

پژوهش‌های حقوقی

علمی - ترویجی

شماره ۲۵

هزار و سیصد و نود و سه - نیمسال اول

- ۵ ● آموزش حقوق بشر برای تفتی خشونت
رما لاسی - عباس بهروزی‌کوله
- ۲۹ ● چالش‌های سازمان جهانی تجارت در حاکمیت جهانی بر حوزه نفت
محمد آقایی
- ۶۱ ● مهندسی ساوول‌های منطقه‌ای انسان در مثلث حق سلامت، حق توسعه و هویت مشترک
فاطمه طرف
- ۸۵ ● دولت یرتاب‌کننده اشیای فضای و تأثیر پروژه «سی لانچ» بر تحول مفهوم آن
حسین کلویتی - سیدمادی محمودی
- ۱۱۲ ● رجوع سازمان تأمین اجتماعی به کارفرمای مقصر در ورود خسارت به کارگر بیمه‌شده
محمد سابر - نسرين طباطبایی حساری
- ۱۳۲ ● مسؤلیت حقوقی دولت در بلایای طبیعی
زهره رحمتی
- ۱۸۵ ● کتوتاسیون منح شکنجه: هشم‌اندازی فرا راه جبران خسارت قربانیان نقض‌های فراسرزمینی
نیلوفر نظریاتی
- ۱۹۹ ● شرط ماهوی گام ابتکاری در ایند قوتین و مقررات (الکویی برای قاتونگذاری ایران)
حامد نجفی - مهسا مدنی
- ۲۱۲ ● جایگاه ایران در مؤسسه بین‌المللی یکنواخت کردن حقوق خصوصی (پوتیدروا) و نگاهی به ایند
کوروش چمتری





http://jlr.sdil.ac.ir/article_32630.html

مسئولیت حقوقی دولت در بلایای طبیعی

زهره رحمانی*

چکیده:

در کشور ما نیز مانند سایر کشورها بحث مسئولیت دولت از جمله مباحث نسبتاً جدید است. در گذشته عقیده بر این بود که دولت‌ها دارای مصونیت هستند و نمی‌توان آنها را به دلیل انجام اعمالی مورد مؤاخذه قرارداد؛ اما به تدریج با ظهور دولت‌های مشروطه و اصول مربوط به آزادیخواهی و حقوق مردم، اصل مسئولیت دولت به عنوان مبنایی جهت پاسخگویی دولت در برابر زیان‌هایی در نظر گرفته شد که متوجه شهروندان می‌شد. البته توجه به این نکته لازم و ضروری است که مسئولیت دولت فقط مربوط به انجام نادرست وظایف نیست، بلکه عدم انجام وظایف مربوطه یعنی عمل منفی که در واقع دولت در انجام وظایف خود مرتکب قصور و کوتاهی شود و همچنین تأخیر در انجام وظایف محوله را نیز شامل می‌شود. بلایای طبیعی، حوادثی غیرمترقبه و ناگهانی قلمداد می‌شوند که سبب بروز خسارات جبران‌ناپذیر، بر زندگی مردم می‌گردد. در این خصوص به دلیل بی‌اطلاعی و عدم آگاهی مردم، مسئولیت و پاسخگویی دولت در رابطه با کوتاهی و سهل‌انگاری در انجام وظیفه محوله و بازخواست آنها چندان قابل تصور نیست. در حالی که بر اساس قوانین و مقررات داخلی و نیز اسناد بین‌المللی، دولت‌ها موظف به تأمین حداقل استانداردهای زندگی و نیز حفظ حق حیات آنها به هنگام وقوع بلایای طبیعی هستند.

کلیدواژه‌ها:

مسئولیت دولت، پاسخگویی، بلایای طبیعی، وضعیت اضطراری.

مقدمه

در بدو پیدایش آدمی، انسان‌ها در حالت طبیعی زندگی می‌کردند، هر شخص آزاد به دنیا آمده و صاحب اختیار خویش بود و چون افراد بشر در وضع طبیعی در معرض مخاطرات و ناامنی‌های گوناگونی قرار داشتند و قادر نبودند به تنهایی بر مشکلات خود فایق آیند، لذا برای مقابله با این وضعیت به سمت همکاری و تشریک مساعی با یکدیگر روی آوردند و به انعقاد قرارداد اجتماعی رضایت دادند.

اندیشه قرارداد اجتماعی در حال حاضر شایع‌ترین و مسلط‌ترین اندیشه در خصوص روابط انسان‌هاست. این نظریه مدعی است که مشروعیت قدرت حکومت باید از رضایت حکومت‌شوندگان نشأت گرفته باشد که شکل و محتوای این رضایت بستگی به قرارداد یا توافق متقابل افراد دارد.

«ژان ژاک روسو»^۱ به‌عنوان بنیانگذار نظریه قرارداد اجتماعی، بر این اعتقاد است که انسان‌های طبیعی با واگذار کردن بخشی از آزادی خود به نهادی به نام دولت، در پی آن‌اند که رفاه و امنیت بیشتری از طریق این نهاد نصیب‌شان شود، به‌نحوی که افراد با همکاری بیشتر در سایه یک قرارداد اجتماعی برای رسیدن به اهداف مشترک تلاش نمایند.

رکن اساسی نظریه روسو «اراده عمومی»^۲ است. از نظر او اراده عمومی خواسته کل کشور و در پی خیر و صلاح عمومی است.^۳ به دیگر سخن، توافق بنیادینی که اعضای یک جامعه شکل می‌دهند آن است که برای دستیابی به خیر و صلاح مشترک‌شان با یکدیگر به همکاری بپردازند. روسو به اراده عمومی جنبه تقدس می‌بخشد و «آن را هویت انتزاعی می‌داند که از اکثریت و اقلیت فراتر رفته و در نهایت از آنها مستقل است».^۴ هدف اصلی حکومت از نظر لاک نیز، همان حفظ و حراست حیات آزادی و مالکیت افراد است که انسان‌ها در وضع طبیعی نیز از آنها برخوردار بودند، ولی تضمینی برای آنها وجود نداشت.^۵ اما به تدریج و با گذشت زمان، هر روز به اقتدار و اختیار دولت‌ها افزوده می‌شد که این امر در برخی موارد حتی به نقض حقوق اولیه افراد نیز منجر می‌گردید. آنچه در تاریخ حیات آدمی از شیوه عمل و قساوت و ستمگری‌های حاکمان نوشته شده است، مهر تأییدی است بر این مدعا.

در این دوران دولت‌ها از مصونیت برخوردار بوده و پادشاهان مستبد دارای قدرت انحصاری

1. Jean- Jacques Rousseau (1712-1778).

2. general will.

۳. نایجل واربرتون، آثار کلاسیک فلسفه، ترجمه مسعودعلیا (تهران: ققنوس، ۱۳۸۲)، ۱۶۲-۱۶۳.

۴. جان کلی، تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب، ترجمه محمد راسخ (تهران: طرح نو، ۱۳۸۲)، ۳۸۴.

۵. همان.

بودند. عبارت «دولت (یا پادشاه) اشتباه نمی‌کند.»^۱ اصطلاح جا افتاده و رایجی در انگلستان بود که به روشنی بیانگر قدرت مطلقه دولت و مصونیت کامل پادشاه بود. همچنین در فرانسه لویی چهاردهم اقتدار بلامنازع خود را با عبارت «دولت یعنی من»^۲ به مردم نشان می‌داد؛ اما به تدریج در اواخر قرن نوزدهم حاکمان به این نتیجه رسیدند که دستیابی به قدرت و حفظ و دوام آن جز با حمایت مؤثر مردم میسر نیست؛ لذا بحث از مسئولیت دولت‌ها در مباحث فلسفه سیاسی به شدت مطرح شده و آثار و نشانه‌های پذیرش این مسئولیت توسط دولت‌ها آشکار گردید. به این ترتیب «تا اواخر قرن نوزدهم میلادی هیچ‌گونه اعتقادی به پاسخگویی دولت، محدودیت قدرت او و مسئولیت او وجود نداشت.»^۳

مباحث مربوط به مسئولیت دولت در دولت‌های مشروطه و محدود مطرح می‌شود. نظریه دولت مشروطه در درجه اول نظریه‌ای است در باب محدودیت قدرت که البته انگیزه دارا بودن دولت محدود باید همراه با سازوکارها و مبانی باشد.

نظریه دولت مشروطه که متضمن محدودیت و تفریق قدرت و اقتدار سیاسی است، خود در پی دفاع از برخی ارزش‌های اساسی است.^۴

البته توجه به این نکته لازم و ضروری است که مسئولیت دولت فقط مربوط به انجام نادرست وظایف محوله نیست، بلکه عدم انجام وظایف مربوطه یعنی عمل منفی که در واقع دولت در انجام وظایف خود مرتکب قصور و کوتاهی شود و همچنین تأخیر در انجام وظایف را نیز شامل می‌شود.^۵

و اما مسئولیت حقوقی دولت در بلایای طبیعی موضوعی است مبهم و غیرشفاف، هم برای شهروندان و هم برای مسئولان و نهادهای هیأت حاکمه. در این خصوص به دلیل بی‌اطلاعی و عدم آگاهی مردم، مسئولیت و پاسخگویی دولت در رابطه با کوتاهی و سهل‌انگاری در انجام وظیفه محوله و بازخواست آنها چندان قابل تصور نیست. در حالی که بر اساس قوانین و مقررات داخلی و نیز اسناد بین‌المللی، دولت‌ها موظف به تأمین حداقل استانداردهای زندگی و نیز حفظ حق حیات آنها به هنگام وقوع بلایای طبیعی هستند.

بخش یکم - بلایای طبیعی و آثار حقوقی ناشی از آن

بلایای طبیعی حوادثی هستند که به صورت ناگهانی و غیرمنتظره، با شدت بسیار بالا

۱. he king can do no wrong.

۲. L'Etat c'est moi.

۱. محمد آشوری، عدالت کیفری (تهران: گنج دانش)، ۱۳۷۶، ۳۹.

۲. وین سنت، پیشین، ۱۳۰.

۳. منوچهر طباطبائی موتمنی، حقوق اداری (تهران: سمت، چاپ هفتم، ۱۳۸۱)، ۳۸۹.

بروز و ظهور می‌یابند و در صورت فقدان تدابیر مناسب پیشگیرانه و عدم آگاهی شهروندان و مسؤولان مربوطه، ممکن است چنان ویران‌کننده و مصیبت بار باشند که در مدت زمانی کوتاه زندگی روزمره و عادی مردم را کاملاً دگرگون کرده و شیرازه آن را از هم بپاشد، به نحوی که مردم توان رفع و جلوگیری از خسارات ناشی از آن را نداشته و بسیاری از حقوق اساسی و اولیه آنها از جمله حق مسکن، حق بهداشت و درمان، خوراک و از همه مهم‌تر حق حیات آنها به‌عنوان حق مقدم و اولیه افراد که سایر حقوق فرد نیز وابسته به همین حق حیات است مورد تهدید جدی واقع گردد.

گفتار یکم - بحران ناشی از بلایای طبیعی

با نگاهی گذرا به تاریخ حوادث و بلایای طبیعی ناگوار در جهان نظیر خشکسالی، سونامی، آتش‌سوزی، سیل، آتشفشان، قحطی، زلزله و غیره درمی‌یابیم که حوادث مذکور گاه در شهرهای بزرگ منجر به کشتارهای دسته جمعی شهروندان و فاصله ویرانی‌های جبران‌ناپذیری گردیده و در واقع رشد و پیشرفت زندگی نوین در شهرها و بعضاً در روستاها منجر به خطرات شدید و غیرقابل جبرانی گردیده است.

بلایای طبیعی امروزه، به بخشی از قوانین زندگی روزمره و طبیعت قلمداد می‌شود که بی توجهی به این قوانین موجب بروز خساراتی جبران‌ناپذیر می‌گردد و لذا باید با شناخت کامل از واقعیتهای حاکم بر طبیعت به تنظیم و سامان کردن زندگی و حیات انسانی در کنار این پدیده‌های طبیعی پرداخت و با به‌کارگیری راهکارها و شیوه‌های متنوع و کارآمد به مقابله جهت پیشگیری و در صورت وقوع به، آمادگی در برابر بلایای طبیعی و حوادث دست یازید. در ایالات متحده امریکا، براین نکته تأکید شده است که هیچ تفاوتی بین شهروندان در خصوص از دست دادن جان خود به‌دلیل نداشتن سرپناه، خوراک و پوشاک در زمستان، یا در نتیجه وقوع طوفان، یا بر اثر یک فاجعه اقتصادی که هیچ کنترلی در خصوص آن قابل اعمال نیست، وجود ندارد.^۱

تهدید یا نقض گاه گسترده حداقل حقوق اساسی افراد و مواجهه با چالش حیات و زندگی در هنگام وقوع بلایای طبیعی سبب توجه روز افزون دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به این امر گردیده، به نحوی که قوانین و مقررات مختلف و نیز اسناد بین‌المللی ضرورت توجه و حمایت از حقوق افراد از طرف دولت و نیز پاسخگویی آن در صورت سهل‌انگاری و کوتاهی در تأمین حداقل حقوق انسانی افراد و نیز مدیریت بحران پیش آمده را مورد تأکید قرار داده‌اند.

1. Landis Michele L. (1999), "Fate, Responsibility, and Natural Disaster Relief: Narrating the American Welfare State", Law Society Review, Vol. 33, No 2, Blackwell, P. 257.

فرض حیات به عنوان بنیادی‌ترین ارزش انسانی، این پیامد حقوق بشری را به دنبال خواهد داشت که هیچ‌کدام از حق‌ها و یا ارزش‌های پایه انسانی دیگر نمی‌تواند بر ارزش حیات تقدم یابد.^۱ در وهله نخست حیات انسانی در حیات زیست‌شناختی و بیولوژیک او بروز و ظهور دارد. اهمیت حیات آدمی تا به آن اندازه است که در اسناد بین‌المللی تصریح شده است که حتی در شرایط اضطراری و بحرانی هم نمی‌توان آن را نادیده گرفت و به نقض آن دست یازید. بنابراین دولت‌ها در هر شرایطی مکلف‌اند تمهیداتی در جهت حفظ و حمایت از این حق ذاتی افراد فراهم کنند.

در اعلامیه «هایکو»^۲ که در کنفرانس جهانی مربوط به کاهش بلایا، در ژانویه سال ۲۰۰۵ در کوبه ژاپن به تصویب رسید، تصریح گردیده است که مسئولیت اولیه حفاظت از افراد و اموال آنها در برابر خطرات بر عهده دولت‌هاست و آنها باید با توجه به توان و ظرفیت خود و منابعی که در دسترس دارند، کاهش خطرپذیری بلایا را در سیاست ملی خود در اولویت قرار دهند که حق حیات در این خصوص حائز اهمیت ویژه است. تمهیدات دولت‌ها در احترام به حق حیات هم شامل تعهد منفی است و هم تعهد مثبت. تعهد منفی یعنی تعهد دولت به جلوگیری از سلب حیات از طرف دیگران به‌طور خودسرانه و تعهد مثبت یعنی اتخاذ اقدامات و تدابیر مثبت جهت حفاظت از زندگی افراد در برابر تهدیدات ناشی از بلایای طبیعی و یا احياناً از جانب اشخاص دیگر. به‌عنوان نمونه در دعوی «انریلدیز»^۳ علیه دولت ترکیه (به شماره ۴۸۹۳۹/۹۹ در نوامبر ۲۰۰۴)، دادگاه اروپایی حقوق بشر دولت ترکیه را محکوم نمود که در حد توان خود هیچ اقدامی را در جهت حفظ و نجات قربانیان انجام نداده است. در این دعوا انفجار گاز متان باعث رانش زمین شده بود و در نتیجه ده خانه مدفون و ۳۹ نفر نیز کشته شده بودند.^۴

از دیگر نیازهای اولیه مردم در هنگام بروز بلایای طبیعی، خوراک و به‌طور خاص آب و غذاست. تأمین و توزیع غذای سالم، بهداشتی و کافی یکی از بزرگ‌ترین معضلات و چالش‌هایی است که افراد در هنگام وقوع بلیه طبیعی با آن روبه‌رو هستند.

این امر می‌تواند در نتیجه تخریب منابع تولید مواد غذایی، اختلال در روند توزیع مواد غذایی به دلیل تخریب مراکز توزیع مواد غذایی یا تخریب راه‌های ارتباطی، عدم دسترسی افراد به منابع مالی مورد نیاز و نبود امکان خرید مواد غذایی، آلوده شدن مواد غذایی و آب‌های آشامیدنی و غیره باشد.

۱. سیدمحمدقاری سیدفاطمی، حقوق بشر در جهان معاصر (تهران: دفتر دوم، تهران، شهر دانش، ۱۳۸۸)، ۳۷.

2. Declaration Haiku (2005).

3. Oneryildiz.

4. <http://www.irbar.com/law-articles>.

مسکن نیز از جمله حقوق بنیادین هر فرد انسانی است که در هنگام وقوع بلایای طبیعی محرومیت از آنچه بسا صدمات جبران‌ناپذیری را بر افراد وارد نماید.

مسکن در معنای عام یک مکان فیزیکی است که به‌عنوان سرپناه جزء نیازهای اولیه و اساسی انسان‌ها به‌شمار می‌رود، علاوه بر مکان فیزیکی، مسکن می‌تواند کل محیط مسکونی را در برگیرد که در آن کلیه نیازهای اولیه دیگر مانند خوراک، استراحت و سایر خدمات و تسهیلات ضروری زندگی از طریق آن تأمین می‌شود.

در دومین اجلاس اسکان بشر که در سال ۱۹۹۶ در استانبول ترکیه برگزار شد، در تعریف از مسکن مناسب چنین آمده است: «سرپناه مناسب تنها به معنای وجود یک سقف بالای سر هر شخص نیست، سرپناه مناسب یعنی آسایش مناسب، فضای مناسب، دسترسی فیزیکی و امنیت مناسب، امنیت مالکیت، پایداری و دوام سازه‌ای، روشنایی، تهویه و سیستم گرمایی مناسب، زیرساخت‌های اولیه مناسب از قبیل آبرسانی، بهداشت و آموزش، دفع زباله، کیفیت مناسب زیست محیطی، عوامل بهداشتی مناسب، مکان مناسب و قابل دسترس از نظر کار و تسهیلات اولیه که همه این موارد باید با توجه به استطاعت مردم تأمین شود.^۱

مسکن از جمله حقوق اولیه‌ای است که تمام شهروندان جامعه بدون در نظر گرفتن نژاد، جنسیت، طبقه اجتماعی و سوابق اخلاق باید به آن دسترسی داشته باشند و باید وسیله‌ای مؤثر برای دسترسی یکسان به سایر خدمات، موقعیت‌ها و امنیت و آسایش تمام افراد باشد. در ماده یک اعلامیه کنفرانس جهانی اسکان بشر، هدف جهانی «مسکن کافی برای همه» و تبدیل اسکان بشر به محل امن، بهداشتی‌تر، داشتن قابلیت بیشتر برای زندگی، عادلانه‌تر، پایدار و مثمر‌تر مورد تأکید همه شرکت‌کنندگان قرار گرفته است.^۲

در این راستا، دولت ترکیه برای بازسازی بافت فرسوده استانبول و انتقال مردم ساکن در اماکن خطرپذیر این شهر به نقاط امن، طرح بزرگی را ارائه کرده است که بر اساس آن دو شهر با جمعیتی حدود یک میلیون نفر در بخش آسیایی و اروپایی استانبول ایجاد می‌شود. ساخت شهرک‌ها در نقاط دور از گسل، با استفاده از فناوری‌های نوین در مقاوم‌سازی اماکن، برگزاری دوره‌های آموزشی برای مقابله با بلایای طبیعی و غیره از جمله اقدامات مهمی است که در سال‌های گذشته بسیاری از کشورهای پیشرفته جهان به مرحله اجرا گذاشته‌اند و بر همین اساس، در دهه‌های گذشته اخباری در رابطه با وقوع زلزله با تلفات جانی بالا در این کشورها گزارش نشده است.^۳

همچنین در این کشور برای مقابله با آثار سهمگین بلایای طبیعی صندوقی به نام

1. <http://Sustainability.blogfa.com>.

2. Ibid.

3. <http://www.noormags.com>.

صندوق سوانح طبیعی Disaster Fund تأسیس شده است که سالانه حدود ۱/۵-۲ درصد از بودجه کل کشور را به منظور جبران خسارات ناشی از سیل، طوفان، زلزله و نظایر آنها تخصیص و به صندوق مذکور واریز می‌نماید تا در صورت وقوع بلایای طبیعی، از محل ذخیره‌های صندوق برای ترمیم ویرانی‌ها و بازسازی مناطق آسیب دیده استفاده شود.^۱ بدون تردید وجود چنین ذخیره مالی قابل توجهی، مانع از تحمیل فشار سنگین بر بودجه کشور در هنگام وقوع بلایای طبیعی خواهد شد.

نکته حائز اهمیت آن است که در هنگام بروز بلایای طبیعی، اқشار آسیب‌پذیر جامعه مانند کودکان، زنان و افراد سالخورده بیشتر در معرض خطرات ناشی از بحران پیش آمده هستند. به عنوان نمونه در سال ۲۰۰۴ سونامی در اندونزی در چهار روستای منطقه آچه شمالی مرگ و میر زنان ۷۷ درصد کل تلفات را شامل می‌شد. همچنین در مناطق سونامی زده در سریلانکا زنان بیش از ۱۳ هزار مورد مرگ و افراد مفقودالاثر را تشکیل می‌دادند^۲ که معادل ۶۵ درصد کل تلفات را در بر می‌گرفت.

گفتار دوم - ایجاد وضعیت اضطراری

وضعیت اضطراری هنگامی پیش می‌آید که شرایط کشور از حالت عادی خارج شده که این امر می‌تواند نتیجه بحران‌های سیاسی و اجتماعی در یک جامعه باشد که مورد بحث ما نیست یا پیامد یک حادثه یا بلیه طبیعی که گاهی دامنه آن بسیار گسترده بوده و سبب بروز خسارات و تلفات در سطحی وسیع گردیده که گاه تبدیل به «فاجعه‌ای»^۳ جبران‌ناپذیر می‌گردد.

در شرایط بحرانی، روند عادی و طبیعی زیست انسانی به هم ریخته و اوضاع پیش آمده تعادل و توازن بین نیازهای افراد و جامعه و منابع موجود را برهم می‌زند، به ویژه آنکه عدم تصمیم‌گیری مناسب و بجا به دلیل فقدان آگاهی و محدودیت زمانی، به تشدید این وضعیت دامن می‌زند.

این در حالی است که در این شرایط نه اصول و راهکارهای شناخته شده و پیشین قادر به تعیین تکلیف است و نه امکان ظرفیت‌سازی وجود دارد و در واقع می‌توان گفت که اصل حاکمیت قانون ممکن است دیگر کارایی نداشته باشد، به این معنا که در وضعیت اضطراری نهادهای حکومتی کارکرد اصلی خود را از دست می‌دهند، بر همین اساس تدوین و تصویب

۱. سیدجمال، موسی کاظمی. «بررسی تطبیقی روش‌های جبران خسارت ناشی از حوادث طبیعی در ایران و جهان»، مجله صنعت بیمه، ۶۵ (۱۳۸۱).

۲. <http://www.unic-ir.org>.

۳. Disaster.

قوانین و مقررات ناظر بر بحران یاد شده از اهمیت خاصی برخوردار است.^۱ در این زمینه اصل ۷۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به برقراری محدودیت‌های ضروری در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، البته با تصویب مجلس اشاره کرده است. بدیهی است، شرایط اضطراری قواعد خاص خود را می‌طلبد و این بر عهده دولت است که در این وضعیت نقش خود را به‌خوبی ایفا کند، چراکه در هنگام وقوع بحران‌هایی چون جنگ، بلیه طبیعی و غیره «کشور و جامعه در شرایط کاملاً استثنایی قرار می‌گیرد، به تریبی که اجرای آن اصول، همانند زمان عادی، عملی و حتی عقلایی نیست.»^۲ با توجه به اینکه حوادث طبیعی همواره بخشی از تاریخ حیات آدمی بوده است، نقش مدیریت بحران در این زمینه بسیار حائز اهمیت است که در آن با استفاده از تجزیه و تحلیل بحران‌های گذشته و با کمک علم و فناوری و ابزارهای پیشرفته در پی یافتن راه‌حلی است که ابتدا تا حد امکان از وقوع بحران پیشگیری کند و دیگر آنکه در صورت بروز آن، ابزارهای مقابله با آن را مهیا کند.

در کشور ما با توجه به اینکه از ۴۰ نوع بلایای طبیعی ۳۱ مورد در ایران تجربه گردیده است و به دلیل موقعیت جغرافیایی و قرار گرفتن در روی کمربند زلزله با خطرات بسیار زیادی روبه‌روست، نقش مدیریت بحران پُررنگ‌تر می‌شود، با ذکر این نکته که علاوه بر زلزله، سیل، خشکسالی، برف و یخبندان، آتش‌سوزی وسیع جنگل‌ها و مواردی از این دست سبب شده است که ایران در فهرست ده کشور آسیب‌پذیر جهان قرار گیرد. بر همین مبنا اکنون بیش از هر زمان دیگر نیازمند سیستم کارآمد مدیریت بحران هستیم که این امر مستلزم ایجاد بسترهای لازم و ارائه اصول راهنما از طریق دولتی توانمند است که قادر باشد قبل از وقوع بلایای طبیعی از سازوکارهای پیشگیرانه استفاده کند و قابلیت برخورد با آن را دارا باشد، در غیر این صورت بر اساس مباحث جدید حقوق عمومی می‌توان دولت‌ها را به دلیل کوتاهی و سهل‌انگاری مسوول دانست. در حالت اضطراری با تحدید حقوق شهروندان مواجهه هستیم و برای جلوگیری از بروز مسوولیت بین‌المللی باید در جهت رعایت و احترام به الزامات و استانداردهای مورد توجه حقوق بین‌المللی کوشا باشیم.

بخش دوم - مبانی مسوولیت دولت در بلایای طبیعی

امروز در همه نظام‌های حقوقی پذیرفته شده است که هرگاه شخصی اعم از حقیقی

۱. نک: اردشیر، امیر ارجمند، «بررسی وضعیت اضطراری»، جزوه درسی دوره دکتری حقوق عمومی (تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲-۱۳۸۳).

۲. سیدمحمد هاشمی، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ج ۲ (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶، چاپ چهاردهم)، ۱۸۶.

یا حقوقی ناچار به جبران خسارت وارده بر دیگری باشد و در مقام جبران خسارت وارده بر دیگری برآید، در اصطلاح گفته می‌شود که در برابر او مسئولیت مدنی دارد. لازم به توضیح است که این نوع مسئولیت یا بر اثر تخلف از قرارداد است که بین طرفین منعقد گردیده است که همان مسئولیت قراردادی است یا اساساً ارتباطی به قرارداد ندارد و صرفاً به دلیل ورود خسارت، جبران آن الزامی می‌گردد که در اصطلاح به آن مسئولیت خارج از قرارداد گفته می‌شود.

به‌طور اساسی منشأ تکوین و شکل‌گیری دولت‌ها وجود مخاطرات زیاد برای افراد در وضع طبیعی و عدم توانایی برای غلبه بر مشکلات آن مقابله با قدرت قاهره طبیعت به تنهایی دانسته شده که سبب گردیده است انسان‌ها به سمت همکاری و تشریک مساعی سوق داده شوند و به قرارداد اجتماعی تن در دهند.

ژان ژاک روسو به‌عنوان یکی از نظریه‌پردازان قرارداد اجتماعی، بر این اعتقاد بود که افراد اجتماع با اظهار توافق به تشکیل دولت و مقید کردن فرد به اطاعت از این قدرت برتر، این انتظار و توقع را داشتند که این نهاد نوظهور امنیت، رفاه و رشد بیشتری را برایشان به ارمغان آورد.

در حال حاضر برخی بر این باورند که تمیز بین بلیه بزرگ و قوه قاهره از حوادث قراردادی به سادگی امکان‌پذیر نیست، چراکه معیار تفاوت دیگر فقط در اندازه و بزرگی حادثه نیست و تشخیص این موضوع که بلایای طبیعی به‌عنوان قوه قاهره محسوب می‌گردد یا یکی از عوامل مسئولیت مدنی، یکی از دشوارترین مباحث حقوق مسئولیت مدنی است.

چندین هزار کشته در فاجعه چرنوبیل که یک فاجعه بزرگ محسوب می‌شد، از نظر اندازه تفاوت چندانی با کشته شدن حدود ۴۶۰۰۰ نفری ندارد که سالانه در تصادفات در بزرگراه‌های ایالات متحده اتفاق می‌افتد. به همین دلیل برای تحلیل این موضوع مفهوم «مسئولیت منعطف»^۱ یا دگرگون‌شونده به جای مسئولیت قراردادی مطرح گردیده است.^۲

گفتار یکم - مبانی فلسفی و حقوقی مسئولیت دولت

بدیهی است که هر شاخه‌ای از علم دربرگیرنده عقاید، نظرها، یافته‌ها و مقاصدی است که لازم است چپستی و درستی آن از بیرون و از دیدگاه‌های مختلف تاریخی، اقتصادی، اخلاقی، اجتماعی و غیره مورد نقد و ارزیابی قرار گیرد.^۳ در این بین، هدف فلسفه در علم

1. Transformative Torts.

2. Sommer, Joseph H. (1988) "Transformative Torts", Yale Law Journal, Vol.97, pp. 556560 -.

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

حقوق توجه به مباحث نظری و مبنایی و نیز تحلیل در خصوص این علم و نگاه بیرونی به آن است.

هدف از طرح مبانی فلسفی مسؤولیت دولت، شناخت این شاخه از علم حقوق است چراکه فهم قواعد حقوقی در یک نظام حقوقی بدون توجه به فلسفه وجودی آن امکان‌پذیر و میسر نیست. در این مقوله در پی پاسخگویی به این مسأله هستیم که آیا به‌طور اساسی می‌توان دولت‌ها را به سبب انجام عملی خاص یا کوتاهی در انجام برخی دیگر از اعمال مسؤول شناخت و مورد بازخواست قرار دارد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، چرا و چگونه می‌توان این مسؤولیت را متوجه دولت‌ها ساخت؟

در بسیاری از نظام‌های حقوقی، در این زمینه از اصطلاح «عمل خدا»،^۱ به‌عنوان امری که به‌طور طبیعی اتفاق می‌افتد و ورای پیش‌بینی و کنترل انسان است، به‌عنوان زایل‌کننده مسؤولیت افراد یاد می‌شود. این نظریه در مورد نیروهای خارق‌العاده از قبیل سیل، زلزله، گردباد، آتشفشان و غیره در مقیاس بزرگ اعمال می‌شود؛ اما موضوع قابل توجه آن است که آیا این حوادث واقعاً و به‌طور کلی غیرقابل پیش‌بینی هستند؟^۲

اگر هم حادثه و هم پیامدهای آن قابل پیش‌بینی باشد، عامل ضرر همواره منشأ انسانی خواهد داشت، همین‌طور اگر حادثه قابل پیش‌بینی نبوده، اما پیامد آن قابل پیش‌بینی باشد، مسؤولیت مدنی همچنان متوجه عامل انسانی خواهد بود.^۳ بررسی مبانی فلسفی مسؤولیت عبارت است از «تحقیق در علت وضع قوانین موضوعه و سنجش سود و زیان اجتماعی آن و پیدا کردن طرح بهتری است که بتواند منافع اجتماعی افراد را تأمین نماید.»^۴

به دیگر سخن در بحث از مسؤولیت در پی آن هستیم که وقتی زیانی حاصل می‌شود و در نتیجه آن فرد یا گروهی از افراد متضرر شده و آسیب و خسارتی می‌بینند، جبران خسارت و آسیب وارده با چه کسی است؟ هزینه ضرر و زیان وارده را چه کسی باید متحمل شود؟

بررسی مبانی فلسفی مسؤولیت دولت سبب می‌گردد تا به لحاظ نظری بیشتر به بحث، غور و تفکر در این زمینه پرداخته و بدیهی است که انجام این امر به‌طور یقین در حوزه عمل نیز تأثیرگذار خواهد بود و سبب توسعه رفتاری و عملی در این زمینه خواهد گردید.

1. Act of god.

2. Fraley, Jill M. (2010), "Act of God", 27 pace Envtl.L.Rev. 669.

3. Binder, Denis, (1996), "Act of God? or Act of Man?" Review of Litigation. Vol.15, No1, p. 27.

۳. سیدحسین امامی، حقوق مدنی، ج اول (تهران: اسلامیه، ۱۳۷۰)، ۹.

در این راستا به دنبال وقوع زلزله شدید در «ال آکویلا»^۱ ایتالیا، دادستانی شش متخصص زلزله‌شناس و یک مأمور دولتی را به دلیل عدم هشدار به موقع در اعلام زلزله به قتل غیر عمد متهم کرد. این افراد به دلیل عدم اطلاع‌رسانی کافی قبل از زلزله سال ۲۰۰۹ که بیش از ۳۰۰ نفر کشته شدند تحت محاکمه قرار گرفتند.^۲ این هفت نفر از اعضای گروهی بودند که مسئولیت ارزیابی خطرات ناشی از بالا رفتن میزان فعالیت‌های لرزه‌ای این منطقه را به عهده داشته‌اند. در پی نشست این گروه یک هفته پیش از وقوع این زمین لرزه، برخی از اعضای این گروه به مردم اعلام کرده بودند که هیچ خطری آنها را تهدید نمی‌کند. گروهی از مردم محلی اظهار داشتند که بسیاری از کشته‌ها قصد داشتند خانه‌های خود را ترک کنند، اما نظر خود را بعد از بیانیه مؤسسه ملی ژئوفیزیک تغییر دادند.^۳

بدیهی است از جمله مهم‌ترین پایه‌های اصل مسئولیت مدنی، لزوم جبران خسارت وارده و احقاق حق زیان‌دیده است. البته گفته می‌شود که حق زیان‌دیده به احقاق و احیای آن، یک «حق - آزادی»^۴ است.^۵ به این معنا که بر او هیچ الزام قانونی جهت درخواست جبران خسارت وارده بار نیست و کسی نمی‌تواند فرد را به دلیل عدم تقاضای احیا و احقاق حق خود، از طریق اقامه دعوی علیه واردکننده ضرر مؤاخذه و بازخواست نماید. لازمه حق - آزادی به تعبیر هوفلد^۶ «حق نداشتن»^۷ دیگری است و نقیض آن «تکلیف»^۸ است. امروزه جبران ضرر زیان وارده یکی از مهم‌ترین اهداف مباحث مربوط به مسئولیت مدنی است، حتی برخی از حقوقدانان و صاحب‌نظران آن را تنها هدف موجهه مسئولیت مدنی می‌دانند.

در این زمینه ریپر نوشته است: «... مسأله مسئولیت چیزی جز مسأله جبران خسارت نیست و حقوق کنونی تمایل به آن دارد تا اندیشه جبران خسارت را جایگزین اندیشه مسئولیت کند.»^۹

1. L'Aquila.

2. Report by Stephani Pappas, "Scientists on trail for failing to predict Italian quake, (2011).

2. Borghese Livia, (2011), "Italian scientists on trial over L'Aquila earthquake", (see: <http://articles.cnn.com>).

3. Liberty- Right.

۴. در تقسیم‌بندی هوفلد واژه حق با توجه به زمینه‌ای که در آن مورد استفاده قرار می‌گیرد می‌تواند معانی مختلف «امتياز»، «قدرت»، «مصونیت» یا «ادعا» را داشته باشد.

(Hofeld, w. (1913), "Fundamental legal Conception As Applied in Judicial Reasoning", 26 yale law Journal, p. 30).

6. Hofeld, Ibid.

7. No- Right.

8. Duty.

۸. حسن بادینی، پیشین، ۳۲۷ به نقل از ریپر، «نظام مردم سالاری و حقوق مدنی جدید»، ۱۶۹، ۳۰۹-۳۰۸.

در خصوص مبانی مسؤولیت مدنی و علت موجهه مسؤولیت عامل فعل زیانبار، حقوقدانان دیدگاه‌های متفاوتی را ابراز کرده‌اند که در ادامه به بررسی هر یک پرداخته می‌شود.

۱. نظریه تقصیر: در اصطلاح حقوقی، تقصیر ترک عملی است که شخصی ملزم به انجام آن است یا ارتکاب فعلی که از انجام دادن آن منع شده است.

۱-۱. نظریه شخصی تقصیر:

در نظریه تقصیر به رفتار شخصی واردکننده ضرر و زیان توجه می‌شود، به همین دلیل برخی قید «شخصی» را نیز در ادامه واژه تقصیر به کار می‌برند و آن را فعل یا ترک فعلی می‌دانند که برای فاعل آن سرزنش و مسؤولیت به دنبال دارد.

در بحث مسؤولیت مدنی زیان‌دیده، خسارتی را از قبل ضرر وارده دریافت می‌کند که این امر می‌تواند ناشی از «تقصیر عمدی»^۱ باشد مانند ضرب و جرح، رفتار همراه با تهدید و حبس غیرقانونی.^۲ در همه این موارد انگیزه ناشیست، اصل اساسی و یا عامل مهم در تقصیر شخص زیان زنده است^۳ که در این صورت تقصیر می‌تواند به معنای گناه و عمل ناصواب هم باشد که از آن با عنوان «تقصیر اخلاقی»^۴ یاد می‌شود که هم در این زمینه یعنی در معیار درون‌ذاتی و هم در معیار برون‌ذاتی برای تشخیص تقصیر به نوعی به رفتار انسان مراجعه می‌شود. در معیار درون‌ذاتی، ملاک ارزیابی تقصیر، رفتار خود واردکننده زیان و قابل سرزنش بودن وی از لحاظ اخلاقی است و در معیار برون‌ذاتی، ملاک ارزیابی، رفتار انسانی معقول و محتاط در همان شرایط یا شرایط مشابه خارجی وقوع حادثه است.^۵

۲-۱. نظریه مادی یا نوعی تقصیر:

در این نظریه ملاک و معیار تقصیر انجام فعل یا ترک فعلی است که در قوانین و مقررات مربوطه تقصیر محسوب می‌گردد، صرفنظر از رفتار شخص مورد نظر این نظریه از اشکالات وارده بر نظریه تقصیر شخصی مبراست و می‌تواند مبنایی موجه باشد جهت مسؤولیت اشخاص در قبال زیان‌دیدگان. چراکه در این نظریه برای اثبات و احراز تقصیر فقط به عوامل بیرونی تأثیرگذار بر فعل زیانبار توجه می‌شود نه عوامل درونی و روانی شخص مورد نظر.

1. intentional torts.

2. Edwards, L.L., Edwards, J.S. & wells, P.K. "Tort law", p.4.

3. Brown, W.J.(1989). "GCSE Law", Sweet & Maxwell, London, p.144.

۸. نک: بادینی، پیشین، ۲۰۱.

۹. همان.

نظریه تقصیر شخصی با این ایراد روبه‌روست که نخست اثبات آن در بیشتر موارد با مشکل روبه‌روست، چراکه از باطن و درون افراد نمی‌توان آگهی داشت و معمولاً قابل اثبات نمی‌باشد.^۱ دوم اینکه پذیرش این نظریه موجب عدم مسئولیت افرادی چون مجانین، صغار غیرممیز، مکره و غیره می‌گردد، در حالی که نمی‌توان این گروه از افراد را از مسئولیت و لزوم جبران خسارت وارده معاف نمود.^۲

در این نظریه، ملاک عدم انجام فعل زیانبار توسط شخص متعارف و محتاط است که در جایگاه عامل فعل زیانبار قرار گیرد. به دیگر سخن «برای تمییز تقصیر، معیار رفتار انسانی متعارف در همان شرایط موضوع دعوی است که با رفتار متهم به تقصیر سنجیده می‌شود.»^۳ به دیگر سخن، در این موارد، بی‌احتیاطی یا «تقصیر غیر عمد»^۴ سبب ورود خسارت می‌شود، به این معنا که «اعمال بدون قصد و اراده ارتکاب می‌یابند، اما در تناقض با رفتار انسان معقول و متعارف است.»^۵ در این حالت خواهان برای دریافت خسارت باید سه امر را اثبات کند:

۱. خواننده یک وظیفه قانونی بر عهده داشته است.

۲. این وظیفه قانونی نقض گردیده است.

۳. خواننده باید متحمل خسارت وارده گردد.^۶

به دیگر سخن من می‌توانم به طرز عاقلانه از شما بخواهم که منافع مرا در نظر بگیرید و رفتار خود را بر همین اساس متعادل کنید.^۷ بر اساس رژیم مسئولیت مبتنی بر تقصیر غیر عمد، شما مسئول خسارات وارده هستید، چنانچه در جایگاه یک انسان معقول و محتاط متعارف قرار نداشته‌اید. این مسئولیت اساساً با طلب بخشش قابل اغماض نیست.^۸

نظریه نوعی تقصیر با هیچ کدام از ایرادات پیش گفته نظریه شخصی تقصیر روبه‌رو نیست، بدین معنا که نه اثبات آن غیرممکن و دشوار است و علاوه بر آن افراد محجور نیز از مسئولیت مبرا نیستند، چون در اثبات مسئولیت مدنی شخص به ویژگی‌های روانی و شعور و آگاهی عامل فعل زیانبار توجهی نمی‌شود.

۱. علیرضا باریکلو، مسئولیت مدنی (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۵)، ۴۴.

۲. همان.

۳. ناصر کاتوزیان، ضمان قمری - مسئولیت‌پذیری (تهران: کتابفروشی دهخدا، ۱۳۶۲)، ۱۰۵.

4. Negligence.

5. Edwards, Opcit , p.4.

6. Brown, Ibid , p.145.

7. "Theories of Tort law", Stanford encyclopedia of philosophy & First published sep.22, (2003), substantive revision Aug .2.6, (2010)

8. Ibid.

۲. نظریه خطر: در نظریه خطر جهت تحقق مسؤولیت مدنی، وجود تقصیر لازم نیست. طرفداران این نظریه بر این باورند که تقصیر باید از شرایط مسؤولیت مدنی حذف شود، چراکه با توجه به بروز و ظهور مسائل حقوقی جدید و پیامدهای انقلاب صنعتی، نظریه تقصیر قادر به پاسخگویی به موضوعات مربوط به مسؤولیت مدنی نخواهد بود. نظریه خطر دارای دو بُعد سلبی و ایجابی است. بُعد سلبی این نظریه عبارت از این است که برای تحقق مسؤولیت مدنی، وجود تقصیر لازم نیست.^۱

به لحاظ تاریخی، نظریه مسؤولیت بدون تقصیر زمانی اعمال می‌شود که خسارت ناشی از فعالیت فوق‌العاده خطرناک یا شرایط خطرناک و غیرمعمول باشد. بنابراین این نوع از مسؤولیت، بیشتر بر مبنای حمایت از جامعه در مقابل منافع شخصی یا حوادثی که می‌تواند امنیت جامعه را تهدید کنند، توجیه می‌شود.^۲

طرفداران این دیدگاه معتقدند که رابطه مسؤولیت مدنی رابطه‌ای نوعی و غیرشخصی است و ارتباطی با عوامل درونی و باطنی ندارد. بنابراین تقصیر نقشی در تحقق مسؤولیت مدنی ندارد^۳ و جنبه ایجابی این نظریه نیز بر این اصل استوار است که با توجه به عدم کارایی و عدم لزوم تقصیر در تحقق مسؤولیت مدنی، باید مبنای ملاک دیگری را برای تحقق مسؤولیت مدنی پذیرفت که آن عبارت است از پاسخگویی و مسؤولیت شخص، اعم از اینکه مرتکب تقصیر شده باشد یا خیر و یا از عمل خود پشیمان باشد یا خود را مستحق پاداش و تشویق بداند.^۴ البته باید رابطه سببیت بین زیان وارده و فعل فرد مورد نظر وجود داشته باشد. برخی از نظریه خطر در ذیل نظریه کلی‌تر نظریه‌های مبتنی بر «مسؤولیت محض»^۵ یاد می‌کنند که در آن، هیچ نیازی به اثبات تقصیر نیست و فقط اثبات رابطه سببیت بین ورود ضرر و فعل شخص واردکننده زیان کفایت می‌کند. به عبارت دیگر در این نوع مسؤولیت اعمال بدون هیچ قصدی ارتکاب می‌یابند.

در این راستا در خصوص پرونده «میلیگان» علیه شهرداری ساحل «لاگونا»، سقوط درختان اوکالیپتوس روی منزل مسکونی شاکی، با این ادعا که درختان مذکور به طرز غیرمتعارفی توسط شهرداری کاشته شده بودند، قاضی دادگاه، شهرداری را نسبت به خساراتی که این عمل خطرناک بر منزل شاکی وارد شده بود، مسؤول شناخت.^۶

۱. باریکلو، پیشین، ۴۵.

۲. مصطفی‌السان، «مسؤولیت مدنی در قبال حوارث طبیعی»، مجله پژوهشهای حقوقی ۱۶ (۱۳۸۸)، ۵۰.

۳. باریکلو، پیشین.

۳. همان.

5. strict liability.

6. Milligan V. City of Laguna Beach (1983) 34 cal.3d829,670 P.2d 1121;196 cal.Rptr.38.

در فرانسه نیز، دولت به دلیل انجام اعمال عادتاً خطرناک و بروز حادثه خسارت بار، مسؤول شناخته می‌شود.^۱

موارد مختلف این نوع مسؤولیت را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:^۲
دسته اول - مسؤولیت محض به دلیل تجاوز به حقوق و منافع زیان‌دیده مانند بهره‌برداری غیرمجاز از مال دیگری و تصرف غیرقانونی آن.

دسته دوم - صلاحیت‌های محض نیابتی که از طرفی مبتنی بر وجود رابطه‌ای خاص بین خطا و خطاکار و از طرف دیگر فعالیت خوانده است. مانند مسؤولیت محض کارفرما در برخی کشورها در قبال زیان‌هایی که کارگران وی در جریان کار به اشخاص ثالث وارد می‌کنند.

دسته سوم - «مسؤولیت محض مبتنی بر پیامد»^۳ که عناصر آن عبارت است از انجام فعالیت‌های خاص، به بار آمدن خسارت (پیامد) و وجود رابطه سببیت بین فعالیت و خسارت (پیامد)، مانند مسؤولیت ناشی از آلودگی محیط‌زیست و نگهداری حیوانات خطرناک. این نظریه به نظر می‌رسد که به نظریه مسؤولیت مبتنی بر تقصیر از دیدگاه اخلاقی و انصاف ارجحیت دارد و مسؤولیت مدنی بر مبنای رابطه سببیت توجیه می‌شود نه تقصیر.

گفتار دوم - مبانی فقهی مسؤولیت مدنی دولت

به نظر می‌رسد که یافتن مبنا و اساسی برای مسؤولیت دولت در منابع فقهی و اسلامی تا حدودی دشوار باشد، چراکه پیشینه نهاد دولت در معنای امروزی آن از نظر تاریخی مؤخر بر بروز ظهور دین مبین اسلام است.

۱. قاعده لاضرر

یکی از نظریه‌هایی که می‌تواند مبنای مسؤولیت مدنی دولت باشد، استناد عرفی انجام فعل به شخص یا نهاد مسؤول است. بر اساس این نظریه، مبنای مسؤولیت شخص یا نهاد به جبران ضرر وارده به دیگری، استناد عرفی فعل زیانبار به آنهاست و پاسخگویی آنها در خصوص عملکردشان که خود در عین حال یک اصل مسلم عقلانی پذیرفته شده نیز هست. به عبارت دیگر با توجه به ضرورت و مسلم بودن اصل پاسخگویی و مسؤولیت اشخاص در مقابل اعمال خویش، دامنه این مسؤولیت محدود به اعمالی است که عرفاً به شخص قابل استناد باشد.

1. Schwartz Bernard, (1954), "Public Tort Liability in France", 29 N.Y.U.L.

۲. بادینی، پیشین، ۲۱۸.

3. outcome - based strict liability.

امام صادق(ع) در این زمینه فرموده‌اند: «مَنْ أَضَرَ بِشَيْءٍ مِنْ طَرِيقِ الْمُسْلِمِينَ فَهُوَ لَهُ ضَامِنٌ»؛ هر کس به مسلمین ضرری وارد نماید، مسؤول و ضامن جبران آن است.^۱ با توجه به عبارت «من اضر» (کسی که ضرر برساند) مقید به تقصیر نشده و به طور مطلق استفاده شده است، می‌توان نتیجه گرفت که اگر فعل زیانباری عرفاً به کسی استناد داشته باشد، خود شخص مسؤول است که ضرر ناشی از آن فعل را جبران نماید.^۱ بنابراین در عرف رابطه سببیت بین ورود زیان و فعل زیانبار را ملاک مسؤولیت شخص زیان زنده می‌دانند، هر چند یکی از راه‌های احراز مسؤولیت شخص و استناد فعل زیانبار به او، تقصیر است، ولی این امر یعنی وجود تقصیر برای تحقق مسؤولیت موضوعیت ندارد، بلکه کاشفیت دارد، به این معنا که تقصیر در مبانی فقهی - اسلامی، راهی است برای کشف استناد عرفی فعل زیانبار به زیان‌زننده.

علاوه بر عرف موردی که بر اساس آن می‌توان مبنایی برای مسؤولیت دولت مطرح کردن مربوط به خطا و اشتباه قضات و لزوم جبران خسارت از بیت‌المال، بر اساس احکام و موازین اسلامی هستند.

در منابع فقهی ما آمده است: «خطاء الحاکم فی بیت‌المال»، یعنی ضرر و زیانی که در اثر خطا و اشتباه قاضی حادث شود باید از محل بیت‌المال جبران گردد.^۲ به دیگر سخن، بر مبنای این قاعده دولت به نوعی خود را در قبال خسارات وارده از طرف کارکنان خود مسؤول و پاسخگو دانسته است.

همچنین در کتاب وسایل الشیعه «حراغی» آمده است که حضرت علی(ع) فرموده‌اند: «اگر قضات در خون و قطع خطا کنند، باید به وسیله بیت‌المال مسلمین (دولت) جبران شود»^۳

تاریخ حقوق اسلام و مبنای اصل «لاضرر و لااضرار فی الاسلام» نشان می‌دهد که در این نظام حقوقی و مذهبی، صاحب حق (اعم از دولت و غیر آن) در اضرار به دیگران آزاد نبوده و رعایت قاعده مزبور مانع از سوءاستفاده صاحب حق در اعمال حق خویش می‌گردیده است.^۴ این قاعده در منابع فقهی در موردی وضع گردیده است که شخصی از حق مالکیت خود به ضرر غیراستفاده می‌کند که فقها به کمک قاعده لاضرر، سوءاستفاده از حق را منع می‌کنند که واژه ضرر در منابع معتبر اسلامی شامل کلیه خسارات و زیان‌های

۲. باریکلو، پیشین، ۵۳.

۳. سیدمصطفی محقق داماد، قواعد فقه (بخش جزایی)، (تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، چاپ دوم، ۱۳۸۰).

۱. همان، ۱۷۱.

۲. ناصر کاتوزیان، دوره مقدماتی حقوق مدنی (تهران: ۱۳۷۷)، ۷۱.

وارد بر دیگری است، ولی ضرر مربوط، مواردی است که شخص با استفاده از یک حق یا جواز شرعی به دیگری زیان وارد می‌سازد که در اصطلاح امروزی از چنین مواردی به «سوءاستفاده از حق»^۱ تعبیر می‌شود.^۲

گفته می‌شود که موارد استفاده از این قانون در فقه در دو مورد بیان شده است:^۳
 یکم - در قوانین ناظر بر روابط انسان و خداوند مانند قوانین مربوطه به پرستش خداوند.
 دوم - در قوانین ناظر بر روابط افراد با یکدیگر و روابط افراد با مراجع قدرت عمومی.
 به نظر مهم‌ترین دلیل برای احراز قاعده لاضرر و نفی زیان به دیگران، عقل به عنوان منبع چهارم از احکام اسلامی است، چراکه هر شخص عاقل و بالغی با عقل خود و بدون آنکه شرع انسان را از آن نهی کند به آن می‌رسد.

اما مبنای این قاعده در دیگر منابع اسلامی به کرات یافت می‌شود. خداوند در قرآن کریم می‌فرماید: «لَا تَضَارُّ وَالِدَهُ بَوْلِدِهَا وَلَا مَوْلُودٌ لَهُ بَوْلِدِهِ»^۴؛ یعنی هیچ مادری نباید به فرزندش ضرر برساند و نیز هیچ پدری نباید به فرزندش زیان برساند.
 البته لازم به توضیح است که این آیه شریفه در موردی خاص نازل شده است، اما به طور کلی می‌توان قاعده لاضرر را از آن استنباط کرد.

همچنین آیه شریفه ۲۳۱ سوره بقره می‌فرماید: «وَلَا تُمَسِّكُوهُنَّ ضِرَارًا لِّتَعْتَدُوا» که خداوند در این آیه ضرر وارد آوردن بر زنان و آزار رساندن به آنها را تعدی از حدود الهی می‌داند.

در روایات نیز در خصوص قاعده لاضرر به موارد زیادی می‌توان اشاره کرد که معروف‌ترین آنها حدیث مربوط به داستان «سمره بن جندب» است.

در زمان رسول‌الله (ص) سمره بن جندب در جوار خانه مردی از انصار، درخت خرمایی داشت که راه رسیدن به آن از داخل ملک آن مرد انصاری می‌گذشت. سمره برای سرکشی به آن درخت و انجام امور آن بارها سرزده وارد ملک مرد انصاری می‌شد و به این ترتیب، باعث مزاحمت خانواده او می‌گردید، تا اینکه عرصه بر صاحبخانه تنگ شد و به سمره گفت تو بدون اعلام و اطلاع وارد منزل من می‌شوی، در حالی که ممکن است اعضای خانواده‌ام در وضعیتی باشند که تو نباید آنها را ببینی ... مرد انصاری شکایت نزد رسول خدا برد و ایشان فرمودند: «انک رجل مضار و لاضرر و لاضرار علی مؤمن»؛ یعنی

1. abusing of right.

۲. محقق داماد، پیشین، ۱۴۱.

۳. محمدجعفر جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق (تهران: گنج‌دانش، چاپ شانزدهم، ۱۳۸۵)، ۵۸۷.

۴. سوره ۲/۲۳۳.

تو مرد ضرر زنده‌ای هستی و کسی نباید به مؤمن ضرر بزند»^۱ به این ترتیب واضح و مبرهن است که در زندگی نوین زیان رساندن و اضرار به دیگران امری مذموم و ناپسند بوده و عامل واردکننده زیان در مقابل زیان دیده مسؤؤل پرداخت خسارت است و در این زمینه چه بر اساس مبانی فقهی و چه منابع حقوقی تفاوتی در مسؤؤل شناخته شدن واردکننده، زیان که یک شخص باشد، یا گروهی از اشخاص و حتی دولت و هیأت حاکم مشاهده نمی‌شود.

۲. موجبات ضمان قهری

در حقوق اسلام، مسائل مربوط به مسؤولیت مدنی با عنوان «ضمان قهری» بحث شده است، اما با وجود اهمیت این موضوع به لحاظ تنظیم روابط فیما بین افراد در جامعه و تأمین منافع و حقوق آنها و ایجاد و حفظ عدالت اجتماعی مباحث منسجمی به لحاظ فلسفی در آن به چشم نمی‌خورد و بعضی از فقها و اندیشمندان در حوزه اسلامی معتقدند که بحث ضمان قهری در حقوق اسلامی عام‌تر از موضوع مسؤولیت مدنی است، چراکه فقها عناوین دیگری چون ضمان مقبوض به عقد فاسد، ضمان مقبوض بالسوم و غیره را که خارج از قلمرو مسؤولیت مدنی است، تحت عنوان موجبات ضمان مطرح کرده‌اند.^۲

۱-۲. اتلاف

از دیدگاه فقه شیعه یکی از موجبات ضمان قهری اتلاف است. در این راستا مفاد قاعده «من اتلف مال الغیر، فهو له ضامن» از شهرت بسیار زیادی برخوردار است، به این معنا که هرکس مال دیگری را تلف کند، ضامن آن است چه این تلف، کردن از روی عمد باشد یا به‌طور غیر عمد، به عبارتی دیگر در ایجاد ضمان و مسؤولیت برای شخص زیان زنده، تقصیر شرط نیست و فقط کافی است که تلف به عامل واردکننده آن قابل استناد و انتساب باشد که این امر مورد توجه قانونگذار ما نیز بود و در ماده ۳۲۸ قانون مدنی به این مسأله توجه شده است و فقط کافی است که بین فعل شخص واردکننده زیان و تلف مال، رابطه علیت وجود داشته باشد. بنابراین در ضمان اتلاف، تقصیر شرط نیست، ولی انتساب، شرط است و باید این عامل که رکن اصلی ضمان است احراز گردد.^۳ همچنین مطلب قابل توجه دیگر آن است که این قاعده هم شامل تلف عین است و هم منفعت.

۱. نک: محقق داماد، پیشین، ۱۳۴.

۲. بجنوردی، همان.

۳. محقق داماد، پیشین، ۱۱۵، به نقل از: عبدالفتاح بن علی حسینی مراغی، عنوانین (تبریز: بی‌نا، ۱۳۷۴هـ.ق)، ۲۹۱.

ماده ۳۲۸ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «هرکس مال غیر را تلف کند ضامن آن است و باید مثل یا قیمت آن را بدهد، اعم از اینکه از روی عمد تلف کرده باشد یا بدون عمد و اعم از اینکه عین باشد یا منفعت و اگر آن را ناقص یا معیوب کند ضامن نقص قیمت آن است.» به این ترتیب بدیهی است که اتلاف یکی از موجبات ضمان قهری یا مسئولیت مدنی است، اما نکته حائز اهمیت همان استناد فعل زیانبار به شخص زیان زنده از نظر عرف است، اعم از اینکه از روی قصد و عمد تلف کرده باشد یا بدون عمد.

۲-۲. تسبیب

از دیگر عوامل ضمان قهری در فقه شیعه تسبیب است که به نظر برخی از فقها نوعی اتلاف محسوب می‌شود با این تفاوت که در اتلاف، شخص مستقیماً و به مباشرت، سبب تلف مالی گردیده است، اما در تسبیب، زیان زنده مستقیماً در وقوع فعل زیانبار دخالت نداشته است، ولی زمینه این امر را فراهم کرده به نحوی که می‌توان اذعان داشت فعل زیانبار عرفاً به او استناد دارد. به دیگر سخن، اگر فعل زیانبار واقع نمی‌شد، تلف مال نیز اتفاق نمی‌افتاد.

تفاوت دیگری که بین اتلاف و تسبیب وجود دارد آن است که در اتلاف همیشه فعل مثبت موجب ورود خسارت است و هیچ‌گاه ترک فعل از مصادیق اتلاف نمی‌تواند باشد، در حالی که در تسبیب حتی با ترک فعل هم ورود زیان متصور است.^۱

در منابع فقهی مستندات زیادی در خصوص قاعده تسبیب وجود دارد که از جمله می‌توان به خبری از صحیح زراره اشاره کرد که می‌گوید: به امام صادق (ع) عرض کردم حکم کسی که چاهی در غیر ملک خویش حفر کند و عابری در حین عبور در آن بیفتد چیست؟ حضرت فرمودند: «علیه ضمان لآن کل من حفرا بئراً فی غیرملکه کان علیه ضمان»؛^۲ یعنی ضمان برعهده حفرکننده چاه است، زیرا هر کس در ملک دیگری چاهی حفر کند، ضامن است. همچنین در مباحث جزایی قاعده «السبب ما علم کونه سبباً» به معنای آن است که هر چیزی را هر چند به نحوی در انجام جرم مؤثر باشد - نمی‌توان سبب شمرد مگر آنکه سببیت آن معلوم شود.^۳

با استناد به این قاعده مثلاً آلوده کردن آب‌های مورد استفاده عموم مردم به دلیل خطر آن

۱. محقق داماد، پیشین، ص ۱۱۸، پانویس.

۲. محمد بن حسن، حر عاملی، وسائل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعه، ج ۱۹ (بیروت: مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور)، ۱۳۸۹)، ۱۸۱.

۳. عباسعلی عمید زنجانی، قواعد فقه، بخش حقوق جزا (تهران: سمت، ۱۳۸۷)، ۱۲۳.

تحریم شده است حرمت آن با تناسب افزایش خطر نوع آلودگی بیشتر می‌شود.^۱ همچنین آمده است که «صاحب دیوار هرگاه بعد از آنکه به کج شدن آن، آگاهی یافت اگر قادر به ترمیم آن باشد، ولی با این حال از ترمیم آن خودداری کند، یا آنکه از ابتدا آن را متمایل به طرف راه عمومی بنا نموده باشد، ضامن جنایتی است که از فروریختن آن به بار می‌آید و گرنه ضامن نخواهد بود.»^۲

همچنین کسی که سنگی را در ملک دیگری یا راه عمومی می‌گذارد ضامن (اتفاقاتی که بر اثر آن می‌افتد) است.^۳

با توجه به مطالب ذکر شده نکته قابل توجه دیگر آن است که هر چند قصد و عمد برای ایجاد ضرر و زیان در بحث اتلاف لازم نیست؛ اما در تسبیب مسؤولیت شخص و عامل واردکننده زیان مبتنی بر تقصیر است، هر چند در نهایت در هر دو قاعده استناد عرفی فعل زیانبار به شخص معین سبب ایجاد مسؤولیت وی می‌گردد که این امر هم می‌تواند از طریق اتلاف محقق شود و هم از طریق تسبیب.

تسبیب به‌عنوان یکی از عوامل ایجاد مسؤولیت مدنی مورد توجه قانونگذار ما بوده است. در ماده ۳۳۱ قانون مدنی مقرر گردیده است: «هر کس سبب تلف مالی بشود باید مثل یا قیمت آن را بدهد و اگر سبب نقص یا عیب آن شده باشد، باید از عهده نقص قیمت آن برآید.»

همچنین در ماده ۳۱۸ قانون مجازات اسلامی آمده است: «تسبیب در جنایت آن است که انسان سبب تلف شدن یا جنایت علیه دیگری را فراهم کند و خود مستقیماً مرتکب جنایت نشود، به طوری که اگر نبود، جنایت حاصل نمی‌شد، مانند آنکه چاهی بکند و کسی در آن بیفتد و آسیب ببیند، بنابراین در مورد سبب گفته شده است، هر چیز که از وجودش وجود دیگری لازم نیاید، ولی از عدمش عدم دیگر لازم بیاید، سبب است.»^۴

گفتار سوم - مبانی مسؤولیت در حقوق بین‌الملل

آثار مخرب و زیانبار ناشی از بلایای طبیعی، در سراسر دنیا سبب گردیده است تا توجه حقوق بین‌الملل به مسائل ناشی از این فجایع چه به لحاظ انسانی و چه به لحاظ طبیعی متمرکز شود و جامعه جهانی تمام توان خود را برای ارائه پاسخی مناسب و فوری به کار

۴. برای مطالعه بیشتر نک: شهید اول، القواعد و الفوائد، ج ۲، ۶۱.

۵. شهید اول، لمعه و مشقیه ترجمه سیدعباس حسینی نیک و ابوالفضل احمدزاده (تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۸۷)، ۲۶۷.

۶. صدری، سیدمحمد، دادرسی در ترجمه لمعه، متون فقه ۴ (تهران: نشر اندیشه‌های حقوقی، ۱۳۸۸)، ۳۱۹.

۴. محقق داماد، پیشین، ۱۱۷.

گیرد. البته این دغدغه از بدو تأسیس سازمان ملل متحد وجود داشته و در اسناد بین‌المللی مختلف در قالب بهره‌مندی از حداقل استانداردهای زندگی در مواقع گوناگون از جمله در مواردی که افراد بشر به علل خارج از اراده خود، شرایط ادامه یک زندگی عادی را از دست داده باشند، تجلی یافته است. در این راستا دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به‌ویژه سازمان ملل متحد هنجارهای بین‌المللی را جهت مداخله بشردوستانه در بلایای طبیعی پذیرفته‌اند. هر چند متأسفانه هنوز کنوانسیون بین‌المللی خاصی در زمینه حمایت از حقوق افرادی که بر اثر بروز بلایای طبیعی، دچار مشکلات بسیاری گردیده و در داخل مرزهای کشور خود آورده شده‌اند، وجود ندارد. اما بدیهی است که این افراد همانند سایر شهروندان دولت - کشور خاص باید از کلیه حقوق جاری در آن کشور برخوردار باشند.

۱. اعلامیه اصول راهنما

در این راستا در سال ۱۹۹۳ بنا به درخواست کمیسیون حقوق بشر، نماینده پیشین دبیر کل سازمان ملل در امور مربوط به آوارگان داخلی، «فرانسیس ام. دنگ»^۱ متنی را در خصوص ارائه استانداردهای بین‌المللی در مورد آوارگان داخلی گردآوری کرد که بعدها به‌عنوان «اصول راهنما»^۲ در اجلاس سران جهان در ۱۶ سپتامبر سال ۲۰۰۵ از طرف مجمع عمومی سازمان ملل متحد، به‌عنوان یک چارچوب بین‌المللی مهم جهت حفاظت از آوارگان داخلی از سوی نمایندگان بیش از ۱۵۰ کشور به تصویب رسید.^۳

گفته شده این اصول که در ابتدا تصور می‌شد فقط مربوط به حقوق بشردوستانه آوارگان داخلی در جنگ‌های داخلی است، با مبنا قرار گرفتن در حادثه سونامی ۲۶ دسامبر ۲۰۰۴ عملاً به بلایای طبیعی نیز تسری یافت.

در این اعلامیه سه مرحله آوارگی شامل مرحله حفاظت در برابر آوارگی، حفاظت در دوران آوارگی و مرحله حفاظت پس از آوارگی پوشش داده شده است. اصول مزبور همانند حقوق بین‌الملل عمومی بر این نکته اصرار دارد که در هر سه مرحله مسئولیت اولیه حفاظت و کمک به این افراد جزء وظایف مراجع داخلی است. همچنین در کنفرانس جهانی مربوط به کاهش بلایا که در ژانویه سال ۲۰۰۵ در کوبه ژاپن برگزار شد، اعلامیه‌ای با عنوان اعلامیه هایگو Hyogo به تصویب رسید که در آن تأکید گردیده است که مسئولیت اولیه حفاظت از مردم و اموال در مقابل خطرات بر عهده دولت‌هاست و آنها

1. Francis M. Deng.

2. Guiding Principles.

3. Guiding Principles on Internal Displacement (UNDOC).

باید با توجه به توان و ظرفیت و منابع و امکاناتی که در دسترس دارند، کاهش خطرپذیر بلایای طبیعی را در سیاست ملی خود در اولویت قرار دهند.

۲. اسناد بین‌المللی حقوق بشر

در اسناد بین‌المللی حقوق بشر به حفظ رعایت و تأمین حقوق افراد تأکید فراوان گردیده است. در بند یک ماده ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر آمده است: «هر کس حق دارد که سطح زندگی، سلامتی و رفاه خود و خانواده‌اش را از حیث خوراک و مسکن و مراقبت‌های طبی و خدمات لازم اجتماعی تأمین کند و همچنین حق دارد که در مواقع بیکاری، بیماری، نقض اعضا، بیوه‌گی، پیری یا در تمام موارد دیگری که به علل خارج از اراده انسان، وسایل امرار معاش او از بین رفته باشد از شرایط آبرومندانانه زندگی برخوردار باشد.

علاو بر تأکید اعلامیه جهانی حقوق بشر مبنی بر برخورداری انسان‌ها از مسکن، خوراک و درمان و بهداشت، حق حیات نیز مورد توجه تدوین‌کنندگان اعلامیه حاضر بوده است. در ماده ۳ اعلامیه تصریح گردیده است: «هر کس حق زندگی، آزادی و امنیت شخصی دارد.» بدیهی است تعهدات دولت‌ها در احترام به حق حیات نه تنها در برگیرنده تعهد منفی یعنی تعهد به جلوگیری از سلب حیات خودسرانه افراد توسط مقامات و مأموران آنهاست، بلکه آنها در این زمینه متعهد به اتخاذ اقدامات مثبت و پیشگیرانه جهت حفاظت و حمایت از حیات افراد در مواجهه با تهدیدات البته قابل پیش‌بینی، چه از طرف اشخاص دیگر و چه به دلیل بلایای طبیعی هستند.

در اصل ۱۰، ۱۱ و ۱۲ از اصول راهنما نیز به حق حیات افراد، حفظ تمامیت جسمانی و نیز امنیت آنها اشاره گردیده است.

برخورداری از تأمین اجتماعی به صورت بیمه‌های اجتماعی، در خصوص پناهندگان نیز مورد توجه دولت‌ها بوده و در کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان مصوب ژانویه ۱۹۵۱ دولت‌ها را ملزم نموده است که در زمینه بیمه‌های اجتماعی یعنی مقررات قانونی درباره حوادث مختلف و نیز پیشامدهای احتمالی با پناهندگان همان رفتاری را که با اتباع خود دارند، داشته باشند، البته با رعایت محدودیت‌های مقرر در همان ماده.^۱

و اما در دو میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی^۲ به‌طور مشخص به این موضوع پرداخته و به برخورداری

۱. این کنوانسیون در تاریخ ۲۵ خردادماه ۱۳۵۵ مورد پذیرش دولت ایران قرار گرفته است.

۲. ماده ۲۴ کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان.

۳. هر دو میثاق در سال ۱۳۵۴ به تصویب مجلس وقت در ایران رسیده است.

اشخاص از حقوق یاد شده در هنگام بروز سوانح و حوادث تصریح شده است. در بند یک ماده ۶ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی به حق حیات انسانی و ضرورت حمایت قانونی از آن اشاره شده است؛ در این ماده آمده است: «حق زندگی از حقوق ذاتی شخص انسان است. این حق باید به موجب قانون حمایت شود...».

اصل پنجم از اصول راهنما نیز به حفظ حق حیات اشخاص اشاره کرده است. در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به موضوع تأمین اجتماعی (ماده ۱۱) و نیز حق برخورداری اشخاص از حداقل استانداردهای زندگی اشاره گردیده است. در بند یک ماده ۱۱ این میثاق آمده است: «کشورهای طرف این میثاق حق هر کس را به داشتن سطح زندگی کافی برای خود و خانواده‌اش شامل خوراک، پوشاک و مسکن کافی، همچنین بهبود مداوم شرایط زندگی به رسمیت می‌شناسد.»

در این راستا اصل ۷ و ۸ از اصول راهنما تصریح می‌کنند که همه پیشنهادها در زمینه انتقال افراد به محل‌های امن باید مورد بررسی قرار گیرد که این امر باید با شرایط امنیتی، بهداشتی و تغذیه‌ای مناسب و مطلوب سازگاری داشته باشد. ضمن آنکه کار انتقال باید به شیوه‌ای انجام پذیرد که احترام به حق حیات، کرامت بشر، آزادی و امنیت اشخاص مورد رعایت قرار گیرد.

همچنین همه افراد بدون هیچ تبعیضی باید حق برخورداری از حداقل استاندارد مناسب زندگی را که شامل دسترسی به خوراک، پناهگاه، آب، مسکن، بهداشت، پوشاک و درمان و بهداشت است، داشته باشند.^۱

همچنین در کنوانسیون رفع هرگونه تبعیض علیه زنان به موضوع بهره‌مندی زنان از شرایط مناسب زندگی، به‌ویژه مسکن، بهداشت، آب و ... اشاره گردیده است.^۲ بدیهی است در بهره‌مندی اشخاص از این حقوق هیچ تبعیضی نباید در کار باشد چنان‌که این موضوع در بند یک از اصل ۴ اصول راهنما نیز مقرر گردیده است: «اصول مزبور بدون هیچ‌گونه تبعیض از حیث نژاد، جنس، عقیده، سن یا ناتوانی اعمال خواهد شد.»

۳. حقوق بین‌الملل پاسخ به سوانح

مفهوم جدیدی هم که به تازگی در عرصه حقوق بین‌الملل مطرح گردیده است، «حقوق

۱. اصل ۱۸ از اصول راهنما.

۲. بند ح ماده ۱۴ کنوانسیون رفع هرگونه تبعیض علیه زنان مصوب ۱۹۷۹.

بین الملل پاسخ به سوانح^۱ است. برخلاف مباحث مربوط به حقوق بشردوستانه که ناظر به شرایط جنگ و مربوط به درگیری‌های داخلی و خارجی است، حقوق بین الملل پاسخ به سوانح نه در زمان جنگ و حقوق مجروحان و اسیران منطقه جنگی و غیرنظامیان، بلکه در زمان صلح اعمال و اجرا خواهد شد که به حوادث و بلایای طبیعی و نیز حوادث زیست محیطی و موارد فوریت‌دار و دامنه‌دار طبیعی و انسانی مربوط می‌شود. به دیگر سخن این حقوق به اوضاع و احوال فوری که در نتیجه بلایای طبیعی مانند زلزله، سیل، آتش‌سوزی، سونامی و غیره با دامنه بسیار گسترده حادث می‌شوند، مربوط است.

اصول بنیادین مورد تأکید در این شاخه از حقوق عبارت‌اند از:

۱. حق حیات و کرامت انسان؛
 ۲. حق برخورداری از حداقل استانداردهای زندگی شامل خوراک، پوشاک و بهداشت و آموزش و پرورش؛
 ۳. برخورد با موارد نقض حقوق بشر در هنگام سوانح.
- افزون بر موارد و اسناد ذکر شده در بالا، سازمان ملل متحد در زمینه توسعه قوانین مربوط به پاسخ به بلایا به صدور قطعنامه‌هایی اقدام نموده است که اولین قطعنامه مجمع عمومی در مورد بلایای طبیعی مصوب سال ۱۹۶۵ و آخرین قطعنامه مربوط به سال ۲۰۰۲ است. نکته حائز اهمیت در تمام این قطعنامه‌ها اهمیت و فوریت پاسخ و مقابله با بلایای طبیعی از طریق کشورهای عضو آن است. در بررسی و ارزیابی قطعنامه‌ها، چهار وجه مشترک به چشم می‌خورد که عبارت‌اند از:
۱. تأکید بر پاسخگویی و مقابله با بلایای طبیعی در هر کشور، در وهله اول، از طرف همان کشور؛
 ۲. وظیفه تسهیل و هماهنگی کمک‌های بین‌المللی از طریق معاون دبیر کل سازمان ملل به‌عنوان هماهنگ‌کننده امداد اضطراری سازمان ملل متحد؛
 ۳. تأکید بر وجود همکاری میان سازمان ملل متحد و سازمان بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر؛
 ۴. تلاش مستمر و مداوم بر بهینه‌سازی توانایی‌های نظام حقوق بین الملل به‌ویژه سازمان ملل متحد.

همچنین برنامه واکنش به سوانح سازمان ملل متحد به‌عنوان دستورالعمل مواقع اضطراری از طرف گروه مدیریت بحران سازمان ملل متحد تهیه گردیده است. بدیهی است که در حال حاضر جهان بیش از هر زمان دیگری نیازمند یک سیستم کارآمد

1. international disaster response law (IDRL).

مدیریت بحران است. گروه مدیریت بحران سازمان ملل متحد از سازمان‌های زیر تشکیل یافته است. برنامه عمران ملل متحد UNDP، سازمان خواروبار و کشاورزی FAO، مرکز اطلاعات سازمان ملل متحد UNIC، کمیسیاریای عالی ملل متحد برای پناهندگان UN-HCR، صندوق جمعیت ملل متحد UNFPA، سازمان تربیتی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو)، UNESCO، دفتر مقابله با موادمخدر و جرم سازمان ملل متحد UN-ODC، دفتر ملل متحد برای هماهنگی امور بشردوستانه UNOCHA، سازمان توسعه صنعتی ملل متحد UNIDO، صندوق کودکان ملل متحد (یونیسف)، UNICEF، سازمان بهداشت جهانی WHO، برنامه جهانی غذا WFP، سازمان بین‌المللی مهاجرت IOM، DSS.

گفتار چهارم - مسئولیت دولت در قوانین و مقررات

امروزه یکی از عوامل متعدد در برهم زدن توسعه پایدار جوامع، بلایای طبیعی است که به دلیل عدم برنامه‌ریزی و عدم آگاهی دست‌اندرکاران و مسؤولان مربوطه و نیز عدم پیش‌بینی قوانین و مقررات لازم و نیز راهکارهای کارساز، مؤثر و فوری، صدمات جبران‌ناپذیری را متوجه شهروندان دولت - کشوری که دچار این حوادث می‌شود، می‌نماید. گفته می‌شود که تا نیمه اول قرن نوزدهم تقریباً در همه نظام‌های حقوقی سراسر دنیا، اصل عدم مسئولیت دولت‌ها یکی از آثار و پیامدهای حاکمیت مطلق دولت‌ها بود که به تدریج با پیشرفت جوامع و رشد و توسعه نهادی و رفتاری و گسترش دموکراسی و ظهور و بروز حقوق مردم، اصل مسئولیت دولت‌ها مورد توجه جدی نظام‌های حقوقی مختلف قرار گرفت.

امروزه تقریباً در همه کشورهای دنیا به دنبال پاسخگویی به این مسأله هستیم که چگونه می‌توان دولت را ملزم به ترمیم و بازسازی زیان‌ها و خرابی‌های حاصل از بلایای طبیعی، یعنی حوادثی نمود که دولت مستقیماً نقشی در وقوع آن ندارد.

موضوع ایمنی در زندگی انسان‌ها، بخصوص در برابر حوادث و بلایای طبیعی، به دغدغه همه انسان‌ها از جوامع، ملل و فرهنگ‌های گوناگون مبدل شده است.

در کشورهایی که بیشتر در معرض این بلایا قرار دارند، سالانه قوانین و مقررات بسیاری تدوین گردیده و توصیه‌ها و استانداردهای زیادی جهت مقابله با این معضل جهت پیشگیری و نیز آمادگی در رویارویی با این بلایا در شرایط بحرانی و اضطراری ارائه گردیده است. در کشور ما نیز گام‌های مؤثری در این زمینه برداشته شده است و در قانون اساسی و قوانین و مقررات مختلف به این امر توجه گردیده است، اما بی‌تردید تا دستیابی به کمال

مطلوب فاصله زیادی وجود دارد که این امر بیش از همه نیازمند توجه جدی نهادهای تصمیم‌گیر و قانونگذار و مسؤولان مربوطه است.

۱. مسؤولیت دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، در قانون اساسی در موارد مختلف تأمین حقوق مردم بر عهده دولت قرار گرفته است که از جمله می‌توان «به ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه»^۱ اشاره کرد که این امر مستلزم آن است که دولت به بهره‌برداری از امکانات و استعداد‌های ملی در جهت تحقق این هدف تمام اهتمام و تلاش خود را به کار گیرد تا عدالت اجتماعی در جامعه محقق گردد.

همچنین در فصل سوم از قانون اساسی کلاً به حقوق ملت پرداخته شده و دولت به تأمین حقوق اساسی و اولیه شهروندان مکلف گردیده است.

در این راستا اصل بیست‌ودوم این قانون مقرر می‌دارد: «حیثیت، جان، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است...».

در بادی امر شاید به نظر می‌رسد که ذکر اصول متعددی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که به وظیفه دولت برای تأمین حقوق همه جانبه افراد ملت پرداخته است، منحصر به شرایط عادی بوده باشد، اما واضح و مبرهن است که تضمین حقوق همه شهروندان با استفاده از امکانات موجود در جامعه در هنگام وقوع حوادث و وقایعی که در برخی موارد چه بسا به نحو گسترده‌ای نیز حقوق افراد را در معرض خطر جدی قرار می‌دهد، به طریق اولی مطمح نظر است.

در خصوص مبانی و مستندات قانونی مسؤولیت دولت می‌توان به اصل ۱۷۱ قانون اساسی اشاره کرد که مقرر می‌دارد: «هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می‌شود و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد.»

اصل مذکور هر چند به موضوع قضا و مسؤولیت دولت در جبران خسارت افراد زیان‌دیده اشاره دارد، اما می‌توان این امر را به همه مسائلی نیز که به نوعی دولت در قبال آن مسؤول شناخته می‌شود، تعمیم داد.

اما قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌طور مشخص، در اصل ۲۹ به وظیفه دولت و

۱. اصل سوم، بند ۱۲.

حقوق شهروندان در حوادث اشاره کرده است. در این اصل تصریح گردیده است: «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های ملی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند.»

بر اساس اصل مذکور در نظام حقوقی ایران، تأمین اجتماعی و سازوکارهای حمایتی آن به‌عنوان حق مسلم و همگانی همه افراد مورد لحاظ قرار گرفته و در این راستا دولت مکلف گردیده است که در حدود قوانین و مقررات، حمایت‌ها و خدمات لازم را برای آحاد مردم فراهم نماید، البته این حق تابع قراردادی خاص یا شرایطی ویژه نبوده، بلکه تابع شرایطی است که قانون معین می‌کند.

۲. طرح جامع امداد و نجات کشور

ماده ۴۴ قانون برنامه سوم توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور مقرر می‌دارد: «به‌منظور پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی و ایجاد و آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با حوادث و سوانح طبیعی، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران موظف است با هماهنگی وزارت کشور و نیز نیروی مقاومت بسیج، طرح جامع امداد و نجات را با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند. این طرح مشتمل بر مدیریت بحران، آموزش و ایجاد آمادگی در مردم و نحوه مشارکت دستگاه‌های اجرایی، نقش صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، اقدامات و عملیات اجرایی، منابع مالی و تدارکاتی ... است.»

در راستای اجرای ماده ذکر شده، بنا به پیشنهاد جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران هیأت وزیران، طرح جامع امداد و نجات کشور^۱ را تصویب نمود که هدف از تصویب آن «سازماندهی و به هم پیوسته کردن کلیه عناصر و عوامل مدیریت بحران، استفاده از تمامی امکانات ملی، استانی و نیروهای مردمی، هدایت کلیه کمک‌های دولتی و غیردولتی داخلی و خارجی به‌منظور پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی، ارائه حداکثر خدمات امداد و نجات سازمان‌یافته، تقلیل تلفات انسانی و اقتصادی، جبران و بازسازی و بازگرداندن شرایط زندگی به وضعیت اولیه قبل از بحران، ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق

۱. تاریخ ۱۳۸۲/۱/۱۷.

نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با بحران در نظر گرفته شده است.^۱ در طرح جامع امداد و نجات، منظور از بحران، «حوادثی است که در اثر رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی به‌طور ناگهانی به‌وجود می‌آید، مشقت و سختی را به یک مجموعه یا جامعه انسانی تحمیل می‌کند و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد.»^۲ که «اگر مقابله با آن خارج از توان مجموعه مدیریت بحران و امکانات یک استان باشد، جنبه ملی به خود می‌گیرد.»^۳

از جمله نهادهای مسؤؤل در این رابطه، بر اساس قوانین و مقررات داخلی کشور، می‌توان از وزارت تعاون، کار و تأمین اجتماعی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت راه و شهرسازی، ستاد حوادث غیرمترقبه، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، سازمان امداد و نجات به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین و محوری‌ترین سازمان‌های جمعیت فوق‌الذکر، کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی، نهادهای نظامی به‌ویژه بسیج و غیره نام برد. با تصویب طرح جامع امداد و نجات پیش‌بینی شده در ماده ۴۴ قانون برنامه سوم توسعه، از طرف هیأت دولت، سازوکارهایی برای آمادگی و امدادسانی قبل از حادثه، حین حادثه و بعد از حادثه پیش‌بینی شده است.

لازم به توضیح است که قبل از تصویب طرح مذکور «لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه کشور» جهت مقابله آثار زاینبار بلایای طبیعی پیشنهاد شده بود که به‌دلیل عدم انسجام درونی و نیز عدم پیش‌بینی یک دستگاه منسجم و مؤثر برای انجام صلاحیت‌های لازم در این خصوص، جای خود را به طرح جامع امداد و نجات داد که حاصل تقریباً سه سال تلاش، مطالعه و بررسی است.

راهکارهای اساسی پیش‌بینی شده در این طرح عبارت‌اند از:

۱. انجام مطالعات و تحقیقات به‌منظور بهره‌برداری لازم از اصول و دستاوردهای علمی، تخصصی و تجربی داخل کشور و کشورهای مختلف جهان و انتقال روش‌های پیشرفته مدیریت بحران به نظام قانونگذاری، برنامه‌ریزی و اجرایی کشور؛
۲. اجرای برنامه‌های ملی و منطقه‌ای و سرمایه‌گذاری لازم در مراحل مختلف مدیریت بحران با اولویت پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی؛
۳. سازماندهی، هماهنگی و به‌کارگیری کلیه دستگاه‌های اجرای دولتی و غیردولتی با برنامه‌ریزی و مدیریت منسجم و تعیین شرح وظایف تفصیلی آنها در بحران‌ها؛

۱. ماده ۳ طرح جامع امداد و نجات مصوب ۱۳۸۲.

۲. بند یک ماده یک طرح جامع امداد و نجات.

۳. بند دو همان طرح.

۴. جلب مشارکت و همکاری‌های مردمی از طریق آموزش عمومی، ایجاد آمادگی، هدایت کمک‌های مردمی به نحو مطلوب و توزیع آنها بین آسیب دیدگان، سازماندهی و آموزش نیروهای داوطلب در شبکه مدیریت بحران؛

۵. استفاده صحیح و بهینه از کلیه امکانات دولتی و غیردولتی به منظور ارائه حداکثر خدمات در بحران‌ها؛

۶. پشتیبانی لازم قوای سه‌گانه، وزارتخانه‌ها، نهادها و نیروهای مسلح به‌ویژه نیروی مقاومت بسیج در بالاترین سطح ممکن.^۱

بر اساس بند ۵ ماده ۲ این طرح، عملیات امداد و نجات به‌عنوان بخش عمده مرحله مقابله است که شامل جست‌وجو، نجات، ارائه کمک‌های اولیه، انتقال مجروحان تا نزدیک‌ترین و اولین مرکز درمانی، تغذیه اضطراری، تأمین سرپناه اضطراری، تخلیه جمعیت‌ها، تأمین امکانات اولیه و دریافت و توزیع کمک‌های مردمی و اقلام‌اهدایی سازمان‌های غیردولتی داخلی، خارجی و بین‌المللی است.

در طرح حاضر فرایندی با عنوان مدیریت مخاطرات (ریسک) پیش‌بینی شده است که سطح تحمل یک خطر مشخص را در جامعه شناسایی می‌کند و این اطلاعات را در جهت تصمیم‌گیری برای اقدامات مربوط به کاهش و مقابله با آنها به کار می‌برد. این فرایند با توجه به منافع و هزینه‌های کاهش مخاطرات انجام می‌گیرد.^۲

اقدامات و فعالیت‌های لازم در این خصوص شامل چهار مرحله پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی است. مسأله بسیار حائز اهمیت در این حوزه، مسأله پیشگیری از وقوع بحران و حادثه است که در اغلب موارد چندان مورد توجه مردم و مسؤولان قرار نمی‌گیرد. در این مرحله، ارزیابی نخستین هشدارها و توجه به آنها و واگذاری درست صلاحیت‌ها به افراد متخصص و با تجربه در این میان بسیار با اهمیت است.

در بند یک از ماده ۲ طرح جامع امداد و نجات، منظور از پیشگیری «مجموعه اقداماتی است که پیش، هنگام و پس از وقوع بحران با هدف جلوگیری از مخاطرات یا کاهش آثار زیان‌بار آن انجام می‌شود».

در مرحله آمادگی نیز گردآوری مناسب و کامل اطلاعات همراه با مدیریت درست و کارآمد و همچنین برنامه‌ریزی دقیق و مناسب جهت کاهش عواقب و آثار مصیبت‌بار بلایای طبیعی، با همکاری دولت و سازمان‌های مربوطه مانند شهرداری‌ها، سازمان‌های امداد و نجات، مقامات محلی و نیز خود مردم، می‌تواند نقش بسزایی در این زمینه داشته باشد.

۱. ماده ۲ طرح جامع امداد و نجات.

۲. بند ۴ ماده یک طرح.

بند ۲ از ماده ۲ طرح مذکور، در خصوص آمادگی جهت مقابله با بلایای طبیعی مقرر می‌دارد: «آمادگی مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه، دولت و مردم را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد. آمادگی شامل جمع‌آوری اطلاعات، پژوهش، برنامه‌ریزی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع، تمرین و مانور است. آموزش شامل آموزش‌های همگانی، تخصصی نهادهای مدنی، صنایع و حرف، رسانه‌های گروهی و صدا و سیماست.»

علاوه بر اتخاذ اقدامات احتیاطی در موارد خطر، لازم و ضروری است که اطلاعات لازم، در اسرع وقت و به موقع به افراد و شهروندان در معرض خطر داده شود، چراکه اعلام خطر و آمادگی مردم، برای رویارویی با بلایای طبیعی نقش بسزایی در کاهش آثار و عواقب فاجعه بار بلایا می‌تواند داشته باشد. در صورت نیاز و جهت کاهش تلفات انسانی با تلاش دولت و سازمان‌های ذی‌ربط و خود مردم باید مردم از منطقه مورد تهدید خارج و به نقاط امن دیگر منتقل گردند که البته در این زمینه نیاز افراد به خوراک، پوشاک، سرپناه مناسب، بهداشت و مراقبت‌های پزشکی قابل توجه ویژه است.

در مرحله مقابله، بسته به نوع بلیه طبیعی، در زمان وقوع آن باید اقدامات لازم در این مدت صورت گیرد که مثلاً در زمین لرزه‌ها چند ثانیه و در سیل تا چند روز ممکن است به طول انجامد. از جمله می‌توان به تخلیه افراد از مناطق آسیب دیده، کمک به افراد مجروح و بی‌پناه و انجام اقدامات پزشکی و بهداشتی اشاره کرد.

در طرح جامع امداد و نجات منظور از «مقابله ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است، با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات، مقابله شامل امداد و نجات، بهداشت و درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، تدفین، دفن مواد زاید جامد، دفن فاضلاب، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، اطلاع‌رسانی و هشدار است.»^۱

در مرحله بازسازی که معمولاً پس از پایان حادثه صورت می‌گیرد، عملیات امداد و نجات و کمک به افراد آسیب دیده ادامه یافته و تلاش می‌گردد تا حقوق اساسی و اولیه افراد حفظ شود. در این مرحله بازگرداندن مردم به شرایط عادی زندگی هم به لحاظ مادی و هم از نظر روانی بسیار حائز اهمیت است. در بند ۴ از ماده ۲ طرح مذکور نیز منظور از بازسازی «بازگرداندن شرایط یک منطقه آسیب‌دیده پس از بحران به شرایط عادی با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار و کلیه ضوابط ایمنی است.»

۱. بند ۳ ماده ۲ طرح امداد و نجات کشور.

۳. مسئولیت دولت در دیگر قوانین و مقررات

علاوه بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در قوانین عادی و سایر مقررات داخلی نیز در موارد عدیده‌ای، دولت موظف به تأمین حقوق اساسی شهروندان آسیب دیده گردیده است. در این خصوص علاوه بر اینکه به مسئولیت دولت در حوادث و سوانح، از جنبه مدنی توجه شده است، موضوع مورد نظر از لحاظ کیفی نیز قابل پیگرد و بازخواست است.

۳-۱. قانون مسئولیت مدنی

قانون مسئولیت مدنی که در تاریخ هفتم اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۳۹ به تصویب کمیسیون مشترک دادگستری مجلس رسیده و مشتمل بر ۱۶ ماده است، به بحث مسئولیت دولت اشاره نموده که می‌توان آنها را به سوانح و حوادث نیز گسترش داد.

در ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی تصریح گردیده است: «هرکس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارسی یا به هر حق دیگری که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده، لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود، مسؤول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد.»

به این ترتیب هرگاه به حقی که بر اساس قانون برای افراد ایجاد گردیده است، لطمه‌ای وارد شود، زیان زنده موظف به جبران خسارت است و از آنجا که به حق بهره‌مندی شهروندان از حیات، خوراک، مسکن و بهداشت و درمان از جمله نیازهای اساسی حادثه‌دیدگان محسوب می‌شود و در قانون اساسی نیز به آن تصریح گردیده است، در هنگام وقوع بلایای طبیعی آسیب وارد می‌شود، مواد قانون مذکور را می‌توان به سوانح و حوادث طبیعی نیز تعمیم داد و حتی دولت را نیز می‌توان به واسطه سهل‌انگاری و بی‌توجهی به این امر مورد بازخواست قرار داد.

در این راستا ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مقرر می‌دارد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسؤول جبران خسارت وارده می‌باشند، ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنها نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است، ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.»

به این ترتیب برای حفظ حقوق مدنی شهروندان آسیب دیده در حوادث طبیعی، ارائه خدمات لازم از جانب مسؤولان مربوطه و دولت از طریق تأمین اجتماعی و ارائه خدمات بیمه‌های همگانی و مواردی از این دست در اولویت است.

ماده ۱۲ قانون مسؤولیت مدنی نیز تأییدی است بر مدعای اخیر که «کارفرمایانی که مشمول قانون کار هستند، مسؤول جبران خساراتی می‌باشند که از طرف کارکنان اداری و یا کارگران آنان در حین انجام کار یا به مناسبت آن وارد شده است، مگر اینکه محرز شود تمام احتیاط‌هایی که اوضاع و احوال قضیه ایجاب می‌نموده به عمل آورده یا اینکه اگر احتیاط‌های مزبور را به عمل می‌آورند باز هم جلوگیری از ورود زیان مقدور نمی‌بود...»

۲-۳. قانون مجازات اسلامی

در ماده ۵۸ قانون مجازات اسلامی نیز به اصل مسؤولیت دولت پرداخته شده است، اما مطلب اشاره شده در این اصل تکرار همان اصل ۱۷۱ قانون اساسی است که پیشتر مطرح گردید که «هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع و یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی شود، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می‌شود و در مورد ضرر معنوی، چنانچه تقصیر یا اشتباه قاضی موجب هتک حیثیت از کسی گردد، باید نسبت به اعاده حیثیت او اقدام شود.»

این ماده به منظور رعایت مفاد اصل ۱۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و لزوم جبران ضرر و زیان مادی و معنوی ناشی از تقصیر و اشتباه واردکننده زیان و ضرر بوده است.

در ماده واحده قانون مجازات خودداری از کمک به مصدومین و رفع مخاطرات جانی مصوب ۱۳۵۴/۳/۵ آمده است: «۱. هر کس شخص یا اشخاصی را در معرض خطر جانی مشاهده کند و بتواند با اقدام فوری خود یا کمک طلبیدن از دیگران یا اعلام فوری به مراجع یا مقامات صلاحیت‌دار از وقوع خطر یا تشدید نتیجه آن جلوگیری کند، بدون اینکه با این اقدام خطری متوجه خود او یا دیگران شود و با وجود استمداد یا دلالت اوضاع و احوال بر ضرورت کمک از اقدام به این امر خودداری نماید، به حبس جنحه‌ای تا یک سال یا جزای نقدی تا پنجاه هزار ریال محکوم خواهد شد.

در این مورد اگر مرتکب از کسانی باشد که به اقتضای حرفه خود می‌توانسته کمک مؤثری بنماید، به حبس جنحه‌ای از سه ماه تا دو سال یا جزای نقدی از ده هزار ریال تا یکصد هزار

ریال محکوم خواهد شد. مسؤولان مراکز درمانی اعم از دولتی یا خصوصی که از پذیرفتن شخص آسیب دیده و اقدام به درمان او یا کمک‌های اولیه امتناع نمایند به حداکثر مجازات ذکر شده محکوم می‌شوند. نحوه تأمین هزینه درمان این قبیل بیماران و سایر مسائل مربوط، به موجب آیین‌نامه‌ای است که به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»
بدیهی است که در معرض خطر جانی بودن اشخاص، هم می‌تواند ناشی از حادثه رانندگی باشد یا حادثه‌ای دیگر از جمله بلایای طبیعی و در هر حالت این قانون مجری است.

در این راستا، چنانچه مسؤولان دولتی و کسانی که بر اساس وظیفه قانونی در انجام وظایف مذکور اهمال نمایند، به مجازات سنگین‌تری محکوم خواهند شد.
در این خصوص بند دوم ماده واحده قانون مذکور اشعار می‌دارد: «هرگاه کسانی که حسب وظیفه یا قانون مکلف‌اند به اشخاص آسیب‌دیده یا اشخاصی که در معرض خطر جانی قرار دارند کمک نمایند، از اقدام لازم و کمک به آنها خودداری کنند، به حبس حنجه‌ای از شش ماه تا سه سال محکوم خواهند شد.»

در این زمینه «دولت مکلف است در شهرها و راه‌ها به تناسب احتیاج، مراکز درمان فوری و وسایل انتقال مصدومین و بیماران که احتیاج به کمک فوری دارند، ایجاد و فراهم نماید.»^۱

گفته می‌شود که قانونگذار ما، در قانون مجازات اسلامی، افرادی را که در مناطق حادثه دیده از بلایای طبیعی و وقایعی مانند جنگ و تصادفات رانندگی مرتکب سرقت شوند؛ مستوجب کیفر دانسته است.

در این راستا بر اساس ماده ۶۵۸ قانون مجازات اسلامی «هرگاه سرقت در مناطق سیل، زلزله‌زده، جنگی، آتش‌سوزی یا در محل تصادف رانندگی صورت پذیرد و حائز شرایط حد نباشد مرتکب، به مجازات حبس از یک تا پنج سال و تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم خواهد شد.»

البته قانونگذار حالت ضرورت را که طبق قانون از عوامل موجهه جرم است، نیز در نظر گرفته و در ماده ۵۵ قانون مجازات اسلامی مقرر داشته است: «هر کس هنگام بروز خطر شدید از قبیل آتش‌سوزی، سیل و طوفان به منظور حفظ جان یا مال خود و یا دیگری مرتکب جرمی شود، مجازات نخواهد شد، مشروط بر اینکه خطر را عمداً ایجاد نکرده و عمل ارتكابی نیز با خطر موجود متناسب بوده و برای رفع آن ضرورت داشته باشد.»
البته این خطر شدید باید قریب‌الوقوع باشد و عکس‌العمل درباره خطری که قبلاً وجود

۱. بند ۳ ماده واحده خودداری از کمک به مصدومین و رفع مخاطرات جانی.

داشته یا در آینده امکان ایجاد آن هست، توجیه‌کننده جرم ارتكابی نخواهد بود. با توجه به ماده مذکور «حفظ جان یا مال» می‌تواند از جمله عوامل موجهه جرم باشد. به این ترتیب چنانچه رفع خطر پیش آمده نیاز به ارتكاب فعال مجرمانه نداشته باشد یا با روش‌های دیگر بتوان آن خطر را برطرف نمود، فعل ارتكابی مستوجب مجازات خواهد بود.

بخش سوم - بررسی و نظارت بر عملکرد نهادهای مسؤول در بلایای طبیعی کشور ایران با شرایط جغرافیایی و اقلیمی و نیز عدم رعایت نکات ایمنی در ساخت‌وسازها که متأسفانه سبب گردیده است بسیاری از رویدادهای طبیعت را به شکل بحران و فاجعه تجربه نماید، یکی از کشورهای آسیب‌پذیر در برابر بلایای طبیعی محسوب می‌شود که این مسأله ضرورت اتخاذ تدابیر لازم برای کاهش اثرات مخرب و زیانبار حوادث و نیز نظارت بر عملکرد نهادهای مسؤول در برابر این بلایا را دو چندان می‌کند. بدیهی است مدیریت و برنامه‌ریزی در این خصوص تنها از طریق یک یا چند نهاد و دستگاه اجرایی محدود امکان‌پذیر نبوده، بلکه جلب همکاری و مشارکت تمامی دستگاه‌های مسؤول در این خصوص را می‌طلبد.

در این راستا، برای دستیابی به نتیجه مطلوب، باید سیاست‌گذاری‌های شفاف در سطح برنامه‌ریزی‌های عمومی و کلی کشور مطرح و قوانین و مقررات لازم نیز در این زمینه وضع شود. بدیهی است باید ترتیبی اتخاذ شود تا وظایف دستگاه‌های مربوط به تفکیک مشخص شود و نیز نظارت کارآمد و مؤثری جهت انجام درست وظایف مربوط در این خصوص صورت گیرد.

گفتار یکم - عملکرد نهادهای مسؤول در حوادث و بلایای طبیعی

در واقع اگر خواسته باشیم که فهرستی از کلیه نهادها و دستگاه‌های مسؤول در حوادث طبیعی ارائه کنیم، شاید بتوان به نحوی از تمامی وزارتخانه‌ها و شمار بسیار زیادی از مؤسسات دولتی و نیز مؤسسات عمومی غیردولتی و حتی مؤسسات خصوصی نام برد که ذکر تمامی آنها قطعاً سبب اطالۀ کلام خواهد شد، لذا برای اجتناب از این امر در این گفتار به ذکر نهادهایی که نقش مهم‌تر و مؤثری در مقابله با این گونه حوادث دارند بسنده خواهیم کرد و به بررسی و ارزیابی وظایف و عملکرد آنها خواهیم پرداخت.

۱. ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور

به‌منظور سیاست‌گذاری کلی، برنامه‌ریزی ملی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران کشور،

ستادی با عنوان «ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور» تشکیل می‌گردد.^۱ اعضای این ستاد عبارت‌اند از: وزیر کشور، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزیر پست و تلگراف و تلفن، وزیر آموزش و پرورش، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزیر راه و شهرسازی، وزیر نیرو، وزیر جهاد کشاورزی، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر امور خارجه، وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رییس جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، رییس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، رییس ستاد کل نیروهای مسلح، رییس سازمان شهرداری‌های کشور، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و رییس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.^۲

بر اساس طرح مذکور در هنگام بروز بحران، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و نیروی نظامی و انتظامی موظف‌اند با رعایت سلسله مراتب فرماندهی بنا به اعلام رییس یا جانشین رییس ستاد، با کلیه امکانات و نیروی انسانی در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند. بدیهی است ستاد مذکور با اعضای کلیدی و مهم خود، وظایف و اختیارات بسیار مهمی را در زمینه سیاستگذاری، تصمیم‌گیری، نظارت و ارزیابی و ایجاد هماهنگی‌های لازم در هنگام بروز بلایای طبیعی بر عهده دارند.

بر اساس ماده ۷ طرح جامع امداد و نجات کشور، وظایف و اختیارات ستاد عبارت است از:

۱. سیاستگذاری و تعیین راهبردهای جامع در زمینه مدیریت بحران؛
۲. برنامه‌ریزی ملی جهت اجرای نظام مدیریت بحران؛
۳. سازماندهی برای استفاده از منابع موجود؛
۴. هماهنگ نمودن وظایف، اختیارات و صلاحیت‌های کلیه بخش‌ها، واحدها و تشکیلات دولتی و غیردولتی در امر مدیریت بحران؛
۵. سازماندهی و برنامه‌ریزی جهت استفاده از مشارکت‌های مردمی در خصوص بحران‌ها؛
۶. تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی، مقررات و مصوبات دولتی در ارتباط با مدیریت بحران، جهت ارائه به هیأت وزیران از طریق وزیر کشور؛
۷. ایجاد هماهنگی و مشارکت در تهیه برنامه‌های توسعه پایدار، بر اساس ملاحظات مدیریت بحران؛
۸. نظارت و ارزشیابی برنامه‌های مدیریت بحران در تشکیلات دولتی، غیردولتی و مشارکت‌های مردمی و ارائه راهکارهای مناسب جهت رفع نواقص و کاستی‌ها؛

۱. ماده ۵ طرح جامع امداد و نجات.

۲. ماده ۶ همان طرح.

۹. بررسی و تصویب پیشنهادهای کمیته‌های زیر مجموعه ستاد؛
 ۱۰. تصویب درخواست کمک‌های خارجی؛
 ۱۱. اعلام وضعیت بحران‌های ملی و استانی؛
 ۱۲. پی‌گیری و پیش‌بینی تأمین اعتبارات و امکانات مالی مورد نیاز مدیریت بحران کشور. گفته می‌شود که به‌منظور سیاستگذاری استانی و اجرای مصوبات ستاد در سطح استان‌ها و هماهنگی امور اجرایی و تصمیم‌گیری مناسب، ستادی با عنوان «ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه استان» و نیز جهت تحقق بخشیدن به سیاست‌های تعیین شده از طرف ستاد حوادث غیرمترقبه کشور و تصمیمات ستاد استان و اعمال مدیریت بحران در شهرستان‌ها «ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه شهرستان» تشکیل گردیده که این دو ستاد در سطح استان و شهرستان وظایف و اختیارات مشخصی را در راستای وظایف و اختیارات ستاد کشور بر عهده دارند.

همچنین در طرح جامع امداد و نجات، به‌منظور مدیریت و پی‌گیری مجموعه اقدامات آمادگی، «کمیته ملی آمادگی»، زیر نظر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور تشکیل می‌گردد که با همکاری سه گروه کمیته تخصصی عملیاتی، پیشگیری و مدیریت مخاطرات و آموزش، به امر مدیریت بحران در کشور خواهند پرداخت که در مجموع ۲۳ کمیته در این سه گروه کمیته‌های تخصصی با مسؤولیت وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف به انجام وظایف محوله مشغول هستند.

۱. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

بر اساس قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و در راستای تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی و جهت اجرای این قانون، وزارتخانه‌ای با عنوان وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل گردیده بود^۱ که علاوه بر وظایف بیمه‌ای و حمایتی، وظایف در حوزه امدادی نیز به این وزارتخانه سپرده شده بود که البته این امر در حوزه امداد در حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی، مستلزم ایجاد قابلیت‌های لازم و آمادگی کافی است.

در ماده ۵ قانون مذکور اهداف و وظایف حوزه امدادی به این شرح اعلام شده بود:

الف - آماده‌سازی و هماهنگی سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط برای ارائه فوری و کافی خدمات به آسیب دیدگان رویدادهای غیرمترقبه در جهت تأمین نیازهای اولیه آسیب دیدگان از حوادث طبیعی شامل تغذیه، پوشاک و سرپناه موقت در چارچوب طرح امداد و نجات کشور؛

۱. ماده ۱۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۸۳.

ب - پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای امور مربوط به بازسازی کوتاه مدت با همکاری سازمان‌های دولتی و غیردولتی و نهادهای مدنی.

گفتنی است که با ادغام سه وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی، با توجه به ماده واحده قانون تشکیل وزارت مذکور مصوب هشتم تیرماه ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی، وظایف و اختیاراتی که طبق قوانین بر عهده وزارتخانه‌های پیشین بود، به وزارت جدیدالتأسیس منتقل می‌گردد. بدیهی است یکی از مباحث بسیار اساسی در خصوص سوانح و حوادث غیرمترقبه، بحث امداد است و در این زمینه باید توجه ویژه‌ای به این امر صورت گیرد.

در این راستا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی باید در چارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور زمینه را برای تحقق اصول مربوط و بسط و توسعه پوشش‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی کشور فراهم نموده و هماهنگی لازم را در اجرای برنامه‌های نظام جامع تأمین اجتماعی ایجاد و سیاست‌ها و راهکارهای مناسب و جامع را در چارچوب سیاست‌های کلی نظام در پیش گیرد.

بی‌تردید گستردگی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به میزانی است که دولت‌ها به تنهایی از عهده آن برنمی‌آیند و مشارکت مردم و حضور نهادهای غیردولتی در این زمینه بسیار قابل توجه است و این مسأله می‌تواند نقش اساسی و مهمی در تأمین مطالبات مردم داشته باشد. همچنین حوادث ناشی از کار در شرایط عادی در سراسر دنیا هر ساله جان افراد زیادی را با خطرات گوناگون مواجه می‌سازد که این آمار در کشورهای صنعتی بدون تردید بالاتر است. بدیهی است در شرایط بحرانی و در هنگام وقوع بلایای طبیعی، در صورت عدم اطلاع مدیران و کارفرمایان، خطرات به مراتب بیشتری جان و سلامتی کارگران را تهدید می‌کند. برای مقابله با این وضعیت قبل از هر چیز آموزش و ایجاد ادبیات لازم در این زمینه کارساز است.

در این راستا وزارت کار و امور اجتماعی بر اساس طرح امداد و نجات موظف گردیده بود که در زمینه مسأله آموزشی مدیریت بحران، با ستاد از طریق راهکارهای زیر همکاری لازم را بنماید که به نظر این وظیفه نیز به وزارتخانه جدید منتقل می‌گردد:

الف - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در آموزش‌های فنی و حرفه‌ای؛
ب - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران به‌ویژه در زمینه آمادگی و مقابله در برابر زلزله و مواد شیمیایی محیط کار در دوره‌های بازآموزی و آموزش ضمن خدمت کارگران.^۱

۲. وزارت آموزش و پرورش

بر اساس بند یک از ماده ۳۳ طرح جامع امداد و نجات کشور، وزارت آموزش و پرورش موظف است در زمینه مسائل آموزشی مدیریت بحران با ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور و ستادهای تابع آن همکاری لازم را بنماید که این امر را از طریق فعالیت‌های زیر انجام می‌دهد:

الف - گنجاندن آموزش‌های مستقیم و غیرمستقیم آشنایی با بلایای طبیعی شایع ایران، ایمنی و مدیریت بحران در کتاب‌های درسی و انتشارات کمک آموزشی دوره‌های مختلف تحصیلی؛

ب - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در فعالیت‌های فوق برنامه؛

ج - برگزاری مانورهای سالانه در مدارس کشور با هماهنگی ستاد؛

د - تشکیل شوراهای ایمنی در مدارس کشور با هماهنگی ستاد برای ساماندهی آموزش همگانی دانش‌آموزان؛

ه - موظف نمودن واحد تألیف کتاب‌های درسی برای اجباری نمودن مطالعه مطالب مربوط به حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی در کتاب‌های درسی.

در این زمینه برای حفظ و ارتقای سطح سلامت جسمی و روانی دانش‌آموزان، کارکنان و حتی والدین، «دفتر پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و مواجهه با بلایای طبیعی وزارت آموزش و پرورش» تشکیل گردیده است که می‌تواند گامی مثبت جهت ارتقای وضعیت مقابله با بلایای طبیعی باشد.

۳. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

علاوه بر وزارت آموزش و پرورش، از جمله وزارتخانه‌های متولی امر مسائل آموزشی در این زمینه، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری است که موظف است از طریق موارد زیر و با همکاری ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور اقدامات لازم را در جهت کاهش آثار زیانبار این‌گونه حوادث اتخاذ نماید:

الف - موظف نمودن تمام دانشگاه‌های کشور برای آموزش همگانی مطالب مربوط به حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی در زمینه مراحل چهارگانه بحران یعنی پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی؛

ب - گنجاندن اصول ایمنی، مدیریت بحران و آشنایی با بلایای طبیعی شایع ایران در برنامه درسی رشته‌های مختلف؛

ج - ایجاد و تداوم دوره‌های دانشگاهی مربوط به شناخت مخاطرات، ایمنی و مدیریت بحران؛

د - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در نشریات دانشگاهی؛
 هـ - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در فعالیتهای فوق برنامه؛
 و - برگزاری مانورهای سالانه در دانشگاههای کشور با هماهنگی ستاد؛
 ز - ایجاد شرایط مناسب برای انتقال اطلاعات تخصصی تر درباره آمادگی در برابر بلایای طبیعی، بخصوص مقاومسازی ساختمانها (به ویژه برای دانشجویان رشته های مهندسی عمران، راه و ساختمان، شهرسازی).^۱

۴. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

این وزارتخانه نیز در راستای تصدی امر مدیریت بحران با ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور همکاری های لازم را از طریق موارد زیر اعمال می دارد:

الف - صدور خارج از نوبت مجوز به کتابها و نشریات مرتبط با امور ایمنی و مدیریت بحران؛

ب - حمایت از فیلمها، نمایشها، کتابها و نشریات مرتبط با امور ایمنی و مدیریت بحران؛

ج - گنجاندن موضوع ایمنی در جشنواره های فیلم، تئاتر و مراسم کتاب و نمایشگاه های ملی و بین المللی سال؛

د - اولویت دادن و گنجاندن موضوع ایمنی در سیاست های تبلیغی.^۲

این وزارتخانه همچنین مسئولیت کمیته آموزش رسانه های گروهی از مجموعه کمیته های تخصصی آموزش را بر عهده دارد.^۳

۵. جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران

جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران به عنوان بزرگترین سازمان غیردولتی کشور رسالت اصلی و مهم را در بحث امداد و نجات بر عهده دارد که برای اولین بار در سال ۱۳۰۱ هجری شمسی در ایران تأسیس شد.

جمعیت های هلال احمر و صلیب سرخ در سراسر دنیا موظفاند که بر اساس «اصول بنیادین هفت گانه»^۴ نهضت بین المللی صلیب سرخ و هلال احمر، به خدمت رسانی به افراد

۱. بند ۲ ماده ۳۳ طرح جامع امداد و نجات و کشور.

۲. بند ۳ ماده ۳۳ طرح امداد و نجات.

۳. بند ۴ ماده ۳۶ همان طرح.

آسیب دیده اقدام نماید. این اصول عبارت‌اند از:
 انسانیت،^۱ بی‌غرضی،^۲ بی‌طرفی،^۳ عدم وابستگی یا استقلال،^۴ خدمات داوطلبانه،^۵ یگانگی^۶
 و جهانشمولی.^۷
 هدف این نهاد آن است که با تکیه بر حفظ حیات و سلامتی انسان‌ها، به تضمین احترام
 برای همه ابنای بشر و جلوگیری از تحمیل رنج بر آنها بدون هیچ‌گونه تبعیضی از حیث
 ملیت، نژاد، جنس، عقاید مذهبی، طبقه و یا عقیده سیاسی همت گمارد.^۸
 در این خصوص کمیته تخصصی امداد و نجات از گروه کمیته‌های تخصصی عملیاتی،
 تحت مسؤلیت جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران بوده که با توجه به توانایی‌های
 جمعیت زیر نظر کمیته ملی آمادگی تشکیل شده است و فرماندهی و هدایت عملیات امداد
 و نجات را بر عهده دارد.^{۱۰}
 همچنین بر اساس ماده ۴۶ طرح، جذب، هدایت و توزیع اعانات و کمک‌های غیردولتی
 داخلی و خارجی اعم از اموال منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی بر عهده جمعیت است.

۶. سازمان شهرداری‌ها و دهیاریهای کشور

در اجرای مفاد ماده ۶۲ قانون شهرداری‌ها و تصویب‌نامه جلسه مورخ ۱۳۶۵/۵/۸ هیأت
 وزیران به منظور ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها و آموزش کارکنان شهرداری‌ها و
 همچنین هدایت و نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها و اجرای وظایفی که قانوناً در این
 رابطه به عهده وزارت کشور گذاشته شده است، سازمان شهرداری‌های کشور تشکیل
 می‌گردد.^{۱۱}

بدیهی است نقش شهرداری‌ها در مدیریت بحران بسیار حائز اهمیت است. با توجه
 به اینکه طبق قانون شهرداری‌ها، مسؤلیت امور شهری بر عهده شهرداری بوده و این
 نهاد متولی انجام اموری همچون آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، سیستم حمل‌ونقل شهری،

1. Humanity.
2. Impartiality.
3. Neutrality.
4. Independence.
5. Voluntary service.
6. Unity.
7. Universality.
8. www.ifrc.org.
9. www.icrc.org.

۱۰. بند یک ماده ۳۴ و ماده ۴۳ طرح.

۱۱. ماده یک اساسنامه سازمان شهرداری‌های کشور.

عمران شهری، مدیریت پسماند و دفع مواد زاید و غیره است که در شرایط عادی در جهت انجام این امور خدمات بی‌شماری را به شهروندان ارائه می‌کند، انتظار می‌رود که در شرایط بحرانی نیز نقش خود را به درستی و به‌طور کامل ایفا نماید.

گفته می‌شود که از بین ۲۳ کمیته ملی پیش‌بینی شده در طرح جامع امداد و نجات کشور، مسئولیت دو کمیته ایمنی آتش‌نشانی و مواد خطرناک و نیز کمیته آوار (پاکسازی معابر و فضاهای عمومی) و تدفین به شهرداری واگذار گردیده است.^۱

بر اساس ماده ۵۷ طرح جامع امداد و نجات کشور، سازمان شهرداری‌های کشور در چارچوب اهداف سازمانی در جهت پشتیبانی‌های مالی، فنی، اجرایی و مدیریتی از شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته و برای ارتقای توان مالی شهرداری‌ها در امر مقابله و بازسازی حوادث، صندوق بیمه حوادث را طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب شورای آن سازمان خواهد رسید، ایجاد می‌نماید.

بی‌تردید مدیریت شهری همواره باید درصدد بهبود روش‌های مدیریت و فناوری‌های موجود بوده که در این راستا طرح برنامه‌های کاهش آسیب‌پذیری در طرح‌های توسعه شهری برای کسانی که در معرض حوادث و بلایای طبیعی هستند، لازم و ضروری است.

۷. کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی

به موجب ماده واحده قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۵/۱۶، کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی به‌منظور مبادله اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راهکارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشکسالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزش‌های لایه زمین، نوسانات آب دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و امثال آن، به ریاست وزیر کشور و عضویت وزرا و مسؤولان سازمان‌ها و عضویت سازمان هواشناسی کشور، وزارت نیرو، وزارت کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد سازندگی، وزارت مسکن، شهرسازی، مؤسسه ژئوفیزیک، جمعیت هلال احمر، سازمان جنگل‌ها و مراتع، وزارت بازرگانی و هر وزارتخانه، مؤسسه، نهاد و نیروهای انتظامی و یا نظامی که ریاست این کمیته حسب ضرورت مصلحت بدانند، تشکیل می‌گردد.

کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی جهت انجام مطالعات و تحقیقات دامنه‌دار روی بلایای طبیعی کشور، تاریخچه آنها، پیش‌آگاهی و همچنین برای اعلام وضعیت اضطراری و نحوه مقابله یا جبران خسارات، کمیته‌های فرعی مورد نیاز تشکیل خواهد داد.

۱. ماده ۳۴ طرح امداد و نجات کشور.

در این راستا هیأت وزیران آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور را در تاریخ ۱۳۷۱/۴/۲۷ به تصویب رسانده که بر اساس آن کمیته مذکور از یک کمیته هماهنگی و نه کمیته فرعی تحقیقاتی تخصصی تشکیل می‌شود. کمیته هماهنگی با مسؤولیت وزارت کشور و مرکب از مسؤولان کمیته‌های نه‌گانه فوق می‌باشد.^۱

وظایف کلی و عمومی کمیته‌های فرعی، انجام مطالعات و کارهای تحقیقاتی در زمینه ارائه راه‌حل‌هایی است که منجر به جلوگیری از بروز حادثه طبیعی یا کاهش اثرات آن خواهد شد.^۲

۸. سازمان بهزیستی کشور

سازمان بهزیستی از جمله سازمان‌های مهم و کارآمد در خصوص حوادث طبیعی بوده که معمولاً بعد از هر حادثه طبیعی در مناطق آسیب دیده حضور به هم رسانده و با اقدامات و کمک‌های خود در صدد التیام آلام و مصیبت‌های مردم است. سازمان مذکور در زمینه گسترش خدمات توانبخشی، حمایتی، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و کمک به تأمین حداقل نیازهای اساسی افراد نیازمند اقدامات لازم را به عمل می‌آورد.

این سازمان با اهتمام به مؤلفه‌های زیر با ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور همکاری لازم را انجام می‌دهد:

الف - گسترش آموزش همگانی، در خصوص بحران‌ها در سطح مهدکودک‌ها و سایر مؤسسات تحت پوشش خود، با توجه به سطح فراگیری آنها؛

ب - گسترش آموزش‌های ضمن خدمت تخصصی مدیریت بحران برای کارکنان.^۳

۹. سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی

امروز نقشی مهمی که رسانه‌ها و وسایل ارتباط جمعی در مدیریت بحران در حوادث و بلاهای طبیعی ایفا می‌کنند، انکارناپذیر است. با توجه به آسیب‌پذیری کشور ما در برابر این‌گونه حوادث، هماهنگی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط مانند سازمان هلال احمر، ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور، استانداری‌ها، شهرداری‌ها و سایر نهادهایی که به نوعی در مسأله مدیریت بحران مسؤولیت دارند، بسیار حائز اهمیت است.

۱. ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی.

۲. ماده ۱۰ همان آیین‌نامه.

۳. بند ۷ ماده ۳۳ طرح.

بدیهی است بحران ناشی از حوادث طبیعی دارای ویژگی‌های منحصر به فرد خود است. داشتن اطلاعات لازم پیش از وقوع بحران، جهت الگوپذیری از تجربیات گذشته، آمادگی و هشدار برای جلوگیری از بروز و تشدید اوضاع بحرانی وقوع بحران جهت مقابله با وضعیت پیش آمده و اطلاع‌رسانی به مسؤولان مربوطه و مردم برای اتخاذ تصمیمات سریع، لازم و کارا و برنامه‌ریزی در زمینه شرایط اضطراری و پاسخگویی در خصوص بحث امداد و نجات و در نهایت پس از وقوع بحران، بازسازی، ترمیم و بهبود شرایط بحرانی حاضر، بسیار مهم و اساسی است.

بر اساس طرح جامع امداد و نجات کشور، سازمان صدا و سیما، از طریق:

«الف - ارائه آموزش‌های عمومی و تخصصی مدیریت بحران از طریق رادیو و تلویزیون؛

ب - گنجانیدن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در فیلم‌ها و نمایش‌ها؛

ج - گنجانیدن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در مسابقات؛

د - ارائه اخبار بحران‌ها و تحلیل آنها بر اساس اصول مدیریت بحران؛

ه - ارائه تجربیات جهانی مدیریت بحران توسط گزارش و فیلم.»^۱

همکاری‌های لازم را در امر مدیریت بحران، با ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور خواهد نمود.

همچنین این سازمان مسئولیت کمیته آموزش صدا و سیما از جمله کمیته‌های تخصصی آموزش را عهده‌دار است.

۱۰. نیروهای نظامی و انتظامی و بسیج

بحث استفاده از یک نیروی آموزش دیده با گستره جغرافیایی بسیار وسیع، در ایجاد امنیت و ایمنی در مناطق آسیب‌دیده از بلایای طبیعی و ساماندهی آن، از دیرباز مورد توجه همه کشورها و سیستم‌های حقوقی بوده است. با توجه به اینکه این مجموعه با عناوین ارتش، سپاه، نیروی انتظامی و نیروی مقاومت بسیج که خود از نیروهای زیرمجموعه سپاه بوده و نیرویی مردمی با قابلیت بسیار بالا در امر امدادرسانی و ارائه خدمات ضروری در مراحل مختلف بحران است و همچنین پراکندگی جغرافیایی نیروهای مذکور در سراسر کشور، سبب می‌گردد که در صورت وقوع بحران در هر نقطه‌ای از کشور، قادر به واکنش و اقدام سریع و کارآمد باشند.

بدیهی است گنجانیدن برنامه‌های آموزشی لازم در آموزش نیروهای نظامی، انتظامی، برای سرعت بخشیدن به امر مقابله با حوادث طبیعی، قطعاً در کاهش تلفات و خسارات ناشی از بلایای طبیعی مؤثرند.

۱. بند ۴ از ماده ۳۳ طرح جامع امداد و نجات کشور.

در این راستا بر اساس بند ۶ از ماده ۳۳ طرح جامع امداد و نجات کشور این نیروها موظف‌اند با توجه به موارد ذیل با ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور، در امر آموزش همکاری‌های لازم را بنمایند:

الف - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در آموزش نظامی سربازان و وظیفه؛

ب - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در آموزش نظامی درجه‌داران و افسران؛

ج - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در دوره‌های بازآموزی درجه‌داران و افسران.

در ادامه از جمله دیگر نهادها و سازمان‌های مسؤول در بلایای طبیعی می‌توان از وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور با مجموعه بسیار وسیع خود،^۱ وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نفت، وزارت نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان هواشناسی کشور و غیره نام برد که بدون تردید هر یک از این نهادها نقش مؤثری در بحث مدیریت بحران در کشور ایفا می‌کنند، اما ذکر و بررسی وظایف و عملکرد هر یک از آنها قطعاً سبب اطاله کلام خواهد گردید.

گفتار دوم - نظارت بر عملکرد نهادهای مسؤول

نظارت حصول اطمینان از انجام درست امور و کارها، شناسایی مشکلات و حل آن در مراحل آغازین و نیز شناسایی فرصت‌های جدید و استفاده بهینه از آنهاست.

بحث نظارت از جمله موضوع‌های بسیار مهمی است که سبب تشخیص به موقع ناتوانی و سهل‌انگاری نهادها و مقامات مسؤول و انجام اقدامات اصلاحی یا تغییرات مثبت در دستگاه‌های مربوطه می‌گردد. بدیهی است پیچیدگی وظایف این نهادها و انتظارات شهروندان در ارائه خدمات لازم، نیاز به کنترل و نظارت را امری اجتناب‌ناپذیر ساخته است. نظارت و ارزیابی مشخص می‌کند که اقدامات و فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادها تا چه میزان در جهت اهداف و مطابق با موازین، پیش رفته است.

گفته می‌شود که در یک نظام حقوقی شایسته، علاوه بر نظارت مجموعه حاکمیتی کشور، بسیار پسندیده و بجاست که خود مردم عهده‌دار امر نظارت بر سازمان‌ها و دستگاه‌های مسؤول باشند.

۱. سازمان شهرداری‌ها به عنوان یکی از سازمان‌های زیر مجموعه این وزارتخانه است.

۱. نظارت از طریق مجلس

در نظام حقوقی ایران به‌عنوان یک نظام نیمه پارلمانی قوه مقننه با استفاده از سازوکارهای نظارتی خاص خود می‌تواند اعمال و رفتار نهادها و دستگاه‌های مختلف را تحت مراقبت قرار داده و از این طریق امنیت، آسایش و آزادی مردم را به میزان زیادی تأمین و تضمین نماید.

در خصوص نظارت مجلس بر عملکرد نهادهای مسؤول در حوادث و بلایای طبیعی با توجه به تنوع این نهادها، نظارت‌ها متفاوت است. بدیهی است در مورد وزارتخانه‌های مسؤول، مجلس از چند طریق می‌تواند به این وظیفه خود عمل نماید که از جمله آن می‌توان به بحث رأی اعتماد به وزیران و هیأت وزیران در بدو شکل‌گیری هیأت دولت اشاره نمود که در نظارت بر تشکیل دولت، قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس مقررات خاصی را مطرح کرده‌اند. در رأی اعتماد، معمولاً نمایندگان مجلس صلاحیت‌های عملی و علمی، تجربی و غیره را ملاک قرار می‌دهند و وزیری که دارای شایستگی لازم در خصوص انجام وظایف محوله‌اش باشد، رأی اعتماد نمایندگان را خواهد آورد. در این راستا، چنانچه وزیری نتواند پاسخگوی صلاحیت‌های مربوط به خود باشد و زمینه نارضایتی نمایندگان را در اجرای سیاست‌های دولت فراهم کند، از طرف نمایندگان مجلس مورد استیضاح قرار می‌گیرد که البته وی می‌تواند در مجلس حاضر شده و به ایرادهای وارده پاسخ دهد و پس از آن موضوع رأی اعتماد مجلس تعیین‌کننده تکلیف وزیر در ادامه کار با دولت یا قطع همکاری با آن است.

همچنین از دیگر ابتکارات نمایندگان در کسب اطلاع از طرز کار و انجام وظیفه وزارتخانه‌ها بحث تذکر و پرسش از وزراست که در صورت عدم اقناع نمایندگان از ارائه پاسخ مستدل و قانع‌کننده، می‌تواند مقدمه‌ای بر اعمال نظارت‌های شدیدتر از جمله استیضاح باشد.

از دیگر ابزارهای نظارت مجلس بر وزارتخانه‌ها و نهادها و دستگاه‌های عمومی، شکایت از طرز کار آنها به مجلس است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر گردیده است: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی بدهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه به قوه قضاییه مربوط است، رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.»^۱

بدیهی است چنانچه وزارتخانه‌ها و نهادهای عمومی زیر مجموعه قوای دیگر که دارای

۱. اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

مسئولیت در امر مقابله با حوادث و بلایای طبیعی در کشورند، از انجام وظایف محوله کوتاهی ورزند، این موضوع قابل بررسی در کمیسیون اصل نود است.

هر چند نظر مجلس در این زمینه، فقط تشخیص موضوع «تخلف یا عدم تخلف» است نه صدور حکم، چراکه طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات از جمله وظایف قوه قضاییه می‌باشد،^۱ اما بر اساس تبصره ماده ۵ قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی «کمیسیون پس از بررسی لازم و احراز تخلف، از دادگاه صالح تقاضای رسیدگی قضایی خارج از نوبت را می‌نماید. دادگاه مکلف است پس از صدور حکم، نتیجه را به کمیسیون اطلاع دهد.»

علاوه بر نظارت نمایندگان مجلس بر قوای سه‌گانه و دستگاه‌های عمومی، این نهاد از حق منحصر به فردی برخوردار است که از آن با عنوان تحقیق و تفحص در مجموعه نظارت‌های مجلس یاد می‌شود. بر اساس اصل ۷۶ قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی، حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.»

به این ترتیب مجلس از آن جهت که مظهر اراده عموم مردم و مبین خواسته‌های آنهاست، باید به نمایندگی از سوی مردم بتواند از طریق تحقیق و تفحص، مراقبت‌های لازم و کافی را نسبت به همه مقامات و نهادهای حکومتی، بدین خاطر که با حقوق و آزادی‌های مردم سروکار دارند، به عمل آورد تا به این وسیله از انحراف اعمال حکومتی جلوگیری شود.^۲ قانون اساسی در این خصوص اختیار بسیار وسیعی را برای مجلس قائل شده و با ذکر عبارت «تمام امور» در مفهوم مادی، همه مسائل داخلی و بین‌المللی و در مفهوم سازمانی، تمام سازمان‌ها و مقامات، مشمول اصل نظارت فوق می‌شود.^۳

در این زمینه می‌توان ادعان داشت که نظارت مذکور می‌تواند شامل حال تمامی نهادهای مسؤول در حوادث و بلایای طبیعی شود و چنانچه هر یک از این نهادها و دستگاه‌ها در انجام وظایف و اختیارات مربوط به خود مرتکب تخلف گردند، این امر از طریق هیأت ریسه مجلس به محاکم صالح معرفی و دستگاه قضایی موظف به رسیدگی خواهد بود.

به این ترتیب، مراتب نظارت مجلس شورای اسلامی بر نهادهای مسؤول در این زمینه که متشکل از نمایندگان اقشار مختلف مردم به‌عنوان دارندگان اصلی قدرت سیاسی در جامعه است، بسیار حائز اهمیت است.

۱. هاشمی، پیشین، ۱۶۸.

۲. همان، ۱۷۲.

۳. همان.

۲. نظارت توسط مردم

علاوه بر نهاد نظارتی مؤثر و کارآمدی به نام مجلس که از نظر قانون، موظف است بر چگونگی ارائه خدمات اجتماعی و امدادرسانی در خصوص وقوع حوادث و بلایای طبیعی از طرف نهادهای مسؤوّل بخصوص وزارتخانه‌های مربوط، نظارت داشته باشد، شهروندان و مردم عادی نیز در صورت مشاهده سهل‌انگاری و بی‌توجهی نهادهای مسؤوّل، می‌توانند به شکایت از آنها اقدام کنند. اما آنچه قابل توجه است، اینکه افراد ممکن است به تنهایی توانایی و قدرت لازم برای پی‌گیری مطالبات و خواسته‌های خود را نداشته باشند و در عمل نیز سازوکارهای پیچیده اداری، آنها را از رسیدن به مقصود و هدف خود بازدارد. بنابراین چاره کار توسل به نهادهای واسطه و هیأت‌های میانه بین دولت و مردم است که از آن جمله می‌توان به نهادهای حقوق بشری و همچنین سازمان‌های غیردولتی اشاره کرد. نهادها و تشکیلات حقوق بشر، نقش مهمی را برای ترویج و حمایت از حقوق افراد در جامعه ایفا می‌کنند. نقش و دامنه فعالیت این نهادها در زمینه ارتقای حقوق انسان‌ها و دسترسی هر چه بیشتر به عدالت، در جوامع مختلف رو به گسترش است. وظیفه اصلی آنها تضمین احترام کامل برای کرامت و شرافت انسانی، البته با تکیه بر اصل بی‌طرفی و نیز غیر گزینشی بودن در کاربرد معیارهای انسانی است. بنابراین می‌توانند به نمایندگی از سوی مردم نقش بسزایی در امر نظارت بر دولت‌ها داشته باشند.

سازمان‌های غیردولتی نیز به‌عنوان میانجی و واسطه، برقرارکننده ارتباط بین مردم و دولت به‌شمار می‌روند و اهرم فشاری جهت افزایش مسؤولیت‌پذیری سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی هستند و بر اقدامات و فعالیت‌های آنها از جانب مردم نظارت دارند. این سازمان‌ها چون وابسته به ساختار حکومت نیستند و در تصمیم‌گیری‌های آنها ذی‌نفع نیستند، می‌توانند ارزیابی و نظارت بی‌طرفانه و بی‌غرضی از اقدامات و فعالیت دولت‌ها به عمل آورند.

نهادهای حقوق بشری و سازمان‌های غیردولتی، در بسیج نیرو و امکانات برای کمک‌رسانی به افراد آسیب دیده از حوادث و بلایای طبیعی نقش مهمی را ایفا می‌کنند. آنان فعالیت‌هایشان را با رویکردهای مختلفی دنبال می‌کنند که از جمله می‌توان به تلاش آنها در جهت اصلاح قوانین و مقررات و وارد کردن قواعد حقوق بشری در قوانین داخلی با رویکرد تقنینی، تلاش در جهت رفع موانع موجود در راه اجرای صحیح قواعد و نیز جلوگیری از اجرای نادرست قواعد حقوقی با رویکرد اجرایی و فرهنگ‌سازی و اصلاح الگوهای رفتاری جامعه از طریق آموزش و سایر فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی با رویکرد اجتماعی اشاره کرد.^۱

۱. برای مطالعه بیشتر نک:

سازمان‌های غیردولتی بستر مناسبی برای جلب اعتماد افراد جامعه محسوب می‌شوند که شهروندان از طریق آنها در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت دارند و نیازها و خواسته‌ها و انتظارات خود را مطرح می‌کنند. بنابراین قادرند نقش نظارتی بسیار مهمی بر مجموعه دولت و سازمان‌های حکومتی، از طریق انتقاد از رویه‌ها و سیاست‌ها و اقدامات دولت و سازمان‌ها و کمک به اصلاح آنها داشته باشند.

خوشبختانه در کشور ما قانون سازمان‌های مردم‌نهاد یا NGOها در شرف تصویب است. بی‌تردید با تصویب قانون جامع در این خصوص، این سازمان‌ها از جایگاه قانونی، شایسته و مناسب جهت مشارکت‌های مردمی برخوردار می‌شود و این امر سبب نهادینه شدن فرهنگ مشارکت و همچنین توجه بیشتر مسؤولان بر ضرورت فعالیت این سازمان‌ها می‌گردد.

نتیجه‌گیری

امروزه یکی از عوامل در برهم زدن توسعه پایدار در جوامع مختلف، حوادث و بلایای طبیعی است. قرن‌هاست که بشر برای رویارویی و غلبه بر نیروهای مخرب طبیعت، تلاش و کوشش وافر نمود، اما با این همه میزان خسارات و خرابی‌های ناشی از بلایای طبیعی در سراسر کشورهای دنیا اعم از پیشرفته و در حال توسعه بالا بوده، اما در کشورهای جهان سوم به دلیل کثرت جمعیت و وجود ساخت‌وسازهای متعدد و غیرایمن در مناطق حادثه‌خیز و نیز به دلیل عدم مطالعه و برنامه‌ریزی و عدم آمادگی و مقابله مناسب با آن، بیشتر تحت‌تأثیر پیامدهای زاینبار بلایا بوده و تلفات و خسارات سنگینی بر مردم و دارایی‌های آنها وارد شده که در بسیاری از موارد، غیرقابل جبران هستند.

مسئولیت حقوقی دولت در بلایای طبیعی موضوعی است دارای ابهام و غیرشفاف هم نزد مردم و هم برای مسؤولان. مسئولیت و پاسخگویی به مفهوم توضیح، توجیه و حساب پس دادن نسبت به اعمال، تصمیمات و اقدامات یک فرد یا مقام اعم از اشخاص حقوقی حقوق عمومی یا اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، در مقابل مقامات یا اشخاص حقوقی دیگر است که با آثار و نتایج حقوقی، سیاسی، مالی، اداری همراه بوده، به نحوی که شخص مسؤول باید پذیرای آثار و نتایج اعمال و تصمیمات خود باشد.

متأسفانه به علت فقدان اطلاعات و ناآگاهی، هنوز برای مردم، شهروندان و حتی مقامات قابل تصور نیست که می‌توان دولت را بر مبنای قوانین و مقررات داخلی و نیز اسناد بین‌المللی، به دلیل کوتاهی و سهل‌انگاری در انجام مسئولیت‌ها و وظایف مربوط مورد بازخواست قرار داد. از جمله مؤلفه‌های دولت‌های مدرن در عصر جدید، شفافیت، مسؤول

بودن و پاسخگویی آنهاست. حتی در برخی مواقع از این نیز می‌توان فراتر رفت و در خصوص مسئولیت دولت و مقامات علاوه بر قوانین و مقررات موجود، در برخی موارد «منشورهای شهروندی»^۱ را مبنای پاسخگویی آنها قرار داد.

یکی از بحث‌های جالب در حقوق عمومی، مسأله ماهیت حقوقی منشورهای شهروندی است. منشورهای شهروندی مشتمل بر بیانیه‌های خود سازمان یا مقامات دولتی است که به‌طور داوطلبانه در ارتباط با نوع خدمات و کالاهای عمومی، توزیع منصفانه و عادلانه مشاغل و فرصت‌ها، مجوزها و کمک‌های دولتی و حتی مشارکت‌های مردمی برای ارزیابی ارائه کالای و خدمات بخش عمومی و دولتی، سازوکارهایی را مشخص می‌کند.^۲

به عبارت دیگر خود سازمان‌ها و نهادهای مربوطه، داوطلبانه می‌پذیرند که چنانچه در قبال اعمال و رفتار یا ترک آنها، خسارتی به شهروندان وارد شود، خسارت جبران شود. در خصوص ماهیت حقوقی این منشورها، برخی آنها را نوعی قرارداد ضمنی می‌دانند که طرفین را به پذیرش مسئولیت ناشی از آن مجاب می‌کند، بنابر نظر دیگر، این منشورها حقوق و تکالیفی هستند که از طریق آیین‌نامه‌های دولتی ایجاد می‌شوند، دیدگاه دیگر در توجیه ماهیت حقوقی آن، بحث «انتظارات مشروع»^۳ است. بدین معنا که با صدور منشور شهروندی، نوعی ترتیبات جدید ایجاد می‌شود و این امر در مخاطبین ایجاد انتظار مشروع می‌کند.^۴

در دولت‌های مدرن باید برای مسئولیت حقوقی دولت و مسئولیت مدنی شهروندان به‌دنبال مبانی متفاوتی بود، بدین معنا که اگر در نتیجه عمل کارکنان دولت یا نهادهای عمومی یا سهل‌انگاری، بی‌مبادلاتی و یا ترک فعل آنها خسارتی به‌بار آید، در فرضی که تقصیری هم صورت نگرفته باشد، دولت موظف به جبران خسارت باشد و به عبارتی هزینه آن را در بین تمام شهروندان تقسیم نماید.^۵

در حال حاضر بیشترین ضرورت و لزوم جهت جایگزینی سیستم‌های جدید به جای مسئولیت مدنی در زمینه خسارات غیرقابل اجتناب و اتفاقی مانند خسارات ناشی از وقوع بلایای طبیعی است. به نظر می‌رسد در خصوص این نوع از خسارات گریزی جز متوسل شدن به حقوق عمومی و عدالت توزیعی نخواهیم داشت.

1. Citizens Charters.

۲. محمدحسین زارعی، «مسئولیت دولت» (تقریرات دوره حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، سال تحصیلی ۱۳۸۴).

3. Legitimate Expectations.

۴. زارعی، همان.

4. See: Cohen, David, (1993), "Tort law and the Crown: Administrative Compensation and the Modern State", captus University publications.

درواقع برای جبران خسارات ناشی از عوامل طبیعی، باید بر مبنای همبستگی اجتماعی عمل کرد و با استفاده از پژوهش‌های اقتصادی، علمی، فنی و اجتماعی درصدد کاهش آن برآمد.^۱

علاوه بر این در بحث مسؤولیت مدنی به نظر باید اوضاع اقتصادی و اجتماعی طرفین را نیز در تعیین حوزه و قلمرو حقوق و تکالیف آنها در برابر یکدیگر لحاظ کرد.

به دیگر سخن اندیشه یکسان بودن مسؤولیت مدنی برای همه در هر شرایطی را که مبتنی بر عدالت صوری است کنار گذاشته و در مواردی در حل و فصل دعوی از انصاف کمک گرفت. به‌ویژه لازم است در رابطه بین نیازمند و ثروتمند با اختصاص ضرر به طرف ثروتمند، هدف اجتماعی باز توزیع ثروت را دنبال کرد.^۲

تخصیص هزینه‌ها و ضرر به اشخاص دارای قدرت اقتصادی از جمله دولت که قطعاً دولت به‌عنوان یک شخص حقوقی ثروتمند محسوب می‌شود با مبنای عدالت توزیعی سازگار است.

علاوه بر این، این موضوع بر مبنای یکی از دیدگاه‌های معروف در علم اقتصاد، با عنوان نظریه «مطلوبیت نهایی پول»^۳ نیز همخوانی دارد. این نظریه که نخستین بار در سال ۱۸۶۲ از طرف «ویلیام جونز»^۴ به صورت خلاصه مقاله مطرح شد، مقرر می‌داشت که یک ریال یا یک دلار برای انسانی فقیر بیشتر از انسانی ثروتمند ارزش دارد. جونز مطلوبیت را امری نسبی و تابع شرایط گوناگون و در ارتباط با کالاها و خدمات مختلف می‌دانست. از جمله شرایطی که به نظر وی بر مطلوبیت مؤثر بودند، عدم اطمینان نسبت به حوادث آینده است.^۵ وی معتقد بود که با انتقال درآمد از ثروتمند به فقیر، مطلوبیت کل افزایش می‌یابد. جونز این نتیجه را با کمک فرض نزولی بودن مطلوبیت نهایی درآمد، نشان داد.^۶ بر این نکته تأکید می‌شود که از نظر اصولی تفاوتی بین خساراتی ناشی از عوامل انسانی و خساراتی ناشی از بلایای طبیعی وجود ندارد و در هر مورد شهروندان و افراد آسیب دیده باید به نحو مقتضی و مناسب در مقابل هر نوع خسارتی حمایت شوند که این امر در درجه اول وظیفه دولت است.

در این زمینه به کارگیری الگوی جامع مدیریت بحران و دیگر ابزارهای اطلاعاتی بسیار

۱. بادینی، پیشین، ۶۱۶

۲. همان، ۶۱۹

3. Marignal Utility of money.

4. William Stanley Jevons (1835-1882).

۵. بدالله دادگر، تاریخ تحولات اندیشه اقتصادی (تهران: انتشارات دانشگاه مفید، ۱۳۸۳)، ۳۷۰-۳۶۷.

۶. همان.

قابل توجه است. در شرایط بحرانی انطباق و توازن بین نیازهای جامعه از یک سو و منابع موجود از سوی دیگر از بین می‌رود که این امر می‌تواند نتیجه وقوع هر حادثه غیرعادی و پیش‌بینی نشده طبیعی و غیرطبیعی باشد. در این شرایط می‌توان با افزایش منابع و امکانات و کاهش نیازهای افراد آسیب دیده، البته در کنار مدیریت کارآمد و مناسب بحران به نتایج مطلوبی دست یافت.

منابع فارسی

۱. آشوری، محمد. عدالت کیفری. تهران: گنج دانش، ۱۳۷۶.
۲. السان، مصطفی. «مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی». مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۶ (۱۳۸۸).
۳. امامی، سیدحسن. حقوق مدنی. تهران: اسلامیه، ۱۳۷۰.
۴. امیر ارجمند، اردشیر. «بررسی وضعیت اضطراری»، (جزوه درسی دوره ی حقوق عمومی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲-۱۳۸۳).
۵. بادینی، حسن. فلسفه مسئولیت مدنی. تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴.
۶. باریکلو، علی‌رضا. مسئولیت مدنی، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۵.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر. ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش، چاپ شانزدهم، ۱۳۸۵.
۸. حر عاملی، محمدبن حسن. وسائل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعه. ج ۱۹، بیروت.
۹. شهید اول، القواعد و الفوائد. ج ۲.
۱۰. شهید اول. لمعه و مشقیه. ترجمه سیدعباس حسینی نیک و ابوالفضل احمدزاده تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۸۷.
۱۱. صدری، سیدمحمد. دادرسی در ترجمه لمعه. متون فقه ۴، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۸۸.
۱۲. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری. تهران: سمت، چاپ هفتم، ۱۳۸۱.
۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی. قواعد فقه، بخش حقوق جزا. تهران: سمت، ۱۳۸۷.
۱۴. قاری سیدفاطمی، سیدمحمد. حقوق بشر در جهان معاصر. دفتر دوم، تهران: شهردانش، ۱۳۸۸.
۱۵. کاتوزیان، ناصر. دوره مقدماتی حقوق مدنی. تهران: به‌نشر، ۱۳۷۷.
۱۶. کاتوزیان، ناصر. ضمان قهری - مسئولیت‌پذیری. تهران: کتابفروشی دهخدا، ۱۳۶۲.
۱۷. کلی، جان. تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب. ترجمه محمد راسخ. تهران: طرح نو، ۱۳۸۲.
۱۸. محقق داماد، سیدمصطفی. قواعد فقه (بخش جزایی). مرکز نشر علوم اسلامی، چاپ دوم، ۱۳۸۰.
۱۹. موسی کاظمی، سیدجمال. «بررسی تطبیقی روش‌های جبران خسارت ناشی از حوادث طبیعی در ایران و جهان»، مجله صنعت بیمه، ۶۵ (۱۳۸۱).
۲۰. واربرتون، نایجل. آثار کلاسیک فلسفه. ترجمه مسعودعلیا. تهران: ققنوس، ۱۳۸۲.
۲۱. وینسنت، اندرو. نظریه‌های دولت. ترجمه حسین بشیریه. تهران: نشر نی، ۱۳۸۱.
۲۲. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. ج ۲. تهران: نشر میزان، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۶.

منابع انگلیسی

1. Binder, Denis, (1996), "Act of God? or Act of Man?" Review of Litigation. Vol. 15, No 1.
2. Brown, W. J. (1989). "GCSE Law", Sweet & Maxwell, London.
3. Edwards, L. L., Edwards, J. S. & Wells, P. K. "Tort law".
4. Fraley, Jill M. (2010), "Act of God", 27 *pace Env'tl. l. Rev.* 669.
5. Hofeld, W. (1913), "Fundamental legal Conception As Applied in Judicial Reasoning", 26 *yale law Journal*.
6. Landis Michele L. "Fat, Responsibility, and Natural Disaster Relief: Narrating the American Welfare State" *Law Society Review*, Vol. 33, No 2, Blackwell.
7. Sommer, Joseph H. (1988) "Transformative Torts", *Yale Law Journal*, Vol. 97.
8. "Theories of Tort law", *Stanford encyclopedia of philosophy & First published sep. 22, (2003), substantive revision Aug. 2.6, (2010).*

Legal Responsibility of the State in Natural Disasters

Zohreh Rahmani (Ph.D.)

In our country, discussing about responsibility of the state is one of the new subjects. In the past belief was that the state have immunity and cannot be reprimanded for their acts. But gradually by emergence of constitutional states and the principles of liberalism and human rights, the responsibility of the states was considered as a basis of accountability of the state, in return to the damages of the citizens.

A natural disaster is a suddenly and unexpected event that causes damages on people s life. In this field because of unawareness of individuals, responsibility and accountability of the state is no longer imaginable in relation to their failure and negligence. According to the internal laws and rules and international documents all the states should provide the minimum standards of the life and right to product life when a natural disaster takes place.

Keywords: Responsibility of the state, accountability, natural disasters, emergency

Journal of LEGAL RESEARCH

VOL. XIII, No. 1

2014-1

- **HUMAN RIGHTS TRAINING FOR BANISHING VIOLENCE**
Reza Estami & Abbas Behroozkhan
- **THE CHALLENGES OF WTO GLOBAL GOVERNANCE ON OIL**
Mohammad Aghaei
- **ENGINEERING HUMAN SPERM CELLS IN THE TRIANGLE OF COMMON HEALTH, DEVELOPMENT AND IDENTITY RIGHTS**
Fatemeh Toof
- **THE LAUNCHING STATE OF SPACE OBJECTS AND EFFECT OF SEALAUNCH PROJECT ON DEVELOPMENT OF ITS CONCEPT**
Homa Khalvandi - Seyed Hadi Mahmoudi
- **REFERENCE OF SOCIAL SECURITY ORGANIZATION TO RESPONSIBLE EMPLOYER IN INJURING TO INSURED EMPLOYEE**
Mehmood Saber - Nasrin Tabatabaie Hesari
- **LEGAL RESPONSIBILITY OF THE STATE IN NATURAL DISASTERS**
Zohreh Rahmani
- **CONVENTION AGAINST TORTURE: THE PROSPECT OF THE REPARATION FOR VICTIMS OF EXTRATERRITORIAL VIOLATIONS**
Niloufar Nazaryani
- **SUBSTANTIVE REQUIREMENT OF INNOVATIVE STEP IN THE MIRROR OF ACTS AND RULES: A STANDARD FOR IRAN'S LEGISLATION**
Hamid Najafi & Mahsa Madani
- **IRAN AND THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE UNIFICATION OF PRIVATE LAW (UNIDROIT): LOOKING TO THE FUTURE**
Kocooth Jafari
- **INTERVIEW**
With Mr. Jose Angelo Estrella Fiala, Secretary General of UNIDROIT



S. D. I. L.

The S.D. Institute of Law
Research & Study