

مسئولیت مدنی دولت پس از وقوع حوادث طبیعی با نگاهی به قانون مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۹۸)

سمیه احسانی کرسیکلا *

سام محمدی **

حمید ابهری ***

چکیده

در نظام استخدامی ایران، علاوه بر حاکمیت دو قانون عام مدیریت خدمات کشوری (برای بخشهمه نظام‌های حقوقی در مورد این اصل توافق نظر دارند که واردکننده زیان باید آن زیان را جبران کند. در این میان، پرسش آن است که آیا می‌توان دولت را به عنوان مسئول تأمین امنیت و رفاه شهروندان، تابع این قاعده شمرد و در زمان وقوع بلای طبیعی، دولت را مسئول جبران خسارت وارد شده دانست؟

قانون مدیریت بحران کشور، دولت را مسئول جبران خسارت ناشی از بلایای طبیعی (به عنوان یکی از مصداق‌های مخاطره منجر به بحران) در حق اشخاص آسیب‌دیده دانسته است. این در حالی است که خسارت ناشی از بلایای طبیعی، قابل انتساب به عملکرد دولت نیست. در نتیجه، نمی‌توان مسئولیت را «مسئولیت مدنی» به معنای خاص کلمه دانست.

فرضیه پژوهش آن است که ماهیت این مسئولیت، تکلیفی است که در راستای وظیفه بازسازی و بازتوانی (یکی از مراحل مدیریت بحران) بر عهده دولت قرار گرفته و حاکمیت را به عنوان پاسدار حقوق طبیعی، ملزم به تهیه حداقل‌های لازم برای ادامه حیات افراد آسیب‌دیده کرده است. البته در فرضی که دولت در انجام هر یک از مراحل مدیریت بحران هنگام بروز بلای طبیعی کوتاهی کند و از آن محل، آسیبی متوجه اشخاص گردد، مسئولیت جبران خسارت بر عهده دولت خواهد بود.

به عبارتی دیگر، با تصویب قانون مدیریت بحران بر دامنه مسئولیت دولت در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی افزوده شده است؛ زیرا به موجب این قانون، دولت در اعمال حاکمیت در دو فرض، مسئول خواهد بود: فرض نخست، مواردی که به حکم قانون، مسئول شناخته شود (تکلیف به جبران در راستای وظیفه بازسازی و بازتوانی)؛ فرض دوم، مواردی که در اعمال حاکمیت مرتکب تقصیر گردد (تقصیر در انجام هر یک از مراحل مدیریت بحران). این تحقیق با روش کتاب‌خانه‌ای و بررسی مقررات مرتبط انجام شده است.

کلیدواژه‌ها: بلای طبیعی، مدیریت بحران، مسئولیت مدنی دولت، مسئولیت کارمند، جبران خسارت.

مقدمه

همه نظام‌های حقوقی بر سر این اصل توافق نظر دارند که هیچ ضرری نباید جبران نشده باقی بماند. این اصل، مبنا و شاکله حقوق مسئولیت مدنی به شمار می‌رود که به موجب آن، هر شخص اعم از حقیقی یا حقوقی در صورتی که موجب ضرر دیگری گردد، مسئولیت جبران آن را نیز بر عهده خواهد داشت. با این بیان، یکی از مسائلی که به ذهن می‌رسد، مسئولیت مدنی دولت به عنوان مهم‌ترین شخص حقوقی حقوق عمومی در جبران خسارت وارد شده به اشخاص است. در تعریف مسئولیت مدنی دولت آمده است: «الزام دولت نسبت به شخص زیان‌دیده در پرداخت غرامات زیان وارده به او که ناشی از عمل غیر قانونی منتسب به دولت یا عمل غیر قانونی او (دولت) بوده و یا تکلیف دولت است به پرداخت غرامات زیان‌دیده که به موجب قانون مقرر گردیده است»^۱.

مسئولیت مدنی دولت تا نیمه نخست قرن ۱۹ میلادی به رسمیت شناخته نمی‌شد و باور بر آن بود که اصل حاکمیت مطلق دولت با جواب‌گویی دولت و جبران خسارت به دست او منافات دارد. مطابق «نظریه مصونیت پادشاه از ارتکاب خطا»، پادشاه، نماینده خدا در روی زمین محسوب می‌شد و چون نماینده خداوند از خطا و اشتباه مصون است، نمی‌توانست مسئول باشد. حتی اگر شاه سبب ضرری هم می‌شد، مسئولیت نداشت؛ زیرا صرفاً دستورهای خداوند را اجرا می‌کرد.^۲

از نیمه قرن ۱۹، دولت به فعالیت‌هایی روی آورد که فراتر از اعمال قدرت صرف بود. بنابراین، با گسترش دخالت دولت در امور اجتماعی و تحت تأثیر نظریه رقابت آزاد^۳ به وجود چنین مسئولیتی نیاز احساس شد و با تفکیک بین اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی^۴،

۱. زرگوش، مشتاق، **مسئولیت مدنی دولت**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۹، ج ۱، ص ۴۳.

۲. یزدانیان، علی‌رضا، «**گام‌هایی در طرح مسئولیت مدنی دولت ناشی از فعل شخصی، فعل اشیا و فعل غیر در حقوق ایران و فرانسه**»، فصل‌نامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره چهارم و پنجم، ۱۳۹۴، شماره ۳، ص ۵۰۶؛ غمami، مجید، **مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود**، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۶، صص ۱۶-۱۷؛ موسی‌زاده، ابراهیم، **حقوق اداری**، تهران: دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۳، ص ۶۲۵.

Laski, H., "The Responsibility of the state in England", Harvard Law Review, 1919, Vol. 32, No. 5, p. 472

۳. زرگوش، مشتاق، «**مبانی نظری مصونیت و مسئولیت در مسئولیت مدنی دولت**»، فصل‌نامه علمی و تخصصی حقوق عمومی، سال سوم، ۱۳۸۸، شماره ۵، ص ۸۴.

۴. ماده ۸ قانون خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) در تعریف اعمال حاکمیتی چنین آورده است: «امور حاکمیتی، آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود...». با این حال، دولت در اعمال تصدی دولت به کارهایی می‌پردازد که مردم نیز در روابط خصوصی خود انجام می‌دهند. در واقع، دولت در این گونه اعمال همانند سایر اشخاص حقوقی به داد و ستد می‌پردازد. (نک: کاتوزیان، ناصر، **حقوق مدنی (وقایع حقوقی)**: دوره مقدماتی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۷، ص ۱۲۵)

مسئولیت مدنی دولت در اعمال تصدّی پذیرفته شد. این تفکیک چنین توجیه می‌شد که دولت در خصوص اعمال حاکمیت که در راستای منافع عمومی است و با استفاده از اقتدار ملی صورت می‌پذیرد، مسئولیت ندارد؛ زیرا در این اعمال، قصد انتفاع وجود ندارد. تنها در خصوص اعمال تصدّی که دولت مانند اشخاص خصوصی به امور تجاری می‌پردازد، مکلف به جبران ضرر است. این ضابطه بعدها با چنین انتقادهایی مواجه شد:

۱. ضابطه دقیقی برای تمیز و تشخیص اعمال حاکمیت و تصدّی وجود ندارد.
 ۲. ناعادلانه است که زیان‌های ناشی از اعمال حاکمیت به شخص یا اشخاص معینی تحمیل شود و عموم مردم که از این گونه اعمال سود می‌برند، در جبران خسارت شریک نباشند.
 ۳. این نظریه از لحاظ عملی، مبتنی بر دوگانگی دولت است که پذیرفتنی نیست.
 ۴. این نظریه از لحاظ عملی، قلمرو حقوق اداری و مسئولیت دولت را به غایت محدود می‌کند.^۱
- از منظر منتقدان، وقتی در منافع ناشی از اعمال حاکمیت، همه سهیم هستند، ناعادلانه خواهد بود که گروه خاصی، ضرر آن را تحمل کند. پس باید در این زمینه نیز مانند اعمال تصدّی، برای دولت، قائل به مسئولیت مدنی شد.^۲
- با توجه به ایرادهای مطرح‌شده و نیز دخالت روزافزون دولت در امور اجتماعی و اقتصادی، دیدگاه‌های نوین به گسترش دامنه مسئولیت مدنی دولت متمایل گشت و «اصل مسئولیت» به تدریج، جای «اصل مصونیت» را گرفت. در حقوق ایران نیز مسئولیت مدنی دولت با تصویب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی (مصوب ۱۳۳۹) پذیرفته شد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند، ولی هر گاه خسارت وارده، مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت، جبران خسارات بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است، ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هر گاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود».

همان گونه که مشاهده می‌شود، ایرادهایی به نظریه تفکیک میان اعمال حاکمیتی و تصدّی مطرح شده است. فقه نیز از مسئولیت مدنی دولت در قالب مسئولیت مدنی بیت‌المال

۱. صفایی، سید حسین، «مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی و بررسی لایحه جدید دولت در این زمینه»، مجله

مؤسسه حقوق تطبیقی، ۱۳۸۵، شماره ۱، ص ۲۱.

2-Elmenyawi, H., "Public Tort Liability: Recommending an Alternative to Tort Liability and No-fault compensation", *Global Jarišt Advances*, 2003, Vol. 3, Issue 1, Article 1, p. 6

به طور مطلق و بدون تفکیک میان اعمال حاکمیتی و اعمال تصدّی پشتیبانی می‌کند، آن هم با این استدلال که میان حاکم و محکوم هیچ تفاوتی وجود ندارد و همه مردم در مقابل قوانین اسلامی، در حوزه مدنی و جزایی برابرند.^۱ مواد پراکنده‌ای نیز پس از قانون مسئولیت مدنی تصویب گردیده که در آن‌ها به مسئولیت مدنی دولت در اعمال حاکمیتی اشاره شده است.^۲ با این وصف، قانون مسئولیت مدنی به عنوان قانون حاکم در ماده ۱۱ خود هم‌چنان بر مسئولیت دولت در اعمال تصدّی تأکید دارد و در اعمال حاکمیتی، مسئولیتی را متوجه دولت نمی‌داند. مطابق این مقرر، دولت در صورتی در برابر اعمال خود مسئولیت دارد که این اعمال از اعمال تصدّی بوده و خسارت وارد شده ناشی از نقص یا کمبود وسایل و امکانات دولت باشد.^۳ در این میان، در مباحث مسئولیت مدنی دولت، به تکلیف دولت در حوادث زیان‌باری مانند سیل و زلزله و مسئولیت مدنی آن در قبال این حوادث به عنوان مسئول تأمین امنیت و رفاه شهروندان کم‌تر توجه شده است. لزوم بررسی این موضوع به خصوص با تصویب قانون مدیریت بحران کشور در سال ۱۳۹۸ بیش از پیش احساس می‌شود که به موجب آن، ارتقای توان‌مندی جامعه در پیش‌گیری از وقوع بحران و در صورت بروز پاسخ مؤثر و مقابله با آن با هدف تاب‌آوری و کاهش خسارات و نیز بازسازی و بازتوانی مناطق آسیب‌دیده از مهم‌ترین وظایف و اهداف سازمان مدیریت بحران است. از این رو، در این مجال، با استفاده از روش کتاب‌خانه‌ای و تحقیق در مبنای و قواعد مسئولیت مدنی دولت و تطبیق آن با تکالیف پیش‌گیری، آمادگی، پاسخ و بازسازی در حوادث طبیعی، مبنای و آثار آن در زمان بروز حوادث طبیعی بررسی می‌شود.

به عبارت ساده‌تر، با در نظر گرفتن قانون مدیریت بحران در پی پاسخ به این پرسش هستیم که آیا می‌توان دولت را در قبال حادثی که بلای طبیعی نامیده می‌شود، مسئول دانست؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، ماهیت این مسئولیت چیست و دامنه آن تا کجا ادامه می‌یابد؟ در این راستا، نخست، مبنای، ماهیت و حدود مسئولیت دولت در بلایای طبیعی و سپس شرایط و شیوه مطالبه خسارت بررسی می‌شود.

۱. نجفی، محمدحسن، **جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام**، بیروت: دار احیاء التراث العربی، بی تا، ج ۴۰، ص ۷۹؛ عاملی، محمد بن حسن، **وسائل الشیعه**، قم: مؤسسه آل‌البیت، ۱۴۰۹، ج ۲۷، ص ۲۲۶؛ سبحانی، جعفر، **الانصاف فی مسائل دام فیها الخلاف**، قم: مؤسسه امام صادق، چاپ اول، ۱۴۲۳، ج ۳، ص ۳۴۳.

۲. ماده واحده قانون جبران خسارات وارده از انفجار مهمات نیروهای مسلح (مصوب ۱۳۵۶): «به وزارت جنگ، ژاندارمری کشور و شهربانی کشور اجازه داده می‌شود زبان‌های مالی و خسارت ناشی از صدمات بدنی و جانی را که انفجار مهمات نیروهای مسلح در خارج از میدان‌های تیر به اشخاص وارد می‌شود، حسب مورد از محل اعتبار خود جبران نمایند. ضوابط و نحوه جبران خسارت برابر آیین‌نامه‌ای که وزارت جنگ و کشور تنظیم و به تصویب کمیسیون مربوط مجلسین می‌رسد، تعیین خواهد شد».

۳. برای مطالعه مفهوم تقصیر دولت و تفکیک آن از خطای شخصی نک: غمامی، پیشین، ص ۲۵ به بعد.

گفتار نخست - مبانی و ماهیت مسئولیت دولت در بلای طبیعی

برای درک بهتر موضوع لازم است مفهوم بلای طبیعی و رابطه آن با مفهوم حادثه غیر مترقبه، مینا، ماهیت و حدود مسئولیت دولت در دو فرض ارتکاب تقصیر از جانب دولت و تقصیر نداشتن دولت بررسی شود.

بند اول - مفهوم بلای طبیعی

بر اساس بند الف ماده ۳ قانون مدیریت بحران کشور، «مخاطره، پدیده طبیعی یا کنش انسانی (به جز موارد نظامی، امنیتی و اجتماعی) [است] که در صورت وقوع در محیط یا جامعه آسیب‌پذیر می‌تواند تبدیل به یک بحران و حادثه خسارت‌بار شود». هم‌چنین با در نظر گرفتن ماده ۱ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران که در آن، بحران اعم از شرایطی دانسته شده است که «در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی یا انسانی (به جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) به طور ناگهانی یا غیر قابل کنترل به وجود می‌آید...»، می‌توان بلای طبیعی را به حوادثی تعبیر کرد که منشأ انسانی نداشته و ایجاد آن صرفاً در نتیجه عملکردهای طبیعی باشد.

در صورتی می‌توان به حوادث با منشأ طبیعی، عنوان «بلای طبیعی» داد که به طور ناگهانی و پیش‌بینی‌ناپذیر ایجاد شده باشد یا در صورت قابل پیش‌بینی بودن به صورت کنترل‌ناپذیری به وجود آید (اجتناب‌ناپذیر) و وقوع آن موجب مشقت، خسارت و آسیب به یک مجموعه یا جامعه انسانی گردد. به طور خلاصه می‌توان «بلای طبیعی را به رخداد طبیعی پیش‌بینی‌ناپذیر و در صورت قابلیت پیش‌بینی، اجتناب‌ناپذیر تعریف کرد که موجب صدمه و خسارت به مجموعه یا جامعه انسانی شود». بنابراین، در صورتی که وقوع سیل بر اثر شکسته شدن سدّی باشد که در آن، اصول و قواعد ایمنی رعایت نشده یا بروز خشک‌سالی در نتیجه حفر غیر قانونی چاه باشد، نه تغییرات اقلیمی، موضوع را نمی‌توان در دسته بلایای طبیعی جای داد.

نکته مهم آن است که بر خلاف عقیده برخی از حقوق‌دانان مبنی بر تفکیک بین بلایای طبیعی و حوادث غیر مترقبه بر اساس داشتن یا نداشتن قابلیت انتساب حادثه به دولت، «حوادثی که قابل انتساب به دولت نباشند، بلای طبیعی و حوادثی که قابل انتساب به دولت باشند، حوادث غیر مترقبه هستند»^۱ باید دانست حوادث غیر مترقبه اعم از بلایای طبیعی و حوادث زیان‌بار با منشأ انسانی است و عنوان حادثه غیر مترقبه، هر دو نوع از این

۱. زرگوش، مشتاق، «مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی»، مجله رفاه اجتماعی، سال ششم، ۱۳۸۵، شماره ۲۳، ص ۳۰۶.

حوادث را شامل می‌شود. در تألیفات حقوقی نیز حادثه غیر مترقبه در حقوق ایران، معادل با قوه قاهره یا «فورس ماژور» دانسته شده است که خارجی بودن، پیش‌بینی‌ناپذیر بودن و احترازناپذیر یا دفع‌ناپذیر بودن از مشخصات آن است. این مطلب به وضوح از روح مواد قانون مدیریت بحران کشور (بندهای الف، چ، ح، د و ذ ماده ۳) و نیز قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیر مترقبه، مصوب ۱۳۹۲ (که با عنوان طرح تسریع در روند بازسازی مناطق زلزله‌زده به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود) قابل استنباط است.

بند دوم - مسئولیت دولت در حوادث طبیعی در فرض تقصیر نداشتن

در سال ۱۳۸۷ در پی پر کردن خلأ حاصل از نبود سازوکاری قانونی و مدیریتی برای مدیریت بحران، سازمان مدیریت بحران کشور با تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران شکل گرفت. این قانون، مدیریت بحران را شامل چهار مرحله دانسته است:

الف) پیش‌گیری (جلوگیری از وقوع حادثه یا کاهش آثار زیان‌بار آن در صورت وقوع)؛
ب) آمادگی (مجموعه اقداماتی که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد)؛

ج) مقابله (انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع وقوع بحران که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها و تأمین رفاه نسبی آن‌ها و جلوگیری از گسترش خسارت اجرا می‌شود)؛

د) بازسازی و بازتوانی (بازگردانی وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده، مجموعه اقدامات لازم برای بازگرداندن شرایط جسمی و روحی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی). با تصویب قانون مدیریت بحران کشور در سال ۱۳۹۸ هم‌چنان بر لزوم رعایت و تحقق این مراحل به عنوان برخی از مهم‌ترین اهداف و وظایف سازمان تأکید شد (ماده ۱). ملاحظه می‌شود بازسازی و بازتوانی به موجب قانون مدیریت بحران (ماده ۱ و ۱۹)، یکی از وظایف سازمان مدیریت بحران تعریف شده و دولت مکلف گردیده است اعتبارات مورد نیاز آسیب‌دیدگان را در قالب کمک‌های بلاعوض و مابه‌التفاوت سود و کارمزد تسهیلات بانکی با

۱. کاتوزیان، ناصر، مسئولیت مدنی (الزام‌های خارج از قرارداد)، تهران: دانشگاه تهران، چاپ دوازدهم، ۱۳۹۲، ص ۴۷۹؛ جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ج ۳، ص ۲۹۶؛ امامی، سید حسن، حقوق مدنی، تهران: اسلامیة، چاپ بیست و سوم، ۱۳۸۲، ج ۱، ص ۲۴۷؛ صفایی، سید حسین، دوره مقدماتی حقوق مدنی: قواعد عمومی قراردادها، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۲۱۶؛ نظری، ایران‌دخت، «مسئولیت مدنی خسارات ناشی از تصادفات»، ندای صادق، ۱۳۸۱، شماره ۲۶ و ۲۷، ص ۱۲۶.

شرایط مقرر در اختیار آنان قرار دهد. همچنین قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده بر اثر حوادث غیر مترقبه در مواد متعدد به این تکلیف دولت اشاره کرده است.^۱ سؤالی که در این باره ممکن است به ذهن برسد، آن است که ماهیت این الزام چیست؟ آیا می‌توان آن را به معنی وجود مسئولیت مدنی^۲ به معنای خاص کلمه برای دولت دانست؟

الف) مسئولیت دولت

با توجه به ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیت مدنی در حقوق ایران مبتنی بر تقصیر است و زیان‌دیده در صورتی می‌تواند خسارت بخواهد که اثبات کند تقصیر عامل زیان سبب ورود خسارت به او شده است. بنابراین، دولت در فرضی، مسئول جبران خسارت واردشده به اشخاص خواهد بود که مرتکب تقصیر شده باشد.^۳ عبارت «... ضرر در نتیجه نقص وسایل ادارات و مؤسسات باشد» در ماده ۱۱ ق.م.م نیز بر لزوم وجود شرط تقصیر برای توجه مسئولیت به دولت دلالت دارد. این در حالی است که در فرض وقوع بلای طبیعی (در حالتی که دولت همه تکالیف خویش را در مراحل مختلف پیش‌گیری و مدیریت بحران انجام داده باشد)، ورود زیان در نتیجه عملکرد پدیده‌های طبیعی است. از این رو، قابل انتساب به دولت نیست تا بتوان ارکان مسئولیت مدنی را در آن محقق شمرد.

بنابراین، ماهیت الزام دولت به بازسازی و جبران این خسارات را نمی‌توان مسئولیت مدنی به معنای خاص کلمه دانست، بلکه تکلیفی قانونی است که قانون‌گذار آن را در راستای مدیریت بحران و وظیفه اداره جامعه بر عهده دولت قرار داده است. در توجیه این مسئولیت آمده است: «رابطه دولت و افراد از قواعد حاکم بر روابط اشخاص تبعیت نمی‌کند تا وقوع بلایا به اعتبار فقدان رابطه علیت به عنوان رکن بنیادین مسئولیت مدنی، رافع مطلق مسئولیت دولت نسبت به بلادیدگان باشد، بلکه در این جا نیز دولت، مسئول است و چون این مسئولیت، غیر قراردادی و از سوی دیگر، متضمن بار مالی است، چهره‌ای مدنی دارد».^۴

۱. ماده واحده قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیر مترقبه (مصوب ۱۳۹۲)، بندهای ۵-، ۷ و ۸.

۲. حقوق و تکالیف شخص به جبران زبانی که بر اثر عمل نامشروع او به دیگری وارد شده تا در نتیجه این جبران شخص زیان‌دیده حتی‌الامکان در وضعیت پیش از وقوع ضرر قرار گیرد. (صفایی، سید حسین و حبیب‌الله رحیمی، **مسئولیت مدنی**، تهران: سمت، چاپ نهم، ۱۳۹۵، ص ۶۱؛ کاتوزیان، **حقوق مدنی (وقایع حقوقی)**: دوره مقدماتی، ص ۲۴)

۳. کاتوزیان، **مسئولیت مدنی (الزام‌های خارج از قرارداد)**، ص ۱۷۱؛ کاتوزیان، **حقوق مدنی (وقایع حقوقی)**: دوره مقدماتی، ص ۲۴؛ غمامی، پیشین، ص ۲۴؛ صفایی، «**مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی و بررسی لایحه جدید دولت در این زمینه**»، ص ۳۴۶.

۴. زرگوش، پیشین، ص ۳۱۷.

ب) مبنای مسئولیت

در پاسخ به این پرسش که مبنای تکلیف دولت در جبران خسارت چیست، سه نظر را می‌توان مطرح کرد:

۱. بر مبنای نظر نخست، دولت به عنوان مسئول حفظ نظم عمومی (به معنای تأمین امنیت اشخاص، اموال، سلامت و اطمینان خاطر و تأمین‌کننده نیازها و منافع اجتماعی)^۱ و تأمین‌کننده نیازها و منافع اجتماعی ملزم به ارائه خدماتی است که اشخاص در اجتماع به صورت مستمر و مطلوب به آن نیاز دارند (اصول ۳، ۳۱، ۴۳ ق.ا). چنین خدماتی، تأمین‌کننده و در بسیاری از موارد، تضمین‌کننده و در هر حال، ارتقادهنده وضعیت مطلوبی است که منافع انسان در ابعاد مادی و معنوی از آن اثر می‌پذیرد.

وقوع بلای طبیعی منجر به پیدایش وضعیتی خواهد شد که در نتیجه آن، افراد امکان بهره‌مندی مطلوب از این خدمات را از دست می‌دهند. بنابراین، دولت به عنوان تأمین‌کننده نظم و ارائه‌دهنده خدمات و منفعت عمومی مکلف است با برقراری امنیت و ارائه خدمات رفاهی برای افراد حادثه‌دیده در راستای انجام این تکلیف تلاش کند.^۲

۲. به عقیده گروهی دیگر، دولت بر اساس قراردادی که با افراد منعقد می‌کند، ملزم می‌شود زیان‌هایی را جبران کند که بر اثر بلای طبیعی به آنان وارد می‌شود.^۳ طرفداران این عقیده به دو دسته تقسیم می‌شوند. عده‌ای، مبنای الزام ناشی از قرارداد دولت و افراد را مالیاتی می‌دانند که دولت از اشخاص دریافت می‌کند.^۴ به عبارت دیگر، مطابق این عقیده، دولت با دریافت مالیات به طور ضمنی متعهد می‌شود که هنگام بروز بلای طبیعی، اقداماتی را از محل مالیات پرداختی برای ترمیم زیان‌های واردشده به مالیات‌دهندگان آسیب‌دیده انجام دهد.^۵

گروه دیگر ضمن تأکید بر وجود قرارداد ضمنی بین دولت و اشخاص برای ترمیم خسارت‌های بلایای طبیعی معتقدند منبع تأمین اعتبار در ترمیم خسارت را باید درآمد ناشی از ثروت‌های طبیعی (خالصه‌جات) دانست نه درآمدهای مالیاتی.^۶ در این دیدگاه، منابع

۱. همان، ص ۳۰۷؛ انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۷۷؛ ودل، جورج و پی‌یر لو، القانون الاداری، ترجمه: منصور قاضی، لبنان: مؤسسه الجامعیه الدراسات، ۲۰۰۱، صص ۱۲-۱۳.

۲. زرگوش، پیشین، ص ۳۰۸.

۳. Lee, Jan, In search of a Theory of state Liability In The European union, Cambridge: Harvard law school, 1998, p. 16.

۴. زرگوش، پیشین، ص ۳۰۹.

۵. Horvitz, Jerom S., "Civil Liability in Tax practice", American Business law Journal, USA, 1986, Vol. 24, No. 1, p. 123.

۶. طالب، مهدی، تأمین اجتماعی، تهران: دانشگاه امام صادق، ۱۳۸۵، ص ۵۶.

طبیعی ثروت بر اساس اصول وحدت ملت و وحدت سرزمین به منزله مال مشاعی است که مالکیت آن، متعلق به افراد جامعه است. دولت نیز بر اساس اصل نمایندگی، مدیریت این منابع را بر عهده دارد^۱ و ضمن استفاده از این منبع درآمد، در زمان بروز حادثه، از محل این منابع به ترمیم خسارت‌های وارد شده اقدام می‌کند.^۲

۲. دیدگاه سوم، هدف اصلی از تشکیل دولت را حمایت و پاسداری از حقوق افراد می‌داند؛ حقوقی که انسان به حکم انسان بودن و طبیعت خود از آن‌ها برخوردار است، هیچ کس در خلق آن‌ها نقشی ندارد و هیچ کس هم قادر نیست آن‌ها را از انسان بگیرد.^۳ از حقوقی مثل حق حیات، آزادی و حاکمیت که لازمه حیات و شرط ابتدایی برای بهره‌مندی از دیگر حقوق است، به عنوان حقوق طبیعی یاد می‌شود. پاسداشت و حفاظت از این حقوق، تکلیف دولت است که در نتیجه قرارداد اجتماعی ایجاد شده است. به موجب این قرارداد، افراد به عنوان دارندگان اصلی حاکمیت، با انتقال آن به دولت، او را مکلف به حفاظت از حقوق خود می‌کنند. در واقع، اختیاری که به دولت داده شده، ناشی از تکالیفی است که به موجب قرارداد اجتماعی بر عهده او گذاشته شده است.^۴

وقوع بلایای طبیعی سبب می‌شود افراد آسیب‌دیده امکان بهره‌مندی از حقوق طبیعی را از دست بدهند که حداقل‌های لازم برای حیاتند. دولت به عنوان حافظ این حقوق و مسئول تأمین نیازهای اساسی همه افراد جامعه به طور برابر وظیفه دارد با فراهم کردن شرایط لازم در وضعیت بحران، امکان بهره‌مندی افراد آسیب‌دیده را از این حقوق فراهم کند.^۵

در مقام بررسی هر یک از نظرهای یاد شده باید به این نکته‌ها توجه کرد:

۱. در دیدگاه نخست، دولت در معنای قوه مجریه دانسته شده است که وظیفه خدمت‌رسانی به افراد جامعه را بر عهده دارد. این در حالی است که مطابق ماده ۲ ق.م.ب.ک، اعمال مدیریت بحران در یک کلمه بر عهده حکومت قرار گرفته است نه صرفاً قوه مجریه، بلکه قوه مجریه و به طور خاص، سازمان مدیریت بحران وظیفه مدیریت و هماهنگی در

1-Nederneen, Ton & Hendrik Cornelis, Civil Liability for prospectus Misstatement under Duth law, London: England International Financial law, 1995, p. 51

۲. موحد، محمدعلی، **در هوای حق و عدالت**، تهران: کارنامه، ۱۳۸۴، ص ۶۳؛ قاری سیدفاطمی، سید محمد، حقوق بشر در جهان معاصر، تهران: شهر دانش، ۱۳۸۲، ص ۹۶؛ زرگوش، «مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی»، ص ۸۰.

۳. کلی، جان، **تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب**، ترجمه: محمد راسخ، تهران: نی، چاپ اول، ۱۳۸۲.

۴. فیتز پتریک، تونی، **نظریه رفاه**، ترجمه: هرمز همایون‌پور، تهران: گام نو، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص ۵۹؛ Rounder, Charles E., You Have No Legal Right to social security, USA: Consumers Research Magazin, 2000, p. 23

اعمال آن را بر عهده دارد. (ماده ۸ ق.م.ب.ک) از این منظر، این دیدگاه با قانون مدیریت بحران هماهنگی چندانی ندارد که می‌گوید: «قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات اعتباری دولتی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی و همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای نظامی، امنیتی، انتظامی، کلیه نهادها و واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری با اذن معظم له و دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از این‌که قانون خاص خود را داشته یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند و مؤسسات و شرکت‌های وابسته یا تابعه آن‌ها مشمول این قانون می‌باشند».

۲. در دیدگاه دوم، محل تأمین اعتبارات لازم برای ترمیم خسارت، طبق یک نظر، مالیات‌های پرداختی و طبق عقیده‌ای دیگر، از محل درآمدهای ناشی از ثروت‌های طبیعی (آب‌ها، معادن، اجاره زمین‌ها و نظیر آن) است. از این رو، اگر میزان خسارت وارد شده بیش از میزان مالیات پرداختی یا درآمد حاصل از ثروت‌های طبیعی باشد، بخشی از خسارت جبران نمی‌شود. این در حالی است که مطابق مواد ۱۶، ۱۷ و ۱۸ ق.م.ب.ک، سازمان برنامه و بودجه به تعیین ردیف بودجه مجزا با عنوان «مدیریت بحران کشور» در بودجه سالانه کشور برای تأمین اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و نهادهای مشمول ق.م.ب.ک (ماده ۲) مکلف شده است. بنابراین، منبع تأمین خسارت از یک محل معین نیست که با احتمال کمبود منابع معین در صورت گسترده بودن حادثه مواجه شویم. مشاهده می‌شود این نظر نیز از این جنبه با قانون مدیریت بحران سازگار نیست.

ایراد دیگری که در مورد این نظر به ذهن می‌رسد، آن است که در فرض نظریه ترمیم خسارت از محل منابع ثروت، این ایده با تمرکز بر وضعیت بلادیدگان، سهم نسل‌های بعد را در استفاده از منابع ثروت نادیده گرفته است. این وضعیت با اصل برابری نسل‌ها به عنوان یکی از وجوه توسعه پایدار ناسازگار است. افزون بر آن، چون مالکیت منابع ثروت در یک کشور به مردمان آن سرزمین اختصاص دارد، این نظر، تنها بلادیدگانی را دربر می‌گیرد که تبعه دولت حادثه‌دیده باشند.^۲ در قانون مدیریت بحران کشور و قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده بر اثر حوادث غیر مترقبه، از لفظ «آسیب‌دیده» به طور مطلق استفاده شده و تفاوتی میان اتباع ایرانی و غیر ایرانی در ترمیم خسارت قائل نشده است. با توجه به آن‌چه گفته آمد، به نظر می‌رسد از بین نظرهای مطرح‌شده، نظر سوم به واسطه محدود نکردن وظیفه ترمیم خسارت به بازوی اجرایی جامعه (قوه مجریه) و واگذاری

۱. زرگوش، پیشین، ص ۳۱۱.

آن به عهده حکومت به معنی عام کلمه و نیز محدود نکردن محل تأمین منابع به محلی خاص، ایرادهای نظرهای اول و دوم را ندارد و از این نظر، همراهی بیش‌تری با قانون دارد. افزون بر آن، با تعریف دایره مسئولیت دولت تا حد تأمین حقوق طبیعی، به محدودیت منابع مالی دولت نیز توجه داشته است.

ج) ماهیت و حدود مسئولیت

ماهیت مسئولیت دولت در زمان وقوع بلای طبیعی را به دلیل نبود ارکان مسئولیت نمی‌توان مسئولیت مدنی و جبران به معنای خاص کلمه دانست، بلکه تکلیفی است که قانون‌گذار در زمان وقوع حوادث غیر مترقبه بر عهده دولت گذارده است. به عبارتی، مسئولیت دولت در بلای طبیعی را می‌توان به مسئولیتی محض تعبیر کرد که دولت در هر حال، موظف به انجام دادن آن است. با این حال، باید دانست این تکلیف دولت در حدود ترمیم خسارت‌های واردشده است، نه جبران تمام زیان‌ها؛ چون دولت، مسئول تأمین شرایطی است که حیات را تأمین و استمرار آن را تضمین یا تقویت کند. به عبارتی دیگر، دولت موظف است برای همه افراد، نقطه شروعی برابر در زندگی ایجاد کند و این به آن معناست که تأمین امکانات لازم برای حیات، وظیفه دایمی و بی قید و شرط دولت است^۱ و نه بیش‌تر از آن.^۲

بند سوم - مسئولیت دولت در فرض تقصیر

آنچه تاکنون در خصوص مسئولیت دولت در حوادث طبیعی گفته شد، مربوط به فرضی است که دولت تمامی وظایف خود را در زمان بروز حوادث طبیعی در مراحل مختلف مدیریت بحران انجام داده باشد. با این حال، فرض کنید دولت در هر یک از مراحل مدیریت بحران مرتکب تقصیر شود و نتواند وظایف خود را به طور کامل انجام دهد و از این محل، خسارتی متوجه بلادیدگان گردد، به گونه‌ای که اگر تقصیر واقع نشده بود، خسارت وارد نمی‌شد یا به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یافت. در این صورت، آیا دولت را می‌توان مسئول دانست و قائل به مسئولیت مدنی برای دولت شد؟

مبنای شک در مسئولیت جبران زیان توسط دولت در صورت تخلف از انجام وظیفه به اصل قانونی بودن مسئولیت دولت بازمی‌گردد به این معنا که همه مناسبات میان دولت و شهروندان باید تابع نظمی باشد که از قبل توسط مرجع یا مراجع صلاحیت‌دار مقرر شده است.^۳ با توجه به این تعریف، «اصل قانونی بودن مسئولیت مدنی دولت را باید به

1-Rouder, op.cit., p. 23.

۲. غمami، پیشین، ص ۴۷.

3-Bell, John, Sophie Boyrom & Simon Whittaker, Principles of French law, NewYork: Oxford, 1998, p. 179.

معنی تبعیت عناصر و ارکان سازنده این تأسیس از حکم قانون دانست»^۱ به عبارتی دیگر، مسئولیت مدنی دولت، رابطه‌ای حقوقی است که در یک طرف آن، حق شهروند به جبران شدن زیان و در سوی دیگر آن، تکلیف دولت به پرداخت زیان وجود دارد. پرسش دیگر آن است که دولت چه زمانی مکلف به جبران زیان خواهد بود؟ علت طرح این پرسش را باید در نظرهایی دانست که در باب تکلیف‌محور بودن یا حق‌محور بودن مسئولیت مدنی دولت ارائه شده است.

الف) نظریه قانونی بودن تکلیف

مطابق این نظریه، حاکمیت قانون تنها اعلام حق نیست، بلکه تکلیف دولت نیز هست و دولت در صورتی مسئول پرداخت خسارت خواهد بود که صلاحیت دولت به جبران توسط قانون بیان شود. پس اگر در موردی، حقی برای اشخاص اعلام گردد، اما تکلیفی برای دولت نسبت به جبران آن اعلام نشود، به این معناست که دولت، تکلیفی به جبران زیان واردشده نسبت به حق یا حقوق نقض شده ندارد. اگر بپذیریم که دولت در مورد نقض هر یک از حقوق افراد دارای تکلیف به جبران است، آن گاه باید انتظار داشت که قسمت اعظم درآمدهای دولت صرف پرداخت خسارت به افراد شود؛ زیرا دولت‌ها در بهترین حالت نیز در عمل، به صورت‌های مختلف، حقوق افراد را نقض می‌کنند.

بنابراین، مصلحت ایجاب می‌کند در مقام تعارض میان حقوق شهروند و حفظ اقتدار دولت، حق شهروند نادیده انگاشته شود؛ چون در غیر این صورت، بودجه کشور، محل پرداخت دیون دولت خواهد بود و در نتیجه، توسعه اقتصادی کشور متوقف می‌ماند.^۲ از این رو، برای حفظ اقتدار دولت تنها در مواردی که نقض برخی از حقوق به موجب نص صریح قانون موجب مسئولیت باشد، باید تکلیف به جبران خسارت را برای دولت متصور بدانیم.^۳ مطابق این دیدگاه، هر گاه در مسئولیت داشتن یا نداشتن دولت تردید شود، باید اصل را بر مسئولیت نداشتن دولت گذاشت. البته این امر به معنای بدون جبران ماندن خسارت نیست. در این صورت، مسئولیت بر عهده مقام عمومی مستقر خواهد شد؛ زیرا دلیلی که برای مصون‌سازی دولت از پرداخت زیان آمده است، در مورد مقام‌های عمومی کاربرد ندارد و با اجتماع ارکان، مسئولیت بر مقام عمومی قابل تحمیل است.

۱. امامی، محمد و مشتاق زرگوش، «اصل قانونی بودن مسئولیت مدنی دولت»، پژوهش‌نامه حقوق و علوم سیاسی، سال دوم، ۱۳۸۶، شماره ۷، ص ۲.

2-Fariigrieve, Duncan, Mads Andenas & John Bell, Tort Liability of public Authorities in comparative prospective, London: British Institute of International and comparative law, 2002, p. 18

۳. امامی و زرگوش، پیشین، صص ۱۷ و ۱۸.

ب) نظریه قانونی بودن حق

مطابق این نظر، برای تحقق مسئولیت مدنی دولت، نیازی به تصریح قانون‌گذار به تکلیف جبران خسارت برای دولت نیست، بلکه پذیرش حق و اثبات تعدی به آن برای الزام دولت به جبران خسارت کافی است.^۱ این دیدگاه که منطق مسئولیت مدنی را صیانت از حقوق پذیرفته‌شده قانونی زبان دیده می‌داند، بر این نکته تأکید دارد که بین پذیرش حق و تکلیف دولت به جبران زیان ناشی از تعدی به آن حق ملازمه وجود دارد و تکلیف دولت، ضمانت اجرای اعلام و پذیرش حق است.^۲

پذیرش هر یک از دو دیدگاه مطرح‌شده منجر به دو پاسخ متفاوت در خصوص مسئولیت مدنی دولت در موضوع بحث خواهد شد؛ چون در قانون مدیریت بحران، ضمانت اجرایی برای تقصیر سازمان از انجام وظایف قانونی معین نشده است. آنچه در برخی از مواد این قانون (مواد ۱۸ و ۱۹) درباره وظیفه دولت به حمایت و پرداخت تسهیلات به آسیب‌دیدگان پیش‌بینی شده است، ضمانت اجرای تخلف از انجام وظایف قانونی نیست، بلکه در راستای وظیفه بازسازی و بازتوانی قرار دارد که باید پس از گذراندن مراحل مدیریت بحران انجام گیرد.^۳

بنابراین، پذیرش دیدگاه قانونی بودن تکلیف در خصوص مسئولیت مدنی دولت به این معناست که دولت در صورت تخلف از انجام دادن وظایف قانونی خود در حوادث پیش‌بینی‌نشده، مسئولیتی در قبال جبران زیان واردشده به اشخاص ندارد؛ زیرا در قانون، تکلیفی به جبران زیان برای آن مقرر نشده است. پذیرش دیدگاه قانونی بودن حق منجر به تثبیت مسئولیت مدنی دولت در قبال اشخاص آسیب‌دیده از حوادث زیان‌بار در نتیجه حقوق شناسایی‌شده در قانون مدیریت بحران برای این اشخاص خواهد شد.

به نظر می‌رسد از بین دو نظر ارائه‌شده، نظریه حق‌محور بودن مسئولیت مدنی دولت و جاهت بیش‌تری دارد و با منطق حقوقی سازگارتر است؛ زیرا:

۱. تصور حق بدون اعتقاد به ضمانت اجرای آن در نظام حقوقی کنونی چندان قابل پذیرش نیست. اگر شخص حقی دارد، لاجرم باید وسیله‌ای برای حفظ و دفاع از آن داشته باشد. در واقع، در نظام حقوقی کنونی، تصور حق بدون وسیله جبران، پوچ و بی‌معناست و

۱-Wade, H.W.R. & C.f. Forsyth, Administrative law, New York: Oxford, 2004, p. 781.

۲. امامی و زرگوش، پیشین، صص ۲۰ و ۲۱.

۳. آنچه در ماده ۲۳ ق.م.ب.ک به آن اشاره شده، وقوع خسارت در نتیجه تقصیر مأمور یا کارمند اداره (خطای شخصی کارمند) است، در حالی که موضوع مقاله حاضر، مسئولیت خود اداره یا سازمان اداری در زمان تقصیر در انجام وظیفه محوله است نه کارکنان آن: «چنان‌چه فرد یا افرادی در راستای اجرای این قانون، وظیفه و مأموریتی که به آن‌ها محول شده باشد و در انجام وظیفه مرتکب تقصیر شود و از این حیث، صدمه و خسارتی حاصل شود، حسب مورد موجب مجازات مدنی و کیفری خواهد بود».

این دو با یکدیگر رابطه متقابل دارند.^۱ بر همین مبنا باید گفت در جایی که قانون‌گذار، حقی را برای شهروندان بدون تصریح به تکلیف دولت در جبران زیان به رسمیت شناخته باشد، الزام دولت به جبران زیان ناشی از نقض حق به طور ضمنی با اعلام و پذیرش حق مورد تعدی تحقق می‌یابد. تصریح نشدن به تکلیف دولت در جبران زیان را نمی‌توان به معنای انصراف دولت از جبران زیان دانست.

۲. پذیرش نظریه تکلیف‌محور بودن مسئولیت دولت و معاف دانستن آن از مسئولیت به معنای امکان‌ناپذیر بودن طرح دعوای جبران خسارت توسط زیان‌دیده و به عبارتی، تجویز امکان تعدی به حقوق پذیرفته‌شده اشخاص است^۲ که به واسطه تعارض با منطق حمایت از حقوق افراد جنبه استثنایی دارد. بنابراین، دولت از جبران زیان معاف نخواهد بود، مگر در فرضی که قانون‌گذار به چنین معافیتی تصریح کرده باشد.

با توجه به مطالب گفته‌شده می‌توان به مسئولیت مدنی دولت در فرضی قائل شد که زیان بر اثر تقصیر او ایجاد شده باشد. ممکن است گفته شود قانون‌گذار در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیت دولت را صرفاً در اعمال تصدی پذیرفته و در اعمال حاکمیتی، قائل به مصونیت دولت شده است. این در حالی است که با توجه به تعریف ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری از امور حاکمیتی و مصادیقی که برای آن برشمرده شده، به ویژه آن‌چه در بند «ک» این ماده به آن اشاره شده، «امور حاکمیتی، آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل: ... ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیش‌گیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی...». مدیریت بحران را باید عملی حاکمیتی دانست که در صورت ایجاد خسارت در نتیجه این اعمال، دولت، مکلف به جبران خسارت نیست و طرح مسئولیت مدنی دولت در این باره از اساس بی‌فایده است.

در پاسخ باید گفت این گفته در حالتی صحیح است که دولت در مقام اعمال حاکمیت موجب وارد شدن ضرر به شخص یا اشخاص شود. با این حال، این فرض را نمی‌توان به مواردی تعمیم داد که بر اثر تقصیر و بی‌مبالاتی دولت، ضرری متوجه افراد گردد، هر چند عمل یادشده از امور حاکمیتی باشد؛ زیرا طبق ماده ۱۱ ق.م.م، شرط معافیت دولت از پرداخت خسارت در امور حاکمیتی، مطابقت عمل انجام‌شده با قانون است که بی‌شک، وضعیت ایجاد زیان به دلیل تقصیر دولت را شامل نمی‌شود.

1-Wade & Forsyth, op.cit., p. 781.

۲. کاتوزیان، پیشین، ص ۴۶.

گفتار دوم – مطالبه خسارت

در این گفتار به این پرسش پاسخ می‌دهیم که در صورت بروز بلای طبیعی، مطالبه خسارت با چه شرایطی و از چه شخصی امکان‌پذیر است؟

بند اول – شرایط مطالبه خسارت

با توجه به مبتنی بودن مسئولیت به تقصیر و مستثنی نشدن مسئولیت مدنی دولت از این قاعده (با وجود ایرادهایی که برخی به دلیل ناکارآمدی این نظریه در حمایت از حقوق زیان‌دیده مطرح کرده‌اند)،^۱ زیان‌دیده برای مطالبه خسارت از دولت باید وقوع ضرر، تقصیر و رابطه سببیت میان تقصیر و ضرر ایجادشده را به اثبات برساند.

بند دوم – مطالبه خسارت از چه کسی باید انجام شود؟

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دو فرض را جدا کرده است. فرضی که خسارت بر اثر نقص وسایل اداره ایجاد می‌شود و فرضی که تقصیر کارمند موجب ایجاد خسارت شده است. ماده در فرض نخست، دولت و در فرض دوم، کارمند مقصر را مسئول جبران خسارت واردشده می‌داند.^۲

در این بحثی نیست که در فرض نقص وسایل، اداره، مسئول پاسخ‌گویی به زیان‌دیده است. آنچه محل نزاع است، مسئولیت پرداخت زیان در جایی است که خطای شخصی موجب ایجاد ضرر شده باشد. در کنار عده‌ای که به مسئولیت کارمندان برای جبران زیان اعتقاد دارند، برخی نیز به مسئولیت مستقیم دولت در جبران زیان واردشده ناشی از خطای شخصی کارمند معتقدند. بر اساس این نظر، زیان‌دیده می‌تواند به هر یک از دولت (سازمان) یا کارمند برای جبران زیان خویش مراجعه کند. با این استدلال که کارمند اداری در واقع، به مثابه اندام شخص حقوقی عمومی است. بر همین مبنا، این شخص باید پاسخ‌گویی

۱. اگر قائل به تفکیک میان خطای اداری و خطای شخصی شویم، دولت فقط در فرضی، مسئول خواهد بود که خطایی از جانب کارمند در انجام وظیفه‌اش واقع نشده و نقص وسایل اداره و سازمان منجر به خسارت شده است. در چنین فرضی و در صورت وقوع خطا از جانب کارمند صرف نظر از کلی بودن و نامشخص بودن مفهوم خطای کارمند و اختلافاتی که در این باره بین حقوق‌دانان وجود دارد و مشکلاتی که در اثبات خطا با توجه به این امر به وجود می‌آید، زیان‌دیده ولو با اثبات خطای کارمند و در نتیجه، مسئولیت او به جبران زیان ممکن است با خطر جدی‌تری مواجه شود و آن، اعسار و عدم توانایی مأمور در پرداخت خسارت و در نهایت، بلاجبران ماندن ضرر است. (نک: طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ سوم، ۱۳۷۳، ص ۴۰۱)

۲. برای مطالعه در مورد روش‌های تشخیص خطای اداری از خطای شخصی نک: غمائی، پیشین، صص ۲۳ - ۴۶.

تمامی اعمال اندام‌های خود باشد؛ زیرا این اعمال، رفتار شخص حقوقی را شکل می‌دهد. پس اگر کارمندی، تقصیری از هر نوع و با هر درجه مرتکب گردد، تقصیر او، تقصیر شخص حقوقی محسوب می‌شود و مسئولیت به اداره بازمی‌گردد. چون مسئولیت مستقیم دولت، منافعی مسئولیت شخصی کارمند نسبت به خطای شخصی او نیست، زیان‌دیده حق رجوع به هر یک از دولت یا کارمند را برای جبران خسارت خود خواهد داشت.^۱ اکنون پرسش این است که با توجه به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، در فرض بروز زیان بر اثر خطای شخصی کارمند، مسئولیت جبران زیان بر عهده چه کسی خواهد بود و مطالبه ضرر از چه شخصی باید انجام گیرد؟

در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران (مصوب ۱۳۸۷)، در مورد خطای کارکنان دولت و مسئولیتی که ممکن است بر اثر این تقصیر برای آنان یا سازمان ایجاد شود، سخنی به میان نیامده بود. صرفاً در بند ۱۴ ماده ۸ این قانون به تکلیف سازمان مبنی بر تدوین مقررات و ضوابط مربوط برای رسیدگی به تخلفات و تخطی و اعمال کارکنان (مقامات دولتی در دستگاه‌های ذی‌ربط و مؤسسات عمومی غیر دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و همه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری) در اجرای دستورها و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران اشاره شده بود. آن هم مربوط به تخلفات اداری و سازمانی کارمندان در روابط سازمانی بود، نه جبران خسارتی که ممکن بود بر اثر تقصیر در انجام وظیفه نسبت به اشخاص ایجاد شود.

البته در آیین‌نامه اجرایی این قانون به این موضوع اشاراتی شده بود. در تبصره ماده ۲۱ این آیین‌نامه آمده است: «کارکنان دولت و اشخاص بخش خصوصی که در هر یک از مراحل آمادگی و مقابله همکاری می‌کنند، با پیش‌بینی اعتبار در بودجه سالیانه توسط سازمان، بیمه مسئولیت می‌شوند و حق بیمه نیروهای دولتی و خصوصی از محل اعتبارات پرداخت می‌گردد». در این ماده از مسئولیت کارمندان و لزوم بیمه این مسئولیت توسط دولت سخن به میان آمده است. به نظر می‌رسد مطابق این مقرر، مسئولیت نهایی جبران خسارت بر عهده کارمند مقصر قرار داده شده، نه دولت و برای حل معضل احتمالی ناتوانی کارمند در پرداخت کامل خسارات واردشده به زیان‌دیده، دولت، مکلف به بیمه این مسئولیت از محل اعتبارات دولتی شده بود.

۱. غمامی، پیشین، ص ۳۶؛ یزدانیان، علی‌رضا، «طرح نظریه مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی ناشی از افعال ارگان اداره‌کننده (مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه)»، فصل‌نامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره چهل و چهارم، ۱۳۹۳، شماره ۴، ص ۶۳۹.

بنابراین، در فرض وقوع خسارت در نتیجه تقصیر کارمند، کارمند مقصر، مسئول جبران خسارت وارد شده است و اگر به هر دلیلی، شرکت بیمه، قادر به پرداخت خسارت نبود، زیان‌دیده امکان مراجعه به دولت را نداشت. اگر دولت به تکلیف خود مبنی بر بیمه کردن مسئولیت کارمندان عمل نمی‌کرد و بر اثر خطای کارمند، خسارتی متوجه اشخاص می‌شد، زیان‌دیده با استناد به کوتاهی دولت در انجام وظایف مقرر (بیمه کردن مسئولیت کارمند)، علاوه بر مراجعه به کارمند به عنوان مسئول اصلی جبران خسارت، امکان رجوع به دولت را نیز به واسطه تقصیر او می‌داشت. البته در این فرض، دولت می‌توانست پس از پرداخت خسارت به زیان‌دیده، به میزان خسارت پرداختی، به عامل زیان رجوع کند؛ چون مسئولیت نهایی بر عهده کارمند بود.

آنچه در ماده ۲۱ آیین‌نامه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران جالب توجه است، آن بود که این ماده، سازمان را مکلف به بیمه مسئولیت اشخاص بخش خصوصی علاوه بر کارکنان دولت کرده بود. در ماده ۸ این آیین‌نامه آمده است: «در مرحله مقابله، در صورتی که استانداران، فرمانداران یا سایر مقامات مافوق به مراجع ذی‌صلاح و دستگاه‌های ذی‌ربط، استفاده از خدمات مؤسسات عمومی غیر دولتی، شرکت‌ها و واحدهای بخش خصوصی و تعاونی و اشخاص را ضروری بدانند، به صورت کتبی می‌توانند خدمت مورد نظر را به آنان تکلیف کنند. در صورت عدم انجام مأموریت توسط این مؤسسات و شرکت‌ها، موضوع برای رسیدگی به مراجع ذی‌صلاح ارجاع می‌گردد». ملاحظه می‌شود که مطابق این مواد، هر گاه مقامات سازمان در مرحله مقابله، کمک اشخاص، مؤسسات و سازمان‌های خصوصی و غیر دولتی را لازم می‌دانستند، این حق را داشتند که خدمت مورد نظر را به این اشخاص تکلیف کنند و انجام نشدن تکالیف محوله از جانب سازمان به این اشخاص موجب مسئولیت برای آنان می‌شد.^۱ در ماده ۲۱ آیین‌نامه مشخص نشده بود که در صورت استنکاف اشخاص خصوصی از انجام تکلیف محوله، کدام مراجع ذی‌صلاح به موضوع رسیدگی خواهند کرد. با این حال، تکلیف سازمان به بیمه کردن مسئولیت اشخاص خصوصی در کنار بیمه مسئولیت کارکنان دولت این مطلب را به ذهن متبادر می‌کرد که اگر در نتیجه عملکرد شخص خصوصی، خسارتی متوجه دیگران می‌شد، این اشخاص، مسئول جبران خسارت وارد شده بودند و گرنه بیمه مسئولیت این اشخاص موجبی پیدا نمی‌کرد. البته پذیرش این مطلب با انصاف چندان سازگار نبود.

۱. این تکلیف در ماده ۱۵ قانون مدیریت بحران کشور نیز شناسایی شده است: «در شرایط اضطراری و در پاسخ به بحران، چنانچه خدمات و امکانات دستگاه‌ها و نهادهای دولتی به تنهایی کافی نبوده و یا ارائه آن‌ها زمان‌بر بوده، به نحوی که احتمال وقوع خسارت جانی و مادی وجود داشته باشد، بخش‌های خصوصی و تعاونی موظفند خدمات و امکانات موجودشان را به درخواست رییس ستاد ارائه دهند. در این موارد، هزینه خدمات و امکانات ارائه‌شده طبق تعرفه‌های قانونی و در صورت عدم وجود، بر اساس عرف، از سوی دستگاه سفارش‌دهنده پرداخت می‌شود».

در قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) به صراحت از نسخ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین‌نامه اجرایی این قانون سخنی به میان نیامده است. با این حال، توجه به ماده ۲۶ ق.م.ب.ک این نظر را تقویت می‌کند که از زمان اجرایی شدن این قانون، مقررات قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران قابلیت اجرا ندارند: «تصمیمات سازمان و سایر دستگاه‌های ذی ربط مبتنی بر احکام قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ در طول سال‌های ۹۴ تا زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون تنفیذ می‌شود».

در مواد ۲۱ و ۲۲ قانون مدیریت بحران کشور همانند قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران به مسئولیت مقامات، مسئولان و کارمندان دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون در صورت تخلف از وظایف مقرر و ارجاع امر به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری برای رسیدگی و اعمال مجازات‌های مقرر در ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۷/۹ اشاره شده است. با این حال، در خصوص جبران خسارتی که ممکن است در صورت تقصیر کارمندان اداره متوجه اشخاص شود، تنها به بیان یک قاعده کلی در ماده ۲۳ بسنده شده است: «چنان‌چه فرد یا افرادی که در راستای اجرای این قانون، وظیفه و مأموریتی به آن‌ها محول شده باشد و در انجام وظیفه مرتکب تقصیر شود و از این حیث، صدمه و خسارتی حاصل شود، حسب مورد موجب مسئولیت مدنی و کیفری خواهد بود».

در این ماده به ایجاد مسئولیت مدنی در صورت تقصیر افراد در انجام وظایف و مأموریت‌های محوله حکم شده، ولی تصریح نکرده است که مسئولیت برای چه کسی ایجاد خواهد شد: «... حسب مورد موجب مسئولیت مدنی و کیفری خواهد بود» با توجه به سابقه موضوع در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین‌نامه اجرایی آن قانون و شیوه تنظیم ماده، مقصود قانون‌گذار، ایجاد مسئولیت برای افراد مجری وظیفه و مأموریت قانونی در صورت تقصیر آنان است. واژه «افراد» استفاده شده در ماده هم شامل کارکنان دولت و هم شامل اشخاص خصوصی و تعاونی همکار با دولت می‌شود.

رابطه اشخاص خصوصی با دولت را می‌توان در دو بخش همکاران اجباری (افراد) که به موجب قانون موظف به ارائه خدمت عمومی یا انجام صلاحیت‌های عمومی می‌شوند) و همکاران داوطلب بررسی کرد (افراد) که به طور داوطلبانه، یک صلاحیت عمومی را بدون وجود ممنوعیت قانونی (بدون آن که قانون به صراحت، آنان را از انجام صلاحیت منع کند) انجام می‌دهند).^۱ در صورتی که ماده ۱۱ ق.م.ب.ک ملاک عمل قرار گیرد، در هیچ یک از بخش‌های یادشده نمی‌توان شخص خصوصی را مسئول خسارت واردشده دانست؛ چون ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیت جبران خسارت را بر عهده کارمندان قرار داده است که

۱. زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن (قواعد اختصاصی)، تهران: جنگل، چاپ اول،

به مناسبت انجام وظیفه، خسارتی را به صورت عمدی یا در نتیجه بی‌احتیاطی به اشخاص وارد می‌کنند. بنابراین، دو شرط «کارمند بودن» و «ایجاد خسارت در حین انجام وظیفه»، لازمه ایجاد مسئولیت برای واردکننده زیان دانسته شده است که شرط نخست در مورد همکاران اجباری و هر دو شرط در خصوص همکاران داوطلب وجود ندارد.

مطابق ماده ۲۳ ق.م.ب.ک، همکاران اجباری نیز در صورت تقصیر در انجام وظیفه یا مأموریت محوله و ایجاد خسارت، مسئول جبران آن خواهند بود. با این حال، همکاران داوطلب را نمی‌توان مسئول جبران خسارت واردشده دانست؛ چون شرط توجه مسئولیت در این ماده، تقصیر در انجام وظایف یا مأموریت‌های محوله قانونی است. همکاران داوطلب بدون تکلیف قانون و به صورت داوطلبانه، صلاحیت عمومی را انجام می‌دهند.

به علاوه، فرض مسئولیت اشخاص خصوصی با قاعده احسان مغایر است و راه را بر احسان در جامعه نسبت به یکدیگر می‌بندد. احسان یعنی انجام دادن کار نیک و محسن، کسی است که رفتار نیکو انجام می‌دهد که این رفتار نیکو می‌تواند از طریق جلب منفعت یا دفع ضرر صورت گیرد. بر اساس این قاعده، هر گونه مسئولیت و ضمانی از شخص محسن سلب شده است.^۱ شخص خصوصی که به صورت داوطلبانه یا با درخواست سازمان در مواقع بروز بحران با سازمان همکاری می‌کند، مصداق محسن^۲ است. بنابراین، نباید او را در وضعیت حقوقی مشابه کارکنان دولت قرار داد و مسئول جبران خسارت واردشده دانست.

۱. ابن ادریس حلی، محمد بن منصور بن احمد، **السرائر الحاوی لتحریر الفتاوی**، قم: دفتر نشر اسلامی، ۱۴۱۰، ص ۵۰۷.

۲. در فرضی نیز که همکاری شخص خصوصی در نتیجه تکلیف سازمان به او باشد، عنوان محسن بر او صادق است، چنان‌که فقها انجام عمل واجب را مصداق احسان دانسته‌اند. (طوسی، ابو جعفر محمد بن حسن، خلاف، قم: دفتر نشر اسلامی، ۱۴۰۷، ج ۵، ص ۵۹) برای مثال، در فرضی که اجرای حد یا قصاص منجر به مرگ مجرم گردد، با این توجیه که مجری حکم به خاطر اجرای حکم الهی، محسن تلقی می‌شود، وی را از هر گونه مسئولیتی معاف دانسته‌اند. (مرعشی نجفی، سید شهاب‌الدین، **قصاص علی ضوء القرآن و السنه**، **تقریرات درس قصاص**، تقریر: سید عادل علوی، قم: کتاب‌خانه آیت‌الله مرعشی نجفی، بی تا، ج ۲، ص ۳۹۳؛ موسوی گلپایگانی، سید محمدرضا، **الدر المنضود فی احکام الحدود**، تقریر: علی جهرمی، قم: دارالقرآن الکریم، ۱۴۱۲، ج ۲، ص ۳۹۸). نک: حسینی مراغی، میر عبدالفتاح، **عناوین الاصول**، تبریز، چاپ سنگی، ۱۲۹۷؛ محقق داماد، سید مصطفی، **قواعد فقه**، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۴۰۶، صص ۲۹۷ - ۳۰۰؛ ایزدی‌فرد، علی‌اکبر، **قواعد فقه**، بابل: مبعث، چاپ اول، ۱۳۸۶، ص ۲۳۸.

نتیجه گیری

در قانون مدیریت بحران کشور، دولت، مسئول جبران خسارت ناشی از بلای طبیعی در حق اشخاص آسیب‌دیده است. این در حالی است که خسارت ناشی از بلای طبیعی به عملکرد دولت قابل انتساب نیست. در نتیجه، نمی‌توان مسئولیت را مسئولیت مدنی به معنای خاص کلمه دانست، بلکه ماهیت آن تکلیفی است که قانون‌گذار در راستای وظیفه بازسازی و بازتوانی (یکی از مراحل مدیریت بحران) بر عهده دولت قرار داده و دولت را به عنوان پاسدار حقوق طبیعی، ملزم به تأمین حداقل‌های لازم برای ادامه حیات افراد آسیب‌دیده کرده است. با این حال، در صورت کوتاهی دولت در انجام دادن هر یک از مراحل مختلف مدیریت بحران هنگام بروز بلای طبیعی و ایجاد آسیب در نتیجه آن، مسئولیت جبران خسارت بر عهده دولت خواهد بود، مشروط بر آن که خسارت در نتیجه نقص وسایل و امکانات ایجاد شده باشد. در غیر این صورت، کارمند خاطی، مسئول نهایی جبران خسارت است.

در این میان، این احتمال که زیان‌دیده با اعسار عامل زیان روبه‌رو شود، خطری جدی برای احقاق حق اوست که قانون‌گذار چاره‌ای برای آن نیاندیشیده است. در آیین‌نامه اجرایی مربوط به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، این سازمان، موظف به بیمه مسئولیت کارمندان و اشخاص خصوصی شده بود که هنگام بروز بحران با دولت همکاری می‌کردند. این کار، روشی مؤثر برای جلوگیری از مواجه شدن زیان‌دیده با اعسار عامل زیان بود، ولی آن آیین‌نامه با توجه به تصویب قانون مدیریت بحران کشور اکنون قابلیت اجرا ندارد.

اشخاص خصوصی را که با دولت همکاری می‌کنند (همکاران اجباری و داوطلب)، به اعتبار ماده ۱۱ ق.م.م. نمی‌توان مسئول پرداخت خسارات دانست؛ چون مطابق این ماده، دو شرط «کارمند بودن» و «ایجاد خسارت در حین انجام وظیفه»، لازمه تعیین مسئولیت برای واردکننده زیان است که شرط نخست در مورد همکاران اجباری و هر دو شرط در خصوص همکاران داوطلب وجود ندارد. مطابق ماده ۲۳ ق.م.ب.ک، همکاران اجباری نیز در صورت تقصیر در انجام وظیفه یا مأموریت محوله و ایجاد خسارت، مسئول جبران آن خواهند بود، ولی همکاران داوطلب را نمی‌توان مسئول جبران خسارت واردشده دانست؛ چون شرط مسئول بودن در این ماده، تقصیر در انجام دادن وظایف یا مأموریت‌های محوله قانونی است. این در حالی است که همکاران داوطلب بدون تکلیف قانون و به صورت داوطلبانه، صلاحیت عمومی را انجام می‌دهند.

بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که با تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، دامنه مسئولیت مقرر در ماده ۱۱ ق.م.م. (مسئولیت دولت) دست‌خوش تغییر گشته و بر آن افزوده شده است؛ چون به موجب آن، دولت در اعمال حاکمیت نیز در دو فرض، مسئول

خواهد بود. نخست، مواردی که به حکم قانون، مسئول شناخته شده است و دیگری، موردی که در اعمال حاکمیت مرتکب تقصیر شود. این در حالی است که در مورد اعمال تصدّی، وضعیت به شکل سابق است.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری ایران**، تهران: توس، چاپ چهارم، ۱۳۷۰.
۲. امامی، سید حسن، **حقوق مدنی (جلد ۱)**، تهران: اسلامیه، چاپ بیست و سوم، ۱۳۸۲.
۳. انصاری، ولی‌الله، **کلیات حقوق اداری**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۷۷.
۴. ایزدی‌فرد، علی‌اکبر، **قواعد فقه**، بابل: مبعث، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **مبسوط در ترمینولوژی حقوق (جلد ۳)**، تهران: گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۷.
۶. زرگوش، مشتاق، **مسئولیت مدنی دولت (جلد ۱)**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۷. زرگوش، مشتاق، **مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن (قواعد اختصاصی)**، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۲.
۸. صفایی، سید حسین و حبیب‌الله رحیمی، **مسئولیت مدنی**، تهران: سمت، چاپ نهم، ۱۳۹۵.
۹. صفایی، سید حسین، **دوره مقدماتی حقوق مدنی: قواعد عمومی قراردادها**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۱۰. طالب، مهدی، **تأمین اجتماعی**، تهران: دانشگاه امام صادق، ۱۳۸۵.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، چاپ سوم، ۱۳۷۳.
۱۲. غمامی، مجید، **مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود**، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۶.
۱۳. فیتز پتریک، تونی، **نظریه رفاه**، ترجمه: هرمز همایون‌پور، تهران: گام نو، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۱۴. قاری سیدفاطمی، سید محمد، **حقوق بشر در جهان معاصر**، تهران: شهر دانش، ۱۳۸۲.
۱۵. کاتوزیان، ناصر، **حقوق مدنی (وقایع حقوقی): دوره مقدماتی**، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۷.
۱۶. کاتوزیان، ناصر، **مسئولیت مدنی (الزام‌های خارج از قرارداد)**، تهران: دانشگاه تهران، چاپ دوازدهم، ۱۳۹۲.
۱۷. کلی، جان، **تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب**، ترجمه: محمد راسخ، تهران: نی، چاپ اول، ۱۳۸۲.

۱۸. محقق داماد، سید مصطفی، قواعد فقه، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۴۰۶.
۱۹. موحد، محمدعلی، در هوای حق و عدالت، تهران: کارنامه، ۱۳۸۴.
۲۰. موسی‌زاده، ابراهیم، حقوق اداری، تهران: دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۳.

ب) مقاله

۱. امامی، محمد و مشتاق زرگوش، «اصل قانونی بودن مسئولیت مدنی دولت»، پژوهش‌نامه حقوق و علوم سیاسی، سال دوم، ۱۳۸۶، شماره ۷.
۲. زرگوش، مشتاق، «مبانی نظری مصونیت و مسئولیت در مسئولیت مدنی دولت»، فصل‌نامه علمی و تخصصی حقوق عمومی، سال سوم، ۱۳۸۸، شماره ۵.
۳. زرگوش، مشتاق، «مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی»، مجله رفاه اجتماعی، سال ششم، ۱۳۸۵، شماره ۲۳.
۴. صفایی، سید حسین، «مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی و بررسی لایحه جدید دولت در این زمینه»، مجله مؤسسه حقوق تطبیقی، ۱۳۸۵، شماره ۱.
۵. نظری، ایران‌دخت، «مسئولیت مدنی خسارات ناشی از تصادفات»، ندای صادق، ۱۳۸۱، شماره ۲۶ و ۲۷.
۶. یزدانیان، علی‌رضا، «طرح نظریه مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی ناشی از افعال ارگان اداره‌کننده (مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه)»، فصل‌نامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره چهل و چهارم، ۱۳۹۳، شماره ۴.
۷. یزدانیان، علی‌رضا، «گام‌هایی در طرح مسئولیت مدنی دولت ناشی از فعل شخصی، فعل اشیا و فعل غیر در حقوق ایران و فرانسه»، فصل‌نامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره چهل و پنجم، ۱۳۹۴، شماره ۳.

۲. عربی

۱. ابن ادریس حلی، محمد بن منصور بن احمد، السرائر الحاوی لتحریر الفتاوی، قم: دفتر نشر اسلامی، ۱۴۱۰.
۲. حسینی مراغی، میر عبدالفتاح، عناوین الاصول، تبریز، چاپ سنگی، ۱۲۹۷.
۳. سبحانی، جعفر، الانصاف فی مسائل دام فیها الخلاف (جلد ۳)، قم: مؤسسه امام صادق، چاپ اول، ۱۴۲۳.
۴. طوسی، ابو جعفر محمد بن حسن، خلاف (جلد ۵)، قم: دفتر نشر اسلامی، ۱۴۰۷.
۵. عاملی، محمد بن حسن، وسائل الشیعه (جلدهای ۱۲، ۱۹، ۲۷ و ۲۹)، قم: مؤسسه آل‌البیت، ۱۴۰۹.

۶. مرعشی نجفی، سید شهاب‌الدین، **قصاص علی ضوء القرآن و السنه**، تقریرات **درس قصاص (جلد ۲)**، تقریر: سید عادل علوی، قم: کتاب‌خانه آیت‌الله مرعشی نجفی، بی تا.
۷. موسوی گلپایگانی، سید محمدرضا، **الدر المنضود فی احکام الحدود (جلد ۲)**، تقریر: علی جهرمی، قم: دارالقرآن الکریم، ۱۴۱۲.
۸. نجفی، محمدحسن، **جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام (جلدهای ۳۷، ۴۰ و ۴۳)**، بیروت: دار احیاء التراث العربی، بی تا.
۹. ودل، جورج و پی‌یر لو، **القانون الاداری**، ترجمه: منصور قاضی، لبنان: مؤسسه الجامعیه الدراسات، ۲۰۰۱.

3-Latin Source

A) Book

- 1-Bell, John, Sophie Boyrom & Simon Whittaker, Principles of French law, NewYork: Oxford, 1998
- 2-e law, 2002.
- 3-Lee, Jan, In search of a Theory of state Liability In The European union, Cambridge: Harvard law school, 1998
- 4-Nederneen, Ton & Hendrik Cornelis, Civil Liability for prospectus Misstatement under Duth law, London: England International Financial law, 1995
- 5-Rounder, Charles E., You Have No Legal Right to social security, USA: Consumers Research Magazin, 2000
- 6-Wade, H.W.R. & C.f. Forsyth, Administrative law, NewYork: Oxford, 2004.

B) Article

- 1-Elmenyawi, H., "Public Tort Liability: Recommending an Alternative to Tort Liability and No- fault compensation", Global Jarist Advances, 2003, Vol. 3, Issue 1, Article 1
- 2-Horvitz, Jerom S., "Civil Liability in Tax practice", American Business law Journal, USA, 1986, Vol.24 No. 1
- 3-Laski, H., "The Responsibility of the state in England", Harvard Law Review, 1919, Vol. 32, No. 5

Government civil liability in natural disaster; Looking at the Formation of Iran's National Disaster Management organization

Somaye Ehsani korsikola *

Saam Mohammadi**

Hamid abhari***

Abstract:

The principle that loss must be compensated by the one who imposed it, is agreed upon in almost every legal system. The crisis management organization (CMO) establishment act forces the government to compensate the losses due to the natural disasters (as an instance for crisis) against the people affected. However, all damages due to natural disasters are not caused by government performance and thus it could not be assumed as civil liability in the exact sense of the word. It is rather a legal enforcement in order to perform its role in the response and recovery stages of the crisis management process, based on which the government is responsible to prepare the minimum requirements needed for improving the quality of lives of the affected community. In case that the government fails in performing its role in any of the four-staged crisis management process, which results in any damages or loss for the people in the affected community, and if this is due to any shortage in the facilities or equipment provided, it is the government that is responsible for compensating the loss.

Keywords: Civil liability; government;, natural disaster; employee; loss compensation.

*. Mazandaran university. (Corresponding Author). somauh.ehsani@yahoo.com

** . Mazandaran university. sammahmed@yahoo.com

***. Mazandaran university. hamid.abhary@gmail.com