زیرا رخداد‌های طبیعی فی‌نفسه، نافی مسئولیت مدنی نیستند. به واقع جدایی بشر و طبیعت، کاملاً مصنوعی است و امروزه بیش از هر زمان دیگری، رابطه متقابل بین فجایع طبیعی و رفتارهای آدمی برقرار است. حتی فعالیت‌هایی که در ظاهر به منظور ایمنی انجام می‌شود، تهدیدهای تازه‌ای برای بشر می‌آفریند.^۱ چنین مسئولیتی بدیهی است و تردیدی در آن روا نیست: اگر مهندس یا سازنده بنا، اصول مسلم معماری و مهندسی را رعایت نکند (مانند ساخت سکونتگاه‌های غیرمقاوم در برابر زلزله) یا دولت و مقامات عمومی، تدابیر حقوقی، فنی و الزامات پیشگیرانه در خصوص خسارات قطعی یا زیان‌های مورد انتظار را به کار نیندند (مانند مجوز ساخت در مسیل‌ها)، نسبت به کل خسارات یا به نسبت تأثیر در ورود یا تشدید حادثه، ضامن و متعهد به جبران خسارات هستند؛^۲ لذا آنچه به عنوان مبنای مسئولیت مدنی در حوادث طبیعی یاد می‌شود در واقع، منصرف از مواردی است که ارکان ضمان قهری در رابطه حوادث طبیعی و عمل اشخاص عمومی یا خصوصی ایجاد شود.

نظریه مسئولیت مدنی به عنوان راهکار مختار برخی از نویسندگان در حوادث طبیعی، ناظر به مسئولیت دولت و قوای عمومی است. در این باور، دولت‌ها تعهداتی را در باب پیشگیری از وقوع خسارات قهری دارند و همچنین باید مقاوم‌سازی تأسیسات و ساختمان‌ها در برابر بلایای طبیعی را به کسانی که مدیریت و امور اجرایی ساخت آنها را بر عهده دارند، تحمیل نمایند.^۳

1. Mac-Alain Descamps, "Catastrophe et responsabilité", *Revue de sociologie française*, N° 3, (1972), p. 379.

2. *Responsabilité et socialisation des risques*, op. cit. p. 218.

۳. السان، مصطفی، «نظریه مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی»، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۴۴، (۱۳۸۷)، ص ۱۴؛ همان نویسنده، «مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی»، پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۶، (۱۳۸۸)، ص ۴۹ به بعد.

مسئله قابل بررسی در وهله نخست این است که آیا نظریه مسئولیت مدنی، مبنای قابل پذیرشی در تعهد دولت به جبران خسارت حوادث طبیعی محسوب می شود و همچنین آیا این نظریه، پاسخ مطلوبی به خواسته زیان دیدگان و مطالبات عمومی در بلایای قهری است یا نه؟ لذا تلقی مسئولیت مدنی در قبال بلایای طبیعی، مستلزم توسعه مفهوم مسئولیت و به معنای «الزام دولت نسبت به جبران یا ترمیم زیان وارد بر اشخاص»، در فقدان رابطه سببیت حقوقی است.^۱

هر چند به باور برخی: «وقتی حادثه ای رخ می دهد ممکن نیست شخصی در معنای گسترده کلمه، مسئول نباشد و به دیگر سخن، پیامدهای رویداد را تحمل نکند»^۲، اما مفهوم معهود و دقیق مسئولیت مدنی صرفاً به معنای تحمل بار زیان یا جبران خسارت نیست و حتی اندیشه مسئولیت بدون تقصیر دولت، پذیرای خسارات ناشی از حوادث طبیعی نمی شود؛^۳ زیرا از طرفی رکن رکن مسئولیت مدنی، رابطه سببیت است که در این حوادث مفقود یا عموماً غیرقابل اثبات است و از سوی دیگر، الزام دولت به تدارک زیان، همواره با مسئولیت مدنی ملازمه ندارد.^۴

همچنین باید توجه داشت با وجود اینکه در پرتوی پیشرفت دانش، بسیاری از حوادث یا آثار آنها قابل پیش بینی و قابل دفع هستند باز هم اغلب بلایای طبیعی، قوه قاهره محسوب می شوند. بدیهی است با این وصف، تمسک به مسئولیت مدنی معمولاً راه به جایی نمی برد.^۵

از دیگر سوی بر فرض اثبات، مسئولیت مدنی در تدارک خسارت زیان دیدگان حوادث طبیعی ناکارآمد است: «قربانیان این بلایا نیاز به تدابیری فوری و مؤثر در ترمیم آلام خود دارند؛ در حالی که اثبات مسئولیت مستلزم اقامه دعوی و راهکاری طولانی و

۱. مشتاق زرگوش، «مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی»، *رقاه اجتماعی*، شماره ۲۳، (۱۳۸۵)، ص ۳۰۵.

2. Louis Josserand, cité par François Ewald, "l'Etat providence", (Paris, Bernard Grasset, 2001), p. 354.

3. Jean-Marie Pontier, "Le législateur, l'assureur et la victime", *Revue Française Droit administratif*, (1986), p.100.

۴. برخی از قائلین به این اندیشه نیز به این امر اذعان دارند و تعبیر مسئولیت مالی را صحیح تر از مسئولیت مدنی تصور می کنند (زرگوش؛ همانجا). در حالی که صرف مسئولیت مالی، متضمن الزام حقوقی دولت و حق قربانیان بلایای طبیعی نیست.

5. Sousse, op. cit. p. 221 et s ; Geuttier, op. cit. p. 671 et s.

پرهزینه است^۱ و گرهی از کار فروبسته مصیبت دیدگان نمی‌گشاید؛^۲ لذا بهتر است که نخست، زیان را جبران کرد و سپس در جست‌وجوی مسئول برآمد.^۳

۱-۲. «بیمه»، مبنایی برای جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی

صرف نظر از اینکه بیمه به عنوان تکنیکی جهت ایمنی در مقابل خطرات یا جبران خسارت شناخته می‌شود، در مقام حاضر، پرسش این است که آیا بیمه می‌تواند مبنایی برای تدارک خسارات باشد؟^۴ در پاسخ باید گفت که هر چند قراردادهای خصوصی بیمه در کشورهایی مانند آمریکا، انگلیس، ایتالیا و استرالیا، راهکار مرسوم در مواجهه با حوادث طبیعی هستند،^۵ اما باز هم بیمه اختیاری شیوه کاملاً مطلوبی به نظر نمی‌رسد؛ زیرا از آنجا که

۱. مثلاً در فاجعه شکستن سد مَلپَسِه (Malpasset) فرانسه در ۲ دسامبر ۱۹۵۹ که بر اثر عوامل متعدد طبیعی و انسانی، به کشته شدن ۴۲۳ نفر و میلیون‌ها فرانک خسارت منجر شد، با وجود دعاوی متعدد در مراجع کیفری، مدنی و اداری که بیش از یک‌دهه به طول انجامید، قربانیان در اثبات مسئولیت دولت و مقامات عمومی ناکام ماندند (Descamps, op. cit. p. 387) و مسئله حسب رأی مورخ ۲۸ می ۱۹۷۱ شورای دولتی، به مسئولیت پیمانکار تقلیل یافت: (<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007643328/>)
۲. در ایران نیز به‌طور سنتی اقامه دعوی در حوادث طبیعی، تنها مستمسک زیان‌دیدگان است که با وجود ابهام در مستندات قانونی یا دشواری‌های عملی در خصوص دادگاه صالح، یافتن مقصر و... بعضاً به صدور حکم به نفع زیان‌دیدگان می‌انجامد. در این خصوص می‌توان به دادنامه اخیر شعبه ۱۵ دادگاه تجدیدنظر استان فارس به شماره ۹۹۰۹۹۷۷۱۲۰۵۰۲۵۴۶ مورخ ۹۹/۱۲/۲۵ اشاره کرد که در خصوص سیلاب فروردین ۱۳۹۸ شیراز، بر مسئولیت مدنی مبتنی است.

3. Jean-Louis Gazzaziga, "Les métamorphoses historiques de la responsabilité", in *Les métamorphoses de la responsabilité*, (PUF, 1997), p.17; Olivier Gout, "Communication donné à la faculté de droit de saint Etienne", Le 30 Avril 2004 in colloque intitulé "La victime et le droit", *Revue Droit civil*, N° 10-11, (2004), n° 38.
۴. در این مقال باید به دو نکته توجه داشت: نخست اینکه مراد از بیمه در مقام حاضر، منصرف از مفهومی است که در حقوق عمومی استعمال می‌شود. در حقیقت بر پایه آموزه‌های برخی نویسندگان حقوق عمومی، دولت به مثابه بیمه‌گر خطرات اجتماعی است که تقسیم‌کننده منافع و هزینه‌های اجتماعی و تضمین‌کننده تساوی شهروندان در برابر این هزینه‌ها است (Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, T 3, (Paris, Gallica, 1927, p. 466).
دوم، هر چند برخی، بیمه را به منزله قراردادی اجتماعی و تأمین‌کننده نیاز ایمنی می‌انگارند که اشکال آن (بیمه خصوصی، تأمین اجتماعی و...) تقابل و تفاوتی ندارند (François Ewald, "la société assurancielle, Risques", (N° 1, (1990), p. 5 et s.
اما در بحث مبنا یا منطق بیمه‌ای، تأکید بر بیمه‌های بازرگانی و خصوصی است.
. Guettier, op. cit. p. 671 et s.°

برداشت انسان از خطر، همیشه واقعی و متناسب با خطری که او را تهدید می کند نیست،^۱ بسیاری از قربانیان بالقوه از بیمه اختیاری، اجتناب می کنند.^۲ از طرفی بیمه خصوصی غالباً در حوادث طبیعی، خصیصه‌ای قراردادی و انتفاعی دارد. در واقع هنگامی که توافق بیمه‌ای، مستند جبران خسارت باشد مبنای تعهد، التزام پیشینی طرفین در قرارداد بیمه است و غرامت بیمه گر مبتنی بر ایده عوض است.^۳ از طرف دیگر با توجه به پیش‌بینی پذیر نبودن بسیاری از سوانح طبیعی، معمولاً اطلاعات و آماری که تکرارپذیری یک حادثه را معین کند و برای برآورد تکالیف طرفین بیمه قابل استناد باشد، وجود ندارد. همچنین لزوم تناسب عوضین، مستلزم این است که هر بیمه‌گذار، به نسبت خسارت مورد انتظار، حق بیمه‌ای مشخص و از قبل تعیین شده را تأدیه کند.^۴ در حالی که در اکثر سوانح طبیعی (مانند زلزله)، برآورد خطر و حجم زیان ناممکن است. همچنین گستره خساراتی که در پی حوادث طبیعی رخ می دهد اغلب چنان است که بیمه کردن آنها را دشوار می سازد و بر فرض امکان، حق بیمه آن گراف و از عهده بیمه‌گذاران خارج خواهد بود. مضاف بر اینکه با شمار زیاد مصیبت دیدگان، بیمه گر ناتوان از ایفای تعهدات قراردادی خواهد بود.^۵ چنین است که به طور سنتی حوادث طبیعی، غیرقابل بیمه انگاشته می شوند.^۶

1. Jean Flory, "La perception du risque de la route", Risques, N° 39, (1999), p. 106.
۲. عدم اقبال به بیمه و غیرقابل بیمه بودن حوادث طبیعی موجب می شود که در فقدان اصل همبستگی و نبود حمایت دولتی، بیمه‌گران نتوانند پاسخ مؤثر و رضایت‌بخشی به نیازهای مشتریان خود بدهند. مثلاً در زلزله ترکیه تنها ۱ میلیارد یورو از ۲۵ میلیارد یورو خسارت وارده، توسط بیمه تدارک شده است (serge Magnan, "Solidarité et catastrophes naturelles", Risques, N° 42, (2000), p. 90).
3. Florence Millet, *La notion de risque et ses fonctions en droit civil*, (Fondation Verenne, 2001), N° 401.
4. Le principe de la proportionnalité de la prime au risque
5. Pierre Picard, "Les frontières de l'assurance, Risques", N° 4, (2000), p. 73 ; Grégory Maitre, *La responsabilité à l'épreuve de l'analyse économique du droit*, (L.G.D.J, 2005), n° 352.
6. Catherine Caillé, "Assurances de dommages", Répertoire de droit civil, Dalloz, (1997), n° 19.

۱-۳. مبنای همبستگی در جبران خسارت حوادث طبیعی

معمولاً بلاایای طبیعی را به عنوان «خطری اجتماعی» تلقی می‌کنند که پاسخ به آن، مستلزم تمسک به اصل همبستگی و اجتماعی کردن خطرات است.^۱ امروزه نقش قراردادی و حتی اصول بیمه انتفاعی در اکثر نظام‌های جبران خسارت حوادث طبیعی، کمرنگ شده است. این امر به مدد مداخله دولت است که بیشتر خطرات را بیمه‌پذیر می‌سازد^۲ و از محدودیت‌های بیمه می‌کاهد. در واقع قانون‌گذار تکنیک بیمه را در خدمت می‌گیرد؛ اما همواره به منطق بیمه وفادار^۳ نمی‌ماند.

باید توجه داشت که هر چند بیمه شیوه‌ای جمعی در مواجهه با خطرات و کاهش آثار نامطلوب آنها را دنبال می‌کند، اما مبتنی بر منطقی فردی و برخاسته از سود شخصی است. بیمه‌گذاران به صورت انفرادی گرد هم آمده‌اند و مستقل از یکدیگر هستند. بیمه‌گذار با پرداخت حق بیمه، امنیت می‌خرد و مبنای این ایمنی فردی، قرارداد منعقد و اراده طرفین بیمه است نه اصل همبستگی. متقابلاً عمل بیمه‌گر نیز تجاری و مبتنی بر منطق بازار است.^۴ این نگرش محدود، دست بیمه‌گر در تضمین خطرات اجتماعی را می‌بندد و بسیاری از قربانیان حوادث طبیعی را نیز از جبران خسارت محروم می‌کند. اینجا است که گسترش همبستگی در ورای منطق بیمه خصوصی، اجازه جبران خسارتی را می‌دهد که بیمه نشده‌اند یا بیمه‌پذیر نبودند. اصل همبستگی اقتضای مداخله دولت از طریق ترمیم مستقیم خسارات یا تمهید راهکارهای حمایتی و جبرانی را دارد.^۵

دولت نمی‌تواند در برابر پیامدهای سنگین حوادث طبیعی بی‌تفاوت باشد؛ چون علاوه بر انتظار شهروندان، قدرت عمومی در برابر مصیب دیدگان و جمعیتی که بدون بیمه بوده‌اند یا بیمه مناسبی را نیافته‌اند، تکلیف مهمی بر عهده دارد. این تکلیف که به طور سنتی با سیاست امدادسانی اجرا می‌شد، امروزه با همبستگی ملی گره خورده است.^۶ همچنین بر

1. Michel Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français*, (L.G.D.J, 1993), p. 506 et s ; Philippe Le Tourneau, et Loïc Cadet, *Droit de la responsabilité et des contrats*, (Dalloz, 2002), n° 186 et 238.

2. Pontier, op. cit. p. 103; Patrick Thourot, "L'assurance et les grandes sinistres catastrophiques", *Risques*, N° 48, (2001), p.49.

3. Bernard Pignerol, "Responsabilité et socialisation du risque", *AJDA*, (2005), p. 2211.

4. Millet, op. cit. n° 403 et s.

5. Sousse, op. cit. p. 141 et s.

6. *Responsabilité et socialisation des risques*, op. cit. at 241.

خلاف گذشته که مداخلات حمایتی مقنن، مورد به مورد و قائم به هر واقعه بود، قانون گذاران در جست و جوی مقررهای واحد و جامع در حوادث طبیعی برآمدند تا هم از تبعیض میان قربانیان اجتناب شود و هم حق زیان دیدگان در برابر دولت تسجیل گردد.^۱ همبستگی ملی در خصوص بلایای طبیعی به اشکال متفاوتی برقرار می شود: «افزون بر چهارچوب بندی فعالیت بیمه گران، نظام های قانونی خاص، متکفل تمهید و تأمین همبستگی هستند. در این میان، صندوق های جبران خسارت که از آنها به عنوان چهارراه بیمه و همبستگی یاد می شود، نقشی اساسی در پاسخ به نیاز قربانیان دارند. صندوق ها اغلب با تلفیق اصول مسئولیت و همبستگی، به مکانیزم بیمه متوسل می شوند. همچنین مشارکت دولت در تأمین مالی صندوق یا کسری احتمالی آن (از طریق مالیات یا به طور مستقیم)، تجلی همبستگی در مواجهه با آثار بلایای عمومی است.^۲

۱-۴. مطالعه مبنای جبران خسارات ناشی حوادث طبیعی در حقوق فرانسه و

ایران

با وجود اینکه قانون «تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی» عنوان بیمه همگانی را بر جبین خویش دارد، لکن مبنای مختار آن در هاله ای از ابهام است. قبل از پرداختن به قانون مذکور، شایسته است جهت مقایسه، نمونه قانون گذاری فرانسه در این عرصه را ملاحظه و بررسی کرد تا با توجه به مفاهیم مشابه و تجارب عملی در حقوق خارجی، امکان تطبیق و تحقیق بیشتر فراهم آید. هرچند باید اذعان داشت نظام های جبران خسارت، محصول تاریخ و مفاهیم حقوقی متفاوت اند و مقایسه میان آنها آسان نیست.^۳

1. Pontier, op. cit. p. 103.

نمونه جبران خسارت دولتی را می توان در اسپانیا و هلند ملاحظه کرد. همچنین گاه نظام های مختلفی (مانند ژاپن در خصوص زلزله و بلژیک و آلمان) مشاهده می شود که دولت و بیمه گران در جبران خسارت بلایای طبیعی مشارکت دارند (Guettier, op. cit.).

2. *Responsabilité et socialisation des risques*, op. cit. p. 246.

3. Edwige Belliard, "Résumé de rapport 2005 du conseil d'Etat: Responsabilité et socialisation du risque", *La semaine Juridique*, N° 12, (2005), p. 544.

۱-۴-۱. قانون جبران خسارت قربانیان بلایای طبیعی در حقوق فرانسه

قانون مورخ ۱۳ ژوئیه ۱۹۸۲ در فرانسه^۱، نمونه‌ای بدیع از جبران خسارات حوادث طبیعی است که با وجود اصلاحات مکرر^۲، هنوز هم شالوده خود را حفظ کرده است. قانون‌گذار فرانسه، طرحی نو در افکند که به اذعان بسیاری اندیشمندان نمونه موفق محسوب می‌شود. ستایش‌گران داخلی و خارجی این نظام قانونی، اصالت و مشخصه دوگانه آن را که خرق راهکارهای مرسوم بیمه و همبستگی است، وجه تمایز آن تلقی می‌کنند.^۳

تا قبل از ۱۹۸۲ در این کشور، حتی برای مطالبه جبران خسارت قربانیان بلایای طبیعی شناخته نمی‌شد و به جز قوانین موردی که متعاقب یک سانحه طبیعی خاص تصویب می‌گردید،^۴ زیان‌دیدگان در فقدان مسئولیت دولت، طرفی بر نمی‌بستند و کمک‌های دولتی نیز جزئی و نمادین بود. دولت، دینی در برابر مصیبت‌دیدگان نداشت و مساعدت‌هایش صرفاً برخاسته از تعهدی اخلاقی بود. متقابلاً زیان‌دیدگان نیز صاحب حقی نبودند و امکان مراجعه به قوای عمومی و مطالبه‌گری از دولت را نداشتند. بیمه‌گران نیز عمدتاً از تضمین خطرات بلایای طبیعی اجتناب می‌کردند و پوشش بیمه‌ای گسترده‌ای نیز در این خصوص نبود.^۵

قانون ۱۹۸۲، نظامی بیمه‌ای و اختیاری است^۶ که بیمه‌گذار با انتخاب خود تحت پوشش بیمه بلایای طبیعی قرار می‌گیرد. از هنگام تصویب این قانون، جبران خسارت بلایای طبیعی، مستلزم انعقاد قبلی یک قرارداد بیمه خسارات وارد بر اموال است. این بیمه اموال، با پرداخت حق بیمه‌ای مازاد و اجباری توسط بیمه‌گذار، به خسارات ناشی از بلایای طبیعی نیز گسترش

1. Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

۲. از جمله در اصلاحات ۲۵ ژوئن ۱۹۹۰، ۱۶ ژوئیه ۱۹۹۲ و ۲ فوریه ۱۹۹۵. ابتکار قانون ۱۳ ژوئیه ۱۹۸۲ به پیشنهاد کولونا (Jean- Hugues Colonna)، نماینده پارلمان فرانسه بر می‌گردد که متعاقب آیین‌نامه ۲ اوت ۱۹۸۵ در مواد L.125-1 به بعد قانون بیمه‌ها تنقیح شد.

3. Bidon, Patrick, "Indemnisation des catastrophes naturelles: de la naissance vers l'âge adulte", Risques, N° 42, (2000), p. 87.

۴. البته در خصوص جبران خسارت بلایای کشاورزی، قانون ۱۰ ژوئیه ۱۹۶۴ نظامی ویژه مقرر می‌کرد.

5. Guettier, op. cit.

۶. به تعبیر برخی نویسندگان، این قانون متضمن یک بیمه مستقیم نیمه‌اجباری است. بدین صورت که بیمه الزامی خسارات ناشی از بلایای طبیعی به بیمه‌ای پیوند می‌خورد که انعقادش اجباری نیست، اما در عمل بسیار شایع است (Mekki, op. cit. n° 31-1).

می‌یابد؛ لذا با توجه به فراگیری و ضریب نفوذ بالای قراردادهای بیمه اموال، بخش عمده‌ای از شهروندان تحت پوشش بیمه تبعی بلایای طبیعی هم هستند.

انتخاب این شیوه بیمه‌ای در برابر طرح اولیه برخی نمایندگان که (به تقلید از بلژیک) به دنبال تأسیس صندوقی ملی با منابع عمومی یا مالیات اضافی بر قراردادهای بیمه بودند، جبران خسارت سریع‌تر و کامل‌تر زیان‌دیده را در بر دارد.^۱ در حقیقت هرچند دولت به نفع بیمه‌گر عقب‌نشینی کرده است، اما این نظام بیمه اختیاری، پیوندی استوار با اصل همبستگی دارد و نقش دولت را در برابر بیمه‌گر نیز حفظ می‌کند:^۲

– از یک سو بیمه‌گر، ملزم به تضمین تبعی بلایای طبیعی در موضوع بیمه است؛ لذا هرچند انعقاد قرارداد متبوع بیمه، برای بیمه‌گذار اختیاری است، اما تضمین ریسک حوادث طبیعی برای بیمه‌گر الزامی است.

– از سوی دیگر، دولت نرخ حق بیمه را در قبال پوشش اضافی حوادث طبیعی، به صورت یکسان مشخص می‌نماید و نرخ حق بیمه برای کسانی که در معرض خطر بیشتر یا کمتر هستند، تفاوتی نمی‌کند.^۳

– همچنین شرط جبران خسارت بیمه‌گر، منوط به شناسایی و اعلام وضعیت بلیه طبیعی از سوی دولت و در قالب تصمیم شورای متشکل از چند وزیر و انتشار آن در روزنامه رسمی است.

– در نهایت با توجه به شدت خطرات و حجم بالای خسارات، بیمه‌گر می‌تواند^۴ خود را تحت تضمین صندوق مرکزی بیمه اتکایی، قرار دهد که به نوبه خود مستظهر به تضمین دولت است. در واقع دولت، تضمین خطراتی را بر عهده گرفت که توسط مکانیزم‌های سنتی بیمه یا مسئولیت جبران نمی‌شدند.^۵

1. Guettier, op. cit.

2. *Responsabilité et socialisation*, p. 253 ; Guettier, Ibid.

3. Magnan, op. cit. p. 90.

۴. صندوق مرکزی بیمه اتکایی، هیچ انحصاری در زمینه پوشش اتکایی بلایای طبیعی ندارد و بیمه‌گر می‌تواند به دیگر بیمه‌ها متکی باشد. البته صندوق مذکور تنها بیمه اتکایی است که مستظهر به تضمین دولتی است (Guettier, op. cit.).

5. Magnan, op. cit. p. 91.

بدین سان مداخله دولت که مصداق اجتماعی کردن خطرات و تجلی همبستگی ملی است^۱ مشخصه‌ای تکمیلی یافت:^۲ با این بیان که این نظام تضمین اجتماعی، تعهد ناشی از مسئولیت احتمالی را حذف نمی‌کند و این دو منطق مستقل از یکدیگرند. بخصوص این مسئولیت می‌تواند به واسطه فعل و ترک فعل (مانند فرو گذاشتن تکالیف پیشگیری از حادثه) دولت و نهادهای عمومی در قبال زیان دیدگان محقق و با اقامه دعوی، اثبات شود.^۳

همچنین نقش مکمل قانون فوق به این معنی است که اندیشه امداد و مساعدت به قربانیان حفظ می‌گردد و حسب مورد اجرا می‌شود: «اولاً نیازهای اساسی و فوری آسیب‌دیدگان مانند غذا، سرپناه و... کماکان خارج از چارچوب قانون ۱۹۸۲ است و عمدتاً از سوی دولت تأمین می‌گردد. ثانیاً نظر به اینکه قانون یادشده مبتنی بر بیمه اختیاری است، لذا اشخاصی که قرارداد بیمه معهود را منعقد نکرده‌اند از حمایت قانون محروم هستند، اما به همان دلیل همبستگی و مساعدت عمومی نمی‌توان اشخاص ساهی یا مقصر را بدون جبران گذاشت.^۴

۱-۴-۲. مبنای قانون «تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی»

رویکرد سنتی حقوق ایران در مواجهه با حوادث طبیعی از بُعد نظری، فاقد مبنا و از منظر عملی، موردی و تبعیض‌آمیز بوده است. روح قوانین متعدد در زمینه جبران خسارت سوانح طبیعی نیز ملهم از اندیشه امدادی و مساعدت عمومی است.

هر چند تصویب لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، نوید این را می‌داد که کشتیبان را سیاستی دگر آمده است و نیاز امنیت شهروندان بهتر و بیشتر از پیش پاسخ داده خواهد شد، اما مسیر طولانی تصویب این مصوبه در مجلس و تغییر مکرر آن، اهداف یک نظام مطلوب جبران خسارت را ابتر کرد. همچنین با وجود اینکه عنوان بیمه همگانی بر تارک قانون و نقش پررنگ دولت در مواد متعدد، یادآور نظام مختلطی است که بیمه و

1. Millet, op. cit. n° 461.

2. Guettier, op. cit.

3. Guettier, Ibid.

۴. در واقع شهروندان قبل از تصویب قانون ۱۹۸۲ چشم انتظار مساعدت (ولو ناکافی) دولت بودند و بی‌تردید نمی‌توان با تصویب قانونی که ذاتاً حمایتی است وضع کسانی که با عدم پذیرش بیمه اختیاری، آینده‌نگری نکرده‌اند را بدتر از قبل کرد. این مساعدت‌ها از طرق متفاوتی به عمل می‌آید. مثلاً هنوز هم، صندوقی تحت عنوان *aux victimes de Le fonds de secours sinistres et calamité* در جبران زیان‌های مادی بلایای طبیعی مشارکت دارد.

همبستگی را در هم آمیخته است، اما تحلیل و تدقیق بیشتر، نشان از ناهماهنگی مبنایی در این قانون دارد.

مهم‌ترین مسئله قابل تأمل در خصوص این قانون، اجباری بودن بیمه همگانی است. هرچند قانون‌گذار تلویحاً این الزام را اعلام و بیمه را به صرف داشتن انشعاب قانونی برق به ساختمان‌های مسکونی، تحمیل می‌کند، اما با توجه به اینکه برخلاف بیمه‌های شخص ثالث، اصولاً بیمه‌های اموال، داوطلبانه و اختیاری هستند این پوشش اجباری بیمه، توجیهی حقوقی و حتی اقتصادی ندارد.^۱ صرف نظر از تحدید اراده طرفین که می‌تواند به دستاویز حمایت از بیمه‌گذار توجیه شود،^۲ باید توجه داشت که تحدید پوشش بیمه‌ای (که ناقص و جزئی است) به اماکن مسکونی دارای انشعاب قانونی برق، دلیل موجهی (جز کاستن از بار تعهد احتمالی صندوق) ندارد.

متقابلاً رگه‌هایی از نقش دولت و مشارکت بودجه عمومی، نقش همبستگی را در این مصوبه پررنگ می‌کند. تصویب حداکثر حق بیمه توسط مجلس و تصویب حداکثر تعهد صندوق از سوی هیئت وزیران (ماده ۲)، تأمین سرمایه اولیه صندوق از محل بودجه عمومی (ماده ۳)، سهم دولت در حق بیمه پایه (ماده ۴)، مشارکت دولت در تأمین مالی پوشش اتکایی (ماده ۵)، نقش دولت در وصول حق بیمه سهم مالکان و تخصیص آن به صندوق (ماده ۶)، نقش مستقیم بیمه مرکزی در نظارت بر صندوق و بیمه اتکایی آن (مواد ۵ و ۷)، تأمین و پرداخت خسارات مازاد بر منابع پوشش اتکایی توسط دولت در حوادث فاجعه‌بار (ماده ۸)،

۱. بیمه‌های اجباری، نه تنها از سوی بیمه‌گذار بلکه غالباً توسط خود بیمه‌گران مورد انتقاد واقع می‌شود. علت عمده این مخالفت‌ها، دخالت و وضع مقررات توسط دولت، در رابطه طرفین بیمه است (Geneviève Viney, *Introduction à la responsabilité*, 3 éd, (L.G.D.J, 2007), n° 62). این ناخشنودی در خصوص صندوق‌های جبران خسارت مضاعف است: علاوه بر نارضایتی شهروندان، بیمه‌گران نیز باید در برابر واگذاری برخی از فعالیت‌ها و صلاحیت‌های خود به صندوق، تسلیم شوند. سرانجام دولت نیز با تقبل بار نهایی جبران، مجبور به پذیرش ضعف‌ها و محدودیت‌های خود است (Jean-Luc Boissieu, cité par *Responsabilité et socialisation des risques*, p. 323).

۲. در صورتی که بیمه اختیاری باشد بیمه‌گر از تضمین خطرات نامطلوبی که برایش پرهزینه هستند، امتناع می‌کند و می‌تواند هر شرطی را در قرارداد بگنجاند و تضمین بیمه‌ای را کاهش دهد (Viney, op. cit, n° 62). البته عدم اقبال شهروندان به بیمه‌های اختیاری و مشارکت ناکافی در تأمین منابع مالی صندوق نیز می‌تواند توجیهی برای اجباری بودن بیمه همگانی حوادث طبیعی در ایران تلقی شود.

تصویب مقررات و ضوابط مربوط به صندوق توسط هیئت وزیران (ماده ۱۵) و همچنین حضور و نقش برجسته نمایندگان حاکمیت در ارکان صندوق (ماده ۱۰)، صبغه دولتی این موسسه عمومی غیردولتی را پررنگ می‌کنند.

در واقع به‌رغم تصریح به ماهیت صندوق، به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی و پیش‌بینی شخصیت مستقل (ماده ۹)، نمی‌توان نقش دولت در آن را انکار کرد. البته حضور فعال دولت در این بیمه، امری مبارک به‌نظر نمی‌رسد و انحصار بیمه‌گری حوادث طبیعی به صندوق مذکور فاقد توجیه است؛ زیرا امروزه، زمان بیمه اجباری با تصدی دولت به سر آمده است. در واقع این اندیشه در هنگامی که نظام سوسیالیستی از نظر سیاسی در اوج بود و مداخله فزاینده دولت با توجیه حقوق اجتماعی ترویج می‌شد، طرفدارانی داشت،^۱ اما باید اذعان کرد که دولت نمی‌تواند بیمه‌گر خوبی باشد؛ چرا که مداخله انحصاری دولت در این عرصه، رقابت در این رشته را حذف می‌کند. همچنین تصدی این امور برای دولت هزینه بیشتری دارد و النهایه کارکرد نامناسب، باعث نارضایتی بیشتر مخاطبان خواهد شد.

مضافاً به‌نظر می‌رسد این نقش پررنگ دولت، با تحقق و اجرای اصل همبستگی ملازمه ندارد و قانون‌گذار به ضوابط این اصل، توجهی نداشته است:^۲

- از یکسو گزینش ذی‌نفعان این بیمه اجباری، منطقی نیست. با توجه به اینکه (دست‌کم) در سنوات آغازین تأسیس صندوق بیمه مذکور، بخش عمده منابع مالی و بالتبع جبران خسارت حادثه‌دیدگان از بودجه عمومی تأمین می‌شود، انحصار پوشش بیمه‌ای به ساختمان‌های مسکونی (که انشعاب برق دارند) موجب تبعیض و ترجیح بلامرجه زیان‌دیدگان احتمالی است.

- این تبعیض در خصوص حداکثر تعهد صندوق نیز که به موجب ماده ۲ متناسب با میزان حق بیمه، خطرپذیری و شهری و روستایی بودن واحدهای مسکونی تعیین می‌شود نیز وجود دارد. باید عنایت داشت که حسب اصل همبستگی، میزان مشارکت در تأمین منابع مالی و خطر احتمالی که متوجه بیمه‌گذار است، تأثیری در اصل تمتع یا سقف استحقاق ذی‌نفع بیمه ندارد؛ لذا نقض این امر، نافی مبنای همبستگی تلقی می‌شود.

1. Savatier, op. cit. p. 12.

۲. برخی از این موارد، متوجه لایحه و حتی مصوبات اولیه مجلس نیست و بعد از تغییراتی که جهت تأمین نظر شورای نگهبان انجام شده، به قانون وارد است.

- از دیگر سوی، ضابطه حق بیمه در این قانون نه با اصول بیمه‌ای تطابق دارد نه با اصل همبستگی؛ زیرا حسب منطق بیمه، نرخ حق بیمه اصولاً باید شخصی و حسب شدت خطر مورد تضمین و ارزش شیء بیمه شده باشد و متقابلاً در منطق همبستگی، بی تفاوتی از ارزش اموال مورد تضمین با مشارکت یکسان مردم صورت می‌گیرد.

اجرای اصل همبستگی در گستره ملی مستلزم این است که همه شهروندان یا دست‌کم، عموم مخاطبان خطری که اجتماعی انگاشته می‌شود در تدارک آثار آن به نحو یکسان، مشارکت کنند. قانون‌گذار با نادیده انگاشتن این ضابطه، در ماده ۱، پوشش بیمه‌ای (و در نتیجه تکلیف تأدیة حق بیمه) را متوجه ساختمان‌هایی می‌داند که در مناطق خطر خیز واقع هستند. با چشم‌پوشی از این حقیقت که کمتر جایی را می‌توان در کشور، سراغ گرفت که در معرض خطرات طبیعی نباشند، تفکیک مناطق حسب خطرپذیری و تواتر وقوع حوادث که به معافیت بعضی از اصل بیمه تکلیفی یا تقلیل و افزایش حق بیمه منجر شود، با مفهوم همبستگی منافات دارد. چگونه می‌توان شهروندی را که در منطقه‌ای کم‌خطر از تعرض حوادث قهری مصون است، از مشارکت در کشیدن بار مصیبت هم‌وطنی که در ناحیه‌ای پرخطر ساکن است و به نوبه خود برای پیشرفت کشور تلاش می‌کند، معاف کرد؟

۲. اهداف مطلوب در نظام قانونی مواجهه با حوادث طبیعی

هر چند هدف جبرانی مهم‌ترین مطلوب در نظام‌های قانونی بلایای طبیعی است، اما نباید نسبت به کارکرد پیشگیرانه قانون در این حوادث غافل بود؛ لذا ضمن بررسی کارکرد جبران خسارت، تأثیر قانون «تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی» در پیشگیری نیز مطالعه خواهد شد.

۱-۲. کارکرد جبرانی

آیا می‌توان از بیمه همگانی انتظار پاسخی رضایت‌بخش به نیاز جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی داشت؟ به دیگر سخن آیا جبران کامل خسارات توسط نظام‌های جبران خسارت بلایای طبیعی متصور است؟ باید توجه داشت که اهداف مسئولیت مدنی و

همبستگی متفاوت هستند. در حالی که مسئولیت مدنی متکفل برقراری دقیق تعادلی است که به واسطه فعل زیان‌بار از هم گسیخته شده، انتظار این هدف از همبستگی دشوار است.^۱ با این وجود، امروزه نظام‌های جبران خارج از مسئولیت مدنی نیز (حتی اگر کاملاً مبتنی بر بودجه عمومی باشند) ملزم به ترمیم تا حد ممکن خسارات هستند و تحول عمومی آنها در دیگر کشورها نیز تلاش در تحقق جبران کامل زیان است. بدیهی است این تکلیف، در قبال نظام‌هایی که متگی بر مشارکت قربانیان احتمالی یا گروه‌های ذی‌نفع باشد، بیشتر است. با این ایضاح، ضمن تذکار و بررسی منابع تأمین مالی صندوق، موارد تحت پوشش بیمه همگانی و گستره جبران خسارات و محدودیت‌های آن بررسی خواهد شد.

۲-۱-۱. نحوه تأمین مالی جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی

اصل ۲۹ قانون اساسی، «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر... حوادث و سوانح به صورت بیمه و غیره» را حقی همگانی تلقی می‌کند که «دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی» مورد نظر را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند. در این خصوص باید توجه داشت که به رغم احساسات برانگیخته از انقلاب و شعارهای حمایت از محرومین، قانون اساسی با هوشمندی، بار حمایت از زیان‌دیدگان حوادث را بالجمله به دولت تحمیل نکرده و راهکاری تلفیقی را برگزیده است. همچنین اصل فوق به تنهایی، فاقد ضمانت اجرا است و حق مطالبه مستقیمی برای شهروندان در برابر دولت به ارمغان نمی‌آورد؛^۲ لذا تحقق این اصل منوط به تصویب و پیش‌بینی اعتبار مالی و ضوابط لازم در قوانین عادی است.

در کنار مقررات پراکنده^۳ که بعضاً متعارض، کلی و به نوعی مجمل هستند، به‌عنوان مقرره‌ای که شمول بیشتری دارد، باید از ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

1. Bost-Lagier, Véronique, "Réparation intégrale et solidarité", Petites affiches, N° 187, (2005), p. 16.

۲. در فرانسه نیز با وجود اینکه مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۶ بر همبستگی و برابری همگان در مقابل هزینه‌های ناشی از مصایب عمومی تصریح می‌کند، به‌نظر شورای دولتی نمی‌توان به صرف قانون اساسی دعوی توافقی مطالبه گرامت طرح نمود (Le Tourneau, op. cit. n° 187).

۳. مقرراتی مانند قانون کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی (۱۳۷۰)، طرح جامع امداد و نجات کشور (۱۳۸۲)، قانون تشکیل سازمان مدیریت کشور (۱۳۸۷)، قانون ساختار نظام جامع وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳)، سیاست‌های کلی نظام در مورد پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و

(مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷) یاد کرد که به دولت اجازه می‌دهد «برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادرسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لوایح بودجه سالانه منظور نماید. سازمان مدیریت و... کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه یادشده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه‌ای کامل به تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند.» همچنین دولت مجاز است «در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه... تأمین و هزینه نماید. ...»^۱

به‌رغم پیش‌بینی اعتبار مالی، این مقرر نیز از سیاست مساعدت و احسان فراتر نمی‌رود و دولت هیچ دین الزام‌آوری در برابر آسیب‌دیدگان حوادث قهری ندارد. همچنین باید توجه داشت که هرچند مشارکت اشخاص در تأمین مالی هزینه‌ها ضروری و لازمه بقای مالی و کارآمدی سیستم جبران خسارت است، اما از سوی دیگر، حذف کامل کمک‌های بلاعوض نیز ممکن نیست. در واقع همگان تحت پوشش بیمه‌ای نیستند و حتی اگر بیمه‌ای اجباری باشد، برخی به عمد یا ناخواسته از پوشش بیمه‌ای، محروم یا مستثنی می‌مانند. در این راستا ماده ۱۹ قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)، ضمن تعدیل این هدف غیرقابل دسترس و الزام دولت «به تأمین و پرداخت اعتبار مورد نیاز در قالب کمک‌های بلاعوض و مابه‌التفاوت سود و کارمزد تسهیلات بانکی، جهت... بازسازی مناطق خسارت‌دیده و بازتوانی افراد آسیب‌دیده از حوادث و سوانح»، مقرر می‌دارد که سازمان مدیریت بحران تمهیدات لازم را

حوادث غیرمترقبه (۱۳۹۴)، قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)، توجه تصریحی یا تلویحی به جبران خسارت داشته‌اند، اما عموماً فاقد نکات لازم و مهم‌تر از همه، جزییات تأمین اعتبار و نحوه هزینه‌کرد هستند.

۱. بند «م» ماده ۲۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، با افزودن «آتش‌سوزی، گرد و غبار، پیشروی آب دریا، بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی»، تنخواه‌گردان ماده فوق را به سه درصد و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور را به دو درصد افزایش می‌دهد.

به منظور تشویق و کمک مردم برای خرید بیمه حوادث در مورد پوشش بیمه به گونه‌ای اتخاذ نماید تا با پوشش کامل بیمه، میزان کمک‌های بلاعوض کاهش یابد.

در هر حال قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، راهکاری را برگزیده است که در کنار مشارکت بیمه‌گذاران از طریق پرداخت حق بیمه، التزام دولت در تأمین مالی صندوق بیمه و کسری احتمالی منابع را نیز به نحوی ضابطه‌مند، حفظ کند.^۱ علاوه بر سرمایه اولیه صندوق که به عنوان کمک از محل بودجه عمومی تأمین می‌شود،^۲ سهم حق بیمه دولت در ابتدای هر سال (از محل اعتبار ماده ۱۰ قانون تنظیم) مستقیماً به حساب صندوق پرداخت می‌شود. باید توجه داشت که حسب تبصره ۱ ماده ۴ سهم دولت در فرایندی ده‌ساله، نسبت به سهم مالکان کاهش می‌یابد و میزان مشارکت مالکان در پایان این ضرب‌الاجل به نود درصد افزایش می‌یابد.

همچنین با توجه به اینکه حسب ماده ۵ این قانون، حساب ویژه حوادث طبیعی توسط بیمه مرکزی در مقام پوشش اتکایی بیمه پیش‌بینی شده، دولت موظف است دوازده درصد از اعتبار ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰) را در مقام مشارکت در تضمین اتکایی بیمه پایه، تأمین و پرداخت نماید.^۳

افزون بر این، در حوادث فاجعه‌بار در صورتی که حساب ویژه پوشش اتکایی کافی نباشد، با تصویب هیئت وزیران، دولت موظف به تأمین و پرداخت میزان کسری است (ماده ۸).

با وجود این به نظر می‌رسد که منابع تأمین مالی بیمه همگانی ناکافی است و مشارکت کنندگان در آن ناقص هستند. در واقع از طرفی، حجم این خسارات گسترده است و در صورت وقوع بلایای طبیعی بزرگ، قطعاً نمی‌توان به منابع و عواید صندوق بسنده کرد. از طرف دیگر، اشخاص متعدد خصوصی و عمومی تکالیف مهمی در پیشگیری، هشدار یا

۱. همچنین حسب مواد ۱۱ تا ۱۳ صندوق در تأمین منابع درآمدی خود، مجاز به سرمایه‌گذاری است.

۲. این سرمایه اولیه که در لایحه دولت نیز به میزان پانصد میلیارد ریال پیشنهاد شده بود، پس از گذشت یک دهه و سقوط فاحش ارزش پول، به همین میزان در قانون حفظ شده است.

۳. نظر به تکالیف وسیع دولت در مواد ۱۰ و ۲۸ قوانین تنظیم (مصوب ۱۳۸۰ و ۱۳۹۳)، که گستره پیشگیری، بازسازی، نوسازی و خسارات بخش‌های متعددی را شامل می‌شود، این نگرانی وجود دارد که کسر سهم حق بیمه دولت (حسب ماده ۴) و اختصاص ۱۲ درصد بابت پوشش اتکایی بیمه حوادث طبیعی از اعتبار مواد فوق، به کاهش سهم بقیه بخش‌ها منجر شود.

کاهش حوادث قهری دارند^۱ و تقصیر آنها طبق قواعد عمومی مسئولیت، ضمان آور است.^۲ با توجه به اینکه اقامه دعوی مسئولیت، مقرون به صرفه نیست شایسته بود سهمی از منابع مالی با مشارکت اشخاص خصوصی و عمومی غیردولتی تأمین می شد تا ضمن افزایش درآمدهای مستقیم صندوق، به طور غیرمستقیم به احتیاط و پیشگیری بیشتر مسئولان بالقوه منجر شود.

۲-۱-۲. پوشش بیمه‌ای و گستره جبران خسارات

الف) گستره پوشش بیمه‌ای

شمول صندوق بیمه همگانی محدود، ناکافی و در عین حال، مبهم است. در واقع پوشش خطرات، صرفاً ساختمان‌های مسکونی^۳ که انشعاب برق دارند را شامل می شود. البته بدیهی است ساختمان‌های دولتی منصرف از تکلیف بیمه همگانی فوق هستند،^۴ اما اگر ملاک قانون حمایت از آسیب دیدگان انگاشته شود استثنای بناهای تجاری، کارخانه‌ها و ... توجیهی ندارد.^۵

۱. مثلاً تکلیف پیش‌بینی وضعیت جوی و سیل از سوی سازمان هواشناسی، اختیارات گسترده وزارت نیرو حسب قانون توزیع عادلانه آب (تبصره ۳ ماده ۲ و ماده ۲۹ ق. توزیع عادلانه آب)، الزامات وزارت کشور در پیشگیری از سیل (ماده ۱ قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل)، مسئولیت شهرداری در اتخاذ تدابیر موثر و لازم جهت حفظ شهر از سیل و حریق (بند ۱۴ ماده ۵۵ ق. شهرداری‌ها)، اعطای مجوز ساخت (ماده ۱۱۱ ق. شهرداری‌ها، ماده ۱۶۸ ق. برنامه پنجم توسعه)، مسئولیت نظارت شهرداری و نظام مهندسی بر کیفیت ساخت وسازها و حسن انجام خدمات (ماده ۳۴ ق. نظام مهندسی و کنترل ساختمان).

2. Geuttier, op. cit.

۳. دستگاه‌های دولتی و قوای عمومی حسب بند «ج» ماده ۱۳ قانون مدیریت بحران کشور ملزم به اتخاذ تدابیر مقرر جهت بیمه اموال منقول و غیرمنقول خود در برابر حوادث هستند. همچنین نظر به نقش دولت در بیمه همگانی حوادث طبیعی، نامعقول است که دولت (ولو غیرمستقیم) اجزای خود را بیمه کند.

۴. جبران خسارت محصولات کشاورزی و دامی بر اثر حوادث طبیعی نیز به موجب قانون بیمه محصولات کشاورزی (مصوب ۱۳۶۲ با اصلاحات بعدی) توسط صندوق بیمه کشاورزی انجام می شود.

۵. گاه در دیگر کشورها برخی صنوف یا مناطق، بخاطر وجود قوانین خاص یا دلایل موجه از پوشش حمایتی حوادث طبیعی مستثنی شده‌اند، مثلاً استثنای موقت دیارتمان‌های ماوراء دریا از شمول قانون ۱۹۸۲ فرانسه به دلیل این بود که شمار بیمه‌گذاران در این مناطق در هنگام تصویب این قانون، کم و اعمال قانون در این نواحی، سبب حمایت کمتری از آنچه که سابقاً از آن بهره می بردند، می شد (Pontier, op. cit. p. 107). باید افزود که تبصره ۲ ماده ۱ قانون ۱۳۹۹ نیز امکان تعمیم تدریجی بیمه به ساختمان‌های غیرمسکونی را پیش‌بینی کرده است.

همچنین پوشش بیمه‌ای فقط ناظر به بنای مسکونی شده است و سایر دارایی‌های موجود در ساختمان را دربر نمی‌گیرد. با وجود ارزش سرمایه‌ای منازل و نظر به اینکه در حال حاضر واحدهای مسکونی تحت پوشش اجباری بیمه حوادث گاز و برق هستند، مناسب بود مقنن بیمه اجباری ساختمان (با پوشش خطرات متعدد) را مقرر می‌کرد تا علاوه بر جلوگیری از تشتت بیمه‌ها، تضمین جامعی در برابر همه حوادث فراهم آورد.

همچنین داشتن انشعاب قانونی^۱ برق، به جز سهولت وصول حق بیمه از طریق قبوض برق، چه توجیهی برای گسترانیدن چتر حمایتی قانون دارد؟ در خصوص تعلق حق بیمه و متقابلاً جبران خسارت نیز مشخص نیست که ملاک، انشعاب برق است یا واحدهای بهره‌مند از انشعاب؟ در واقع در مواردی که از یک انشعاب و به بیان عرفی از یک کنتور، چند واحد استفاده می‌کنند، مشخص نیست به هر کدام از آنها جبران خسارت مستقلاً تعلق می‌گیرد یا طبق ظاهر قانون، جبران خسارت تنها ناظر به یک واحد مستقل است؟ همچنین اگر یک منزل، چند کنتور داشته باشد و بالتبع چند حق بیمه دهد، سقف غرامت دریافتی آن چقدر خواهد بود؟

اجبار بیمه به صرف داشتن «انشعاب برق» برای واحد مسکونی، بدون اینکه ارزیابی مشخصی از بنا یا استعلامی از کاربری و تصمیم مالک در به کارگیری بنا داشته باشد؛ با اصل «نفع بیمه‌ای»^۲ نیز مغایر به نظر می‌رسد. در واقع به موجب این اصل، بیمه‌گذار باید از حفظ موضوع بیمه منتفع یا از خسارت به آن متضرر گردد. بدیهی است در صورتی که مالک قصد تخریب ساختمان دارد یا تخریب ساختمان فرسوده به سود او باشد، وقوع حادثه و دریافت احتمالی جبران خسارت با مفهوم «نفع بیمه‌ای» سازگار نیست، اما اجبار به بیمه همگانی و بدون ضابطه، امکان بررسی این امر را نادیده می‌گیرد.

باید توجه داشت که نظر به ماهیت حمایتی بیمه پایه حوادث طبیعی، عدم ایفای تعهدات بیمه‌گذار در تأدیه قبض برق و به تبع آن پرداختن حق بیمه یا واریز نکردن حق بیمه دریافتی

۱. قید «قانونی» برای انشعاب برق، زاید است؛ زیرا در نهادهای متکفل ارایه خدمات برق، مخابرات، آب و فاضلاب و گاز، انشعاب مفهومی خاص دارد و ایجاد انشعاب صرفاً در صلاحیت سازمان مربوطه است و به استفاده غیرقانونی از چنین خدماتی، سوءاستفاده از شبکه، ترمیم شبکه، ایجاد نشی در شبکه و... اطلاق می‌گردد. در قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن و گاز نیز تعبیر «استفاده غیرمجاز» ذکر گردیده است.

توسط وزارت نیرو به حساب خزانه‌داری کل کشور نمی‌تواند مستمسک امتناع از جبران خسارت توسط صندوق بیمه باشد.

از سوی دیگر گستره دقیق بیمه و نظام حمایتی، مشخص نشده است: قانون‌گذار از مفاهیمی می‌گوید که مسبقاً به سابقه قانونی نیست^۱ و در حالی که صندوق، ملزم به جبران بخشی از خسارت ساختمان‌های مسکونی ناشی از حوادث طبیعی است (ماده ۱)؛ در حوادث طبیعی فاجعه‌بار، ممکن است دولت تعهد مستقیمی در جبران کسری مالی داشته باشد (ماده ۸).

هر چند در بیان معنای حادثه نیز به ذکر مصادیق شایع آن یعنی «زلزله، سیل، طوفان، صاعقه، سنگینی برف، رانش زمین، ریزش کوه و دریا لرزه» بسنده شده است، اما بهتر بود مقنن، حادثه طبیعی مشمول بیمه را تعریف یا ویژگی‌های آن را بیان می‌نمود. افزون بر این در برخی مصادیق یادشده، صدق حادثه طبیعی دشوار است، مثلاً (به استثنای سقوط بهمن) سنگینی برف حتی اگر سبب تخریب ساختمان شود، ناشی از عدم برف‌روبی است نه اثر مستقیم حادثه طبیعی. این بیان تمثیلی دشواری‌های زیادی در هنگام جبران خسارت ایجاد می‌کند که ناشی از ابهام مصادیق و توسعه آنها است. مثلاً مشخص نیست که آیا شکاف‌های ساختمان که بر اثر فرونشست زمین ایجاد می‌شود را نیز باید مشمول پوشش بیمه‌ای دانست یا خیر؟

همچنین با وجود بدهت مفهوم حادثه و فاجعه^۲، با عنایت به بار مالی این تفکیک در قانون حاضر، تعریف قانونی آن‌ها ضرورت داشت. باید توجه داشت که مشخصه تعیین‌کننده فاجعه، شدت حادثه است که حسب پیامدهای رویداد درک می‌شود و با ایجاد خسارات مادی، جسمی و روانی در افراد زیاد یا محیط زیست، از آستانه تحمل فردی فراتر می‌رود؛

۱. البته در برخی مصوبات دولتی، حسب مورد تعاریفی از این عبارات یا مفاهیم مشابه به عمل آمده است. مثلاً آیین‌نامه اجرایی قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی (۵۵/۱۱/۲۵)، حوادث و سوانح غیرمترقبه را «رویدادهای مهم طبیعی غیرقابل پیش‌بینی» می‌داند که «بدون مداخله اشخاص صورت می‌گیرد». همچنین طرح جامع امداد و نجات کشور (۸۲/۱/۱۷) و قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۸۶/۱۰/۲۵) در مقام مفاهیم «بحران» و «بحران ملی» برآمده اند و قانون مدیریت بحران کشور (۹۸/۵/۷) نیز به تعریف «مخاطره» و «بحران» می‌پردازد که علاوه بر برخی ایرادات، در مقام حاضر قابل استناد نیستند.

۲. علی قسمتی تبریزی، علی، «حادثه و فاجعه: بررسی تحول خطرات و جبران آنها»، *دانشنامه حقوق اقتصادی*، شماره ۳، (۱۳۹۲)، ص ۸۸ به بعد.

لذا فاجعه از خود رویداد مجزا است و سرشماری اسباب (فی نفسه) نمی‌تواند معیاری در تعیین حادثه یا فاجعه باشد.^۱ در قانون حاضر نیز فاجعه مفهوم مضمیقی دارد و مستلزم این است که در مناطق مسکون، خسارت هنگفت مادی به بار آورد.

قانون حاضر هیچ تفکیکی از منظر کیفیت و شدت خسارت نیز انجام نداده است. مسلماً شماری از خسارات در برخی مناطق و اقلیم‌ها، قابل پذیرش، قابل پیش‌بینی و لاجرم قابل بیمه هستند، بدیهی است هنگامی که بتوان از خسارت محتمل با دوراندیشی فردی مقابله کرد، نباید به اجتماعی کردن خطرات متمسک شد؛ لذا مناسب‌تر بود که تنها برای زیان‌های استثنایی و نامنتظر، حمایتی ویژه تمهید می‌شد. در حقوق فرانسه نیز خسارت به بار آمده، باید غیرنرمال باشد تا تحت پوشش نظام جبران خسارت بلایای طبیعی قرار گیرد. به دیگر سخن، قانون‌گذار فرانسه همبستگی را در جایی مکمل بیمه می‌کند که خسارت وارده، امکان بیمه معمول را نداشته‌اند.^۲

از سوی دیگر، قانون‌گذار تصریح می‌کند که خسارت باید «ناشی از حادثه طبیعی» باشد؛ لذا هر چند لزومی ندارد که حادثه طبیعی، عامل انحصاری باشد، اما وجود رابطه سببیت بین حادثه طبیعی و خسارت ضروری است.^۳

ب) گستره جبران و فرایند تدارک خسارت

معمولاً نظام‌های جبران خسارت مبتنی بر همبستگی، محدودیت‌هایی دارند که با توجه به کمبود بودجه و منابع مالی دولت قابل توجیه است، اما وقتی بیمه ظهیر همبستگی گردد و تکلیف بیمه بر خود ذی‌نفعان احتمالی تحمیل شود، جبران خسارت ناقص بیمه‌گذاران قابل پذیرش نیست. با این حال ماده ۱ قانون ۱۳۹۹، تعهد صندوق را تنها معطوف به بیمه پایه و «جبران بخشی از خسارت‌های مالی ناشی از حوادث طبیعی» می‌داند و حداکثر این جبران

1. Millet, op. cit. n° 472.

۲. در سابقه قانون‌گذاری این کشور، شرط جبران خسارت بلایای کشاورزی نیز که با تمسک به بودجه عمومی تدارک می‌شود، این است که «بیمه ناشدنی» باشند. هر چند قانون ۱۹۸۲، ذکری از این قید به میان نیاورده بود و با رأی مورخ ۱۲ دسامبر ۱۹۹۰ شورای دولتی، شدت عامل طبیعی برای تعهد جبران خسارت کافی شمرده می‌شد؛ اما سرانجام قانون مورخ ۱۶ ژوئیه ۱۹۹۲ (که در بند ۳ ماده ۱-125 L. قانون بیمه‌ها درج شده) تصریح کرد که تنها خسارات «غیرقابل بیمه»، مشمول نظام جبران خسارت بلایای طبیعی هستند (28 Caillé, op. cit.).

3. Caillé, op. cit. n° 29.

غیر کامل را نیز به آیین‌نامه‌ای احاله می‌دهد که با لحاظ حق بیمه، میزان خطر خیزی و شهری یا روستایی بودن مناطق کشور، به پیشنهاد صندوق و تصویب هیئت وزیران می‌رسد. البته تحدید جبران به خسارات مادی، معقول و در کشورهای دیگر هم معمول است.^۱ علاوه بر این بدیهی است در صورتی که فوت^۲ یا آسیب جسمانی ناشی از فعل غیر باشد، مطالبه غرامت بر مبنای مسئولیت مدنی انجام می‌گردد؛ اما کاستن از تعهد جبران زیان مالی، منجر به کم‌اثر و حتی لغو بودن بیمه اجباری می‌شود. تصریح ماده ۳ به امکان خرید بیمه تکمیلی نیز گرهی از مشکل نمی‌گشاید؛ زیرا اگر قرار بر خرید پوشش اختیاری باشد که نیازی به این تشریفات و قانون‌گذاری نبود.^۳

همچنین چون مسئله گستره جبران خسارت مرتبط با شناسایی حق بر غرامت است، تعیین ضوابط آن نیز در شأن قانون‌گذار است؛ لذا بهتر بود قانون به تأثیر ارزش ساختمان، زیربنا، نوع سازه، شدت آسیب‌پذیری در میزان جبران خسارت، تصریح و به تأثیر رعایت ضوابط پیشگیرانه در درصد فرانشیز اشاره می‌کرد.^۴ در حال حاضر عدم توجه به میزان خسارت وارده و ملاک‌های مؤثر در جبران زیان، غرامت بیمه را به پرداخت مبلغی مقطوع تبدیل می‌کند و به نوعی کمک امدادی تنزل می‌دهد که بین حادثه‌دیدگان به تساوی تقسیم می‌شود. قانون‌گذار به آیین جبران خسارت نیز توجهی نکرده است و تنها به مهلت پرداخت غرامت توسط صندوق و نظارت بیمه مرکزی اشاره دارد (ماده ۷). البته به نظر می‌رسد که الزام مقرر بر جبران خسارت توسط صندوق ظرف دو هفته از وقوع حادثه، نوعی تکلیف به امر متعسر است؛ زیرا در شرایط بحرانی مانند زلزله‌های شدید که اقدامات امدادی به طول

۱. مانند بند سوم ماده ۱-۱۲۵ L. قانون بیمه‌های فرانسه.

۲. البته گاه در مقام ترضیه زیان‌دیدگان یا بازماندگان آنها مبلغی از سوی دولت پرداخت می‌شود، مانند مصوبه ۲۳ تیر ۱۴۰۰ هیئت دولت که با اختصاص اعتبار ۴۴ میلیارد ریال (به ازای هر نفر فوتی مبلغ ۲۰۰ میلیون ریال)، برای کمک بلاعوض و پرداخت دیه و تسکین آلام ۲۲۰ نفر از بازماندگان خانواده‌هایی که در اثر وقوع انواع مخاطرات طبیعی طی سنوات ۹۷ لغایت پایان ۹۹ به ویژه سیلاب فروردین ماه سال ۱۳۹۸ عزیزان خود را از دست دادند، موافقت شد.

۳. محدودیت جبران و اختیار بیمه تکمیلی، در لایحه دولت نبود و در مصوبه ۹۵/۲/۲۱ مجلس، اضافه و متعاقباً نیز حفظ شد.

۴. البته در مصوبات اولیه مجلس (که پس از برگشت از شورای نگهبان اصلاح شد)، به تأثیر «میزان خطر خیزی منطقه و نوع ساختمان اعم از خشتی، آجری، اسکلت فلزی، بتنی» در سقف تعهد بیمه‌گر و حق بیمه تصریح و در عین حال تأکید شده بود: «سطح زیربنای ساختمان تأثیری در حق بیمه پایه و سقف تعهد صندوق ندارد.»

می‌انجامد، حضور کارشناسان و ارزیابان در محل جهت ارزیابی خسارت منازل و تهیه مستندات آن، نیاز به مهلت بیشتری دارد.

همچنین موارد متعددی در قانون، مغفول یا مبهم مانده است. مثلاً اشاره به شکایات احتمالی و نحوه رسیدگی به اعتراضات ناشی از عملکرد نظام جبران خسارت مشخص نشده است. از طرف دیگر نظر به اینکه صندوق بیمه همگانی، مسئولیت مدنی را نفی نمی‌کند؛ کیفیت و امکان دعوی تکمیلی زیان‌دیده یا جانشینی صندوق برای بازیافت خسارت پرداختی علیه مقصران احتمالی (که بعضاً از اشخاص عمومی و دولتی هستند)، قابل بررسی است.

التهایه با توجه به پیش‌بینی مهلت یک‌ساله برای پوشش بیمه‌ای در ماده ۱ و تأخیر احتمالی در اجرای قانون و تصویب آیین‌نامه‌های آن، گستره زمانی اجرای قانون نسبت به حوادثی که بعد از انقضای این مهلت اتفاق افتاده، قابل تأمل است.

۲-۲. کارکرد پیشگیری

صرف نظر از قوانین متعددی که بر پیشگیری از وقوع حوادث طبیعی یا کاهش آثار آنها تأکید دارند، نظام‌های جبران خسارت این حوادث نیز نباید نسبت به کاهش این آثار نامطلوب غافل باشند. مثلاً قانون یادشده ۱۹۸۲ فرانسه جهت تأمین این کارکرد، تکلیفی بر عهده دولت گذاشته است که مناطق در معرض خطر و تدابیر پیشگیرانه‌ای که باید توسط نهادها، گروه‌ها و مؤسسات عمومی اجرا شوند را مشخص کند^۱ تا حسب مورد ساخت و احداث مجدد بنای تخریب‌شده در این مناطق، ممنوع یا با رعایت ضوابط باشد.

همچنین حسب این قانون که در مواد L.125-1 به بعد قانون بیمه‌ها جای گرفته است: در نظام جبران مذکور، خساراتی قابل تدارک هستند که عامل تعیین‌کننده طبیعی «شدتی غیرمعمول داشته باشد و اقدامات پیشگیرانه مانع از خسارت نشود.» در واقع قانون‌گذار

۱. این امر در ابتدا تحت عنوان «Les plans d'exposition aux risques naturels; PER» مقرر شد و به واسطه برخی موانع اجرایی، حسب قانون ۲ فوریه ۱۹۸۵ با «Les plan de prévention des risques naturels (prévisibles; PPR) جایگزین شد. در اهمیت این ضوابط، همین بس است که از همان هنگام تصویب قانون گفته می‌شد که اگر اهداف پیشگیرانه و پلان مربوط به مناطق محقق نشود، قانون به اهداف خود نایل نشده است:

Noël Lesage, "Les inondations: à chacun sa responsabilité", Petites affiches, N° 50, (1994).

نمی‌خواهد هزینه بی‌احتیاطی بیمه‌گذار را با همبستگی پردازد و صدقه را جایگزین جبران خسارت نماید. در این راستا بیمه‌گران می‌توانند از جبران خسارت اموالی که ضوابط پیشگیرانه مقرر در PPR را رعایت نکرده‌اند، امتناع کنند،^۱ مگر اینکه احداث بنا قبل از انتشار پلان مذکور باشد.

افزون بر این در حقوق فرانسه، خسارت به بار آمده باید استثنایی و غیرنرمال باشد تا تحت پوشش نظام جبران خسارت بلایای طبیعی قرار گیرد. به دیگر سخن، قانون‌گذار این کشور همبستگی را در جایی مکمل بیمه می‌کند که زیان‌دیدگان، امکان مصون داشتن خود از طریق قرارداد و بیمه معمول را نداشته‌اند.^۲ با وجود این تدابیر، نویسندگان این کشور تأثیر پیشگیرانه این قانون را ناکافی می‌انگارند و معتقدند که مالکان آگاهانه یا غیرآگاهانه، قواعد متعارف پیشگیری را رعایت نمی‌کنند؛ زیرا بیمه‌گذار مطمئن از جبران خسارت خویش، حساسیتی به مکان ساخت یا مصالح بنا ندارد.^۳

از سوی دیگر، واقعاً مشخص نیست سطح قابل قبول پیشگیری چیست و آن را باید از چه کسی انتظار داشت؟ بدیهی است که به دلایل فنی یا هزینه بالای آن، احتمال خطر را هیچ‌گاه نمی‌توان به صفر رسانید؛ لذا برای سطح قابل پذیرش پیشگیری باید هزینه-فایده کرد. انزوا و سخت‌گیری، هر چند احتمال خطر را کاهش می‌دهد، اما از رفاه افراد هم می‌کاهد؛ لذا پیشگیری خطرات از لحاظ اجتماعی هنگامی مؤثر و معقول است که آسایش اشخاصی که آن را به کار می‌بندند، افزایش دهد.^۴

در حقوق ایران در مقررات متعدد به تکلیف قوای عمومی در پیشگیری از حوادث طبیعی و آثار آن، تصریح شده است، اما در مجموع این متون (که عموماً به بیانی دیگر، مکررات قبلی را تکرار می‌کنند)، «به اسنادی آرمانی شبیه هستند که سیاست‌های کلی را بدون لحاظ واقعیت‌های عملی و اجرایی، بیان می‌کنند».^۵

1. Philippe Vesseron et Pascal Doward, "Prévention et solidarité", Risques, N° 42, (2000), p. 98.

2. Caillé, op. cit, n° 28.

3. Gollier, Christian, Robinson Crusoe, "L'assureur et le petit père du peuple", Risques, N° 42, (2000), p. 102.

4. Gollier, op. cit. p. 103.

۵. بادینی، حسن؛ احمدی، خلیل، «مبانی و سازوکارهای پیشگیری دولتی از حوادث طبیعی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، شماره ۳ (۱۳۹۰)، ص ۴۷.

در حالی که قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی، فرصت مناسبی بود تا مقنن سیاست‌های پیشگیرانه سابق را عملیاتی کند و با تمهید تکالیف مشخصی برای نهادهای عمومی و خصوصی مثل شوراهای شهر و شهرداری‌ها، فعالان عرصه ساخت، نظارت و مالکان، از رخداد یا پیامدهای زیان‌بار حوادث طبیعی پیشگیری کند، لیکن نمی‌توان نشانه‌ای ملموس و موثر از اندیشه پیشگیری را در این قانون سراغ گرفت.

از سوی دیگر هرچند حسب مواد ۱۴ و ۱۵ قانون بیمه (مصوب ۱۳۱۶)، تکالیف پیشگیری و کاهش خسارت، در ضمن قرارداد و هنگام بروز خطر و پس از آن، متوجه بیمه‌گذار است، اما قانون حاضر التفاتی به این تعهد بیمه‌گذاران ندارد؛ لذا اصولاً مقنن نه تنها بین سیاست جبرانی و پیشگیری، تعادلی برقرار نساخته، بلکه اهداف پیشگیرانه را به بوتۀ اجمال سپرده است.

نتیجه‌گیری

سالیان دراز، جبران خسارت ناشی از حوادث طبیعی ناممکن بود؛ از طرفی گویی مسئولیت مدنی و بلایای طبیعی از اضرار و جمع ناشدنی بودند. از سوی دیگر، بیمه‌گران نیز تن به پوشش چنین خطراتی نمی‌دادند یا حق بیمه‌ای گزاف بر دوش بیمه‌گذار می‌گذاشتند که مقرون به صرفه نبود. متقابلاً حاکمیت نیز در این حوادث، تعهدی برای خود نمی‌شناخت و نقش خود را به تصدق و احسان تنزل داده بود.

قانون «تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی»، تلاش دیر هنگام قانون‌گذار در پاسخ به نیاز امنیت در مقابل رخدادهای قهری است، اما ماحصل این کوشش‌ها، رضایت‌بخش به نظر نمی‌رسد. در حقیقت قانون حاضر، تدبیر جامعی در برابر حوادث طبیعی نیست و شامل همه اشخاص، اموال و فعالیت‌ها نمی‌شود. مقنن بیش از آنکه به زیان توجه داشته باشد به زیان‌دیده عنایت دارد و از این رو راهکاری تبعیض‌آمیز اختیار کرده است. همچنین در نگاه مخاطبان این قانون، دولت می‌خواهد به تدریج، بخشی از هزینه خود در جبران بلایای طبیعی را کم کند و بر دوش شهروندان بیفکند. البته هرچند این کار، فی نفسه اشکالی ندارد ولی لازم بود حداقل اصول حقوقی، حفظ و ساختارهای مناسب برگزیده می‌شد. قانون حاضر نه کاملاً مراد دولت را برآورده می‌کند و نه درمانی مؤثر بر آلام مصیبت‌دیدگان است. تحدید مسئولیت صندوق بیمه همگانی به جبران بخشی از خسارات، گرهی از کار حادثه‌دیدگان نمی‌گشاید و متقابلاً دولت نمی‌تواند از تکالیف امدادی خود

در قبال بیمه‌شدگانی که جبران کامل نمی‌شوند یا شمار زیادی از شهروندانی که مشمول بیمه نیستند، شانه خالی کند.

گستره حوادث طبیعی در کشور ما متنوع و حجم خسارات بسیار بالا و تحمیل تدارک کامل آثار همه آنها، از توان هر شخص خصوصی و عمومی خارج است. در طراحی نظام معقول جبران خسارت حوادث طبیعی، ایجاد هماهنگی میان مسئولیت مدنی، بیمه و همبستگی ضروری است؛ لذا مهم‌ترین ضرورت قبل از ایجاد شیوه‌های خاص تدارک زیان، یافتن تعادلی منطقی میان مداخله قانون‌گذار، محاکم، بیمه و صندوق جبران خسارت است. بدیهی است در حوادث قابل پیش‌بینی یا خساراتی که قابل پیشگیری هستند یا هنگامی که زیان متوجه بی‌تدبیری زیان‌دیده باشد، الزام به بیمه و تعهد بیمه‌گر (یا جبران از محل بودجه عمومی)، نتیجه‌ای معکوس دارد و به بی‌احتیاطی بیشتر زیان‌دیده و مسئولان احتمالی منجر خواهد شد؛ لذا بهتر بود به جای بیمه فراگیر از مسیر صندوق و در عین حال، پوشش ناکافی و جزئی خسارات، دولت صرفاً پوشش حوادث طبیعی غیرمتعارف را به بیمه اجباری، با امکان مشارکت همه شرکت‌های بیمه واگذار می‌کرد. جایگزینی شرکت‌های بیمه به جای صندوق بیمه همگانی، نظارت و توجه به الزامات پیشگیرانه مقرر در هنگام انعقاد قرارداد توسط بیمه‌گر و همچنین تنبیه عدم رعایت آنها در زمان جبران احتمالی (با تدابیری مثل افزایش فرانشیز) را میسر می‌کند.

در این راستا، توسل به همبستگی ملی با الزام به انعقاد بیمه، تعیین ضوابط اجرایی آن توسط دولت و محاسبه حق بیمه با توجه به ارزش اموال در معرض خطر به نرخ واحد و... محقق می‌شود تا همه شهروندان در مصائب هم‌وطنان مشارکت داشته باشند. در مرحله بعد نیز مشارکت دولت در صندوق یا پوشش اتکایی و نظارت بر عملکرد بیمه‌ها، بقای نظام جبران خسارت حوادث طبیعی را تضمین می‌کند. همچنین در مسیر تأمین مالی این صندوق یا بیمه اتکایی می‌توان تکالیفی برای مقصران یا مسئولان احتمالی که ملزم به پیش‌بینی و جلوگیری از رخداد یا کاهش آثار حادثه بوده‌اند، مقرر کرد.

مداخله مستقیم شرکت‌های بیمه و الزام بیمه‌گذاران به انعقاد قرارداد، بهتر می‌تواند آثار شوم و ناگوار بلایای طبیعی را مدیریت و جبران نماید. در نهایت دولت نیز نقش نظارتی و اتکایی خود را حفظ می‌کند تا حوادث طبیعی در سایه حمایت بودجه عمومی، بیمه‌پذیر باشند.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Ali Ghesmati Tabrizi



<http://orcid.org/0000-0002-3295-8294>

منابع

الف) فارسی

- السان، مصطفی، «نظریه مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی»، پژوهش حقوق و سیاست، سال دهم، شماره ۴۴، (۱۳۸۷).
- السان، مصطفی، «مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی»، پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۶، (۱۳۸۸).
- بادینی، حسن و احمدی، خلیل، «مبانی و سازوکارهای پیشگیری دولتی از حوادث طبیعی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۵، شماره ۳، (۱۳۹۰).
- زرگوش، مشتاق، «مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره ۲۳، (۱۳۸۵).
- قسمتی تبریزی، علی، «حادثه و فاجعه: بررسی تحول خطرات و جبران آنها»، دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی، شماره ۳، سال بیستم، (۱۳۹۲).

ب) انگلیسی

- Badini, Hassan and Ahmadi, Khalil, "Fundamentals and Mechanisms of State Prevention of Natural Disasters", Comparative Law Researches, Volume 15, NO. 3, (1390) [In Persian]
- Elsan, Mostafa, "Theory of civil responsibility in natural disasters", Law and Policy research, Year 10, NO. 44, (1387) [In Persian]
- Elsan, Mostafa, "Civil responsibility for natural disasters, Legal research, NO. 16, (1388) [In Persian]
- Ghesmati Tabrizi, Ali, "Incident and disaster: Review of danger's development and their's compensate", Journal Encyclopedia of Economic Law, Year 20, No. 3, (1392) [In Persian]
- Zargosh, Mushtaq, "Civil responsibility of the government in natural disasters", Social Welfare Quarterly, Year 6, No. 23, (1385) [In Persian]

(ب) فرانسه

- Belliard, Edwige, “Résumé de rapport 2005 du conseil d’Etat : Responsabilité et socialisation du risque”, *La semaine Juridique*, N° 12, (23 Février 2005).
- Bidon, Patrick, “Indemnisation des catastrophes naturelles: de la naissance vers l’âge adulte”, *Risques*, N° 42, (2000).
- Boccaro, Valérie, “Pour une socialisation du risque raisonnée”, *Petites Affiches*, N° 243 (7 Décembre 2005).
- Borgetto, Michel, *La notion de fraternité en droit public français*, L.G.D.J, (1993).
- Caillé, Catherine, “Assurances de dommages”, *Répertoire de droit civil, Dalloz*, (1997).
- Bost-Lagier, Véronique, “réparation intégrale et solidarité”, *Petites affiches*, N° 187 (20 septembre 2005).
- Descamps, Mac-Alain, “Catastrophe et responsabilité”, *Revue de sociologie française*, N° 3, (1972).
- Duguit, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, T 3, Paris, Gallica, (1927).
- Enz, Rudolph, “Perspectives de la réassurance des catastrophes naturelles”, *Risques*, N° 42, (2000).
- Ewald, François, *l’Etat providence*, Bernard Grasset, Paris, (2001).
- Ewald, “la société assurancielle”, *Risques*, N° 1, (1990).
- Flory, Jean, “La perception du risque de la route”, *Risques*, N° 39 (1999).
- Gazzaziga, Jean-Louis, “Les métamorphoses historiques de la responsabilité”, in *Les métamorphoses de la responsabilité*, PUF, (1997).
- Gollier, Christian, Robinson Crusoe, “L’assureur et le petit père du peuple”, *Risques*, N° 42, (2000).
- Gout, Olivier, “Communication donné à la faculté de droit de saint Etienne”, Le 30 Avril 2004, in colloque intitulé “La victime et le droit”, *Revue Droit civil*, N° 10-11, (2004).
- Guettier, Christophe, “Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et socialisation du risque”, *Revue générale du droit des assurances*, n° 3, (1997).
- Lesage, Noël, “Les inondations: à chacun sa responsabilité”, *Petites affiches*, N° 50, (27 Avril 1994).
- Le Tourneau, Philippe et Cadiet, Loïc, *Droit de la responsabilité et des contrats*, Dalloz, (2002).
- Maitre, Grégory, *La responsabilité à l’épreuve de l’analyse économique du droit*, L.G.D.J, (2005).
- Magnan, serge, “Solidarité et catastrophes naturelles”, *Risques*, N° 42, (2000).

- Mekki, Mustapha, "La cohérence sociologique du droit de la responsabilité", in *Liber amicrum: Etudes offerts à Geneviève Viney*, L.G.D. J, (2008).
- Millet, Florence, *La notion de risque et ses fonctions en droit civil*, Fondation Verenne, (2001).
- Picard, Pierre, "Les frontières de l'assurance", *Risques*, N° 42, (2000).
- Pignerol, Bernard, "Responsabilité et socialisation du risque", *Actualité Juridique Droit Administratif*, (2005).
- Pontier, Jean-Marie, "Le législateur, l'assureur et la victime", *Revue Française Droit administratif*, (1986).
- Responsabilité et socialisation des risques, *Rapport du conseil d'Etat français*, (2005).
- Savatier, René, "Vers la socialisation de la responsabilité et des risques individuels ?", *Recueil Dalloz Hebdomadaire*, 1931.
- Sousse, Marcel, *La notion de réparation de dommages en droit administratif français*, L.G.D.J, (1994).
- Tendil, Claude, "L'assurance au service de l'environnement, *Risques*", N° 64, (2005).
- Thourot, Patrick, "L'assurance et les grands sinistres catastrophiques", *Risques*, N° 48, (2001).
- Vesseron, Philippe et Pascal Doward, "Prévention et solidarité", *Risques*, N° 42, (2000).
- Viney, Geneviève, *Traité de droit civil, Introduction à la responsabilité*, 3 éd, L.G.D.J, (2007).

ج) وبسایت

- <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007643328/>

استناد به این مقاله: قسمتی تبریزی، علی. (۱۴۰۰). نظام جبران خسارات در صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی. پژوهش حقوق خصوصی، ۱۰(۳۷)، ۱۷۹-۲۱۰. doi: 10.22054/JPLR.2022.64636.2626



Private Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.