



Research Paper

Civil liability without the fault of the government in natural disasters

Hossein Malekizadeh*¹; Ali Nashi²; Ramin Poursaid³

1. Department of Law, Payam Noor University, Tehran, Iran (Corresponding author: malekizadehh@student.pnu.ac.ir)

2. Department of Law, Payam Noor University, Tehran, Iran (nasehiali@pnu.ac.ir)

3. Department of Law, Payam Noor University, Tehran, Iran (R.poursaeid@pnu.ac.ir)



<https://doi.org/10.22034/scart.2024.140550.1447>

Received: August 20, 2023

Accepted: February 14, 2024

Available Online: December 21, 2024

Keywords: natural disasters, no fault, government, civil liability, damages

Abstract

Traditional theories of civil liability are not able to cover the damage caused by natural disasters, since the government has no role in causing them. The fluid nature of civil responsibility has caused the vast transformations created in the industrial and technological field to create new civil responsibilities, with the description of the absence of any element of fault in the occurrence of damage. The government, which holds the public power on behalf of the people, cannot be indifferent to the enormous amount of damage caused by natural disasters. In terms of the theoretical foundations of public law, theories of the welfare state and social solidarity, which provide the minimums of an ordinary life, which are severely disrupted in such disasters, can be inspired by the new political and legal philosophy of the government, the foundations of civil responsibility without the fault of the government. In jurisprudence, the constitution and ordinary laws, we deal with cases where the government is obligated to compensate the victims without any fault, and civil liability has been established without the fault of the government. By revising the jurisprudence rulings and current laws, whose philosophy is not to leave damages without compensation, and extending it to the damages caused by natural disasters, it is possible to consider the government's civil responsibility in such cases. But because the government's civil liability in these cases must be provided from the public budget, the damage restoration system should be the prevailing system, not the full compensation system; That is, the factor of the loss, the state of the victims and the economic conditions of the government should be taken into account when compensating for the damage. The establishment of the general insurance fund for natural disasters with the participation of the public and the support of the government, in terms of the success of the insurance industry in similar cases (traffic accidents), is the main solution to compensation for damages caused by natural disasters.

Malekizadeh, H., Nashi, A., Poursaid, R. (2025). Civil liability without the fault of the government in natural disasters. *Sociology of Culture and Art*, 6 (4), 1-14.

Corresponding author: Hossein Malekizadeh

Address: Department of Law, Payam Noor University, Tehran, Iran

Email: malekizadehh@student.pnu.ac.ir

Extended Abstract

1- Introduction

Natural disasters, such as floods, earthquakes, lightning, dust, etc., occur in nature and do not belong to a specific city or country. These disasters, which arise from the uncontrollable power of nature's factors, are damaging in many cases, sometimes the amount of life and financial losses is such that it destroys the afflicted people in the true sense of the word and creates pitiful scenes. It shows that it is very painful for the viewers. Compensation for damages caused by natural disasters by the government has not been discussed in the past. But if the government is at fault in preventing and mitigating its effects or preventing the aggravation of damage, for example, it has committed an administrative error (carelessness or impudence, non-compliance with laws, defects in the administrative system and structure, or has acted outside of its legal jurisdiction) In terms of the issue of time and place, the government should be responsible for the damage caused to the citizens according to the general rule of civil responsibility. But if the government is not at fault when natural disasters occur, on what basis can we think about the government's civil responsibility in this regard and hold it accountable? Obligated to compensate for the damage? The hypothesis of the research is that the government has civil responsibility for such natural disasters. Traditional theories of civil liability such as the theory of fault, the theory of risk, the theory of guaranteeing the right, etc., each of which relies in some way on the harmful act caused by the cause of the loss to impose civil liability, are ineffective in the case of damages caused by natural disasters, because in Natural disasters are caused by the force of nature and the government has not played a role in its realization, and one of the pillars of civil responsibility is the harmful action and the relationship of causation is missing. Various new issues, which have arisen as a result of the development of industry and technology, have caused the expansion of new responsibilities in the field of civil responsibility. The fluidity of the nature of civil responsibility and the capacity and flexibility of this branch of law to adapt to new issues, which traditional theories are unable to cover, and the lack of inclusion of those theories, has made the expansion of the field of civil responsibility to emerging issues an inevitable way. Developments towards perfection in the field of political philosophy and law and, as a result, civil responsibility, have caused citizens to expect more from the government, which is their representative and whose legitimacy depends on the protection of people's rights, for their well-being, comfort and security. Values and values have been created following these developments that citizens consider

their access and enjoyment as their citizenship rights and consider the government responsible for providing them, and it has become a public demand for citizens at the national and global level. Based on international conventions (such as the Universal Declaration of Human Rights and International Civil and Political Rights) and the constitution and ordinary laws that governments are obligated to ensure the rights of citizens, how can they watch the damage caused to citizens in natural disasters but have no responsibility to prevent and remove the damage? be Having the basic and basic rights (fundamental rights) such as the right to life and the right to security and comfort, which are endangered by natural disasters, is considered one of the rights of citizens. Governments, according to their inherent duty, must guarantee the enjoyment of these rights and their continuation, and if these rights are damaged (lost or damaged) due to natural disasters, they must be civilly responsible for restoring them by designing a restorative compensation system. take action and provide equal opportunities with other unharmed citizens and increase their legitimacy in the society by guaranteeing these rights. In terms of how the government is obliged to compensate the damage without having any fault in the occurrence of the damage, below, we first examine the concept of natural disasters, the reliable theoretical foundations of the issue, and then we examine its jurisprudential and legal position, and then the disadvantages and We will discuss the advantages of its judicial theory.

2- Methods

In this research, the research method is analytical-descriptive with a combination of private and public law and jurisprudence approach, which evaluates the government's civil responsibility in natural disasters. The materials have been collected in a library manner.

3- Findings

From the examination of legal theories and current laws, civil liability without the fault of the government can be predicted. The theories of "welfare state" and "social solidarity" are among the theories that have merit based on which the government's civil responsibility in natural disasters is recognized.

- Welfare State: "Welfare State" which, by guaranteeing public power, considers it its duty to provide the minimum of a standard life for citizens, is one of the prominent ideas to oblige the government to compensate for damages caused by natural disasters. When natural disasters occur, as a result of these events, people's normal living conditions are disrupted because in these events, their property, housing, job, and income are either destroyed or reduced. Returning the situation to

normal can only be implemented with the help of the government and its civil responsibility. In paragraph (i) of Article 9 of the law on the structure of the comprehensive welfare and social security system, the legislator has made it mandatory to guarantee the rights of the people covered by the government and to provide the implementation of obligations by creating financial, credit and structural mechanisms. Article 81 of the Law of the Sixth Development Plan emphasizes the formulation, establishment, establishment, and updating of the multi-layered welfare and social security system for all people.

- Theory of social solidarity: the effective communication and coordination of the constituent elements of society and their mutual relations form the basis of the theory of social solidarity - which was founded by Emile Durkheim - due to industrial progress and development, the continuation of social solidarity with simple and elementary rules Mechanical societies are no longer possible and division of labor must be done to solve the problems. As a result of the division of labor in organic societies, new specializations are created, and this factor causes the mutual dependence of society members on each other, and legal rules must be derived from this correlation. When due to natural disasters, the people affected by the accident cannot perform their specialized function - which was mentioned in the theory of Emile Durkheim - the solidarity of the society is disturbed and the needs of the affected people and even other members of the society are not met. In this case, other people in order to restore the broken social solidarity in the form of the nation's government, the society has a duty to rush to their aid and remove the harm from them. Article 29 of the Iranian Constitution, which provides for social security in the face of accidents and disasters from the public budget and public assistance, should be considered as a symbol of the principle of social solidarity, because social security rights, which provide broad support in the field of basic rights and acts primarily from individuals, can be a solid legal basis for the theory of social solidarity and the government's obligation to compensate for damage caused by natural disasters.

4- Discussion & Conclusion

1. The traditional theories of civil responsibility do not have the capacity to cover the damage caused by natural disasters in terms of their reliance on the harmful actions of individuals. And in contrast to Article 29 of the Constitution and the Law on the Structure of the Comprehensive Welfare and Social

Security System approved in 1384, and especially Article 9 of this law (paragraph TA) and Article 81 of the 5-year law of the Sixth Development, Establishment, Establishment and Modernization of the Comprehensive Welfare System And multi-layered social security is foreseen for the people.

2. Considering that the indicators of a normal life such as work and employment, unemployment, production, education, poverty and social security in general are disrupted due to natural disasters in the society, based on the theories of the welfare state and social solidarity , which is one of their goals to provide these indicators and harmony and empathy among the society, arresting the victims through the creation of a "damage repair system" can justify the government's civil responsibility.

3. Considering that the amount of human and financial losses in natural disasters is large and widespread, as well as the lack of government funds to compensate for the damage, the establishment of the "Natural Accidents Public Insurance Fund" instead of the establishment of the "Building Accidents Insurance Fund" with the participation of the general public. The financial and life losses of individuals and the effective assistance of the government in these disasters and the use of the insurance industry, which is necessary in similar cases - such as traffic accidents that have been successful in the mandatory vehicle insurance law by creating a collective civil liability system - and amending the existing laws with It is suggested to draw inspiration from jurisprudence and legal precedents and developments in political and legal thought, in order to realize this goal documented in Article 29 of the Constitution with a national, provincial and city structure, so that the obligations of the fund have a legally binding aspect.

5- Funding

The costs of this study were provided by the authors of the article.

6- Authors' Contributions

The authors have done the research with each other collaboration.

7- Conflict of Interests

This research does not conflict with personal or organizational interests.

مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت در بلایای طبیعی

حسین ملکی زاده^۱، علی ناصحی^۲، رامین پورسعید^۳

۱. گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

۲. گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

۳. گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران


<https://doi.org/10.22034/scart.2024.140550.1447>

چکیده

نظریه‌های سنتی مسئولیت مدنی به لحاظ اینکه دولت در ایجاد بلایای طبیعی نقشی ندارد، قادر به پوشش خسارت ناشی از آنها نیستند. طبع سیال مسئولیت مدنی، باعث شده که دگرگونی‌های وسیع ایجاد شده در حوزه صنعتی و فناوری، مسئولیت‌های مدنی نوین، با وصف فقدان هرگونه عنصر تقصیر در ورود خسارت ایجاد شود. دولت، که قدرت عمومی به نمایندگی از مردم در دست اوست، نمی‌تواند نسبت به خیل عظیم خسارات وارده از حوادث طبیعی بی‌تفاوت باشد. از حیث بنیان‌های نظری حقوق عمومی، نظریه‌های دولت رفاه و همبستگی اجتماعی، که تأمین حداقل‌های یک زندگی معمولی، که در این‌گونه بلایا به شدت دچار اختلال می‌شوند، می‌تواند با الهام از فلسفه سیاسی و حقوقی نوین حکومت، پایه‌های مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت قرار گیرند. در فقه و قانون اساسی و قوانین عادی به مواردی برخورد می‌کنیم، که دولت بدون اینکه مرتکب تقصیر شده باشد، به جبران خسارت وارده به زیان دیدگان مکلف می‌شود و مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت برقرار گردیده است. با تنقیح مناط از احکام فقهی و قوانین جاری، که فلسفه آن بدون جبران نماندن زیان‌های وارده می‌باشد، و تعمیم آن به خسارت‌های ناشی از بلایای طبیعی، می‌توان به مسئولیت مدنی دولت در این‌گونه موارد هم قائل شد. لیکن چون مسئولیت مدنی دولت در این موارد باید از بودجه عمومی تأمین شود، باید نظام ترمیمی خسارت حاکم باشد نه نظام جبران کامل؛ یعنی باید به عامل ورود زیان، وضعیت زیان‌دیدگان و شرایط اقتصادی دولت در هنگام جبران خسارت توجه شود. تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی با مشارکت عموم مردم و حمایت دولت، به لحاظ موفقیت‌آمیز بودن صنعت بیمه در موارد مشابه (تصادفات رانندگی)، راهکار اصلی جبران خسارت ناشی از بلایای طبیعی است.

تاریخ دریافت: ۲۹ مرداد ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش: ۲۵ بهمن ۱۴۰۲

تاریخ انتشار: ۱ دی ۱۴۰۳

واژه‌های کلیدی: بلایای طبیعی، بدون تقصیر، دولت، مسئولیت مدنی، خسارت

استناد: ملکی‌زاده، حسین؛ ناصحی، علی؛ پورسعید، رامین (۱۴۰۳). مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت در بلایای طبیعی. *جامعه‌شناسی فرهنگ و هنر*، ۶ (۴)، ۱-۱۴.

* نویسنده مسئول: حسین ملکی‌زاده

نشانی: گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

پست الکترونیکی: malekizadehh@student.pnu.ac.ir

۱- مقدمه و بیان مسئله

بلایای طبیعی، مثل سیل و زلزله، صاعقه، گرد و خاک و غیره در طبیعت رخ می‌دهد و به شهر و کشور خاصی تعلق ندارد. این بلایا که از قدرت مهار نشدنی عوامل طبیعت پدید می‌آید، در بسیاری از موارد خسارت بار هستند، گاه حجم خسارت‌های جانی و مالی آن چنان است که مردم مصیبت زده را، به معنی واقعی کلمه نابود می‌کند و صحنه‌های رقت باری را رقم می‌زند و به نمایش می‌گذارد که برای ناظران بسیار دردآور است. جبران خسارت ناشی از بلایای طبیعی توسط دولت در گذشته مطرح نبوده است. لیکن اگر دولت در پیشگیری و کاهش آثار آن و یا جلوگیری از تشدید خسارت تقصیر نموده باشد، مثلاً خطای اداری مرتکب شده (بی احتیاطی یا بی‌مبالاتی، عدم رعایت قوانین، نقص سیستم و ساختار اداری و یا خارج از صلاحیت قانونی خود اقدام نموده باشد) (از حیث موضوع زمان و مکان) دولت باید مطابق قاعده عمومی مسئولیت مدنی، از عهده خسارت وارده به شهروندان برآید. اما اگر دولت در هنگام وقوع بلایای طبیعی تقصیری ننموده باشد، بر چه اساسی می‌توان به مسئولیت مدنی دولت در این باره اندیشید و او را به جبران خسارت وارده ملزم نمود؟

فرضیه تحقیق این است که دولت در قبال این گونه بلایای طبیعی مسئولیت مدنی دارد. نظریه‌های سنتی مسئولیت مدنی مانند نظریه تقصیر، نظریه خطر، نظریه تضمین حق و غیره، که هر یک به نوعی به فعل زیانبار ناشی از عامل ورود زیان برای تحمیل مسئولیت مدنی متکی می‌باشند، در خصوص خسارات ناشی از بلایای طبیعی فاقد کارایی می‌باشند، زیرا در بلایای طبیعی فعل زیانبار از قدرت و قهر طبیعت به وجود آمده است و دولت در تحقق آن نقشی نداشته است و از ارکان مسئولیت مدنی فعل زیانبار و رابطه سببیت مفقود است. مسائل متنوع جدید، که در اثر توسعه صنعت و فناوری به وجود آمده به صورت ضروری، باعث گسترش مسئولیت‌های جدید در حوزه مسئولیت مدنی گردیده است. سیال بودن طبع مسئولیت مدنی و ظرفیت و انعطاف پذیری این شاخه از حقوق، برای تطبیق با موضوعات جدید، که نظریات سنتی قادر به پوشش آنها نیستند و عدم گنجایش آن نظریات، گسترش حوزه مسئولیت مدنی به مسائل نوظهور راه اجتناب ناپذیر کرده است.

تحولات رو به کمال در حوزه فلسفه سیاسی و حقوق و به تبع آن، مسئولیت مدنی، باعث شده که شهروندان از حکومت، که نماینده آنهاست و مشروعیت او در گرو پاسداشت حقوق مردم می‌باشد، انتظارات بیشتری جهت رفاه و آسایش و امنیت خود داشته باشند حق‌ها و ارزش‌هایی در پی این تحولات ایجاد شده که شهروندان دسترسی و برخورداری از آنها را حق شهروندی خود تلقی نموده و دولت را مسئول تأمین آن می‌دانند و در سطح ملی و جهانی، به یک مطالبه عمومی برای شهروندان تبدیل شده است. براساس کنوانسیون‌های بین‌المللی (مثل اعلامیه جهانی حقوق بشر آق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی) و قانون اساسی و قوانین عادی که دولت‌ها به تأمین حقوق شهروندان مکلف شده‌اند، چگونه می‌توانند نظاره‌گر خسارات وارده به شهروندان در بلایای طبیعی باشند ولی مسئولیتی در دفع و رفع ضرر نداشته باشند؟ برخورداری از حقوق اولیه و پایه (حقوق اساسی) مثل حق حیات و حق امنیت و آسایش، که در اثر بلایای طبیعی دچار مخاطره می‌شوند، از حقوق شهروندان محسوب است. دولت‌ها بر حسب وظیفه ذاتی باید برخورداری از این حقوق و استمرار آن را تضمین کنند و چنانچه این حقوق در اثر بلایای طبیعی دچار صدمه شده (از بین رفته یا دچار نقصان گردیده)، باید با طراحی نظام جبران خسارت ترمیمی مسئولیت مدنی در برقراری مجدد آن اقدام کنند و فرصت‌های برابر با دیگر شهروندان آسیب ندیده فراهم سازند و با تضمین این حقوق، بر مشروعیت خود در اجتماع بیفزایند. در اینکه چگونه دولت بدون اینکه تقصیری در وقوع خسارت داشته باشد، ملزم به جبران خسارت شود، ما در ذیل ابتدا مفهوم بلایای طبیعی بنیان‌های نظری قابل اتکا موضوع را مورد بررسی و سپس جایگاه فقهی و قانونی آن را مورد واکاوی قرار می‌دهیم و سپس معایب و مزایای نظریه دادرسی آن را بحث می‌کنیم.

۲- پیشینه پژوهش

۱-۲: پیشینه تجربی

در خصوص مسئولیت مدنی دولت تحقیقاتی صورت گرفته اما در مورد خسارات حاصل از بلایای طبیعی، که در عمل مورد استناد دولتمردان و متضررین از این بلایا قرار گیرد، تحقیقات اندکی صورت گرفته است، که مشکل اساسی آنها غیرکاربرد بودن آنها

می‌باشد و تکیه بیشتر بر نظریه‌های علمی بوده است. احمدی (۱۳۹۲)، در مقاله «تأثیر اصول و قواعد حقوق بیمه برای اثبات مسئولیت مدنی در قبال بلایای طبیعی»، شناسایی مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی برای اشخاص حقیقی و حقوقی، یکی از مباحث نوین حقوق مسئولیت محسوب می‌شود، به همین دلیل با دشواری‌های زیادی روبروست. در این مقاله، پس از دسته بندی بلایای طبیعی از حیث قابلیت یا عدم قابلیت بیمه آنها، با تأکید بر بیمه پذیری بسیاری از حوادث طبیعی، بر این موضوع تأکید شده که چگونه می‌توان از اصول حاکم بر بیمه برای پیشگیری از حوادث طبیعی بهره گرفت. السان (۱۳۸۷)، در مقاله «نظریه مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی»، به واکاوی و تحلیل درگیر ساختن مفاهیم حقوق مسئولیت با بعیدترین عنوان قابل تصور، یعنی حوادث طبیعی پرداخته 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. و به بررسی چگونگی درگیر ساختن دولت به مفهوم عام در امر پیش‌بینی، پیشگیری و بازدارندگی از ایجاد، تأثیر یا تشدید آثار حوادث طبیعی به عالی ترین سطح امنیت جانی و مالی برای همگان در مقابل این حوادث پرداخته است. مشتاق زرگوش (۱۳۸۵)، در مقاله «مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی»، به این موضوع می‌پردازد، تا با محور قرار دادن فلسفه حقوقی و سیاسی معاصر به این سوال پاسخ دهد که چگونه می‌توان دولت را ملزم به ترمیم خرابی‌های حاصل از بلایای طبیعی، یعنی حوادثی که دولت نقشی در وقوع آنها ندارد، دانست. در این پژوهش یافته‌ها نشان داد سه نظریه «مصلحت عمومی با ایده خدمت عمومی»، نظریه «قرار داد بیمه با محتوای دو ایده پرداخت مالیات و مالکیت حقیقی افراد بر منابع ثروت» و بالاخره نظریه «تضمین مشروعیت با ایده‌های حقوق طبیعی، قرارداد اجتماعی و برابری در فرصت» می‌توانند در توجیه مسئولیت دولت مورد استناد قرار گیرند. در تحقیقات فوق به الزامات قانونی مسئولیت مدنی دولت ناشی از بلایای طبیعی، که در قوانین جاری، از جمله اصل ۲۹ قانون اساسی و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۴ پرداخته نشده و راهکار عملی ارائه نگردیده است.

بلایای طبیعی متعدد و متنوع بوده و هر یک ویژگی خاص خود را دارد در شرایط مختلف واقع می‌شوند. به همین دلیل، نمی‌توان به سادگی تعریفی جامع و مانع از بلایای طبیعی ارائه نمود. حوادثی از قبیل زلزله سیل طوفان سقوط بهمن ریزش کوه رانش زمین برخورد آذرخش بدون دخالت عامل انسانی بلایای طبیعی شمرده می‌شوند ولی آلودگی منابع آب آلودگی خاک آلودگی هوا شیوع گسترده بیماری‌های واگیردار و مانند آنها که عامل انسانی آن ناشناخته مانده باشد، شبیه بلایای طبیعی هستند. بعضی از حقوقدانان بلایای طبیعی را از حیث ایجاد و نتیجه، غیرقابل پیش‌بینی، اجتناب و انتساب دانسته‌اند (مشتاق زرگوش، ۱۳۸۵: ۳۰۶). ولی این قیود برای تعریف بلایای طبیعی قابل انتقاد به نظر می‌رسد، زیرا بعضی از بلایای طبیعی، مثل سیل، ریزش کوه، رانش زمین با لحاظ وضعیت آب و هوا و وضعیت کوه و زمین محل وقوع حادثه و سابقه تکرار این حوادث بلایا به سادگی وقوع آنها قابل پیش‌بینی می‌باشند، اما ممکن است دولت علی‌رغم علم و اطلاع کامل از تکرار این حوادث در سال‌های آتی، بودجه مناسب برای پیشگیری از این بلایا به لحاظ عدم کفایت منابع نداشته باشد؛ مثلاً سیل در فلان شهر هر سال به لحاظ کیفیت آب و هوا جاری می‌شود ولی دولت به علت صعب العبور بودن یا هزینه‌های سنگین لایروبی رودخانه‌ها و مسیل‌ها، نتواند از وقوع آنها جلوگیری کند.

در قانون تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹، در ماده ۱ بدون آنکه تعریفی از بلایای طبیعی بنماید، به ذکر مصادیقی از آن، از قبیل سیل، زلزله، صاعقه و... اکتفا نموده است و در آیین‌نامه اجرایی این قانون، در بند ۴ ماده ۱ با ذکر مصادیقی که در قانون آمده، تعریفی از بلایای طبیعی ذکر ننمود است. عدم تعریف بلایای طبیعی توسط قانونگذار و اطلاق اشاره به مصادیقی از آنها قابل دفاع می‌باشد و به نظر می‌رسد قانونگذار تعمداً مطلق بلایای طبیعی را مشمول حمایت قرار داده است و به غیر قابل پیش‌بینی و اجتناب و انتساب این بلایا نظر نداشته است. علت روشن است، زیرا مثلاً اگر بلایای طبیعی قابل پیش‌بینی هم بود ولی زیان دیده نمی‌توانست از ورود خسارت جلوگیری کند در وضعیت او - یعنی ورود حتمی ضرر - تفاوتی مشاهده نمی‌شود. به علاوه چنانچه در بنیان‌های نظری مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت در سطور آتی خواهیم دید، به لحاظ اینکه دولت‌های مستقر، مدعی ایجاد و گسترش دولت رفاه و آسایش برای عموم شهروندان هستند و مطابق نظریه همبستگی اجتماعی دولت نمی‌تواند نسبت به خسارت ناشی از این گونه بلایا، خواه قابل پیشگیری و اجتناب باشند و خواه نباشند، بی‌تفاوت باشند. این بلایا طیف وسیعی از حقوق شهروندان، از جمله حق حیات، حق مسکن، حق غذا، حق امنیت و آسایش و غیره را در

معرض نابودی یا نقصان قرار می‌دهد و دولت‌ها با توجه به فلسفه حکمرانی، دیدگاه‌های نوین سیاسی و حقوقی، ملزم به حمایت و تأمین این گونه حقوق اساسی و اولیه می‌باشند. بنابراین، ذکر مصادیق بلایای طبیعی به طور تمثیلی و به نحو اطلاق و بدون اضافه نمودن هرگونه قید و شرطی حقوق اجتماع را کامل‌تر تأمین می‌کند. در ماده ۷ قانون مذکور که به تعهدات صندوق می‌پردازد، مطلق حوادث طبیعی را تحت پوشش تعهدات صندوق دانسته است.

۲-۲: ملاحظات نظری

نظریه مسئولیت بدون تقصیر دولت در بلایای طبیعی، یک نظریه نوین و جدید است. نظریه‌های سنتی، مثل نظریه تقصیر، نظریه خطر، نظریه تضمین و غیره به لحاظ اینکه اتکا آنها به صدور فعل زیانبار از جانب اشخاص بوده و اینکه کسی موقعیت خسارت بار را به وجود نیاورده است، قادر به پوشش زیان‌های وارده ناشی از بلایای طبیعی نمی‌باشد (السان ۱۳۸۷: ۱۳). به عبارت روشن‌تر، این نظریات گنجایش تحت حمایت قرار دادن ضررهایی که حوادث طبیعی، بدون اینکه دولت در حدوث و ایجاد آنها نقشی داشته باشد، ندارند؛ زیرا فعل زیانبار منجر به ورود خسارت دیدگان بلایای طبیعی در اثر ترکیب قدرت عوامل مادی طبیعی به وجود آمده و انسان‌ها در وقوع آنها تاثیری نداشته‌اند. بنابراین پس از ناکامی اندیشه‌های حقوق خصوصی در تبیین و تفسیر مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت، باید با کمک گرفتن از نظریه‌های موجود در حقوق عمومی برای اثبات ادعای خود بهره برد. لازم به ذکر است، امروزه نفوذ حقوق عمومی در ایجاد قاعده‌های الزام‌آور و آمره، بخش وسیعی از حقوق خصوصی را تحت تاثیر قرار داده است و آثار آن در حقوق کار، محدودیت‌های مالکیت و تجارت اشخاص و غیره به وضوح می‌توان دید (کاتوزیان ۱۳۸۲: ۸۸). نظریه‌های حقوق عمومی در خصوص مسئولیت مدنی دولت به طور کلی، و مسئولیت بدون تقصیر دولت به نحو ویژه، به این لحاظ نمود پیدا کرده و مقبولیت یافته، روابطی که شهروندان و اشخاص حقوق خصوصی با هم دارند با آنچه اشخاص با دولت دارند، متفاوت است. دولت‌ها باید نسبت به ارائه خدمات عمومی به شهروندان اقدام کرده و در موارد متعدد بدون اینکه رفتاری از دولت سر زده باشد، باید خسارت وارده به زیان دیده را جبران نماید، در واقع صورت‌های جدیدی از مسئولیت بدون تقصیر دولت، از جمله خسارت ناشی از بلایای طبیعی در حال پیدایش می‌باشد. برخی از حقوقدانان نظریه دولت متعارف (که پیش گیری از خسارت ناشی از بلایای طبیعی و در صورت قصور از پیشگیری جبران خسارت و نظریه دولت مسئول) که بر تحول ساختار سیاست‌های کلان دولت و برنامه‌ریزی برای آن و در نتیجه جبران خسارت و یا حداقل فروکاستن از آلام رنج‌های شهروندان در هنگام وقوع بلایای طبیعی) را مطرح کرده‌اند (السان ۱۳۸۷: ۱۴). اما به نظر می‌رسد، اندیشه دولت رفاه و نظریه همبستگی اجتماعی در حقوق ایران، که ریشه‌های قانونی و فقهی هم می‌توان برای آن پیدا کرد، در توجیه نظریه مسئولیت بدون تقصیر دولت در بلایای طبیعی نظراً و عملاً موجه‌تر باشد، که هم مسئولیت ناشی از زمامداری و حاکمیت و هم تحلیل‌های نوین از رابطه دولت-ملت و پیچیدگی زیان‌های ناشی از آن را ارایه می‌دهد. ما در ذیل به بررسی آنها می‌پردازیم.

- نظریه دولت رفاه

یکی از برجسته‌ترین نظریات مطرح شده برای توجیه مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت، خصوصاً در مورد خسارات ناشی از بلایای طبیعی نظریه دولت رفاه است. دولت‌های رفاهی با هدف ایجاد حداقل‌های رفاه شهروندان با تاسیس ساختار نظام تأمین اجتماعی، از ظهور حکومت‌های سیاسی لیبرال بیرون آمد (بشیری ۱۳۸۵: ۳۲۹). دستاورد اصلی دولت رفاه، سازمان تأمین اجتماعی بود. تأمین اجتماعی اصطلاحی است که بار اول در لایحه اصلاح قانون فدرال آمریکا در سال ۱۹۳۵ استفاده شد، پس از آن، ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر، با به کارگیری این اصطلاح، آن را حقی عمومی اعلام نمود. در سطح بین‌المللی، سازمان بین‌المللی کار و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی توسط سازمان ملل ایجاد شد، که رسالت اصلی این نهادهای بین‌المللی، حمایت حقوقی از تأمین اجتماعی می‌باشد. دولت رفاه دولتی است که با تضمین قدرت عمومی، حداقل‌های یک زندگی استاندارد را برای شهروندان فراهم می‌کند. با مطالعه و تحقیق در منابع حقوقی اسلام و سیره عملی آن، می‌توان قائل شد که در حقوق اسلام هم، تأمین اجتماعی وجود داشته و با عمده مباحث حقوق تأمین اجتماعی مدرن سازگاری و انطباق کامل وجود دارد. در حقوق اسلام تأمین اجتماعی به سیاست‌های دولتی و سیاست‌های فردی تقسیم می‌شود: در سیاست‌های دولتی، حاکم اسلامی از اغنیا زکات

ملکی‌زاده، حسین؛ ناصحی، علی؛ پورسعید، رامین (۱۴۰۳). مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت در بلایای طبیعی. *جامعه‌شناسی فرهنگ و هنر*، ۶ (۴)، ۱-۱۴.

و خمس اموال آنها را دریافت می‌کند و در صورت عدم پرداخت با قوه قهریه اخذ می‌شود و به مصرف نهادهای عمومی و رفع نیاز نیازمندان و آسیب دیدگان و درماندگان می‌رسد؛ در سیاست‌های فردی، اشخاص عادی با تحریک وجدان و با رضا و رغبت، اموال خود را تحت عنوان صدقه، وقف، نذورات و غیره به افراد محتاج می‌دهند و عملاً در رفع فقر و بهبود زندگی افراد جامعه سهیم می‌گردند (بی‌آزار شیرازی، ۱۳۶۳: ۴۰).

به لطف پیشسازی در تاسیس و ایجاد دولت‌های رفاهی در کشورهای پیشرفته، حقوق تأمین اجتماعی در آن کشورها، ساختاری تثبیت شده است و به نهادی عظیم تبدیل گشته و تقریباً عموم مردم، به طور روزمره از مزایا و خدمات آن برخوردارند. لیکن، در کشور ما، علی‌رغم درگیری اکثریت قابل توجهی از مردم با مسئله تأمین اجتماعی و افزایش روزافزون آن در بعد فکری و حقوقی، تا دو دهه قبل، تلاش‌های برجسته‌ای در مورد آن صورت نگرفته و دانشمندان، به خصوص حقوقدانان حوزه حقوق عمومی و خصوصی، جدیداً به تحقیق در این خصوص پرداخته‌اند، ولی در کل منابع حقوقی دانشگاهی در این حوزه مهم و تاثیرگذار ضعیف است (استوار سنگری، ۱۳۹۰: ۳). رسالت اصلی دولت رفاه با ایجاد ساختار تأمین اجتماعی، برقراری عدالت اجتماعی در جامعه، برابری افراد در بهره‌مندی از امکانات اساسی زندگی و ریشه کنی فقر در اجتماع است. موضوعات تحت پوشش تأمین اجتماعی را می‌توان به اصلی و فرعی تقسیم کرد. در موضوعات اصلی، بنیادین و اساسی، هدف اولیه دولت رفاه، تأمین این نیازمندی‌هاست، که در واقع از ارکان اصلی زندگی امروزی است؛ آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، مسکن، اشتغال و درآمد، از زمره این موضوعات است. در کنار این موضوعات اصلی، موضوعاتی دیگر مثل تفریحات و برخورداری از امکانات فرهنگی و دینی و محیط زیست جنبه فرعی دارند (مسعود اصل، ۱۳۸۸: ۱۱). از خصایص حقوق تأمین اجتماعی برآمده از دل دولت رفاه، این است که قواعد حاکم بر آن از قواعد امری است و ناشی از اعمال حاکمیت برای خدمت عمومی است (بادینی و پشت‌دار، ۱۳۹۲: ۳۰۲) و دخالت دولت سبب گردیده که در جرگه حقوق عمومی محسوب شود و تضمین تأمین منافع عمومی به عنوان قسمتی از اعمال حاکمیت تلقی شود و این از شأن دولت، که اراده او بر دیگر اراده‌ها برتری دارد و مافوق آنهاست نشأت می‌گیرد (کانت ۱۳۸۳: ۱۶۷ و ۱۹۰). در بند (ط) ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به تضمین حقوق افراد تحت پوشش توسط دولت و فراهم کردن اجرای تعهدات با ایجاد سازوکارهای مالی و اعتباری و حتی ساختاری مکلف شده است و عمومی بودن خدمات ارائه شده را به روشنی نشان می‌دهد. خصیصه دیگر حقوق تأمین اجتماعی «حکم» بودن آن است، «حکم» بودن آن به اراده قانونگذار معطوف می‌گردد؛ یعنی تضييع این حقوق با عکس العمل و ضمانت اجرای قانونی مورد حمایت قرار می‌گیرد (شهبازی نیا، ۱۳۸۶: ۶۴). و بالاخره باید گفت حقوق تأمین اجتماعی، حقی بشری است که همه افراد را به‌طور برابر، صرف نظر از نژاد، ملیت، تابعیت و غیره را تحت شمول قرار می‌دهد. علاوه بر ویژگی‌های فوق، نظام تأمین اجتماعی به اصول اساسی و مهمی متکی می‌باشد. اصل عمومیت مهم‌ترین اصل این نظام است، زیرا وقتی که داعیه اصلی دولت رفاه عدالت اجتماعی است، بدون شک باید این چتر حمایتی فراگیر و در دسترس همه افراد باشد (هریس، ۲۰۰۰: ۱۲). و بر مبنای همین اصل، جامعیت خدمات ارائه شده را می‌توان استنباط نمود، زیرا عدالت ایجاب می‌کند که شهروندان در قبال تمام شرایط و خطرات و بی‌نوابی‌ها، از تضمین خدمات عمومی بهره‌مند باشند. تبصره ۱ قانون ساختار نظام جامعه رفاه و تأمین اجتماعی واصل ۲۹ قانون اساسی، که حق تأمین اجتماعی را برای تک اشخاص پیش‌بینی کرده و آن را حقی همگانی دانسته است، بر اعتبار و اجرای این اصل تاکید دارد. اصل مشارکت جمعی از اصول مهم حاکم بر این حقوق است، همانطور که در نظام سیاسی هم مشارکت جمعی پایه اصلی و اساسی قدرت سیاسی است. مشارکت ذینفعان در مرحله تصمیم‌گیری‌های کلان و خرد و اجرای آن و طرح و برنامه‌ریزی و حتی ارزشیابی از اصول خدشه‌ناپذیر این حقوق است و به همین جهت در بندهای د و ه ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به این نوع مشارکت افراد تحت پوشش، همراه با قدرت عمومی، اشاره و تصریح گردیده است.

برخی از اندیشمندان (حبیب‌نژاد و سلمانی سبینی، ۱۳۹۹: ۸۴) نظریه دولت رفاه را با قانون اساسی ایران و مبانی نظری حاکم بر آن را ناسازگار ندانسته و به علت فزونی هزینه‌ها و تأمین آن از منابع عمومی (بودجه) و گسترش ساختاری دولت رفاه و بار مالی ناشی از آن، و فساد انگیز بودن فربه شدن دولت در اثر دولت رفاه، و مشارکت ضعیف افراد تحت شمول و بخش خصوصی در ارائه خدمات حمایتی و رفع فقر و به خصوص اینکه مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی اقتصاد ایران یک اقتصاد دولتی است و بخش تعاونی و بخش خصوصی در سیاست‌های کلان مثل دولت رفاه، جنبه فرعی و مکمل دارد و دولت‌های رفاه در کشورهای غربی از

ملکی‌زاده، حسین؛ ناصحی، علی؛ پورسعید، رامین (۱۴۰۳). مسئولیت مدنی بدون تقصر دولت در بلایای طبیعی. *جامعه‌شناسی فرهنگ و هنر*، ۶ (۴)، ۱-۱۴.

دل اقتصاد لیبرال ظهور بروز کرده‌اند و با اقتصاد دولتی ایران همخوانی ندارند و باعث افزایش غیر قابل قبول سطح مالیات‌ها می‌گردد و چون سطح مطالبات اجتماعی به علت تحول در مفهوم تأمین اجتماعی، گسترش یافته و حداقل استانداردهای زندگی به سطح بالاتری تغییر چهره داده است، و در اثر این ایرادات، کمیت و کیفیت سطح خدمات تنزل یافته است، نظریه دولت رفاه را در جمهوری اسلامی ایران ناکارآمد دانسته‌اند. تأسیس مسکن مهر و جهش تولید مسکن، تأسیس نهادهای حمایتی، مثل کمیته امداد، سازمان بهزیستی و غیره نه تنها باعث فقر زدایی و اجرای عدالت اجتماعی نشده، بلکه باعث تشدید آن و افول اقتصادی کشور گردیده است. بدون شک وضعیت اقتصادی ایران در طی این مدت مطلوب نبوده است. اما سوال اساسی این است که: آیا این وضعیت نابسامان اقتصادی به جهت تلاش دولت‌ها برای ایجاد دولت رفاه بوده است؟ با اطمینان می‌توان گفت چنین نبوده است. ضعف شدید وضعیت اقتصادی موجود هیچ ارتباطی به دولت رفاه و تأمین اجتماعی ندارد و به سیاست‌های غلط دولت‌ها در اداره مملکت و فقدان کارآمدی مدیریت اقتصادی در استفاده از منابع خداداد طبیعی و منابع عظیم انسانی و عدم برنامه‌ریزی صحیح بر مبنای اصول علم اقتصاد و استفاده از تجربه و الگوی کشورهای دیگر و محدود بودن دایره تجارت بین‌الملل ایران دانست. در قانون اساسی ایران از جمله در اصول ۳، ۱۹، ۲۰، ۲۱ و ۲۹ به تأمین نیازهای اساسی شهروندان و آموزش و پرورش رایگان و تساوی افراد و حق برخورداری از حق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و حق اشتغال و بیمه بیکاری و بیمه خاص بیوگان و افراد سالخورده و ایجاد رفاه و رفع فقر و تأمین اجتماعی برای تمام افراد اشاره شده است. در قوانین عادی مثل قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ و قانون تأمین اجتماعی و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ و برنامه‌های ۵ ساله توسعه، خصوصاً در برنامه ششم، در ماده ۸۱ آن به تدوین و برقراری و استقرار و روز آمد سازی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چند لایه برای تمام آحاد جامعه تأکید شده است. مهم این است که در این قانون به طور تصریح به نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و به روز رسانی آن، که الان قانون جاری و حاکم است؛ برای تمام مردم ایران تکلیف شده است و نمی‌توان این همه نصوص قانونی، از قانون اساسی و قوانین عادی خاص رفاهی را مد نظر قرار نداد و دولت رفاه را با این قوانین ناسازگار دانست. به طور قطع می‌توان گفت عدم اجرای این قوانین و یا اجرای غلط و ناقص آنها وضعیت وخیم فعلی را رقم زده است، نه وجود قوانین.

در رابطه با مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت ناشی از بلایای طبیعی، چون افراد خسارت دیده از مصادیق روشن نیازمند به حمایت می‌باشند و اطلاق حکم قانون شامل آنها می‌شود و در اثر بلایای طبیعی صدمه جانی و مالی دیده‌اند و شغل خود را از دست داده‌اند، دولت رفاه باید آنها را دریابد و تحت پوشش خود قرار دهد و از آنها رفع ضرر کند، تا به حداقل‌های یک زندگی استاندارد دسترسی داشته باشند. دولت رفاه وقتی که در حالت عادی و طبیعی تکلیف پیدا کرده که رفاه شهروندان را تضمین کند و رفع فقر نماید، چگونه در هنگام بلایای طبیعی خانمان سوز، مسئولیت ندارد. بنابراین، با توجه به تحول در هدف و غایت حکمرانی دولت، حداقل‌های تأمین اجتماعی و افزایش مطالبات شهروندان برای حمایت‌های بیشتر، مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت را باید یکی از چترهای حمایتی دولت از شهروندان به حساب آورد و با توجه به منابع در دسترس دولت و سطح خسارت وارده، از آنها رفع ضرر نمود و این را باید از نوآوری‌های دولت رفاه در اثر توقعات مردم و تحولات مثبت زمان به حساب آورد، به علاوه اولویت حمایت ضرر و زیان آسیب دیدگان از بلایای طبیعی نسبت به دیگر افراد منطقی و قابل دفاع است، زیرا افرادی که درگیر آثار ناشی از بلایای طبیعی نیستند عمده آنها از امنیت نسبی زندگی اجتماعی برخوردارند و به کمک و حمایت فوری نیازمند نیستند.

- نظریه همبستگی اجتماعی

از نظریه‌های برجسته پیرامون مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت در بلایای طبیعی، نظریه همبستگی است. یافتن راهی برای توجیه مسئولیت مدنی دولت در مواردی که تقصیری ننموده باشد، در واقع رجوع مجدد به فلسفه اندیشه سیاسی تلقی می‌شود (زرگوش ۱۳۸۹: ۳۷۰). بدون شک، از علل مهم توسعه مادی و پیشرفت معنوی یک جامعه، همبستگی آنها با یکدیگر است، به ارتباط موثر و هماهنگی عناصر تشکیل دهنده جامعه و روابط متقابل آنان با هم همبستگی اجتماعی می‌گویند (بشیری، ۱۳۸۳: ۷۸۹). بنیانگذار نظریه همبستگی، امیل دورکیم، دانشمند فرانسوی است. موضوع اصلی مورد مطالعه دورکیم، چگونگی

ملک‌زاده، حسین؛ ناصحی، علی؛ پورسعید، رامین (۱۴۰۳). مسئولیت مدنی بدون تقصر دولت در بلایای طبیعی. *جامعه‌شناسی فرهنگ و هنر*، ۶ (۴)، ۱-۱۴.

کیفیت رابطه افراد و جامعه بود؛ به این معنی که در طی زمان همبستگی جامعه دچار تغییر و تحول می‌گردد. او جامعه را به مکانیکی و ارگانیک تقسیم نمود. در جوامع ابتدایی (مکانیکی) روابط افراد به علت تشابهات افراد آن، ساده و صمیمی و عاطفی می‌باشد و نقش عرف و سنت در آن برجسته بوده بر افراد تحمیل می‌شود و تخصص در آن وجود ندارد. اما در جوامع ارگانیک، که به علت پیشرفت و توسعه صنعتی به وجود می‌آیند، دیگر تداوم همبستگی جامعه با قواعد ساده و ابتدایی میسر نمی‌باشد و باید برای این امر تقسیم کار به وجود آید. در تقسیم کار اعضای جامعه برای رفع حوایج خود، تخصص‌های مختلف ایجاد می‌کنند و همین عامل در جامعه جدید وابستگی متقابل اعضای جامعه را به یکدیگر تقویت و مستحکم می‌کند (همان، ۷۹۰). در جامعه ارگانیک، قواعد حقوقی را باید از همبستگی اجتماعی استخراج کرد و آن را نمود خارجی همین همبستگی دانست (تنهایی، ۱۳۹۴: ۱۴۰). از آن آنچه گفته شد می‌توان از نظریه همبستگی اجتماعی برای جبران ضررهای ناشی از بلایای طبیعی و مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت بهره‌برداری نمود و مسئولیت مدنی را بر دولت تحمیل کرد، زیرا در جوامع مدرن افراد به علت اینکه برای رفع نیازها به یکدیگر وابستگی دارند و این وابستگی و رابطه، حقوق و تکالیفی بر اعضای جامعه ایجاد می‌کند، و منشا آن عضویت در جامعه می‌باشد، مسئولیت گروهی اعضای اجتماع تحقق پیدا می‌کند (هوارث، ۲۰۰۱: ۵۶۴) در واقع این تکلیف دولت است که برای حفظ همبستگی اجتماعی، حقوقی که افراد در اثر عضویت در یک جامعه پیدا کرده‌اند و به هر علتی (مثل بلایای طبیعی) اکنون توانایی استفاده از آن را ندارند، برای آنها فراهم کند. دولت در اینجا در واقع به نمایندگی از جامعه به این وظیفه عمل می‌کند و عملکرد او را با امور خیریه و مساعدت، باید تفکیک و متمایز شود (زرگوش ۱۳۸۹: ۳۷۲).

مطابق نظریه همبستگی اجتماعی، وقتی که در اثر بلایای طبیعی، عده کثیری از اعضای جامعه نتوانند به کارکرد تخصصی خود، که در نظریه امیل دورکیم به آن اشاره شد، اقدام کنند، همبستگی جامعه دچار اختلال شده و نیازهای افراد مصیبت دیده و دیگر اعضای جامعه برآورد نمی‌گردد و در این صورت سایر اعضا تکلیف پیدا می‌کنند، که برای همبستگی اجتماعی گسیخته شده، در قالب دولت-ملت به آنها کمک کنند. این نظریه، به لحاظ ارزشی که برای انسان قائل است، احساس وظیفه و تکلیف را از «مسئولیت فردی» به سوی «مسئولیت اجتماعی» سوق داده و باید از زیان دیدگان به استناد همبستگی و تعاون اجتماعی رفع ضرر نمود (بادینی، ۱۳۸۴: ۵۸۰). در حقوق کشور فرانسه، نظریه همبستگی و در کشور آلمان دولت رفاه مبتنی بر حاکمیت قانون و در حقوق انگلیس آنچه تحت عنوان نظریه فداکاری مورد استناد قرار می‌گیرد و از نظر محتوا با نظریه همبستگی، منطبق است، پرداخت ضرر و زیان آسیب دیدگان را تسهیل نمودند (زرگوش ۱۳۸۹: ۳۷۵).

در حقوق ایران، نماد اصلی همبستگی اجتماعی را در زمان حال حاضر باید در اصل ۲۹ قانون اساسی جستجو کرد. در این اصل، تأمین اجتماعی افراد در مقابل حوادث و سوانح را از بودجه عمومی و کمک‌های مردمی، به طور همزمان برای کلیه افراد پیش‌بینی کرده است. حقوق تأمین اجتماعی، که حمایت‌های وسیعی از افراد به عمل می‌آورد، می‌تواند مبنای حقوقی قوی برای نظریه همبستگی اجتماعی باشد. در قوانین عادی، باید به نهاد عاقله اشاره کرد. عاقله، بدون اینکه جرمی مرتکب شده و یا تقصیری کرده باشند، باید از عهده ضررهای بدنی اشخاص آسیب دیده برآیند (ماده ۲۶۸ قانون مجازات اسلامی) و مسئولیت عاقله بر مبنای همبستگی اجتماعی در میان اقوام و بستگان را می‌توان توجیه نمود. قانون تعاون ملی مصوب ۱۳۶۷، که برای بازسازی مناطق جنگی تصویب شد، بر مشارکت مردم در تأمین هزینه‌های بازسازی از طریق وضع مالیات، تأکید دارد، که خود گویای همبستگی جامعه برای رفع خسارت از جنگ‌زدگان دارد.

۳- روش پژوهش

در این پژوهش، روش تحقیق به صورت تحلیلی-توصیفی با تلفیقی از رویکرد حقوق خصوصی و عمومی و فقهی است، که مسئولیت مدنی دولت را در بلایای طبیعی ارزیابی می‌کند. مطالب به شیوه کتابخانه‌ای گردآوری شده است.

۴- تحلیل یافته‌ها

با وصف اینکه نظریه مسئولیت بدون تقصیر دولت از زمره حقوق عمومی، که در اثر تحول و تغییرات جدید در در حکمرانی و فلسفه سیاسی و حقوقی نوین ابراز شده است، ولی بررسی اینکه آیا در منابع فقهی اسلام و قوانین ایران سوابقی وجود دارد که با اتکای به آنها، بتوان در تقویت و استناد به این نظریه مورد استفاده قرار گیرند، ضرورت دارد. ما ابتدا ریشه‌های قابل استناد موضوع را از حیث فقهی مورد کنکاش قرار می‌دهیم و سپس به جایگاه آن در قانون اساسی و قوانین عادی می‌پردازیم.

۴-۱- جایگاه فقهی

دولت به معنای عام، که شامل قوای سه گانه و کلیه کارگزاران حکومتی می‌گردد، هرگاه مرتکب تقصیر شود، مثل اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، باید خسارت ناشی از تقصیر را بپردازد. اما در خصوص اینکه (به معنای عام) بدون اینکه تقصیری نموده باشد، ممکن است از نظر فقهی مسئول خسارت وارده به اشخاص باشد، در این گفتار به بررسی آن می‌پردازیم. منظور از مسئولیت بدون تقصیر این است که دولت در ایجاد ضرر و زیان وارده نقشی نداشته است، و آن ممکن است که خطایی از کارگزاری سرزده و ضرری ببار آورده است، اما در فقه بیت‌المال متکفل پرداخت خسارت می‌گردد و این درحالی است که خود دولت تقصیری نکرده و یا اینکه اصلاً از کارگزاری هم خطایی بروز ننموده و بیت‌المال، رأساً به جبران خسارت می‌پردازد.

۴-۱-۱- مسئولیت در قرآن کریم

در قرآن کریم به صراحت به مسئولیت مدنی بدون تقصیر حکومت (بیت‌المال) اشاره نشده است اما از بعضی از آیات مستفاد می‌شود که دولت درقبال ضرر و زیان‌های مالی که نقشی در ایجاد آن نداشته است، مسئولیت دارد. زکات درحقوق اسلام، یکی از منابع تأمین امور مالی حکومت است. در آیه ۶۰ سوره مبارکه توبه خداوند در این مورد می‌فرماید: «انما الصدقات للفقراء و المساکین و العاملين علیها و المولفه قلوبهم و فی الرقاب و العارمین و فی سبیل الله و ابن السبیل فریضه من الله علیهم حکیم» یعنی، زکات مختص فقرا و مساکین و کارگزاران زکات و تالیف قلوب و آزادی بردگان و بدهکاران و در راه خدا و کسانی که گرفتارند می‌باشد. زکات از سوی خدا براهل ان واجب است و خدای آگاه و حکیم است. زکات واجب است و قیام به آن ضرورت دارد. می‌توان گفت زکات در کنار صدقه، از برنامه‌های مسلم وقوی حقوق اسلام برای آنچه که امروز «تأمین اجتماعی» و یا «دولت رفاه» خوانده می‌شود، بوده است. یکی از اهداف این تأسیس در اسلام کم کردن فاصله طبقاتی در جامعه اسلامی بوده است. قرآن کریم آنهایی را که به جمع‌آوری ثروت اقدام کرده و در راه خدا آن را انفاق نمی‌کنند، وعده سخت عذاب الهی داده است: «والذین یکنزون الذهب و الفضة و لا ینفقوها فی سبیل الله فبشرهم بعذاب الیم» آیه ۳۴ سوره مبارکه توبه: یعنی کسانی که طلا و نقره را جمع می‌کنند و برای رضای خدا از آنها انفاق نمی‌کنند، آنها را به عذاب سخت الهی خبر بدهید. زکات فقط در دین مبین اسلام واجب نبوده و بلکه مطابق آیات ۵۴ و ۵۵ سوره مبارکه مریم و آیه ۷۳ سوره انبیاء در ادیان ابراهیمی واجب بوده است (شعبان‌پور، ۱۳۸۸: ۱۷۴). از توجه به آیه شریفه، ملاحظه می‌شود که موارد مصرف زکات، هشت مورد است. از این هشت صنف، پنج صنف آن به نحوی از نیازمندان جامعه تلقی می‌شوند: یعنی فقرا، مساکین، بردگان، بدهکاران و گرفتاران (در راه ماندگان) بدون شک وقتی که پرداخت زکات واجب است و پرداخت آن به این اصناف هم واجب باشد، یعنی جنبه الزامی داشته باشد، کسانی که از بلایای طبیعی خسارت دیده‌اند و فقیر و مسکین یا بدهکار شده‌اند و در راه مانده‌اند (اگر گرفتار مصائب ناشی از بلایای طبیعی شده‌اند) بهترین گزینه زکات هستند و دولت تکلیف به پرداخت آن پیدا می‌کند.

۴-۱-۲- مسئولیت در روایات

در روایات وارده به مواردی اشاره شده که دولت باید خسارت وارده به مردم را بپردازد، درحالی که حکومت مرتکب هیچ‌گونه تقصیری نشده است. در ذیل به بررسی روایات مذکور می‌پردازیم.

۴-۱-۲-۱-۴- روایت طل و احترام مال مسلم

این دو روایت بر احترام و صیانت از جان و مال مسلمان دلالت دارند و از تلفیق هردو روایت بخوبی می‌توان استنباط نمود که حرمت مال انسان همانند خون او حرمت دارد. ابتدا متن روایت‌ها ذکر می‌شود و سپس به تحلیل آنها می‌پردازیم. در روایت طل می‌فرماید: «لایطل دم امراء مسلم» یعنی: خون انسان مسلمان به هدر نمی‌رود (کلینی، ۱۴۰۷: ۳۵۴). مطابق روایت حرمت مال مسلمان، پیامبر فرموده‌اند: «سباب المومن فسوق وقتاله کفر و اکل لحمه معصیه و حرمة ماله کحرمة دمه» یعنی توهین به مسلمان فسق محسوب است و جنگ با او کفر و غیبت او گناه و احترام مال او همچون احترام جانش می‌باشد. آنچه در این روایت اخیر مدنظر است مربوط به قسمت آخر روایت می‌باشد که احترام مال انسان مسلم را هم سنگ و هم طراز با خون او قرار داده است. در روایت طل به صراحت حرمت جان مسلم را بیان می‌کند و از جمع این دو روایت بدست می‌آید که احترام جان و مال مسلم در شرع یکسان است و هر دو باید محترم شمرده شوند و از ضایع شدن آن باید جلوگیری شود و در صورت ورود ضرر به آنها باید جبران شوند. در این که آیا حکم مندرج در روایت حرمت مال مسلم، یک حکم وضعی است یا تکلیفی، بین فقها اختلاف نظر وجود دارد، عده‌ای عقیده دارند که چون سه حکم ماقبل (یعنی دشنام دادن، جنگ و غیبت کردن (از مسلم) حکم تکلیفی است و از آنها به هیچ وجه حکم وضعی، که مستلزم مسئولیت مدنی باشد، استنباط نمی‌شود، بنابراین بر اساس سیاق روایت در سه حکم قبل از آن، حرمت مال مسلم هم، جنبه تکلیفی دارد و از آن حکم وضعی و ضمان قابل استخراج نمی‌باشد، پس مسئولیت مدنی منتفی است (آخوند خراسانی، ۱۴۰۶: ۳۲).

در مقابل عده‌ای از فقها عقیده دارند که مفاد حکم مندرج در قسمت چهارم روایت عمومیت داشته و هردو حکم وضعی و تکلیفی را شامل می‌شود. یعنی اینکه از حیث حکم تکلیفی، عموم افراد مکلفند حرمت مال مسلمان را نگهداری کنند و در صورت عدم حرمت مال مسلمان با ضمان قهری مواجه و باید مسئولیت جبران ضرر را تحمل کنند. زیرا همانطور که سیاق روایت دلالت دارد، حرمت مال را به حرمت خون تشبیه کرده است و چون خون مسلم نباید به هدر برود حرمت مال هم محفوظ بوده و جبران آن تنها با مسئولیت مدنی و ضمان قهری قابل تدارک است (اصفهانی کمپانی، ۱۴۱۸: ۲۹۰). عده‌ای حتی دلالت این روایت را به مانند قاعده «من اتلف مال الغير فهو له ضامن» دانسته‌اند، زیرا براساس قسمت چهارم روایت (حرمت مال مسلم کحرمة دمه)، مال مسلم حرمت دارد و نباید بدون جهت مال او به هدر برود (موسوی خمینی، ۱۴۱۵: ۴۱۴).

۴-۱-۲-۲-۱-۴- خطای قاضی

یکی از مواردی که دلالت بر مسئولیت بدون تقصیر دولت دارد، مسئولیت دولت در پرداخت خسارات ناشی از حکم اشتباه قاضی است. متن روایت که به قضاوت حضرت علی علیه السلام نسبت داده شده چنین است: «أن أخطأت القضاء فی دم او قطع فهو علی بیت‌المال المسلمین» یعنی: اگر قضاوت در مورد جان یا قطع عضو خطا کنند، جبران آن برعهده بیت‌المال مسلمین است (طوسی، ۱۴۰۷: ۳۱۵). متن حدیث بر مسئولیت مدنی دولت در خصوص خطای قاضی است. اگرچه خطای قاضی شامل خطای عمد و غیرعمد و حتی تقصیر او می‌شود، اما فقها عقیده دارند که مسئولیت دولت (بیت‌المال) در صورتی است که خطای قاضی عمدی نبوده و یا اینکه مقصر نباشد (نجفی، ۱۹۸۱: ۲۵). علت این که عمد و تقصیر قاضی باعث مسئولیت بیت‌المال نمی‌شود این است که مسئولیت متوجه فاعل متعمد و مقصر است و در این گونه موارد شخص عاقد و مقصر باید از عهده خسارات وارده برآید. در روایت اصبع، که در فوق به آن اشاره شد به «دم» یعنی قتل و «قطع» یعنی قطع عضو اشاره شده است. آیا بیت‌المال فقط در خصوص قتل و قطع عضو، هرگاه قاضی اشتباه حکم صادر کند مسئول است یا اینکه این دو مورد از باب تمثیل بوده و آنها خصوصیتی ندارند و با الغای خصوصیت در مورد آنها می‌توان حکم روایت را به مال اشخاص هم سرایت داد و در صورت اشتباه قاضی در حکم در خصوص اموال هم، مسئولیت را متوجه دولت دانست. از نحوه عبارات مذکور در روایت چنین استنباط می‌شود که هدف از آن، حفظ حقوق اشخاص است، چه این حق جنبه مالی داشته باشد و چه جنبه جانی، زیرا روایت ناظر به احقاق حق و اجرای عدالت بوده و قتل و قطع عضو خصوصیتی نداشته است (محقق داماد یزدی ۱۴۰۱: ۸۰۱). بعلاوه فلسفه روایت این است که چون قاضی معصوم نیست و به واسطه‌ی اینکه انسان است و در معرض خطا و نسیان می‌باشد و در صدور حکم، ممکن است اشتباه کند، لذا قانون‌گذار اسلامی مطلق اشتباه او را برعهده بیت‌المال گذاشته که هم قضاوت تعطیل نشود

ملکی‌زاده، حسین؛ ناصحی، علی؛ پورسعید، رامین (۱۴۰۳). مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت در بلایای طبیعی. *جامعه‌شناسی فرهنگ و هنر*، ۶ (۴)، ۱-۱۴

و هم اینکه قاضی متحمل مسئولیت مدنی نشود (سبحانی تبریزی ۱۴۱۸: ۴۶۱). حتی بعضی از فقها استدلال کرده‌اند اگر بپذیریم که روایت مربوط به قتل و قطع عضو است، چون این دو خصوصیتی ندارند و در بین فقها میان قتل و قطع عضو و خسارت مالی تمایزی برقرار نکرده‌اند به استناد حدیث «حرمت مال مسلم کحرمه دمه» هر دو آنها از احترام برخوردار هستند و حرمت مال مسلم به مثابه حرمت خون او دانسته شده است؛ لذا خسارات مالی هم تحت شمول روایت می‌باشد (موسوی اردبیلی، ۱۴۲۳: ۲۷۴). بعضی از فقها برای شمول آن به امور مالی به قیاس اولویت تمسک جسته‌اند و به این معنی، وقتی درامر مهمی مثل قضاوت در امور جان و قطع عضو اشخاص، بیت‌المال بدون اینکه مرتکب تقصیری شده باشد باید متحمل مسئولیت مدنی شود، به طریق اولی در امور کمتر ارزشمند مثل امور مالی باید از عهده خسارت برآید. بعضی از فقها با استفاده از ملاک حدیث، صدور حکم اشتباه توسط قاضی در خصوص تعزیرات را هم مشمول آن دانسته و بیت‌المال را مسئول جبران خسارت دانسته‌اند (خویی، ۱۴۰۷: ۸۴). همانطور که دیدیم، در این روایت دولت باید مسئولیت مدنی ناشی از خطای قاضی را بپذیرد، این در حالی است که دولت به معنای یک شخص حقوقی خطایی نکرده است. پس می‌توان نتیجه گرفت که در صدر اسلام و بطور کلی در فقه اسلام مواردی از مسئولیت مدنی بردولت تحمیل شده که در آن تقصیری ننموده است، نمونه بارز آن همین روایت در خصوص تحمیل جبران ضرر و زیان ناشی از حکم قاضی است و در این حکم می‌توان استنباط نمود که در پرداخت خسارات به زیان‌دیدگان حتماً لازم نیست که تقصیری مرتکب شده باشد، بلکه به عنوان وظیفه‌ای حاکمیتی و رسیدگی به آسیب دیدگان می‌توان ادعا نمود که این حکم نسبت به کسانی که از بلایای طبیعی هم خسارت دیده‌اند، قابل اعمال است و دولت به واسطه اقتداری که دارد و بر بیت‌المال مسلمین مدیریت می‌نماید و اینکه کسانی که به واسطه بلایای طبیعی خسارت دیده‌اند و در زندگی دچار مشکل هستند، قطعاً اولویت‌دارترین فرد برای استفاده از بیت‌المال و منابع عمومی می‌باشند.

۴-۲- جایگاه قانونی

جایگاه قانونی این نظریه را ابتدا در قانون اساسی و سپس قوانین عادی مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۴-۲-۱- جایگاه در قانون اساسی

در اصول متعدد قانون اساسی، تکالیفی بر عهده دولت گذاشته شده است که از آنها مسئولیت مدنی بدن تقصیر را می‌توان استنباط نمود، تکالیفی که با نظریه دولت رفاه و نظریه همبستگی اجتماعی منطبق بوده و دولت باید به انتظارات و مطالبات مردم پاسخ دهد. مطابق بندهای ۲ و ۱۲ از اصل سوم قانون اساسی و اصول ۱۲ و ۲۰ و ۲۱ و ۲۹ همان قانون دولت مکلف شده است که با پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه، برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت و تأمین نیازهای اساسی مانند مسکن، خوراک، پوشاک و امکانات کار برای همه، آموزش و عدالت و برابری و تأمین اجتماعی افراد، در مقابل حوادث و سوانح اقدام کند. تمام این امور در هنگام بلایای طبیعی، دچار اختلال شده و افراد مصیبت زده به شدت به حمایت دولت نیازمند هستند و دولت باید برای بازگرداندن امور به حالت عادی و ایجاد حداقل‌های یک زندگی معمولی تلاش کند. این تکالیف در حالی است که دولت در وقوع حادثه طبیعی نقشی نداشته است.

مطابق اصل ۱۷۱ قانون اساسی، در رسیدگی‌های قضایی، چنانچه قضات تقصیری ننمود ولی به سبب اعمال آنها خسارتی به افراد وارد شود، دولت مکلف شده از زیان دیده رفع ضرر کند. مسئولیت مدنی دولت در این باره با وصف اینکه هیچ‌گونه قصوری از سوی او متصور نیست، از مصادیق بارز مسئولیت مدنی بدون تقصیر بوده و ضرر و زیان‌های ناشی از بلایای طبیعی، به طریق اولی از ملاک و مناط حکم قانون از این حکم قابل استخراج است، زیرا مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی، به لحاظ اینکه مصیبت زدگان نسبت به افرادی که در اثر حکم و اشتباه قاضی متضرر شده‌اند، به حمایت بیشتر و فوری نیازمند هستند، خصوصاً مطابق دیگر نصوص این قانون، دولت مکلف به حمایت از این افراد شده است، بهترین نوع حمایت با لحاظ نظریه‌های دولت رفاه و نظریه همبستگی اجتماعی، مسئولیت مدنی دولت است.

۴-۲-۲- جایگاه در قوانین عادی

مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت تنها به قانون اساسی منحصر نبوده و در قوانین عادی متعدد، به این نوع مسئولیت تصریح شده است.

قانون مجازات اسلامی:

مطابق (ماده ۴۷۰) اگر عاقله توانایی پرداخت دیه نداشته باشد چه دیه نفس و غیر نفس و (ماده ۴۷۱) اگر اقلیت‌های دینی با خطای محض مرتکب جرم علیه تمامیت جسمانی شوند و معسر باشند و با اعطای مهلت هم نتوانند دیه را پرداخت کنند و (ماده ۴۷۳) مامورین دولتی باعث مرگ یا صدمه بدنی دیگری شده ولی عمل آنها مطابق قانون انجام شده باشد و (تبصره ماده ۴۷۳) وارد شدن به مناطق ممنوعه نظامی و غیرنظامی و عدم آگاهی شخص مضروب از ممنوعه بودن ورود به آن مکان و (ماده ۴۷۴) فوت یا فرار جانی و عدم دسترسی به او و یا عدم تمکن مالی او و (ماده ۴۸۷) عدم شناسایی قاتل و یا قتل در اثر ازدحام و .. دیه از بیت المال پرداخت می‌شود. در این مواد و مواد دیگر این قانون، با وصف اینکه دولت مرتکب تقصیری نشده، مسئولیت مدنی او بدون تقصیر می‌باشد. حتی در بعضی از این موارد قانون مسئولیت جنایتکار معسر را به عهده دولت گذاشته است.

قانون به‌کارگیری سلاح توسط مامورین نیروهای مسلح در موارد ضروری

مطابق ماده ۱۳ این قانون، چنانچه در رسیدگی‌های قضایی مشخص شود و شخص بی‌گناهی کشته شده یا آسیب بدنی دیده است و یا متحمل خسارت مالی شده است و مامورین مطابق مقررات از سلاح استفاده کرده باشند، دولت به پرداخت خسارت جانی و مالی این گونه افراد موظف شده است و از بودجه عمومی باید آن را پرداخت نماید.

قانون آیین دادرسی کیفری

مطابق ماده ۲۵۵ قانون آیین دادرسی کیفری، چنانچه افراد در جریان رسیدگی‌های قضایی اعم از دادسرا، دادگاه و دیوان عالی کشور، بازداشت شوند ولی در نتیجه دادرسی، بی‌گناه شناخته شوند، دولت مکلف است خسارت ایام بازداشت آنها را، در صورت صدق اتلاف مذکور در ماده ۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری، پرداخت نماید. پرداخت خسارت آنها توسط کمیسیون‌های جبران خسارت استانی، که از سه نفر از قضات دادگاه‌های تجدید نظر استان تشکیل می‌شود، به عمل می‌آید. پرداخت خسارت به این‌گونه افراد در حالی صورت می‌گیرد که دولت به معنای کل حاکمیت در بازداشت آنها بی‌تقصیر بوده و چنانچه مقامات عمومی (قضات دادسرا و دادگاه) تقصیری نموده باشند، شخصاً باید مطابق اصل ۱۷۱ قانون اساسی از عهده خسارت وارده به اشخاص برآیند، اما هرگاه تقصیر متوجه آنها نباشد، مسئولیت پرداخت خسارت بر عهده دولت است و این یکی از موارد مسئولیت بدون تقصیر دولت می‌باشد.

قانون دیوان محاسبات عمومی کشور

مطابق ماده ۷۳ قانون مذکور چنانچه مامورین و مقامات عمومی وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی، که وجه نقدی آنچه که در حکم آن می‌باشد، را نگهداری و اخذ می‌کنند دچار نقصان و تفریط شوند و اموال مذکور از بین برود، با وصف اینکه تعقیب شخص مامورین مذکور پیش بینی شده است، ولی پرداخت خسارت توسط دولت با رای صادره از سوی دیوان محاسبات کشور از منبع بودجه عمومی کشور پیش بینی گردیده است؛ یعنی هرچند مقامات عمومی در اثر تقصیر خود باعث نقصان و تفریط وجه نقد و آنچه در حکم آن است شده باشند، دولت باید از عهده خسارت وارده به شهروندان برآید و حال اینکه دولت هیچگونه تقصیری ننموده است.

قانون تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی

در سال ۱۳۹۹ قانون مذکور به تصویب رسید. در این قانون صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان ایجاد شد. دولت به موجب تبصره یک ماده ۴ این قانون باید هزینه‌های صندوق را تا مدت ۱۰ سال پرداخت کند، لیکن از سال اول اجرا، هر سال ۱۰ درصد بر تعهدات بیمه گذاران از طریق صندوق افزوده می‌شود، به طوری که در پایان سال دهم، تعهدات صندوق به ۹۰ درصد می‌رسد. این قانون یک قانون ابتکاری است و در سوابق تقنینی، مشابهی ندارد و طراحان آن به مسئولیت همگانی مردم در جبران خسارات

ملکی‌زاده، حسین؛ ناصحی، علی؛ پورسعید، رامین (۱۴۰۳). مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت در بلایای طبیعی. *جامعه‌شناسی فرهنگ و هنر*، ۶ (۴)، ۱-۱۴.

حاصل از بلایای طبیعی نظر داشته‌اند. فعلاً موضوع پرداخت خسارت این صندوق، ساختمان‌های دارای امتیاز قانونی برق می‌باشد (ملکی زاده و ناصحی، ۱۴۰۱: ۳). تعهدات دولت در جبران خسارت ناشی از بلایای طبیعی ساختمان‌های دارای مجوز انشعاب برق از مصادیق بارز مسئولیت مدنی بدون تقصیر می‌باشد.

۵- جبران ضرر

مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت در بلایای طبیعی نمی‌تواند همچون نظام مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر باشد. در نظام اخیر، از زیان دیده باید چنان رفع تقصیر شود که او به وضعیت قبل از ورود ضرر برگشت نماید یا چنین ادعا می‌شود. اما در خصوص مسئولیت مدنی بدون تقصیر وضعیت فرق می‌کند و آن ناشی از «ترمیمی بودن» جبران خسارت است (اینگلارد، ۱۹۹۳: ۱۰) و جبران خسارت کامل در این موارد، از جمله خسارات معنوی و عدم النفع، قابل مطالبه نمی‌باشد و حتی، کلیه خسارات مادی هم قابل جبران نیست، دلیل آن واضح است و آن این است که ما دولت را به پرداخت خسارتی مکلف می‌کنیم که به او انتساب ندارد و رابطه سببیت در آن مفقود است و برای جبران این گونه خسارات باید هزینه‌های جدیدی بر بودجه دولت تحمیل شود تحمیل هزینه‌های جدید - که در بلایای طبیعی معمولاً سنگین و گسترده است - دولت را در انجام دیگر خدمات عمومی خود با چالش جدی مواجه می‌کند (هارلو، ۱۹۸۲: ۱۱). ترمیمی بودن نظام جبران در بلایای طبیعی به عامل زیان و وضعیت زیان دیده و شرایط و اوضاع و احوال پیدایش حادثه و بودجه عمومی دولت توجه می‌نماید. ترمیمی بودن جبران خسارت از زیان دیدگان، در قانون تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی هم مورد نظر قانونگذار قرار گرفته است زیرا در صدر ماده ۱ این قانون عبارت: «به منظور جبران بخشی از خسارت‌های مالی ناشی از حوادث طبیعی...» اشاره شده است، یعنی تمام خسارات قابل جبران نمی‌باشد. و به علاوه با اشاره به خسارت‌های مالی، خسارت معنوی را هم از گردونه حکم قانون خارج ساخته است. توسعه حکم قانون و تعمیم آن به دیگر اموال و درگیر کردن عموم مردم با سازوکارهای نوین صنعت بیمه شاید بهترین راه جبران خسارت باشد.

۶- دادرسی

رسیدگی به دعوای مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت، رسیدگی سریع، ساده و کم هزینه خواهد بود، و دلیل آن به طبع این دعوای که بر عدم لزوم احراز تقصیر دولت استوار است می‌باشد. مطابق تبصره ۱ (اصلاحی ۱۴۰۲/۲/۱۰) ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، چنانچه تخلفات واحدهای دولتی و عمومی و مقامات عمومی دستگاه‌های مذکور از طریق عدم اجرای وظایف قانونی و یا ترک فعل‌هایی که موظف به اجرای آن بوده‌اند، باعث خسارت شود، شعبه دیوان عدالت اداری ابتدا در مورد اینکه آیا تخلفی صورت گرفته رسیدگی، و سپس در ماهیت اصل دعوا مطالبه خسارت از دولت رسیدگی و حکم لازم صادر می‌کند. هرچند مراجعه به دیوان عدالت اداری برای مطالبه خسارت، از دورترین نقاط کشور، که عموماً مستلزم جلب نظر کارشناس و غیره است، برای عموم مردم سخت و همراه با رنج و مشقت است و این اصلاحیه قابل انتقاد است، اما در خصوص مسئولیت بدون تقصیر دولت خوشبختانه، این امر منتفی است و مطابق قاعده، رسیدگی به این دعوا، در دادگاه‌های عمومی بدون نیاز مراجعه به دیوان عدالت اداری انجام می‌شود. صرفاً در این دعوای باید اثبات شود که ضرر ایجاد شده ناشی از بلایای طبیعی بوده است.

۵- بحث و نتیجه‌گیری

از بررسی نظریه‌های حقوقی و قوانین جاری مسئولیت مدنی بدون تقصیر دولت را میتوان پیش بینی کرد. نظریه‌های «دولت رفاه» و «همبستگی اجتماعی» از جمله نظریاتی هستند که شایستگی دارند بر اساس آنها به مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی قائل شد.

- دولت رفاه: «دولت رفاه» که با تضمین قدرت عمومی، فراهم کردن حداقل‌های یک زندگی استاندارد را برای شهروندان وظیفه خود می‌داند، یکی از نظریات برجسته برای متعهد کردن دولت در جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی است. وقتی که بلایای طبیعی واقع می‌شوند، در نتیجه این حوادث شرایط عادی زندگی افراد دچار اختلال می‌شود زیرا در این حوادث اموال، مسکن، شغل و درآمد آنها یا از بین می‌رود و یا اینکه دچار نقصان می‌گردد. برگرداندن وضعیت به حالت عادی صرفاً با کمک دولت و

مسئولیت مدنی او قابل اجرا است. قانونگذار در بند (ط) ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به تضمین حقوق افراد تحت پوشش توسط دولت و فراهم کردن اجرای تعهدات با ایجاد ساز و کارهای مالی و اعتباری و ساختاری مکلف ساخته است. در ماده ۸۱ قانون برنامه ششم توسعه به تدوین و برقراری و استقرار و روزآمدسازی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چند لایه برای تمام مردم تأکید شده است.

- نظریه همبستگی اجتماعی: ارتباط موثر و هماهنگی عناصر تشکیل دهنده جامعه و روابط متقابل آنان با هم اساس نظریه همبستگی اجتماعی - که امیل دورکیم مؤسس آن است - را تشکیل می‌دهد. به علت پیشرفت و توسعه صنعتی، تداوم همبستگی اجتماعی با قواعد ساده و ابتدایی جوامع مکانیکی دیگر میسر نیست و باید برای رفع حواجی، تقسیم کار به عمل آید. در اثر تقسیم کار در جوامع ارگانیک تخصص‌های مختلف جدید ایجاد می‌شود و همین عامل سبب وابستگی متقابل اعضای جامعه به یکدیگر می‌شود و قواعد حقوقی را باید از این همبستگی استخراج نمود. هرگاه در اثر بلایای طبیعی افراد حادثه دیده نتوانند به کارکرد تخصصی خود - که در نظریه امیل دورکیم به آن اشاره شد - عمل کنند، همبستگی جامعه دچار اختلال شده و نیازهای افراد مصیبت دیده و حتی دیگر اعضای جامعه برآورده نمی‌گردد در این صورت، دیگر افراد جامعه برای ترمیم همبستگی اجتماعی گسیخته شده در قالب دولت ملت تکلیف پیدا می‌کنند که به کمک آنها بشتابند و از آنها رفع ضرر نمایند. اصل ۲۹ قانون اساسی ایران که تأمین اجتماعی در مقابل حوادث و سوانح را از بودجه عمومی و کمک‌های مردمی، به طور همزمان برای افراد حادثه دیده مقرر کرده است را باید نماد اصل همبستگی اجتماعی دانست، زیرا حقوق تأمین اجتماعی که حمایت‌های وسیعی در زمینه تأمین حقوق اساسی و اولیه از افراد به عمل می‌آورد، می‌تواند مبنای حقوقی مستحکم برای نظریه همبستگی اجتماعی و تعهد دولت در جبران خسارت وارده ناشی از بلایای طبیعی باشد.

دست‌آخر این که به رسم نتیجه‌گیری می‌توان به اصلی‌ترین نکات مستنتج به ترتیب زیر اشاره کرد:

۱- نظریه‌های سنتی مسئولیت مدنی به لحاظ اتکای آنها به فعل زیانبار اشخاص ظرفیت پوشش خسارت ناشی از بلایای طبیعی را ندارند. و در مقابل اصل ۲۹ قانون اساسی و قانون ساختار نظام قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۴ و به خصوص ماده ۹ این قانون (بند ط) و ماده ۸۱ قانون ۵ ساله برنامه ششم توسعه، برقراری و استقرار و روزآمدسازی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چندلایه برای مردم پیش بینی شده است.

۲- به لحاظ اینکه شاخصه‌های یک زندگی معمولی از قبیل کار و اشتغال، بیکاری، تولید، آموزش و پرورش، فقر و به طور کلی تأمین اجتماعی، عده‌ای در اثر حوادث طبیعی در جامعه، دچار اختلال می‌شود به استناد نظریه‌های دولت رفاه و همبستگی اجتماعی، که تأمین این شاخصه‌ها و وفاق و همدلی میان جامعه، از اهداف آنها است، دستگیری بلادیدگان از طریق ایجاد «نظام ترمیمی خسارت» می‌تواند مسئولیت مدنی دولت را توجیه نماید.

۳- به لحاظ اینکه حجم خسارت‌های جانی و مالی، در بلایای طبیعی وسیع و گسترده است و همچنین کمبود بودجه دولت برای جبران خسارت، تاسیس «صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی» به جای تاسیس «صندوق بیمه حوادث ساختمان» با مشارکت عموم مردم، جبران خسارت‌های مالی و جانی افراد و کمک مؤثر دولت در این بلایا و استفاده از صنعت بیمه، که در موارد مشابه -مثل حوادث رانندگی که در قانون بیمه اجباری وسایل نقلیه با ایجاد سامانه مسئولیت مدنی جمعی موفق عمل نموده- ضرورت دارد و اصلاح قوانین موجود با الهام گرفتن از سوابق فقهی و قانونی و تحولات اندیشه سیاسی و حقوقی، در راستای تحقق این هدف مستند به اصل ۲۹ قانون اساسی با ساختار ملی، استانی و شهرستانی، به طوری که تعهدات صندوق جنبه الزام آور حقوقی داشته باشد، پیشنهاد می‌شود.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

در مطالعه حاضر اصول اخلاقی رعایت شده است.

حامی مالی

هزینه‌های مطالعه حاضر توسط نویسندگان مقاله تأمین شد.

مشارکت نویسندگان

مقاله محصول مشارکت مشترک نویسندگان است.

تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان مقاله حاضر فاقد هرگونه تعارض منافع بوده است.

منابع

- استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۰). حقوق تأمین اجتماعی. تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- اصفهان‌ئی کمپانی، محمدحسین (۱۴۱۸). حاشیه کتاب المکاسب، جلد دوم. قم: انوار الهدی.
- بادینی، حسن؛ پشت‌دار، حسین (۱۳۹۲). نظام حقوقی تأمین اجتماعی؛ گذار از دولت رفاه به ایده حکمرانی مطلوب. نشریه تحقیقات حقوقی، ۱۶(۶۲)، ۳۲-۵۴.
- بادینی، حسن (۱۳۸۴). فلسفه مسئولیت مدنی. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- بدیچی، مهرداد؛ مسعود، غلامحسین؛ عطریان، فرامرز (۱۴۰۱). تاملی بر دولت رفاه در نظام حقوقی ایران. جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۵(۶)، ۲۷-۳۹.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۵). جامعه‌شناسی سیاسی. تهران: نشر نی.
- بی‌آزار شیرازی، عبدالکریم (۱۳۶۳). رساله نوین امام خمینی. تهران: موسسه انجام.
- تنهایی، ابوالحسن (۱۳۹۴). نظریه‌های جامعه‌شناسی. تهران: انتشارات بهمن برنا- مرنديز.
- حبیب نژاد، سید احمد؛ سلمانی سبینی، مرضیه (۱۳۹۹). نسبت‌سنجی نظریه دولت رفاه و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در حوزه فقرزدایی. فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین اداری، ۲(۵)، ۵۹-۹۳.
- خراسانی، آخوند محمدکاظم بن حسین (۱۴۰۶ق). حاشیه المکاسب. تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- خوبی، سید ابوالقاسم (۱۴۰۷ق). مصباح الفقاهه، جلد ۴. به کوشش محمدعلی توصیدی. قم: انتشارات وجدانی.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۸۵). مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی. نشریه رفاه اجتماعی، ۲(۲۳)، ۳۰۳-۳۲۰.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸). مبانی نظری مصونیت و مسئولیت در مسئولیت مدنی دولت. نشریه حقوق عمومی، ۶(۱۲)، ۱۹-۵۲.
- السان، مصطفی (۱۳۸۷). نظریه مسوولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی. حقوق و سیاست، ۱۰(۲۴)، ۷-۳۹.
- سبحانی تبریزی، جعفر (۱۴۱۸ق). نظام القضاء و الشهاده فی الشریعه الاسلامیه الغراء. قم: موسسه امام صادق.
- شعبان‌پور، غلامرضا (۱۳۸۸). منابع مالی تأمین و رفاه اجتماعی در قرآن کریم. نشریه الاهیات اجتماعی، ۱(۱)، ۱۶۳-۱۸۸.
- شهبازی‌نیا، مرتضی (۱۳۸۶). حق برخورداری از تأمین اجتماعی؛ ویژگی‌ها، محتوا و اصول حاکم بر آن. فصلنامه تأمین اجتماعی، ۹(۳۰)، ۳۹-۶۴.
- طوسی، شیخ محمدبن الحسن (۱۴۰۷ق). تهذیب الاحکام، جلد ششم. تهران: دارالکتب الاسلامیه.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲). مقدمه علم حقوق. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کانت، ایمانوئل (۱۳۸۳). فلسفه حقوق. ترجمه منوچهر صانعی دره‌بیدی. تهران: نقش و نگار.
- کلینی، محمدبن یعقوب بن اسحاق (۱۴۰۷). الکافی، جلد ۷. تهران: دارالکتب الاسلامیه.
- محقق داماد یزدی (۱۴۰۱). سیدمحمد، کتاب الحج. جلد سوم. قم: چاپخانه مهر.
- مسعود اصل، ایروان (۱۳۸۸). نظام رفاه اجتماعی در جهان (مطالعه تطبیقی). تهران: نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،
- ملکی‌زاده، حسین؛ ناصحی، علی (۱۴۰۱). جبران خسارت حوادث طبیعی بر مبنای مسئولیت مدنی جمعی، بررسی تحلیلی قانون تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹. ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۵(۶)، ۱۹۶۱-۱۹۸۸.
- موسوی اردبیلی، سیدعبدالکریم (۱۴۲۳ق). فقه القضاء، جلد اول. قم: دارالقرآن الکریم.
- موسوی خمینی، سید روح‌الله (۱۴۱۵ق). المکاسب المحرمه، جلد دوم. تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- نجفی، محمدحسن (۱۹۸۱م). جواهر الکلام، جلد ۴۰. بیروت: دار احیاء التراث العربی.

References

- Englard, I. (1993). *Alternative Compensation System The philosophy of tort law*, Brookfield Vermont. Dartmouth Publishing Company.
- Grubb, A. (1983). Compensation and Government Torts. By Carol Harlow, LL. B., LL. M., PH. D., (Modern Legal Studies Series). [London: Sweet & Maxwell. 1982. xvii, 161 and (Bibliography and Index) 9 pp. Hardback£ 11· 50, paperback£ 6· 95 net.]. *The Cambridge Law Journal*, 42(2), 363-367.
- Harris, N. S. (2000). *Social security law in context*. OUP Oxford.
- Howarth, D. (2001). Three forms of responsibility: On the relationship between tort law and welfare state. *Cambridge Law Journal*, 60.