

الزامات بازنگری در مسئولیت مدنی خسارات حوادث غیر مترقبه طبیعی به شهروندان در ایران (رویکردی مبتنی بر حقوق شهروندی و حکمروایی خوب بحران)

بهمن مرادیفرا^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۳/۲۰

حسین شیخ الملوک^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۵/۲۵

فرامرز باقراآبادی^۳

چکیده

بی‌توجهی به برنامه‌ریزی و طراحی یک شهرک مسکونی بر روی گسل پرخطر توسط دولت یا بخش خصوصی را نمی‌توان تخلف ندانست و ضرر و زیان ناشی از زلزله در چنین شهرکی را نمی‌توان حادثه‌ای غیر مترقبه تلقی کرد. از آنجایی که با وجود ترقی علم و دانش امکان وقوع خیلی از حوادث غیر مترقبه نظیر سیل و زلزله با استفاده از روش‌های علمی مقدور است لذا نمی‌توان آنها را غیر مترقبه دانست و لازم است هم دولت و هم بخش خصوص قصور خود را در قبال چنین حوادثی بپذیرند. این پژوهش از نوع تحقیقات کاربردی - توسعه‌ای بوده و در انجام آن از روش تحقیق کیفی - کمی استفاده شده است. با توجه به فلسفه موضوع، برای انجام این تحقیق از مدل دلفی فازی استفاده شده و نتایج حاصل از پرسشنامه‌های تکمیل شده توسط نرم‌افزار SPSS مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که پیش‌بینی امکان خسارات ناشی از وقوع بسیاری از حوادث غیر مترقبه نظیر سیل و زلزله با پیشرفت‌های علمی امروزی قابل تشخیص است و در صورت کوتاهی و قصور بخش دولتی و یا خصوصی باید خسارات ناشی از آن به شهروندان پرداخت شود. بنابراین حکمروایی بحران به عنوان نظریه‌ای مناسب می‌تواند در جبران خسارت حوادث غیر مترقبه توسط دولت یا اشخاص، نظریه‌ای کارا و جامع به شمار آید. توجه به این مورد می‌تواند در حکمروایی خوب بحران و رضایت شهروندی بسیار مؤثر واقع شود.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، حکمروایی بحران، حقوق شهروندی، حکمروایی شهری.

^۱ . دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران. bmoradifar30@gmail.com

^۲ . استادیار گروه حقوق، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران (نویسنده مسئول). shaykh@yahoo.com

^۳ . استادیار گروه حقوق، دانشگاه رازی، کرمانشاه، ایران. fa.bagherabadi@gmail.com

ایران کشوری است که در آن حوادث غیر مترقبه طبیعی زیادی در طول تاریخ اتفاق افتاده است. حوادثی مختلف که بر اثر آنها شهروندان قسمت عظیمی از داشته‌ها و دارایی خود را از دست داده‌اند. حقوق شهروندی و حکمرانی خوب بحران ایجاب می‌کنند تا از ضرر و زیان به شهروندان جلوگیری شود. همانطور که زحمتکش و دیگران (۱۴۰۰) بیان داشته‌اند؛ بلایای طبیعی همواره به عنوان پدیده‌ای طبیعی در طول حیات کره زمین وجود داشته و خواهند داشت. امروزه به موازات افزایش سریع کانونهای زیستی و رشد بی‌رویه جمعیت شهری تعداد قربانیان ناشی از بلایای طبیعی نیز در حال افزایش است. بلایا و مخاطرات طبیعی، از گذشته تاکنون، مخرب‌ترین عامل آسیب رسان به انسان، جامعه و زیستگاه او شناخته شده‌اند. وقوع بلایای طبیعی نظیر: زلزله، سیل، طوفان و ... در اغلب موارد تأثیرات مخربی بر سکونتگاههای انسانی باقی گذاشته و تلفات سنگینی بر ساکنان آن وارد کرده است. از جمله تهدیدهای بالقوه‌ای که همواره افراد یک جامعه و دولت‌ها را مورد هدف قرار داده وقوع حوادث و بلایای طبیعی است.

در این بین دولت به عنوان نهاد مسئول، می‌بایست با عملکرد مثبت و سریع و اقناع نمودن جامعه متضرر، ضررهای مالی ناشی از این مخاطرات را به حداقل برساند. به بیان دیگر دولت با توجه به نقش و جایگاه حاکمیتی خود، می‌تواند از عهده این مهم بر آید، زیرا تبیین مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارات مخاطرات طبیعی می‌باشد.

به طور کلی هر گاه سخن از مسئولیت مدنی دولت به میان می‌آید آنرا مترادف با ضمان می‌آورند که گاهی این مسئولیت قهری است یعنی اراده طرفین در آن نقشی ندارد و بدون رضایت متعهد و به حکم قانون به‌ویژه تحمیل می‌گردد مانند ضمان ناشی از اتلاف؛ که در این حالت مسئولیت بر مبنای تخلف از انجام قرارداد یا عهد شکنی و یا ضمان ناشی از عقد نیست بلکه مسئولیت بسبب وقوع حادثه‌ای است که غیر قابل پیش‌بینی بوده و نمی‌توان این حادثه را بر کسی منتسب نمود و او را محکوم به جبران خسارت نمود اما آیا دولت‌ها بعنوان حاکمیت در جلوگیری از ورود خسارت، مسئولیتی خواهند داشت؟ اگر مسئولیت دارند معیارهای سنجش و انتساب حادثه‌ای که علت و سبب آن به حاکمیت منتسب نیست به چه نحو خواهد بود؟ آیا دولت مسئولیت مدنی در صورت بروز بلایای طبیعی در قبال مردم دارد یا خیر؟

مسئولیت مدنی به معنی اخص آن، به ضرر و زیان‌هایی اطلاق می‌شود که خارج از قراردادی که بین طرفین است، به کسی وارد شود. مسئولیت مدنی نوعی ضمان قهری است. برخلاف گذشته که معتقد به مصونیت دولت نسبت به ضررها و خسارات وارده از طرف او به دیگران بودند، امروزه مسئولیت مدنی دولت امری پذیرفته شده است.

مسئولیت‌پذیر کردن دولت در حوادث و الزام به پرداخت خسارت از طرف دولت، موضوع مهمی است که این احتمال را هم افزایش می‌دهد تا سامانه مدیریت بحران کشور، با تقویت ساختارها و سازوکارهای ذیربط و نیز تعریف و تثبیت جایگاه مشخص هر یک از نهادهای دخیل، ضمن بهره‌گیری از دانش و فن‌آوری روزآمد جهانی، از ناهماهنگی‌های بین دستگاہی و دخالت و حضور پراکنده اشخاص حقیقی یا حقوقی که ضمن عدم تخصص و ناتوانی در مدیریت بحران، نسبت به اقدامات خود، پاسخگویی ندارند، جلوگیری کرده و به سمت حکمروایی شایسته در مواجهه با این‌گونه حوادث با هدف حفاظت از جان و مال شهروندان که وظیفه ذاتی هر دولتی است، گام‌های مفید و عملی بردارد.

دولت در قبال مالیات و عوارضی که از شهروندان دریافت می‌کند، مکلف به ایجاد زیر ساخت‌ها و بسترهای لازم و نیز اعمال مدیریت و برنامه‌ریزی صحیح و رفع زمینه‌ای بروز سوانح و بلایای طبیعی در کشور است و در قبال خسارات مادی وارده در اثر بلایای طبیعی مسئولیت دارد. وقتی از مسئولیت دولت برای جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی بحث می‌شود مقصود آن است که دولت باید با اختصاص بودجه و منابع مالی لازم، تمام جهد و تلاش خویش را برای اعاده وضع به حالت پیش از بروز حادثه به خرج دهد به نحوی که خسارات مادی مستقم جبران نشده‌ای باقی نماند و در واقع با مدیریت بحران به بهترین نحو ممکن، در اسرع وقت وضعیت را به حالت عادی بازگرداند.

مسئله اصلی این پژوهش در این است که در بلایای طبیعی نظیر زلزله و سیل دولت هیچ تعهدی در قبال جبران خسارات به شهروندان صرفاً به بهانه اینکه این بلایا غیر مترقبه هستند ندارد، در حالی که با پیشرفت علم روز پیش بینی زلزله و سیل و امکان بروز خطر برای شهروندان از قبل قابل پیش بینی است. وقتی بدون رعایت حریم رودخانه و یا گسل مجوز ساخت و ساز صادر می‌شود لازم است مرجع صدور مجوز پاسخگوی خسارتی که در آینده به خاطر این بلایا وارد شود به شهروندان باشد.

چرا که شهروندان مسئول مکانیابی و طرح ریزی شهری نیستند و این وظیفه دولت است که قبل از استقرار سکونت گاهها امنیت و مکانیابی بهینه آنها را بررسی کند.

مبنای نظری تحقیق

در این پژوهش بحث اصلی حول موضوع مسئولیت مدنی است. مسئولیت مدنی مسئولیتی است، که در برابر ایجاد خسارت به وجود می‌آید و به وجود آورنده خسارت را ناگزیر از جبران خسارت می‌نماید. مسئولیت مدنی به معنی مسئولیت پرداخت خسارت است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۶۴۵). بر مبنای مسئولیت مدنی بین زیان‌زننده و زیان‌دیده، رابطه‌ای خاص به وجود می‌آید، که همان جبران خسارت است. بنابراین مسئولیت مدنی در معنی عام و وسیعش هم مسئولیت قراردادی و هم مسئولیت خارج از قرارداد را در بر می‌گیرد. زیرا در هر دو مسئله مهم، بحث جبران خسارت است. اما تفاوت اساسی این دو با هم برمی‌گردد، به وجود یا عدم وجود قرارداد بین طرفین. قلمرو مسئولیت مدنی از جایی آغاز می‌شود، که بین طرفین قراردادی برای انجام تعهد وجود نداشته باشد. شاید نخستین هدفی که از مسئولیت مدنی مد نظر بود، جبران خسارات است که در نتیجه عمل شخص به دیگری وارد می‌آمد (El Menyawi, 2003).

امروزه بحث مسئولیت در رابطه با تمام اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی مطرح می‌شود و در حقوق ایران با تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ صراحتاً مسئولیت مدنی دولت در قبال زیان‌های وارده به اشخاص به وسیله اعمال تصدی دستگاه‌های اداری پذیرفته شده است. مطابق ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی؛ اصولاً در نظام حقوقی ایران هرکس که موجب بروز خسارتی شود ملزم به جبران آن است. همچنین، طبق مضمون ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ اگر زیان‌های وارد شده به محیط زیست نتیجه رفتار عمدی یا خطای مستخدم باشد، خود مستخدم، مسئول پرداخت زیان است ولی هرگاه این زیان‌ها از کمبود، نارسایی و نقص وسایل اداری ریشه گرفته باشد، اداره، مسئول پرداخت خسارت خواهد بود.

با تحلیل مفهومی بلایای طبیعی و با محتوم دانستن مسئولیت دولت، سه مبنا برای تثبیت این ادعا مطرح می‌شود: مبنای نخست تحت عنوان «نظریه مصلحت عمومی» است که در آن اولویت بر نیاز

شهروندان است و زمانی که شهروندان به یک بلای طبیعی دچار شدند دولت را موظف می‌کند تا امنیت و آرامش را برای آنان فراهم کند. دیگری «نظریه قرارداد بیمه» است که ذهنیت متقارب با حقوق اجتماعی است و مبنای سوم باعنوان «نظریه تضمین مشروعیت» رویکردی حقوق بشری به موضوع دارد و به نوعی به ضمانت اجرایی یک مساله و یا رخداد تاکید می‌کند. در مجموع قانون مسئولیت‌هایی را برای قوه مجریه در خصوص بلایای طبیعی پایه‌گذاری کرده و دولت هم موظف به اجرای آنهاست. در حقوق اسلام بدون آن‌که نظریه‌هایی چون تقصیر و خطر مطرح شده باشد، اصول کلی وجود دارد، که هدف آن رفع خسارت و جبران آن می‌باشد. این اصول در قالب قاعده لاضرر، ید، اتلاف و تسیب، غضب و دیه و مانند آن تجلی یافته است.

تا دهه ۱۹۸۰ میلادی فرض بر آن بود که حکومت‌ها دارای اقتدار لازم برای اداره حکومت هستند. ولی با بروز مسائل پیچیده مثل فقر، عدم تعادل‌های زیست‌محیطی، حوادث طبیعی و ... که حکومت قادر به رفع آن نبود و همچنین رشد نیازها و انتظارات شهروندان، ناکارآمدی دولت سنتی در برنامه‌ریزی شهری موجب ظهور حمایت از رویکرد مدیریتی در برابر بلوپریتی با رویکرد اداری و اجرایی در برابر تقاضاهای شهری در اواسط دهه ۱۹۸۰ میلادی شد (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۸۳). لذا از اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی گذار دیگری در پارادایم غالب در مدیریت شهری به وقوع پیوست که از آن به عنوان حکمروایی شهری تعبیر شد. نظریه‌هایی مثل پرمسئولیت‌بودن دولت، دولت حداقل و نظریه عدالت؛ همگی بر تغییر از حکومت به حکمروایی تاکید دارند و در چنین شرایطی مفاهیمی مثل جامعه مدنی، دولت مدنی و دموکراسی کثرت‌گرا رواج می‌یابد.

با توجه به کارکرد دولت در کشورمان به عنوان متصدی و یا ناظر طرح‌های ساخت و ساز و نقشی که دولت می‌تواند در پیشگیری از این حوادث داشته باشد، تأکید اصلی بر مسئولیت مدنی دولت خواهد بود. تحولات حقوق اساسی که منجر به حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش شده، به طور مستقیم در حقوق مسئولیت مدنی نیز تأثیرگذار بوده است. به طوری که نظریه مسئولیت مدنی دولت در مقابل حوادث طبیعی بر مسئولیت مستقیم دولت در مقابل شهروندان دلالت دارد و بر این امر تأکید می‌کند که با توجه به نقش عالی دولت در هر کشور (از حیث نظارت، اداره و اجرا)، این دولت است که در مقابل زیان دیدگان یا افراد در معرض خطر، مسؤول جبران خسارت یا پیشگیری می‌باشد.

در نگاه پیشگیرانه به وضع و اجرای قواعد مسؤولیت مدنی، یکی از آثار الزام عام زیان به جبران خسارت، بازداشتن وی و دیگران از ارتکاب مشابه است. هر چند در مسؤولیت مدنی ناشی از حوادث طبیعی «جبران خسارت پس از بروز حادثه» هدف غایی نیست؛ اما گاه تن در ندادن دولت و مسؤولان به پیشگیری از بروز و یا آثار حوادث طبیعی، این ایده را القا میکند که اگر راهی برای تضمین ایمنی ساختمان‌ها و کیفر مهندسان و سازندگان پیش از بروز حادثه وجود ندارد، حداقل باید راهکار دقیقی برای جبران خسارت از زیان دیدگان بلایای طبیعی، که پس از رخداد حادثه نمی‌توان وجود آنها را انکار کرد، اندیشیده شود.

مدیریت جامع بحران

به موجب بند ب ماده ۱ قانون تشکیل مدیریت بحران، مدیریت جامع بحران به فرآیند برنامه‌ریزی، عملکرد و اقدامات اجرائی است که توسط دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و عمومی پیرامون شناخت و کاهش سطح مخاطرات (مدیریت خطرپذیری) و مدیریت عملیات مقابله و بازسازی و بازتوانی منطقه آسیب‌دیده صورت می‌پذیرد. در این فرآیند با مشاهده پیش‌نشانگرها و تجزیه و تحلیل آنها و منابع اطلاعاتی در دسترس تلاش می‌شود به صورت یکپارچه، جامع و هماهنگ با استفاده از ابزارهای موجود از بحرانها پیشگیری نموده یا در صورت بروز آنها با آمادگی لازم در جهت کاهش خسارات جانی و مالی به مقابله سریع پرداخته تا شرایط به وضعیت عادی بازگردد. مدیریت بحران به معنای ایجاد تمهیداتی برای مقابله با بحران می‌باشد که منجر به کاهش اثرات بحران و ساماندهی بهینه منابع در زمان بحران می‌گردد. کاهش اثرات بحران نیز به کلیه اقداماتی اطلاق می‌گردد که به‌منظور کاهش بحران‌های طبیعی و یا ساخت دست بشر انجام می‌گیرد تا اثرات این‌گونه بحران‌ها بر روی انسان‌ها و جوامع کاهش یابد (کوثری راد، ۱۳۹۱: ۱۸).

ستاد حوادث غیر مترقبه کشور مدیریت بحران را فرآیند پیش‌بینی و پیشگیری از وقوع بحران، برخورد و مداخله در بحران و سالم سازی بعد از وقوع بحران تعریف می‌کند و در تعریفی جامع‌تر، مدیریت بحران علمی کاربردی است که به وسیله مشاهده سیستماتیک بحرانها و تجزیه و تحلیل آنها در جستجوی یافتن ابزاری است که بوسیله آنها بتوان از بروز بحرانها پیشگیری نمود و یا در صورت بروز آن، در خصوص کاهش اثرات آن آمادگی لازم امداد رسانی سریع و بهبودی اوضاع اقدام نمود (فیضی، ۱۳۸۷، ۲۰).

مدیریت بحران به عنوان نظم در اجتناب و برخورد با خطرات تعریف می شود. به عبارت دیگر مدیریت بحران به مجموعه‌ای از عملیات و فرآیندهای مشخص گفته می شود که برای پیشگیری و کاهش اثرات بحران، قبل از بحران، در حین وقوع بحران و بعد از بحران برنامه ریزی می شوند. این نظم شامل آمادگی برای مواجه شدن با بحران، پاسخ گویی به آن‌ها و در نهایت پشتیبانی و بازسازی جامعه بعد از آن که عملیات امداد اولیه مربوط به بحران به اتمام رسند. شهرها برای مدیریت و اداره خود راهی بجز زمینه سازی برای توسعه دموکراسی نیافته‌اند و در این راه به شکل تازه‌ای از حاکمیت دست یافته‌اند، که برخی آن را در حد اختراع و ابداع جدید بشری در ایجاد نظام اجتماعی نوین دانسته‌اند. این شکل جدید به نام جنبش حاکمیت شایسته یا حکمروایی نامیده می شود که منشأ شهری دارد (پوراحمد و همکاران، ۱۳۹۷). حکمروایی شهری در پی آن است تا نقش دولت را در حد هماهنگ کننده و پاسدار قوانین محدود کند و از دخالت مستقیم آن را در تصمیم گیری‌ها، اداره و اجرای امور مربوط به زندگی روزمره مردم بکاهد (اربابی سبزواری و هاشمی نسب، ۱۴۰۰).

مسئولیت حقوقی آن است که در قانون، پیش‌بینی شده و ضمانت اجرای قانونی (مدنی، انتظامی و کیفری) دارد و شخص در مقابل افراد دیگر، مسئول است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۹، ۵). بنابراین هر جا که شخص در برابر دیگری مسئول جبران خسارتی باشد، در آن جا مسئولیت مدنی وجود دارد. در قانون مسئولیت مدنی مصوب ۷ اردیبهشت ماه سال ۱۳۳۹ تعریفی از مسئولیت به میان نیامده و مسئولیت شخص را منوط به عمد یا تقصیر شخص حقیقی یا حقوقی اعم از اشخاص عادی یا کارمندان دولت آورده و سخنی از قوای قاهره در تحقق مسئولیت مدنی دولت آورده نشده است. بر مبنای مسئولیت مدنی بین زیان‌زننده و زیان‌دیده، رابطه‌ای خاص به وجود می‌آید، که همان جبران خسارت است؛ بنابراین مسئولیت مدنی دولت در معنی عام و وسیع هم مسئولیت قراردادی و هم مسئولیت خارج از قرارداد را در بر می‌گیرد. زیرا در هر دو مسئله مهم، بحث جبران خسارت است. اما تفاوت اساسی این دو با هم برمی‌گردد به وجود یا عدم وجود قرارداد بین طرفین. قلمرو مسئولیت مدنی از جایی آغاز می‌شود، که بین طرفین قراردادی برای انجام تعهد وجود نداشته باشد. مسئولیت مدنی ناشی از نقض قرارداد نیست، در حالی که مسئولیت قراردادی مسئولیتی است، که در نتیجه تخلف از مفاد قرارداد خصوصی پدید می‌آید؛ به عبارت دیگر مسئولیت قراردادی به این معنی است، که کسی که به عهد خود وفا نکرده و باعث ضرر طرف قرارداد خود شده باشد، باید زیان وارده را

جبران نماید پس می‌توان در اینجا ضمان را به مفهوم عام در غالب ضمان قهری دولت در قبال حوادث غیر مترقبه آورد.

در قانون مدنی ایران صراحتاً در مواد ۲۲۷ و ۲۲۹ اشاره به تئوری فورس مازور در مسئولیت مدنی دولت نموده است. فورس مازور حادثه یا حالتی است غیر قابل انتساب به شخص و در صورت انتساب غیر قابل پیش بینی که با رعایت مبالا و احتیاط و رعایت نظامات دولتی هیچ شخص مواظبی نمی‌توانسته بدان فائق آید و متعهد را از مسئولیت مدنی دولت مبرا میکند، زیرا چنانچه قابل انتساب باشد به صورتیکه شخص با رعایت جوانب احتیاط می‌توانسته از آن جلوگیری کند شخص منتسب، مسئولیت جبران خسارت را متحمل می‌گردد.

پیشینه تحقیق

زرگوش مشتاق (۱۳۸۵) در مقاله‌ای تحت عنوان؛ «مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی»، تلاش دارد تا با محور قرار دادن فلسفه حقوقی و سیاسی معاصر به این سوال پاسخ دهد که چگونه می‌توان دولت را ملزم به ترمیم خرابی‌های حاصل از بلایای طبیعی، یعنی حوادثی که دولت نقشی در وقوع آنها ندارد، دانست.

السان (۱۳۸۷) در مقاله‌ای با عنوان؛ «نظریه مسوولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی»، هدف پژوهش خود را، درگیر ساختن مفاهیم حقوق مسوولیت با بعیدترین عنوان قابل تصور، یعنی حوادث طبیعی بیان می‌کند. این اقدام از یک سو ناشی از تحول مبانی حقوقی و از سوی دیگر برگرفته از واقعیت نگرش جهانی نسبت به چنین حوادثی است. تحلیل موضوع نیازمند بررسی ماهیت مسوولیت و نحوه ارتباط آن با دولت‌هاست. در پایان این مقاله اثبات شده که چگونه می‌توان با درگیر ساختن دولت به مفهوم عام در امر پیش‌بینی، پیشگیری و بازدارندگی از ایجاد، تاثیر یا تشدید آثار حوادث طبیعی به عالی‌ترین سطح امنیت جانی و مالی برای همگان در مقابل این حوادث دست یافت. با مطالعه رویه قضایی برخی از کشورها می‌توان نوعی رویکرد «پیشگیرانه» در حقوق مسوولیت مدنی را با هدف باز داشتن از تکرار حوادث مشابه در آینده مشاهده کرد.

سلیمانی (۱۳۹۱) در مقاله‌ای با عنوان؛ «مسئولیت مدنی دولت ناشی از بلایای طبیعی در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی» این سوال را مطرح می‌نماید که دولت در خصوص خسارات ناشی از بلایای

طبیعی چه مسئولیتی دارد؟ اهمیت این پرسش در اینجاست که دولت در ایجاد بلایای طبیعی نقشی ندارد و شرط اصلی مسئولیت مدنی مفقود است. لذا باید در جستجوی نظریات نوینی بود که از نظام سنتی مسئولیت مدنی فاصله بگیرند و به فلسفه وجود دولت و مسئولیت آن در قبال شهروندان تاکید داشته باشند. به همین منظور در این مقاله نظریات مختلف فقهی و حقوقی در خصوص مسئولیت مدنی دولت مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است و البته مسئولیت مدنی دولت ناشی از بلایای طبیعی تجربه‌ای نو است که در حقوق کشورها به طور متمرکز بدان پرداخته نشده است و لازم است قوانین موجود با درک جامعی از واقعیت‌ها اصلاح و تکمیل گردند.

در کتاب "جبران خسارت توسط دولت" نوشته حیدری و دولاح (۱۳۹۹) بحث جبران خسارت در مسائل مرتبط با حقوق اهمیت و جایگاه ویژه‌ای دارد. آنچه به عنوان اصل مسئولیت شناخته می‌شود به این معنی است که هر فردی به هر دلیلی به دیگری آسیب و خسارت وارد کند، ملزم به جبران مالی آن است.

حسینی زحمتکش و همکاران (۱۴۰۰) در «بررسی مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارات مخاطرات طبیعی و نقش مدیریت بحران در کاهش آن (مطالعه موردی سیل)» معتقدند که یافته‌ها آنها حاکی از این است که؛ مدیریت بحرانهای طبیعی می‌تواند هزینه‌های ناشی از وقوع این بحران‌ها را که شامل هزینه‌های اقتصادی - اجتماعی و همچنین انسانی می‌باشد را کاهش دهد.

احسانی کرسی کلا و همکاران (۱۴۰۰) در مقاله‌ای با عنوان «مسئولیت دولت پس از وقوع حوادث طبیعی با نگاهی بر قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸»، بیان می‌کنند که این اصل را که زیان، باید توسط وارد کننده آن جبران گردد در همه نظامهای حقوقی مورد وفاق است. اما آیا می‌توان دولت را به عنوان مسئول تامین امنیت و رفاه شهروندان تابع این قاعده قرارداد و در زمان وقوع بلای طبیعی آن را مسئول جبران خسارات وارده دانست؟ این در حالی است که خسارات ناشی از بلایای طبیعی قابل انتساب به عملکرد دولت نبوده و در نتیجه نمی‌توان مسئولیت را مسئولیت مدنی به معنای خاص کلمه دانست. فرض پژوهش آن که ماهیت این مسئولیت تکلیفی است که قانونگذار در راستای وظیفه بازسازی و بازتوانی (یکی از مراحل مدیریت بحران) به عهده دولت قرار داده و حاکمیت را به عنوان پاسدار حقوق طبیعی ملزم به تهیه حداقل‌های لازم جهت ادامه حیات برای افراد آسیب دیده کرده است. اما در فرضی که دولت در انجام هر یک از مراحل مدیریت بحران در هنگام بروز بلای طبیعی

کوتاهی کند و از آن محل آسیبی متوجه اشخاص گردد مسئولیت جبران خسارت به عهده آن خواهد بود. به عبارتی با تصویب قانون مدیریت بحران بر دامنه مسئولیت دولت در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی افزوده شده زیرا به موجب این قانون دولت در اعمال حاکمیت در دو فرض مسئول خواهد بود؛ ۱. مواردی که به حکم قانون مسئول شناخته شود (تکلیف به جبران در راستای وظیفه بازسازی و بازتوانی). ۲. موردی که در اعمال حاکمیت مرتکب تقصیر گردد (کوتاهی در انجام هر یک از مراحل مدیریت بحران).

مواد و روش تحقیق

از آنجایی که موضوع الزام در بازنگری مسئولیت مدنی دولت ارتباط مستقیم با حکمروایی خوب بحران دارد لذا در این پژوهش از طریق مدل فازی دلفی مؤلفه های موثر در حکمروایی بحران مورد ارزیابی قرار گرفته است. این پژوهش به لحاظ موضوعی و هدف از نوع تحقیقات کاربردی-توسعه‌ای و از نظر ماهیت و روش پژوهش از نوع ترکیبی کیفی-کمی است. از لحاظ تحلیل در چارچوب روش‌های تحقیق تبیینی و توصیفی-تحلیلی قرار می‌گیرد، و جهت گردآوری و تحلیل داده‌ها از روش‌های پیمایشی، اسنادی و تحلیلی استفاده شده است. برای بررسی ادبیات و مبانی نظری تحقیق، به منظور تدوین چارچوب نظری از مطالعات کتابخانه‌ای استفاده گردید.

در ابتدا و برای بررسی وضعیت شاخص‌ها با استفاده از مطالعات اسنادی و محتوایی، شاخص‌های حکمروایی شهری تهیه گردید. برای انجام تحلیل دلفی فازی، تعداد ۳۰ نفر از متخصصان رشته‌های برنامه‌ریزی شهری، حقوق و مدیریت بحران در دانشگاهها و مراکز پژوهشی به عنوان اعضای پانل انتخاب شدند. سپس مؤلفه‌های حکمروایی بحران با روش دلفی فازی تعیین شده است. جهت سنجش روایی محتوایی و صوری پرسشنامه‌های تحقیق، علاوه بر نظرات اساتید و صاحب نظران از جدیدترین مقالات و نظریه‌های علمی موجود در زمینه‌های مذکور بهره گرفته شد که همگی روایی پرسشنامه‌ها را مورد تأیید قرار دادند. همچنین جهت پایایی پرسشنامه و گویه‌های آن، از آماره آلفای کرونباخ و تحلیل عاملی استفاده شد. نتایج نشان می‌دهد مقدار آلفای کرونباخ تمام ابعاد به جزء سه بُعد که در محدوده قابل قبول هستند شامل مشارکتی و مقتدرسازی شهروندان (۰/۶۳۲)، کنترل فساد (۰/۶۴۵) و بینش راهبردی-استراتژیک (۰/۶۳۰) مابقی ابعاد بیشتر از ۰/۷ است و این بدان معناست که مقیاس مورد نظر ما از روایی بالایی برخوردار است. مقدار KMO و سطح معناداری آزمون بارتلت

نشان می‌دهند ۱۴ بعد و ۵۸ گویه با هم سازگاری درونی دارند. به بیان دیگر طیف ما دارای اعتبار سازه‌ای مناسبی است. همچنین نتایج آزمون کلموگروف - اسیمرنف با توجه به سطح معناداری بدست آمده در تمامی ابعاد بالاتر از ۰/۰۵ می‌باشد که با اطمینان ۹۵ درصد از توزیع نرمال تبعیت می‌کند در نتیجه در تحلیل داده‌ها می‌توان از آزمون‌های پارامتری استفاده کرد (جدول شماره ۱). به طور کلی نتایج به دست آمده حاکی از اعتماد یا پایایی و روایی قابل قبول ابزار مورد استفاده پرسشنامه است. به منظور اولویت بندی نماگرها و انتخاب نماگرهای نهایی از پاسخگویان خواسته شد که به هر کدام از نماگرها براساس طیف لیکرت امتیاز بدهند. نماگرهای که میانگین آنها بیشتر از حد استاندارد (۳) باشند به عنوان نماگرهای نهایی انتخاب و در قالب پرسشنامه مورد سنجش قرار گرفتند. پس از تکمیل پرسشنامه، از آزمون t - تک نمونه‌ای در محیط نرم‌افزار SPSS به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده شده است.

جدول شماره ۱. روایی و پایایی سوالات پرسش نامه حکمروایی بحران

ردیف	ابعاد	تعداد گویه‌ها	ضریب آلفای کرونباخ	ضریب ضریب KMO	سطح معنی داری sig	کلموگروف - اسیمرنف Kolmogorov-Smirnov Z	سطح معنی داری sig
۱	شهروند مداری	۳	۰/۷۱۲	۰/۷۱۴	۰/۰۰۳	۰/۳۱۴	۰/۱۱۲
۲	مشارکتی و مقتدرسازی شهروندان	۶	۰/۶۳۲	۰/۶۱۳	۰/۰۰۰	۰/۲۶۴	۰/۱۳۹
۳	قانون‌مداری	۸	۰/۸۱۲	۰/۷۹۸	۰/۰۰۳	۰/۲۸۱	۰/۲۹۷
۴	شفافیت	۷	۰/۷۹۸	۰/۷۱۲	۰/۰۰۰	۰/۳۱۸	۰/۴۷۸
۵	حساب‌پس‌دهی و پاسخگویی	۴	۰/۸۶۵	۰/۸۱۲	۰/۰۰۰	۰/۳۶۵	۰/۳۹۸
۶	مسئولیت‌پذیری	۲	۰/۷۴۹	۰/۷۱۸	۰/۰۰۰	۰/۲۴۹	۰/۱۴۵
۷	کارایی و اثربخشی	۶	۰/۷۶۱	۰/۷۱۴	۰/۰۰۰	۰/۷۶۱	۰/۲۱۴
۸	اجماع‌گرایی (توافق جمعی)	۴	۰/۷۶۳	۰/۷۳۱	۰/۰۰۰	۰/۳۲۱	۰/۳۲۱
۹	کنترل فساد	۳	۰/۶۴۵	۰/۵۹۷	۰/۰۰۰	۰/۳۱۵	۰/۱۱۴
۱۰	عدالت و همه شمولی (فراگیر)	۶	۰/۷۴۱	۰/۷۴۲	۰/۰۲۱	۰/۲۱۵	۰/۱۶۴
۱۱	تمرکز زدایی و تفویض اختیارات به نهادهای محلی	۲	۰/۸۳۱	۰/۸۱۲	۰/۰۰۰	۰/۲۴۱	۰/۱۸۴
۱۲	بینش راهبردی - استراتژیک	۲	۰/۶۳۰	۰/۶۰۱	۰/۰۰۰	۰/۲۹۰	۰/۱۴۵
۱۳	اعتمادسازی	۱	۰/۷۱۱	۰/۶۰۳	۰/۰۴۴	۰/۳۲۵	۰/۲۴۸
۱۴	پایداری شهری	۴	۰/۸۱۳	۰/۷۳۶	۰/۰۰۰	۰/۳۲۶	۰/۴۵۳

یافته‌های پژوهش

بررسی قوانین و اسناد بالادست کشور بیانگر آنست که دولت نقش اصلی در جبران خسارات ناشی مخاطرات و سوانح غیر مترقبه و تأمین رفاه و امنیت شهروندان متضرر شده از این سوانح را دارد لذا نقش دولت و جبران خسارت توسط نهادهای دولتی بر همگان، روشن و مبرا است و در قوانین کشور نیز به وضوح به این موضوع به کرات تأکید شده است، اما حاکمیت به عنوان نهاد مسئول بر اساس قانون مدیریت بحران مسئولیت انجام زیرساخت‌ها و اقدامات قبل و درحین و بعد از وقوع بحران را به عهده دارد، که بر مبنای آن منجر به مشارکت حداکثری کل جامعه و سازمان‌های مردم نهاد و نهادهای دولتی و خصوصی در زمان وقوع مخاطرات گردد.

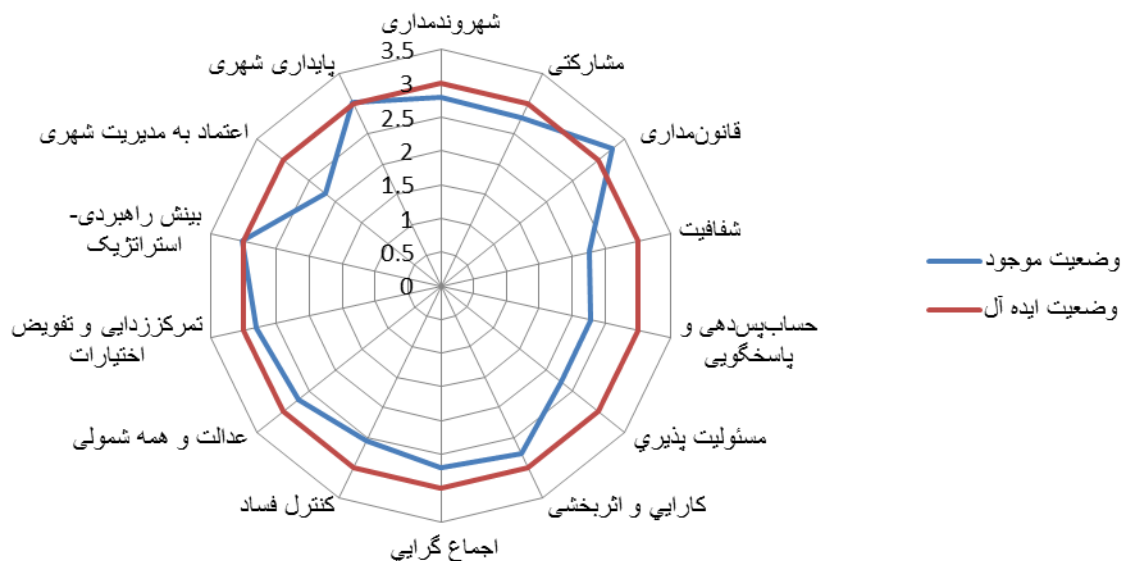
بدون شک با ایجاد رویکرد حکمروایی بحران، میزان جبران خسارات از سوی دولت به حداقل می‌رسد. در این بخش مولفه‌ها و ابعاد حکمروایی بحران در جبران خسارت ناشی از حوادث طبیعی بررسی شده است. نتایج این بررسی‌های چهارده بعد به شرح جدول شماره ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲. آزمون t- تک نمونه‌ای ابعاد حکمروایی بحران

ردیف	ابعاد	میانگین	اختلاف میانگین	انحراف معیار	سطح معناداری	آماره t
۱	شهروندمداری	۲.۷۹	-۰.۲۱	۰.۸۷	۰.۰۰	-۶.۳۱
۲	مشارکتی	۲.۷۶	-۰.۲۴	۰.۷۹	۰.۰۰	-۵.۶۱
۳	قانون‌مداری (حاکمیت قانون)	۳.۲۶	۰.۲۶	۰.۸۵	۰.۰۰	-۶.۸۵
۴	شفافیت	۲.۲۷	-۰.۷۳	۰.۷۱	۰.۰۰	-۷.۶۵
۵	حساب‌پس‌دهی و پاسخگویی	۲.۲۹	-۰.۷۱	۰.۶۸	۰.۰۰	-۸.۲۰
۶	مسئولیت‌پذیری	۲.۲۹	-۰.۷۱	۰.۶۳	۰.۰۰	-۸.۳۰
۷	کارایی و اثربخشی	۲.۷۷	-۰.۲۳	۰.۷۹	۰.۰۰	-۷.۳۰
۸	اجماع‌گرایی (توافق جمعی)	۲.۶۹	-۰.۳۱	۰.۶۲	۰.۰۰	-۷.۵۵
۹	کنترل فساد	۲.۵۵	-۰.۴۵	۰.۷۴	۰.۰۰	-۷.۲۰
۱۰	عدالت و همه شمولی (شهر فراگیر)	۲.۷۱	-۰.۲۹	۰.۵۹	۰.۰۰	-۷.۹۷
۱۱	تمرکززدایی و تفویض اختیارات	۲.۸۰	-۰.۲۰	۰.۷۵	۰.۰۰	-۷.۸۳
۱۲	بینش راهبردی - استراتژیک	۳.۰۲	۰.۰۲	۰.۸۱	۰.۰۰	-۷.۵۱

۱۳	اعتماد به مدیریت شهری	۲.۲۰	-۰.۸۰	۰.۶۷	۰.۰۰	-۸.۴۴
۱۴	پایداری شهری	۳.۰۱	۰.۰۱	۰.۸۴	۰.۰۰	-۷.۵۳

مطابق جدول ۲، براساس جدول ۲، به نظر می‌رسد که میانگین ابعاد حکمروایی بحران کمتر از میانگین نظری در این پژوهش باشد. مقدار آزمون t -تک نمونه‌ای برای ابعاد شهروندمداری (۶/۳۱-)، مشارکتی (۵/۶۱-)، شفافیت (۷/۶۵-)، کارآیی و اثربخشی (۷/۳۰-)، اجماع‌گرایی (توافق جمعی) (۷/۵۵-)، عدالت و همه‌شمولی (شهر فراگیر) (۷/۹۷-)، تمرکز زدایی (۷/۸۳-)، بینش اعتمادسازی (۸/۴۴-)، حساب‌پس‌دهی (۸/۲۰-) و مسئولیت‌پذیری (۸/۳۰-) و با توجه به سطح معناداری بدست آمده این ابعاد (Sig.=۰/۰۰۰) و با اطمینان ۹۵ درصد بین دو میانگین واقعی بدست آمده یازده بُعد حکمروایی بحران و میانگین نظری (۳) تفاوت معناداری وجود دارد. نتیجه‌گیری می‌شود که فرضیه پژوهش مبنی بر اینکه میانگین ابعاد حکمروایی بحران کمتر از میانگین نظری است تأیید و فرضیه پوچ رد می‌شود. ولی سه بُعد از ابعاد حکمروایی بحران شامل قانون‌مداری (حاکمیت قانون) (۶/۸۵-)، بینش راهبردی-استراتژیک (۷/۵۱-) و بینش پایداری شهری (۷/۵۳-) مساوی و یا بالاتر از میانگین نظری در این پژوهش بود بنابراین فرضیه پژوهش مبنی بر این بود که میانگین ابعاد حکمروایی بحران کمتر از میانگین نظری در این پژوهش می‌باشد، رد و فرضیه پوچ تأیید می‌گردد. شکل ۱ نمایی از این وضعیت در پژوهش حاضر را بر اساس چهارده بُعد از ابعاد حکمروایی را به صورت کلی نشان می‌دهد.



شکل ۱. مقایسه وضعیت موجود با وضعیت ایده آل حکمروایی بحران

از آنجایی که در این پژوهش تأکید اصلی بر بُعد مسئولیت پذیری دولت وجود دارد، مسئولیت پذیری به معنای جوابگو بودن تصمیم گیران در مقابل تصمیم هایشان است. این معیار بر مسئول بودن و به عبارت گویاتر، حساب پس دادن مسئولان و تصمیم گیران در قبال شهروندان استوار است. اگر میزان پاسخگویی پایین باشد، خطوط مسئولیت کمرنگ شده است. در نتیجه فعالیت بخش های دولتی و خصوصی دچار ابهام شده و میزان اعتماد و در نتیجه میل به مشارکت شهروندان کاهش می یابد (Newman & Verpraet, 1999) این معیار، دو نکته مکمل در بر دارد. مسئولان شهری باید هم نیازها و خواسته های شهروندان را دریابند و بپذیرند و هم نسبت به آن واکنش نشان داده و مسئولیت پذیر باشند. به همین دلیل بخش های مختلف یک ساختار نیازمند این هستند که رابطه ای متقابل با همدیگر داشته باشند. عدم این ارتباط موجب می شود که توافق روشنی درباره مسئولیت ها صورت نگیرد. به منظور رفع این وضعیت همه ی بخش ها باید توافق روشنی برای انتخاب مسیر و همچنین پذیرفتن مسئولیت را عهده دار شوند (Dekker & Kempen, 2002: 114). نیل به این هدف

تنها زمانی امکانپذیر است که نهادها تصمیم گیر نسبت به تأمین خواسته ها و تمایلات افراد احساس مسئولیت داشته باشند. در حکمروایی خوب همه اهل مسئولیت هستند و سعی خواهند کرد از عهده مسئولیتی که به آن‌ها واگذار شده است برآیند (افتخاری و همکاران، ۱۳۹۱: ۵). تصمیم گیرندگان بخش دولتی، بخش خصوصی و سازمان های جامعه مدنی در قبال مردم و همچنین ذی نفعان موسسات مسئول هستند. این مسئولیت پذیری با توجه به نوع سازمان ها و اینکه آیا این تصمیم درونی یا بیرونی است، متفاوت خواهد بود.

بحث و نتیجه گیری

مطالعه مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مبین آن است که، علیرغم پیش بینی برخی موقعیتهای خاص در قوانین مصوب، که مسئولیت دولت را منطبق با تئوری های تقصیر یا خطر پذیرفته است؛ در بسیاری از موارد مواجه با اشکال یا خلاء قانونی است.

پراکندگی قوانین، نگاه موردی به مسئولیت مدنی دولت، عدم انسجام در مبانی مسئولیت، که برخی بر مبنای نظریه تقصیر و برخی دیگر بر مبنای نظریه خطر استوار شده است و همچنین فقدان راه کارهای اجرایی دقیق و عدم وحدت رویه در موارد مشابه مثل حدود مسئولیت ناشی از تقصیر قضات و نیروهای مسلح و سایر کارکنان دولت، از مهمترین ضعفها و خلاءهای قانونی راجع به نظام مسئولیت مدنی دولت می باشد. لذا، بازنگری جامع در این زمینه و تدوین و تصویب قانون جامع تحت عنوان «مسئولیت مدنی دولت» امری ضروری و اجتناب ناپذیر است. تا زمان تصویب چنین قانونی وظیفه قضات دادگاهها است که با استناد به اصول و قواعد حقوقی راجع به مسئولیت، حکم هر قضیه را صادر نمایند.

پیش از برنامه ریزی پایدار برای پیشگیری از حادثه، بهترین راه حل آن است که دولت خود و از محل بودجه های عمومی، پوشش بیمه ای افراد و اموال در معرض حادثه و نیز حادثه دیده را تقبل نماید و در مقابل آنها را ملزم کند که با تبعیت از طرح هایی که از سوی دولت ارائه می شود، استانداردهای لازم را برای پیشگیری از حوادث مشابه در آینده مراعات نمایند و نیز ضمانت اجرای برای عدم رعایت طرح ها و نظامات دولتی، به صراحت تعیین گردیده و و اعلام گردد و به دقت اجرا و نظارت شود. برای مثال، شهروندانی که تسهیلات ساخت مسکن دریافت کرده اند، ملزم به ساخت مسکن تحت نظارت

مهندسان معتمد دولت بوده و باید متعهد شوند که در صورت بروز حادثه پس از ساخت، هیچ گونه ادعایی را نسبت به خساراتی که از بی‌مبالاتی یا تقلل آنها ناشی شده، نداشته باشند. به طور کلی مسئولیت مدنی دولت الزام دولت است نسبت به شخص زیان‌دیده در پرداخت غرامت زیان وارده به او که ناشی از عمل غیرقانونی منتسب به دولت یا عمل غیرقانونی او (دولت) بوده و یا تکلیف دولت است به پرداخت غرامت زیان‌دیده که به موجب قانون مقرر گردیده است. در نظر گرفتن چنین مسئولیتی برای دولت نتیجه منطقی حاکمیت قانون است و عدالت حکم می‌کند که هیچ قانون‌شکنی و زیانی، چه مادی و چه معنوی، بدون جبران باقی نماند. به منظور ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری، کاهش خطر و آسیب‌پذیری، پاسخ مؤثر در برابر مخاطرات طبیعی، حوادث و بحران‌ها، تأمین ایمنی، تقویت تاب‌آوری با ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه حوادث و سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران ضروری است. به طور کلی وضعیت حکمروایی بحران در وضعیت نامطلوبی قرار دارد.

منابع و مأخذ:

- اربابی سبزواری، آزاده، هاشمی نسب، سیدحسین (۱۴۰۰). طراحی مدل یکپارچه حکمروایی و مدیریت بحران در کلان شهرها (مورد مطالعه: شهر تهران). فصلنامه علمی تخصصی رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، ۵(۶۲)، ۱-۲۲.
- السان، مصطفی. (۱۳۸۸). مسؤولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی (بررسی تطبیقی مبانی، محدودیت‌ها و رویه قضایی با تأکید بر زلزله). مجله علمی - ترویجی پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۶، صص: ۸۰-۴۷
- برک پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۸). مدیریت و حکمروایی شهری. تهران: دانشگاه هنر. معاونت پژوهشی، چاپ دوم.
- پاداش، حمید و جهانشاهی، بابک و صادقین، علی (۱۳۸۶). مولفه‌ها و شاخص‌های حکمرانی شهری. فصلنامه جستارهای شهرسازی. شماره ۱۹-۲۰، صص ۷۹-۷۲.
- حسینی زحمتکش، ریحانه سادات و وزیری، مجید و یاقوتی، ابراهیم (۱۴۰۰). بررسی مسؤولیت مدنی دولت در جبران خسارات مخاطرات طبیعی و نقش مدیریت بحران در کاهش آن (مطالعه موردی سیل). مجله علمی پژوهشی حقوق پزشکی. دوره ۱۵، ویژه نامه نوآوری حقوقی، صص: ۶۲۱-۶۳۰
- حیدری، مرضیه و دولاح، امید (۱۳۹۹). جبران خسارت توسط دولت، تهران: قانون یار، چاپ اول.
- رستمی، ولی و بهادری جهرمی، علی (۱۴۰۰). مسؤولیت مدنی دولت، پژوهشنامه حقوق اسلامی بهار و تابستان، شماره ۲۹، صص: ۶۵-۹۶
- زرگوش، مشتاق (۱۳۸۵). مسؤولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی، فصلنامه علمی - پژوهشی رفاه اجتماعی، دوره ۶، شماره ۲۳، صص: ۳۲۰-۳۰۳
- سلیمانی، بهمن (۱۳۹۱). مسؤولیت مدنی دولت ناشی از بلایای طبیعی در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق.
- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲۵
- قانون مسؤولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۳.
- Dekker, K. & Kempen, R. (2004). Urban governance within the big cities policy, journal

El Menyawi, H. (2003), Public Tort Liability: Recommending an Alternative to Tort Liability and No-Fault Compensation, *Global Jurist Advances*, 3 (1),
UN-HABITAT (۲۰۰۹), Urban Governance Index (UGI) A tool to measure progress in achieving good urbangovernance