

مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی

مشتاق زرگوش*

طرح مسأله: این مقاله در تلاش است 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.

روش: نظر به این‌که موضوع مورد بررسی در این نوشته، جنبه نظری داشته است و از موضوعات فلسفه حقوقی و سیاسی به حساب می‌آید روشن است که روش مورد استفاده در تهیه این مقاله، روش صرفاً کتابخانه‌ای است که در آن با جمع‌آوری نظرات و ایده‌های متفکرین، محتوای مقاله شکل یافته است.

یافته‌ها: سه نظریه «مصلحت عمومی با ایده خدمت عمومی»، نظریه «قرار داد بیمه با محتوای دو ایده پرداخت مالیات و مالکیت حقیقی افراد بر منابع ثروت» و بالاخره نظریه «تضمین مشروعیت با ایده‌های حقوق طبیعی، قرارداد اجتماعی و برابری در فرصت» می‌توانند در توجیه مسئولیت دولت مورد استناد قرار گیرند.

نتایج: نظریه تضمین مشروعیت با ایده برابری در فرصت، مناسب‌ترین نظریه در توجیه مسئولیت دولت است. نظریه مصلحت عمومی به دلیل استثنایی بودن حادثه طبیعی، نظریه قرارداد بیمه به دلیل عدم امکان محاسبه سهم افراد از منابع ثروت و بالاخره ایده‌های حقوق طبیعی و قرارداد اجتماعی به دلیل توسعه زیاد دامنه حقوق انسان از استحکام کمتری برخوردارند.

کلیدواژه‌ها: بلایای طبیعی، دولت، مسئولیت مدنی

تاریخ پذیرش: ۱۵/۱۰/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۵/۳/۴

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی <moshtaq_z_att@yahoo.com>

مقدمه

مسئول دانستن دولت نسبت به تصمیمات اتخاذی و اقدامات انجام یافته قدمتی طولانی در اندیشه سیاسی دارد ولی بازتاب فراگیر، هدفمند و سامان یافته این تفکر در نظام حقوقی با معنادار شدن مفهوم دولت، درک مبانی و صلاحیت‌های آن و، عملاً، متعاقب انقلابات و جنبش‌هایی بود که خواستار ارائه تعریفی نو از نسبت بین دولت و مردم بودند؛ در این تعریف مبنای تشکیل دولت، خواست مردم، منشأ عینی قدرت، اراده انسان‌ها و مشروعیت آن در گرو پاسداشت قانونی و احترام عملی به حقوق آنان است.

مسئولیت مدنی دولت را بی‌تردید، می‌بایست ترجمان این گفتمان دانست. در واقع مسئولیت مدنی دولت بیش از آن که مخلوق اولیه قانون و اراده قانونگذاران باشد محصول تأمل در مبانی تشکیل دولت است (ودل و ولو، ۲۰۰۱: ۱۲)؛ اما پرسش اساسی آن است که گستره این مسئولیت تا کجاست؟ دقیق‌تر این‌که، آیا حوادثی که امروزه بلایای طبیعی نامیده می‌شوند و حجم قابل ملاحظه‌ای از زیان‌های مالی را به دنبال دارند در محدوده این مسئولیت قرار می‌گیرند؟ آیا می‌توان دولت را در خصوص این حوادث مسئول دانست؟ دولت‌ها پس از وقوع سیل، خشکسالی، زلزله و ...، عملاً و بر حسب توانایی خویش، کمک‌ها و مساعدت‌هایی از قبیل ساخت مسکن، پرداخت وام‌های بلاعوض یا کم بهره و... می‌نمایند. آیا در انجام این اقدامات الزامی وجود دارد؟ و اگر چنین باشد، چه منطقی قادر به پشتیبانی فکری از این الزام است؟ ضرورت توجه به بلایای طبیعی از منظر مسئولیت مدنی می‌تواند از جوانبی چند مورد دفاع قرار گیرد؛ مسئولیت مدنی و الزام ناشی از آن می‌تواند عاملی تحدید کننده برای اهمال احتمالی دولت در اتخاذ تصمیمات شایسته و انجام اقدامات بایسته در پیشگیری یا مهار چنین حوادثی باشد و از سویی دیگر، مطرح ساختن مسئولیت دولت در این حوادث می‌تواند به عنوان عاملی برای تضمین حقوق شهروندان و سوق دادن نظام حقوقی به درک تکلیف همیشگی دولت در تأمین، در تضمین و در حمایت از این حقوق و تحرک به سوی بایسته‌سازی این الزام معنا گردد. محتوای ایده مطرح در این نوشته به اختصار عبارت است از «مسئولیت محض دولت در بلایای طبیعی». اما تشریح و دفاع از

این عقیده ملازمه‌ای اولیه با تحلیل مفهومی بلایای طبیعی دارد. پیش از شروع بحث ذکر دو نکته ضروری است: نخست آن‌که، معنای منظور از مسئولیت مدنی، در این نوشته، معنای عام آن می‌باشد، یعنی «الزامی که دولت نسبت به جبران یا ترمیم زیان وارد به اشخاص دارد» و چون ماهیت الزام مترتب بر این مسئولیت، درخصوص بلایای طبیعی، «ترمیم» است، شاید اصطلاح «مسئولیت مالی» از دقت بیشتری نسبت به عنوان مطرح برخوردار باشد. دیگر آن‌که این نوشته، آن‌گونه که از عنوانش نیز به خوبی هویداست، تنها به تبیین چرایی مسئولیت دولت می‌پردازد و در نتیجه آشکار است که سایر مباحث مرتبط، نظیر ارکان مسئولیت، از گستره این نوشته خارج بوده و نیاز به تلاشی جداگانه دارد.

۱) چهارچوب نظری

علی‌رغم آن‌که کشور ما همواره شاهد وقوع بلایای طبیعی بوده اما بررسی این مقوله از نقطه نظر حقوقی معمول نبوده است. در واقع شاید، در بادی امر، تصور مسئولیت - حقوقی - اشخاص یا دولت در چنین مواردی دور از انتظار بوده باشد. بر این اساس با تحلیل مفهومی بلایای طبیعی و با محتوم دانستن مسئولیت دولت سه مبنا را در جهت تثبیت ادعای فوق مطرح می‌شود. مبنای اول تحت عنوان «نظریه مصلحت عمومی» با حقوق اداری قرابت فراوان دارد. دیگری «نظریه قرارداد بیمه» است که ذهنیت متقارب با گفتمان حقوق تأمین اجتماعی است و مبنای سوم، زیر عنوان «نظریه تضمین مشروعیت» رویکردی حقوق بشری به موضوع دارد.

۱-۱) مفهوم بلایای طبیعی

به دست دادن تعریفی دقیق از بلایای طبیعی، به دلیل مصادیق متعدد آن که هر یک نیز مختصات متفاوتی دارند، دشوار است. به نظر می‌رسد حادثه برای آن‌که عنوان بلای طبیعی داشته باشد لازم است که: غیرقابل پیش‌بینی باشد؛ غیرقابل اجتناب باشد؛ غیرقابل انتساب باشد.

الف) حادثه می‌تواند قابل پیش‌بینی باشد؛ نظیر آن که وقوع سیل ناشی از طغیان رودخانه‌ای باشد که همه ساله یا در شرایط خاص دچار طغیان می‌گردد (نظیر سیل‌های مناطق شمال ایران).

ب) حادثه می‌تواند قابل اجتناب باشد؛ نظیر این که بتوان با ساخت سد در منطقه‌ای که همواره شاهد طغیان رودخانه بوده، از وقوع سیل جلوگیری کرد. قابل اجتناب بودن حادثه در غالب موارد با قابلیت پیش‌بینی داشتن حادثه همراه است؛ یعنی اصولاً تا حادثه‌ای هر چند به شکل محدود قابل پیش‌بینی نباشد امکان اجتناب‌پذیر بودن آن وجود ندارد.

ج) حادثه یا نتایج آن می‌تواند قابل انتساب باشد؛ نظیر آن که وقوع سیل نتیجه شکستن سدی باشد که بنا به ملاحظات علمی از مصالح مناسب یا وفق اصول علمی ساخته نشده باشد. بنابراین با وجود هر یک از این ویژگی‌ها، حادثه واقع دیگر بلای طبیعی نبوده، بلکه بلای به ظاهر طبیعی است. این تقسیم‌بندی یک تفکیک صرفاً ذهنی نیست، آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانون تشکیل کمیته ملی کاهش بلایای طبیعی مصوب ۷۲/۳/۲۶ هیأت وزیران در ماده ۱ خود آورده است «به منظور پیش‌گیری و کاهش اثرات ناشی از بلایای طبیعی ... کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ... تشکیل می‌شود» در این ماده قابل پیش‌بینی بودن، اجتناب‌پذیر بودن و قابل انتساب بودن برخی از حوادث منطوقاً و مفهوماً پذیرفته شده است. نتیجه حاصل از این بحث ارائه این تعریف است که «بلای طبیعی عبارت است از حادثه‌ای غیرقابل پیش‌بینی، غیرقابل اجتناب و غیرقابل انتساب حدوثاً و نتیجتاً».

بنابراین بلایای طبیعی به آن حوادثی اطلاق می‌شود که با هیچ صورت نتوان آن را به فعل یا ترک فعل دولت نسبت داد. حادثه‌ای که قابل انتساب به دولت باشد بلای طبیعی نیست بلکه «حادثه غیرمترقبه» است. مسئولیت مدنی دولت، در این مورد، در معنای خاص آن بوده و روشن است که مبانی نظری آن نیز متفاوت و تأمل در این خصوص نیازمند نوشته‌ای دیگر است.

۱-۲) نظریه مصلحت عمومی

۱-۲-۱) مفهوم و ایده حاکم بر نظریه

مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی می‌تواند مبتنی بر نظریه‌ای باشد که حقوق اداری را بر خود استوار ساخته است؛ نظریه مصلحت عمومی از جمع سه ایده قدرت عمومی، خدمت عموم و منفعت عمومی شکل گرفته است. بر طبق ایده اول، اعمال اداری تنها به منظور برقراری نظم عمومی صورت می‌پذیرند؛ بنابراین تکلیف اداری دولت برقراری نظم عمومی است و منظور از نظم عمومی تأمین امنیت اشخاص، اموال، سلامت و اطمینان خاطر است. این مفهوم دارای مصادیق اقتصادی (نظیر مقابله با احتکار) و حتی زیباشناختی (نظیر زیباسازی مکان‌ها) نیز می‌باشد. مطابق ایده خدمت عمومی، سمت و سوی عمل اداری انجام اقداماتی است که تأمین‌کننده نیازهای عمومی باشد (ودل و ولو، ۲۰۰۱: ۱۲-۱۳) (همانند جاده‌سازی، احداث مدارس، تنظیم قیمت‌ها و نظارت بر سلامت مواد غذایی) و بالاخره ایده منفعت عمومی بر این تلقی استوار است که جهت عمل اداری باید هر آن چیزی باشد که در چارچوبه قانون تأمین‌کننده نفع عمومی است. ایده نفع عمومی که از سوی والین (Valin) استاد حقوق اداری دانشکده حقوق پاریس ارائه گردید هم از حیث موضوعی و هم از بعد سازمانی قلمرو گسترده‌ای داشته و حوزه‌های تقنینی و قضایی را نیز شامل می‌شود (انصاری، ۱۳۷۷: ۷۷).

۱-۲-۲) محتوای نظریه

واقعیت آن است که جهت هر سه ایده در بسیاری از موارد باهم پیوستگی دارد و باید پذیرفت که در دنیای معاصر، سمت و سوی اعمال اداری به تضمین محتوای ایده‌های مذکور است و در این میان عبارت «خدمت عمومی» اصطلاحی رایج‌تر است تا مشخص سازد که در رابطه بین دولت و مردم، قدرت به معنای توان خدمت است و هدف از اعمال قدرت خدمت کردن است. نظریه مصلحت عمومی در مقام بیان الزام دولت در ارائه مستمر، مطلوب

و مؤثر خدماتی است که هر فرد به صورت دائم به بهره‌مندی از آن‌ها نیاز دارد. این خدمات در برخی موارد تأمین‌کننده و در بسیاری موارد تضمین‌کننده و در هر حال ارتقاء دهنده وضعیت مطلوبی است که منافع انسان در ابعاد مادی و معنوی متأثر از آن می‌باشد. وقوع بلایای طبیعی مترادف با پیدایش وضعیتی است که اثر عارض بر آن عدم امکان بهره‌مندی از این خدمات است و این حالت، با اصل ارائه مستمر، مؤثر و مطلوب این خدمات در تعارض است. فلذا مطابق این نظریه مسئولیت مدنی و الزامات مترتب بر آن - در ترمیم زیان‌های وارده - مربوط به تکلیفی است که دولت در انجام اقدامات تأمین‌کننده نظم، ارائه خدمات و منفعت عمومی دارد؛ مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی چیزی جز الزام دولت در ارائه خدمات رفاهی، برقراری امنیت و اقدامات هم‌عرض نیست.

۳-۲-۱) ایرادات وارد بر نظریه

انتقاداتی چند نظریه مصلحت عمومی را از استحکام خارج می‌سازد:

الف) فعالیت‌هایی که دولت‌ها در مقام ترمیم زیان‌های ناشی از بلایای طبیعی به عمل می‌آورند با اقدامات محتوایی این نظریه در بسیاری موارد همخوانی ندارد؛ دولت‌ها در این موارد حتی اقدام به پرداخت کمک‌های مالی بلاعوض، وام‌های کم‌بهره، تهیه غذا و پوشاک می‌نمایند، در حالی که این موارد، در تمام یا حداقل در غالب نظام‌های معاصر حقوقی، از دایره خدمات و اقدامات مربوط به نظریه مصلحت عمومی - با هر ایده‌ای که پذیرفته شود - خارج است. ب) نظریه مصلحت اساساً ناظر به اعمال اداری و مشخصاً خدمات لایه اجرایی^۱ است، در حالی که مقوله مورد بحث، مسئولیت دولت در معنای حکومت^۲ را مطرح می‌سازد. ج) این نظریه مسئولیت مدنی دولت را معادل ارائه خدمات عمومی و برقراری نظم و اقدامات هم‌عرض تلقی می‌کند و در این صورت دیگر مجاللی برای طرح موضوع مسئولیت مدنی دولت باقی نمی‌گذارد. به عبارت ساده‌تر، بایستی صحبت از

1. executive
2. government

تکلیف دولت در ارائه خدمات عمومی، برقراری نظم و... نمود، نه مسئولیت مدنی.

۳-۱) نظریه قرارداد بیمه

مطابق این نظریه، دولت برطبق قراردادی که با افراد منعقد می‌سازد ملزم می‌گردد که زیان‌های وارد بر آنان را که ناشی از بلایای طبیعی باشد، از طریق ترمیم ضایعات وارده به حداقل برساند (Lee, 1998: 16). به عبارت ساده‌تر، افراد طبق قرارداد منعقد در مقابل بلایای طبیعی بیمه می‌شوند. منطق حامی از گرایش به سوی انعقاد این قرارداد، اولاً ممکن الوقوع بودن این حوادث و ثانیاً پیش‌بینی افراد از ناتوانی بیمه‌های خصوصی در به پوشش قرار دادن زیان حاصل از بلایا بنا به دلایل زیر است:

الف) بیمه‌گر خود نیز می‌تواند قربانی این بلایا شده و در نتیجه قادر به جبران و حتی ترمیم این زیان‌ها نگردد. ب) حجم کمی و کیفی زیان‌های وارده به گونه‌ای نیست که بیمه خصوصی قادر به پوشش تمام آن باشد. ج) اقدامات ترمیمی متعاقب بر وقوع بلایا بایستی با سرعتی قابل قبول و اندازه‌ای قابل دفاع ارائه گردد و چنین اقدامی به خصوص با توجه به حجم زیان وارده، تنها از سوی دولت امکان‌پذیر است (Scuro, 2002:16). بنابراین مبنای الزام دولت به ترمیم زیان‌های وارده در حوادث طبیعی قراردادی ضمنی است که مفاد آن ترمیم زیان حاصل از این بلایا است. این‌که دولت با چه منطقی چنین الزامی را متقبل می‌گردد به ایده حاکم بر این نظریه بازگشت دارد.

۱-۳-۱) ایده حاکم بر نظریه

نظریه قرارداد بیمه بر دو ایده مبتنی می‌باشد: یکی ایده پرداخت مالیات و دیگری ایده مالکیت حقیقی افراد بر منابع ثروت.

۱-۳-۱-۱) ایده پرداخت مالیات

بر اساس این ایده، منطق گرایش دولت به بیمه نمودن افراد و پذیرش الزام مترتب بر این قرارداد، مالیاتی است که از آنان دریافت می‌نماید (Horvitz, 1986: 123). به عبارت دیگر،

یکی از وجوه توجیه‌کننده پرداخت مالیات، تعهد دولت به بیمه افراد در قبال بلایای طبیعی است. بر این اساس، دولت با اخذ مالیات متعهد می‌گردد که در هنگام بروز بلایای طبیعی اقداماتی را در جهت ترمیم زیان‌های وارده به مالیات‌دهندگان به انجام رساند. به‌طور ضمنی بین تمام مالیات‌دهندگان نیز این توافق حاصل شده است که در بلایای طبیعی دولت بتواند از محل درآمد حاصل از مالیات افرادی که دچار حادثه نگردیده‌اند زیان‌های وارده را ترمیم نماید تا در موارد مشابه نیز اینان از حمایت مالی آن افراد بهره‌مند شوند. از آنجایی که مطابق این ایده، تکلیف دولت در ترمیم زیان‌های وارده ارتباط معناداری با میزان مالیات پرداختی دارد، لذا نارسایی آن زمانی مشخص می‌گردد که حجم کمی و کیفی زیان حاصل از بلایا از میزان مالیات پرداختی به مراتب بیشتر باشد. در چنین حالتی نتیجه آن خواهد بود که دولت نسبت به زیانی که مازاد بر مالیات دریافتی حاصل گردد مسئولیتی نخواهد داشت.

۲-۱-۳) ایده مالکیت حقیقی افراد بر منابع ثروت

مطابق این ایده منبع تأمین اعتبار در ترمیم زیان ناشی از بلایای طبیعی نه از محل درآمدهای مالیاتی، بلکه از محل درآمد ناشی از ثروت‌های طبیعی (خالصجات) است (طالب، ۱۳۸۱: ۵۶). بر اساس این ایده، منابع طبیعی ثروت بر اساس اصول وحدت ملت و وحدت سرزمین به منزله مال مشاعی است که مالکیت آن متعلق به افراد جامعه است و دولت تنها بر اساس اصل نمایندگی، مدیریت این منابع را بر عهده دارد. بر این اساس، یکی از مفاد قرارداد منعقد شده بین دولت و مردم را می‌بایست بیمه نمودن افراد در قبال بلایای طبیعی دانست که محل تأمین اعتبار آن از درآمد حاصل از منابع اولیه ثروت - از قبیل آب‌ها، معادن، اجاره زمین‌ها و ... می‌باشد، این ثروت علاوه بر این که یکی از مهم‌ترین منابع درآمد دولت است، مهم‌ترین منبع ترمیم زیان‌هایی است که از طبیعت بر انسان‌ها وارد می‌شود. بنابراین طبق این ایده، دلیلی که دولت را تشویق به انعقاد و پذیرش الزام ناشی از آن می‌نماید نفع متقابلی است که از ثروت به امانت گذارده شده خواهد برد (Nederveen, 1995: 51). این ایده در مقایسه با ایده پرداخت مالیات بهتر قادر است که لزوم ترمیم زیان‌های وارده را توجیه نماید. اما این ایرادات

نیز در خصوص آن قابل طرح هستند:

الف) حتی اگر منابع ثروت را به منزله مال مشاعی بدانیم که همه افراد در ذره ذره آن سهیم باشند، ولی محاسبه و تعیین ارزش قیمی آن در زمان ترمیم زیانها لازم می‌آید. در این صورت این سؤال مطرح می‌گردد که سهم افراد چگونه محاسبه می‌شود؟ پذیرش این ایده ملازمه با آن دارد که اگر سهم یک فرد زیان دیده از منابع ثروت بیشتر از زیانهای وارده و یا کمتر از آن باشد، لازم است که به همان میزان نیز زیان وارده ترمیم گردد و این منطبق با یک طرف با نوع و حجم فعالیت دولت‌ها در زمان انجام اقدامات ترمیمی ناسازگار است و از طرف دیگر با روح حاکم بر مسئولیت منافات دارد؛ زیرا اگر به فرض، ثروت‌های جامعه در یک مقطع زمانی ناچیز باشد به گونه‌ای که به سختی تکافوی هزینه‌های جاری یک دولت را بنماید، لازم می‌آید که هیچ تغییر و تحولی در وضعیت بلادیدگان ایجاد نگردد. ب) این ایده با تمرکز بر وضعیت بلادیدگان عملاً سهم نسل‌های بعد را نادیده می‌گیرد و این وضعیت با اصل برابری نسل‌ها، به عنوان یکی از وجوه اصل توسعه پایدار ناسازگار است. ج) این ایده تنها بلادیدگانی را در می‌گیرد که تبعه دولت حادثه دیده محسوب می‌شوند زیرا مالکیت منابع ثروت در محدوده سرزمینی هر کشور، اختصاص به مردمان آن سرزمین دارد.

۴-۱) نظریه تضمین مشروعیت

نظریه‌ای که بنیان عقیدتی خود را در تأمل پیرامون مبنای شکل‌گیری و جهت مشروعیت دولت قرار می‌دهد، دیدگاهی است که به خصوص در دنیای معاصر، ادبیات نوین و فضای فکری حاکم بر گفتمان حق به خوبی می‌تواند در پاسخ به چرایی مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی مورد استناد قرار گیرد. نظریه تضمین مشروعیت، بنیان خود را بر این عقیده استوار می‌سازد که مبنای تشکیل دولت، در مهم‌ترین وجه خود، تعریف حقوق افراد، تأمین و تضمین آنهاست و در نتیجه، مشروعیت آن در گرو پاسداشت این تعهد است. مسئولیت مدنی دولت ناشی از الزامی است که این تأسیس در تأمین حقوق مؤسسين خود

دارد (Pipes, 2001: 16). اگر پذیرفته شود که بنیادی‌ترین تکلیف دولت، حمایت و پاسداری از حقوق است و اگر پذیرفته شود این تعهد الزام دولت را در فراهم ساختن شرایط و امکانات بهره‌مندی و اعمال این حقوق به دنبال دارد و اگر تلازم بین عدم امکان یا اعسار در بهره‌مندی یا اعمال این حقوق با وقوع بلایا طبیعی مورد تأیید قرار گیرد، لاجرم قبول این نتیجه نیز محتوم خواهد بود که دولت مکلف است با انجام اقداماتی اثرات مترتب بر وقوع این بلایا را به گونه‌ای مرتفع یا حداقل کاهش دهد که بلادیدگان امکان بهره‌مندی یا اعمال این حقوق را بازببند. مداخله دولت و لزوم ارائه خدمات و مساعدت‌های لازم در این بلایا تثبیت موضوعیت و تضمین مشروعیت خویش است.

۱-۴-۱) ایده حاکم بر نظریه

نظریه تضمین می‌تواند بر سه ایده استوار باشد:

۱-۴-۱-۱) ایده حقوق طبیعی

این ایده که با نامورانی همچون سبیسرو (Cicero)، آکی‌ناس (Aquinas)، گروسوس (Grotius) و در شکل معاصر آن با جان فینیز (John Finnis) شناخته می‌شود، محور خود را بر رابطه اخلاق و حقوق بنا نهاده است. مراد از حقوق طبیعی، ارزش‌ها و آزادی‌هایی است که ملازم طبیعت انسان است و انسان به حکم انسان بودن از آن‌ها برخوردار است. هیچ کس در خلق آن‌ها نقش نداشته و هیچ کس هم قادر نیست که آن‌ها را از انسان بگیرد (موحد، ۱۳۸۴: ۶۳). بنابراین حقوق طبیعی بالطبع و ذاتاً وجود دارد. منشأ درک این حقوق - در نگرش غالب - عقل انسان است و جهان شمول بودن، تغییرناپذیری و انطباق با طبع انسان شاخصه‌های بنیادین این حقوق به حساب می‌آیند. نظام حقوقی آن‌گاه مشروعیت دارد که انعکاس‌دهنده این حقوق و مدافع آن‌ها باشد، در غیر این صورت نمی‌توان صحبت از نظام حقوقی موجه کرد. از نظر جان فینیز حقوق طبیعی مجموعه اصولی هستند که عقلانیت عملی را در تنظیم زندگی و اجتماع انسانی مقرر می‌دارند و عقلانیت عملی ارزش پایه‌ای است که مطابق آن فرد زندگی و راه و رسم آن را سامان می‌دهد (سید

فاطمی، ۱۳۸۲: ۹۶). در ایده حقوق طبیعی، مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی از طریق اثبات پیوستگی میان زندگی مطلوب انسان و تضمین حقوق طبیعی توجیه می‌گردد؛ ارزش‌های پایه‌ای زندگی در مقام تحلیل چیزی جز به رسمیت شناخته شدن و تأمین حداقل‌های معیشتی برای تأمین آن‌ها نیست و این میسر نخواهد بود مگر با تشکیل دولت و وضع قانون. تکیه این حقوق بر قانون و اتکای قانون بر دولت خواهد بود. آثار حاصل از بلایای طبیعی را می‌توان به مشابه تجاوز سرکشان به این قوانین برتر دانست و همان‌گونه که دولت در بازداشت این سرکشی و فرونشاندن این تجاوز مکلف می‌باشد، نسبت به رفع این آثار و یا تقلیل آن‌ها تا آن‌جایی که امکان بهره‌برداری از این حقوق میسر گردد متعهد خواهد بود.

۲-۱-۴) ایده قرارداد اجتماعی

در ادبیات معاصر هرگاه سخن از حقوق انسان و تضمین آن و بیان مبانی این حقوق به میان می‌آید، غالباً ایده قرارداد اجتماعی محوریت این گفتمان خواهد بود. در واقع، این ایده در عصر جدید جایگزین و یا حداقل مکمل ایده مبهم حقوق طبیعی گردیده است (Williams, 2004: 115). اگرچه درخصوص محتوای قرارداد اجتماعی نگرش‌های متفاوتی وجود دارد ولی به صورت کلی در این ایده، مبنای تشکیل دولت و منطق حاکم بر الزام حکومت‌ها در تأمین و تضمین حقوق افراد نتیجه یک نوع توافق و مواضعه است. موضع برتر دولت نسبت به انسان‌ها ناشی از گزینش و انتخاب اولیه آنان است. ولایت دولت یک ولایت قراردادی است. اختیاراتی که به دولت داده می‌شود ناشی از تکالیفی است که نسبت به دارندگان اصلی قدرت بر عهده دارد. یکی از مهم‌ترین مفاد این قرارداد تکلیف دولت در تضمین حقوق افراد از طریق وضع قانون است، اما این قوانین نه موجد این حقوق، بلکه ابزاری برای مشخص ساختن ابعاد و زوایای این حقوق در جهت تضمین و رعایت آن‌ها می‌باشد. نسبت به این قوانین، دولت نقش پاسدار حریم و حافظ آن‌ها را ایفا می‌نماید. قرارداد اجتماعی در حقیقت طرح تشکیل جامعه مدنی و شکل‌گیری حکومتی مشروع است. قرارداد اجتماعی قراردادی حداقلی است؛ حداکثر آزادی برای مردمان و اختیارات

محدود برای حاکمان. اصل عدم ولایت، محوری‌ترین اصل در تشکیل جامعه مدنی و شکل‌گیری نهادهای کنترل‌کننده حقوق و آزادی‌های مردم است. اطاعت مردم از قدرت در هدفی نهفته است که در تشکیل دولت وجود دارد و آن هدف چیزی جز فرد، آزادی، رفاه و سعادت او نیست. بازتاب این ایده در ترمیم زیان‌های حاصل از بلایای طبیعی به وضوح آشکار است؛ تضمین و رعایت حقوق افراد، به عنوان یکی از تکالیف قراردادی دولت، تابع شرایطی نیست. دولت در مقام مدیریت و اعمال اقتدار و به واسطه اختیاراتی که به موجب قرارداد اجتماعی در دست گرفته است، حتی در شرایط استثنائی و نادری که خود هیچ نقشی در آنها نداشته، مکلف به تضمین و تأمین حقوق افراد است. الزام دولت در این خصوص نتیجه توافق پیشینی او با شهروندان است. دولت مکلف است به این دلیل که در نتیجه قرارداد اجتماعی، خود را - در قبال امتیازات، امکانات و اختیاراتی که از حکومت‌شوندگان دریافت نموده است - نسبت به تضمین حقوق افراد حتی در شرایط حادث از بلایای طبیعی متعهد ساخته است.

۳-۱-۴) ابهام در نظریه (کدام حق یا حقوق؟)

نظریه تضمین، آن‌گاه که بر ایده حقوق طبیعی و یا ایده قرارداد اجتماعی مبتنی گردد با یک ابهام اساسی مواجه خواهد شد؟ کدام حق یا کدام دسته از حقوق مبنای الزام دولت به دخالت در ترمیم زیان‌های وارده به بلادیدگان است؟

ایده حقوق طبیعی اساساً فهرستی از حقوقی که خود «طبیعی» می‌نامد ارائه نمی‌دهد؛ از طرف دیگر، ارزش‌های پایه‌ای که فینیز به عنوان حقوق طبیعی مطرح می‌سازد به قدری گسترده است که اولاً نمی‌تواند ملاک مناسبی برای تعیین گستره حقوق مورد بحث باشد، ثانیاً در عمل منجر به ایجاد دولتی حداکثری با مشی پدرسالارانه خواهد بود که این امر به وضوح با منطق این ایده هماهنگی ندارد. همین ایراد نیز بر ایده قرارداد اجتماعی وارد است؛ طرح این‌که تمام حقوقی که از آنها تحت عنوان حقوق بنیادین یا بشر یاد می‌شود مبنای الزام دولت است، ارائه نظریه‌ای عقیم و نارساست؛ دولت‌ها حتی در بهترین شرایط حاضر به تأمین و تضمین تمام حقوق نیستند و اساساً چنین انتظاری نیز از آنان نمی‌رود

(Zucket, 1997: 95). تصور این که مثلاً حق انتخاب شغل، مبنای الزام دولت در ترمیم زیان ناشی از بلایای طبیعی باشد پذیرفتنی نیست. از طرف دیگر، هر پاسخی که در مقام رفع این ابهام ارائه می‌گردد می‌بایست با شکل حداقلی بودن دخالت و ماهیت ترمیمی بودن اقدامات دولت در مسئولیت مدنی ناشی از بلایای مورد بحث همسو باشد.

۴-۱-۴) ایده برابری فرصت

در تئوری‌های معاصر حقوق بشر که سمت و سوی عدالت خواهانه یافته است ایده برابری در فرصت، موقعیت ویژه‌ای در این گفتمان یافته است. این ایده در واقع جهت‌گیری تکلیفی دولت به تضمین حقوق افراد را از آزادی - قرن هیجدهم - و برابری - قرن نوزدهم - به عدالت منتقل کرده است. محتوای ایده برابری در فرصت آن است که تمام افراد بایستی در سطح مشخصی از نیازمندی‌ها که نیازهای اولیه یا اساسی نامیده می‌شوند همواره برابر باشند (تونی فیتنر پتریک، ۱۳۸۱: ۵۹). این سطح حداقلی از حیث محتوایی دربردارنده آن نیازهایی است که لازمه حیات و شرط ابتدائی بهره‌مندی از سایر حقوق می‌باشند. بنابراین اصل برابری در فرصت به معنای اعطای نقطه شروع برابر در زندگی به همه افراد است و اعمال آن مستلزم حاکم ساختن مقررات واحد و یکسان برای همه در تمام شرایط است. بدین ترتیب در این ایده، مفهوم گسترده حق در ایده حقوق طبیعی و ایده قرار دارد اجتماعی به حق حیات تنزل می‌یابد و بدین معنی خواهد بود که تأمین حداقل امکانات لازم برای حیات وظیفه دائمی، مستمر و بی‌قید و شرط دولت خواهد (Rounder, 2000: 23). البته شکل تأمین این نیاز در حالت‌های عادی و شرایط استثنائی همچون بلایای طبیعی تفاوت دارد؛ به عبارت دیگر بار مالی ناشی از مسئولیت مدنی در دولت‌ها تفاوت دارد، ولی در اصل مسئولیت و الزام به انجام اقدامات ترمیمی هیچ اختلافی وجود ندارد. بنابراین طبق این ایده، مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی ناشی از الزامی است که دولت در تضمین همیشگی حق حیات از طریق تأمین شرایط دائمی بهره‌مندی از حداقل امکانات لازم برای آن دارد. بدین ترتیب ایده برابری در فرصت با تنزل مفهوم حق به حق حیات، نظریه تضمین را از جهات مختلف تقویت می‌نماید: الف) این ایده نگاهی فرابخشی به انسان دارد و انسان را بدون در نظر گرفتن تمایزات

شخصی، حقوقی و.. بهره‌مند از حق حیات می‌داند. بدین ترتیب مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی از حیث گستره انسانی، تمام حادثه‌دیدگان اعم از تابعین و غیرتابعین را دربرمی‌گیرد.

ب) این ایده نسبت به سایر ایده‌ها منطقی‌تر و موجه‌تر به نظر می‌رسد؛ اگر در خصوص این‌که آزادی بیان، آزادی اجتماعات، حق بر آموزش و... می‌تواند مبنای دخالت و به عبارتی مبنای مسئولیت باشد اختلاف نظر وجود دارد، اما آیا می‌توان در خصوص تضمین حق حیات افراد به عنوان تکلیف دائمی دولت‌ها شک کرد؟

ج) این ایده به خصوص با شکل حداقلی دخالت دولت‌ها در رفع مشکل حاصل از بلایای طبیعی و با ماهیت ترمیمی اقدامات ناشی از این مسئولیت تناسب و هماهنگی کامل دارد؛ مسئولیت مدنی دولت‌ها محدود به تأمین شرایطی است که حیات را تأمین و استمرار آن را تضمین و یا، حداقل، تقویت نماید؛ بدین ترتیب افرادی که کمتر آسیب دیده‌اند دایره الزام دولت در ترمیم زیان‌های وارد به آنان نیز - در مقایسه با دیگر زیان‌دیدگان - به همان نسبت نیز محدود خواهد بود. بدین ترتیب، نظریه تضمین به صورت کلی و ایده برابری فرصت به صورتی خاص به شکل مطلوب‌تری قادر به توجیه مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی است. این نظریه ماهیتاً دو نظریه قبل را نیز درون خود جای داده است و با در نظر داشتن رویکرد نظام بین‌الملل با نظم حقوقی معاصر و حداقل فضای حاکم بر آن قرابت فراوان دارد.

بنابراین، و در مقام اتخاذ موضعی ثابت، این‌که چرا دولت نسبت به زیانی که هیچ نقشی در وقوع آن نداشته، باید مسئول شناخته شود آن است که «چون دولت در همه شرایط مکلف به تضمین برابری در فرصت است».

۲) نتیجه‌گیری

آنچه در این نوشته مطرح گردید اقدامی برای بازخوانی یک دعوی - اجتماعی، سیاسی و حقوقی فراموش شده است. به بیان دیگر:

الف) حادثه‌ای که واجد هیچ یک از شاخصه‌های قابل پیش‌بینی بودن، قابل اجتناب بودن و قابل انتساب بودن، نباشد بلای طبیعی به مفهوم خاص کلمه است. بر همین اساس طرح مسئولیت مدنی در مفهوم سنتی آن قابل توجیه به نظر نمی‌رسد. اما این نتیجه‌گیری به معنای نفی هر گونه نقش دولت در زیان حاصل از این بلایا نیست. 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. در این‌جا نیز دولت مسئول است و چون این مسئولیت غیرقراردادی و از طرف دیگر متضمن بار مالی است چهره‌ای مدنی دارد.

ب) مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی واجد خصایص زیر است:

- محتوای اقدام دولت نسبت به زیان‌های وارده جنبه «ترمیمی» دارد و به دلیل ماهیت حداقلی آن، دولت تکلیفی در جبران تمام زیان‌ها و از جمله عدم‌النفع ندارد. زیان‌هایی از این دست قسمتی از ریسک زندگی انسان و نتیجه تعامل او با طبیعت به حساب می‌آیند. این نوع زیان‌ها را در صورت دغدغه خاطر می‌توان از طریق بیمه‌های حقوق خصوصی تا حدودی قابل جبران ساخت.

- مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی مسئولیتی جمعی است؛ مسئولیت انسان است نسبت به هم‌نوع خود و در این رابطه دولت نقش واسطه را ایفا می‌نماید. به عبارت دیگر، مسئولیت دولت - ملت (و نه دولت - حکومت) نسبت به بلادیدگان است. بر همین اساس اعتبار لازم برای ترمیم زیان‌های وارده از محل درآمدهای عمومی - نظیر درآمد حاصل از فروش ثروت‌های طبیعی - تأمین می‌گردد.

- این مسئولیت و الزام مترتب بر آن، دارای مبانی حقوقی و منابع قانونی است، ولی در غالب نظام‌های حقوقی فاقد ضمانت اجرا است. لذا تا زمانی که نظام حقوقی خاصی برای آن مقرر نگردد طرح دعوی الزام در مراجع قضایی اصولاً نتیجه‌ای به دنبال نخواهد داشت. ح) ردپای محسوس این تئوری - خواه بر نظریه مصلحت عمومی، خواه بر قرارداد بیمه و خواه بر نظریه تضمین مشروعیت مبتنی گردد - هم در نظام داخلی و هم در نظام

بین‌الملل مشهود است. در نظام حقوقی ایران حداقل اصول سوم، سی و یکم، و چهل و سوم قانون اساسی ترجمان نظریهٔ مصلحت است. اصل بیست و نهم همین قانون در کنار قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی انعکاس نظریهٔ قرارداد بیمه و فصل سوم قانون اساسی تحت عنوان «حقوق ملت» در کنار اصول سوم، و چهل و سوم همان قانون و همچنین قوانینی نظیر قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی بازتاب - حداقلی - نظریهٔ تضمین می‌باشند. تنها نیاز اساسی در این‌جا، تصویب قانون خاصی است که صراحتاً دولت را ملزم به ترمیم زیان ناشی از بلایای طبیعی نماید.

در نظام بین‌الملل، علی‌رغم این‌که هیچ کنوانسیون خاصی در زمینهٔ حمایت از افرادی که به علت بلایای طبیعی در درون مرزهای خود آواره شده‌اند وجود ندارد، با این وجود، این نظام دچار تغییر و تحول جدی شده است. در سال ۱۹۹۸ سندی مشتمل بر ۳۰ اصل تسلیم کمیسیون حقوق بشر شد که موضوع آن حمایت از بلادیدگان از طریق تعیین حقوق خاص آنان است. بند ۱ اصل ۲۸ این سند مقرر می‌دارد که مراجع دولتی باید شرایط و امکاناتی را برای آوارگان داخلی فراهم نماید تا آن‌ها بتوانند آزادانه در سایهٔ امنیت و کرامت به خانه‌ها و اقامتگاه‌های معمولی خود بازگردند. در اصل ۲۹ موضوع کمک‌رسانی به آوارگان را که از اموال و دارائیهای خود محروم مانده یا از دست داده‌اند را از تکالیف مراجع ذی‌صلاح دولتی دانسته است. به علاوه، مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۲۲ سپتامبر ۲۰۰۳ قطعنامه‌ای تحت عنوان «هنجارهای راجع به حقوق بشر بین‌الملل و حقوق بشردوستانه بین‌المللی و حقوق پناهندگی بین‌المللی» را صادر نمود که در آن، استانداردهای خاصی جهت راهنمایی دولت‌های عضو در خصوص بلادیدگان نیز وجود دارد. در ژانویهٔ ۲۰۰۵ نیز در کنفرانس جهانی مربوط به کاهش بلایا، اعلامیه هیگو (Hyogo) به تصویب رسید که در آن، مسئولیت اولیهٔ حفاظت از مردم و اموال آن‌ها در مواجهه با بلایا بر عهدهٔ دولت‌ها نهاده شده و آن‌ها موظف گردیده‌اند که باتوجه به توان، ظرفیت و منابعی که در دسترس دارند کاهش خطرپذیری بلایا را در سیاست‌های ملی خود قرار دهند (Scobbie, 2002: 201). این اسناد اگر چه الزام‌آور نمی‌باشند اما حاکی از عزم جهانی برای حمایت از بلادیدگان است، حمایتی

که در ابتدائی‌ترین معنای خود مستلزم صرف هزینه‌هایی - از سوی دولت - در حق
بلادیدگان است.

د) لازم است قانون خاصی در خصوص الزام دولت به ترمیم زیان حاصل از بلایای
طبیعی وضع گردد تا راه را بر هرگونه تفسیر و تأویل از قوانین کلی سد کرده و مفهوم عینی
دولت مسئول را محقق سازد.

- انصاری، ولی الله، (۱۳۷۷). کلیات حقوق اداری، تهران، انتشارات میزان.
- پتريک، تونی فینز. (۱۳۸۱). نظريه رفاه (ترجمة: هرمز همایون پور)، تهران، انتشارات گام نو
- سيد فاطمی، سيدقاری. (۱۳۸۲)، حقوق بشر در جهان معاصر، تهران، دانشگاه شهيد بهشتی
- طالب، مهدی. (۱۳۸۱)، تامین اجتماعی، مشهد، انتشارات دانشگاه امام رضا(ع).
- موحد، محمدعلی. (۱۳۸۴)، در هوای حق و عدالت، تهران، انتشارات کارنامه
- ودل، جرج و دل ولو، پی یر. (۲۰۰۱)، القانون الاداری (منصور القاضي)، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع.
- Lee, Jan. B. (1998), **In Search of a Theory of State Liability In The European Union**, USA, Harward Law School.
- Rounder, Charles. E. (2000), **You Have No Legal Right to Social Security**, USA, Consumers Research Magazine.
- scuro, Joseph. E. (2002), **Civil Liability for Failure to Train**, USA, Law and Order Wilmette.
- Nederveen, Ton. & Cornelis, Hendrik. (1995), **Civil Liability For Prespectus Misstatements Under Duth Law**, England, International Financial Law Review.
- Pipes, Chris. (2001), **Police Pursuits and Civil Liability**, USA, FBI Law Enforcement Bulletin.
- Scobbie, Jan. (2002), **The Invocation of Responcibility for Breach of Obligation under Peremptory of General International Law**, European Journal of International law.
- Horvitz, Jerome. S. (1986), **Civil Liability in Tax Practice**, USA, American Business Law Journal.
- Williams, Bryn. & Michael, Jones. (2004), **Social Contract Theory and Just Decision Making**, USA, Kennedy Institute of Ethics Journal .