



مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث غیر مترقبه

علی یزدانیان

کارشناس ارشد شهرداری سمنان

a_yazdaniyan56@yahoo.com

چکیده:

علم حقوق هر گاه سخن از مسئولیت به میان می آید اساتید علم حقوق آنرا همواره با مترادف با ضمان می آورند که گاهی این مسئولیت قهری است یعنی اراده طرفین در آن نقشی ندارد و بدون رضایت متعهد و به حکم قانون بوی 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 حادثه ای است که غیر قابل پیش بینی بوده و نمیتوان این حادثه را بر کسی منتسب نمود و او را محکوم به جبران خسارت نمود. در حقوق قدیم دولت مسئولیت مدنی نداشت، ولی به تدریج در میان رژیم های حقوقی به این مسئولیت اشاره شده است. در حقوق ایران مسئولیت مدنی دولت ظاهراً در ماده ۱۱ ق.م.م مطرح شده که از یکی از تئوری های کهنه قرن نوزدهم اقتباس شده است، ولی مطالعه و تحلیل ماده یادشده نشان می دهد که مسئولیت مدنی دولت بر مبنای این ماده به سهولت قابل پذیرش نیست. مسئولیت مدنی، مسئولیتی است که در برابر ایجاد خسارت به وجود می آید و به وجود آورنده خسارت را ناگزیر از جبران خسارت می کند. مسئولیت مدنی از این نظر، به معنای مسئولیت پرداخت خسارت است.

بر مبنای مسئولیت مدنی بین زیان زنده و زیان دیده، رابطه ای خاص به وجود می آید که همان جبران خسارت است. از این رو، مسئولیت مدنی در معنای عام و وسیع آن، شامل مسئولیت قراردادی و مسئولیت خارج از قرارداد یا مسئولیت قهری و غیر قراردادی است. هدف اصلی قواعد مسئولیت مدنی؛ جبران خسارت های مادی و معنوی زیان دیده و ترمیم زیان وارده بوده است. از نظر مسئولیت مدنی دولت، رابطه دولت و افراد از قواعد حاکم بر روابط اشخاص تبعیت نمی کند. مبنای مسئولیت دولت در اینجا، مبنایی غیر قراردادی دارد. مسئولیت مدنی دولت در معنای عام، به معنای الزام دولت به جبران یا ترمیم زیان وارده به اشخاص حقیقی و حقوقی است. ماهیت الزام مقرر بر این مسئولیت در خصوص بلایای طبیعی، «ترمیم» است. محتوای اقدام دولت نسبت به زیان های وارده، جنبه «ترمیمی» دارد و به دلیل ماهیت حداقلی آن، دولت تکلیفی در جبران همه خسارت ها و زیان ها، از جمله عدم النفع ندارد. ضمن آنکه مسئولیت دولت در حوادث غیر مترقبه، مسئولیتی جمعی است. مسئولیت انسان نسبت به انسان و هم نوع خود است و دولت در این رابطه، نقش واسطه را ایفا می کند. لذا، اعتبار لازم را از محل درآمدهای عمومی تامین خواهد کرد. علاوه بر این، این مسئولیت و الزام مترتب بر آن، مبنای حقوقی و قانونی دارد، گرچه ضمانت های آن محدود و مقید به نظام های حقوقی مربوط است. در راستای مطالب ذکر شده در این فصل به بررسی کلیات پژوهش پرداخته می گردد.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی. دولت. حوادث. غیر مترقبه. اجتناب ناپذیر. غیر قابل پیش بینی و شهرداری سمنان



مقدمه :

در علم حقوق هر گاه سخن از مسئولیت به میان می آید اساتید علم حقوق آنرا همواره با مترادف با ضمان می آورند که گاه این مسئولیت قهری است یعنی اراده طرفین در ان نقشی ندارد و بدون رضایت متعهد و به حکم قانون بوی 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 حادثه ای است که غیر قابل پیش بینی بوده و نمیتوان این حادثه را بر کسی منتسب نمود و او را محکوم به جبران خسارت نمود آنچه که در این بحث مورد توجه قرار خواهد گرفت اینست که آیا دولت بعنوان حاکمیت در جلوگیری از ورود خسارت مسئولیتی خواهد داشت یا خیر و اگر مسئولیت دارد معیارهای سنجش و انتساب حادثه ای که علت و سبب آن به حاکمیت منتسب نیست به چه نحو خواهد بود؟

اما گاه حوادث غیر مترقبه و غیر قابل پیشبینی و غیر قابل انتساب به شخص معین چنان باعث ورود خسارت بر شخص میگردد که این حادثه را به عنوان حوادث قاهره نامیده در این مقاله ابتداعا به بررسی واژگان میپردازیم و سپس به بررسی مسئولیت دولت به طور عام و سپس در قبال قوه قاهره و خسارتی که بر فرد تحمیل میگردد اشاره مینمائیم.

مسئولیت قانون مدنی :

مسئولیت مدنی مسئولیتی است، که در برابر ایجاد خسارت به وجود می آید و به وجود آورنده خسارت را ناگزیر به جبران خسارت می نماید. مسئولیت مدنی به معنی مسئولیت پرداخت خسارت است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۶۴۵) بنابراین هر جا که شخص در برابر دیگری مسئول جبران خسارتی باشد، در آنجا 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.

بر مبنای مسئولیت مدنی بین زیان زنده و زیان دیده، رابطه ای خاص به وجود می آید، 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 می گیرد. زیرا در هر دو مسئله مهم، بحث جبران خسارت است. اما تفاوت اساسی این دو با هم برمی گردد، به وجود یا عدم وجود قرارداد بین طرفین. قلمرو مسئولیت مدنی از جایی آغاز می شود، 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 می آید. 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.

انواع مسئولیت

انواع مسئولیت را میتوان در حالت کلی به سه نوع تقسیم بندی نمود

الف : مسئولیت قهری

مسئولیت قهری مسئولیتی است که در نتیجه قهر و غلبه بدون رضایت متعهد به حکم قانون برهر شخص اعم از حقیقی یا حقوقی تحمیل میگردد حال این شخص میتواند شخص حقیقی یا حقوقی یا دولت باشد. مانند ماده ۳۸۷ قانون مدنی که به



تلف میباید قبل از قبض اشاره مینماید این مسئولیت در موضوع بحث مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث غیر مترقبه نیز میتواند مورد تعمیم واقع گردد.

ب: مسئولیت ناشی از عقد:

که به طور مستقیم در نتیجه توافق طرفین عقد ایجاد میگردد و یا در نتیجه عدم اجرای عقد بر دوش متخلف از اجرای عقد تحمیل میگردد که مسئولیت ناشی از عقد یا بعثت عهد شکنی و تخلف از اجرای مفاد عهد است و بر مبنای ضمان معاوضی ایجاد میگردد و یا اینکه بعثت محقق نشدن خواست طرفین ایجاد میگردد.

ج: مسئولیت عقدی یا ضمان عقدی:

که همان معنای ضمان یا مسئولیت در غالب عقد ضمان است و عقد ضمان عبارت است از اینکه شخصی مالی را که بر عهده دیگری است قبول کند که در این حالت ذمه مضمون عنه بری و ذمه ضامن نسبت به مضمون له مشغول میگردد که در حقوق ایران مفهوم ضمان نقل ذمه به ذمه در مفهوم اصلاح شده تعبیر میگردد.

و در علم الهیات نوعی مسئولیت وجود دارد که در جهان حقوق بدان مسئولیت اخلاقی یا طبیعی میگویند که جهان حقوق برای آن ضمانت خاص اجرائی ندارد و چنانچه متعهد بمیل خود انرا ایفا کند نمیتوان او را مسئول شناخت و بدان حق استرداد نیست.

مسئولیت اخلاقی:

منظور از مسئولیت اخلاقی این است، که انسان در مقابل خداوند یا وجدان خویش جوابگوی خطای ارتكابی باشد. این مسئولیت در فعل یا ترک فعلی که به شکل مخالفت با تعالیم دینی یا قواعد اخلاقی و وجدان باشد ظاهر می گردد. ولی اگر منشا الزام به پاسخگویی معیارهای خارجی و بر پایه رفتار متداول افراد جامعه و در برابر حقوق موضوعه باشد، مسئولیت را مسئولیت حقوقی گویند.

مسئولیت اخلاقی جنبه درونی و شخصی داشته و برای مسئول شناختن فاعل زیان، باید شرایط و اوضاع و احوال شخصی و اندیشه و وجدان وی بازرسی شود. در حالی که مسئولیت مدنی به طور عینی (نوعی) در مقایسه با یک رفتار عادی مورد ارزیابی قرار می گیرد. لذا یک اندیشه ساده ممکن است، موجب مسئولیت اخلاقی شود. ولو این که موجب ضرر قابل لمسی به دیگری نشود. اما مسئولیت مدنی مستلزم ظهور خارجی اندیشه به صورت فعل یا ترک فعل، که همراه با ضرر و زیانی باشد، بوده و ورود ضرر شرط تحقق مسئولیت است و بطور دیگر جدا از مسئله تعالیم دینی مسئولیتی است جهان حقوق بدان ضمانت اجرائی خاصی قائل نیست و چنانچه فرد به جهت حس انساندوستانه آنرا انجام دهد دگر بدان حق استرداد نخواهد بود بطور مثال چنانچه کسی به جهت کمک و همدلی به مسکینی بدون اذن وی کمک نماید و تعهد او را به جای آورد دگر جهان حقوق برای وی حق استرداد نمید

مفهوم مسئولیت مدنی:

۱- مفهوم لغوی مسئولیت مدنی:

اشخاص در عرصه اجتماع، مسئول تمامی اعمال خویش هستند و چنانچه موجب ورود خسارت به دیگران گردند، مسئولیت دارند و باید جبران خسارت نمایند. از نظر لغوی "مسئولیت" مصدر جعلی به معنی مورد سؤال واقع شدن و پاسخگویی می باشد. اگر پاسخگویی ناشی از نقض قواعد و مقررات حقوقی می باشد مسئولیت حقوقی و اگر منجر به نقض قواعد و مقررات اخلاقی باشد مسئولیت اخلاقی نامیده می شود. بنابراین مسئولیت همواره تعهدی است که به صورت روزمره همراه اشخاص می باشد از این رو از لفظ اشخاص استفاده می کنیم زیرا اینگونه تعهدات هم مربوط به افراد حقیقی می شود و هم



شامل افراد حقوقی .

۲- مفهوم اصطلاحی مسئولیت مدنی:

در قانون مدنی، اصطلاح (مسئولیت مدنی) نیامده است. نویسندگان قانون، به پیروی از فقه، واژه ضمان را برای بیان این الزام حقوقی بکار برده اند.

اما تعاریفی که حقوقدانان از مسئولیت مدنی ارائه می‌دهند این است که در اصطلاح مسئولیت مدنی در زبان حقوقی کنونی، نمایانگر، مجموع قواعدی است که واردکننده زیان را به جبران خسارت زیان‌دیده ملزم می‌سازد و در تعریفی دیگر مسئولیت در اصطلاح عام حقوقی به معنی متعهد و موظف بودن شخص به انجام یا ترک عملی است، مانند موظف بودن مرتکب عمل زیانبار و متعهد و یا متخلف از اجرای تعهد قراردادی به جبران خسارت ناشی از عمل مزبور و نیز به معنی کیفر مناسب در اثر ارتکاب عمل مجرمانه است.

مسئولیت مدنی، ناشی از فعل یا ترک فعل زیانبار و نقض تعهد، خسارت به اشخاص می‌باشد و بر دو قسم است:

۳- اقسام مسئولیت مدنی:

مسئولیت مدنی، شامل مسئولیت قراردادی و قهری می‌باشد. مسئولیتی که در نتیجه اجراکردن تعهدی که از عقد ناشی شده است بوجود می‌آید مسئولیت قراردادی نام دارد کسی که به عهد خود وفا نمی‌کند و بدین وسیله باعث اضرار هم‌پیمانان می‌شود باید از عهده خساراتی که به بار آورده است برآید .

مسئولیت قهری یا غیرقراردادی، وظیفه ای است که قانون در اثر انجام یا خودداری از انجام عملی مستقیماً بر عهده شخص قرار می دهد .

۱- مفهوم مسئولیت قراردادی:

برخی بر این عقیده‌اند که مسئولیت قراردادی عبارتست از مسئولیت کسی که به موجب عقدی از عقود معین یا غیرمعین، تعهدی را پذیرفته و به علت عدم انجام تعهد یا تأخیر در انجام آن خسارتی به متعهدله وارد نماید که در این صورت متعهد مکلف است خسارت وارده را جبران کند. بر این اساس مسئولیت قراردادی التزام به جبران ضررهای وارده در نتیجه عدم اجرای قرارداد توسط متعهد می‌باشد . برخی نیز عقیده دارند که مسئولیت قراردادی مسئولیت متعهد در عقد است که یا تعهد خود را انجام نمی‌دهند و یا آن را مطابق با قراردادی که منعقد نموده است به پایان نمی‌رساند. به بیان دیگر در مسئولیت قراردادی متعهد، تعهد ناشی از عقد را به جا نمی‌آورد خواه در انجام ندادن تعهد، تعهد داشته و خواه عدم انجام بواسطه مسامحه متعهد باشد .

مسئولیت قراردادی را نباید با تعهد قراردادی اشتباه نمود زیرا تعهد قراردادی ریشه در اراده انشایی داشته و مولد اراده و خواست طرفین است در حالی که مسئولیت قراردادی جزای عهدشکنی بوده و بخشی از مسئولیت مدنی است که اراده انشایی آن را ایجاد نمی‌کند، بلکه نقض یک تعهد که عملی غیرانشایی، سبب تحقق آن بشمار میرود از اینروست که با توجه به منشاء پیدایش این مسئولیت که به نوعی با قرارداد در ارتباط است آن را مسئولیت قراردادی می‌گویند.

۲- مفهوم مسئولیت غیرقراردادی یا قهری:

در فرضی که دو شخص هیچ پیمانی با یکدیگر ندارند و یکی از آن دو به عمد یا به خطا به دیگری ضرر می‌رساند، مسئولیت غیرقراردادی یا خارج از قرارداد محقق است. مسئولیت قهری مسئولیت جبران ضرر ناشی از فعل یا ترک فعل است که از نظر قانون و عرف خطا محسوب می‌شود .

گفته می‌شود که مسئولیت قهری، مسئولیت ناشی از نقض تکلیفی است که ابتدائاً توسط قانون مقرر شده است. چنین



تکلیفی در مقابل اشخاص بطور کلی است و نقض آن از طریق اقامه دعوی برای مطالبه خسارت تقویم نشده، قابل جبران است ماهیت مسئولیت مدنی

بند اول: ماهیت مسئولیت قراردادی:

برخی را عقیده بر این است که مسئولیت قراردادی اثر عقد است چنانکه در قانون مدنی فرانسه مسئولیت قراردادی در بخش چهارم از فصل سوم و در مواد ۱۱۴۶ به بعد زیر عنوان اثر تعهدات قرار گرفته است و در نظریه مرسوم اینگونه آمده است که مسئولیت قراردادی از آثار تعهدی است که در قرارداد میان دو طرف موجود بوده و تخطی از تعهد مذکور سبب مسئولیت است. بر مبنای این نظریه مسئولیت قراردادی ناشی از تراضی است و باید در قلمرو عقد قرار گیرد

بند دوم: ماهیت مسئولیت غیرقراردادی یا قهری

حقوقدانان بر این عقیده اند که الزام به جبران خسارت در مسئولیت قهری منطبق با وقایع حقوقی میباشد که در دسته بندی اسباب ایجاد تعهد از آن نام برده شده و مشتمل است بر رویدادهایی که اثر آن به حکم قانون معین می شود. چنانکه در قانون مدنی به اثر این وقایع تحت عنوان الزامات خارج از قرارداد و ضمان قهری اشاره شده است. از اینرو برخی معتقدند که هیچ اصطلاحی همانند وقایع حقوقی نمی تواند اسباب پراکنده و گوناگونی تعهدات قهری را در خود جمع کند و بر این اساس استدلال می کنند^۱.

تعریف لغوی و اصطلاحی حوادث غیر مترقبه یا فورس ماژور:

در قانون مدنی ایران صراحتاً در مواد ۲۲۷ و ۲۲۹ اشاره به تئوری فورس ماژور نموده که در تحلیل مطلب در موارد آتی بدان اشاره میگردد.

تعریف لغوی و اصطلاحی:

تعریف لغوی:

مفهوم آن بیش از آنکه معنای لغوی داشته باشد به عنوان یک اصطلاح کاربرد دارد اما بسیاری از اساتید حقوق بدان تعریف لغوی نیز به کار برده اند در حالت کلی به معنای شرایط غیر قابل کنترل و خارج از اراده فرد، نیروی برتر و غیر قابل مقاومت، عواملی که خارج از کنترل بشر است و با اعمال و مراقبتهای معمول و احتیاطات نمیتوان به پیش بینی و پیشگیری از آن پرداخت، حوادث غیر مترقبه، قوه قاهره، که ظاهراً برای اولین بار در حقوق مدنی فرانسه (کد ناپلئون)، به عنوان تئوری فورس ماژور بکار رفته و بعد به عنوان یک اصطلاح و واژه در حقوق سایر کشورها رخنه نموده و حتی در لغات انگلیسی و اصطلاحات عامیانه سایر ملل از جمله ایران به کار گرفته می شود. در کشورهای حوزه کامن لا کمتر میتوان از بکارگیری این اصطلاح در زبان اصلی بهره مند گردید ولی با بکارگیری واژه های مترادف میتوان فهمید که این واژگان از همان تئوری فورس ماژور فرانسه الهام گرفته اند. در لغت حقوق دارای دو معنای عام و خاص می باشد.

الف: تعریف لغوی عام:

هر عاملی که خارج از حیطه اقتدار متعهد باشد و گاهی به عمل شخص خارجی و متعهد له نیز ممکن است متصل باشد و دارای دو صفت باشد نیز اطلاق میگردد. گاهی عمل شخص ثالث نیز که خارج از حیطه و کنترل متعهد بدون تسلط بر وی و پیش بینی و کنترل باشد او باشد نیز در حکم قوه قاهره محسوب میگردد مانند اعتصاب کارگران کارخانه بدون اهمال و تقصیر متصدی کارخانه به جهت تشویش اذهان رقبای تجاری که نتوان بار اثبات را بر دوش وی تحمیل کرد در زمره اینگونه حوادث قرار می گیرد.



ب: تعریف لغوی خاص:

حادثه ای بی نام و غیر قابل پیش بینی و کنترل، غیر قابل انتساب به شخص معین را گویند در حالیکه در تعریف به معنای اعم ممکن است قابل انتساب به شخصی نیز باشد. مانند زلزله در اصطلاح حقوقی:

حادثه یا حالتی است غیر قابل انتساب به شخص و در صورت انتساب غیر قابل پیش بینی که با رعایت مبالغت و احتیاط و رعایت نظامات دولتی هیچ شخص مواظبی نمیتوانسته بدان فائق آید و متعهد را از مسئولیت مبرا میکند زیرا چنانچه قابل انتساب باشد به صورتیکه شخص با رعایت جوانب احتیاط میتواند از آن جلوگیری کند شخص منتسبت، مسئولیت جبران خسارت را متحمل می گردد.

حقوق مدنی - به معنی عام، هر حادثه غیر قابل پیش بینی و غیر قابل اجتناب است که متعهد را از اجرای تعهد باز دارد. فورس ماژور موجب براءت است و منظور از براءت از جبران خسارت ناشی از عدم اجرای تعهد است. فورس ماژور به معنی خاص در مقابل حادثه غیر مترقبه قرار می گیرد و عبارت از حادثه ای برون است، بدین معنی که حادثه باید کاملاً بیگانه با شخص متعهد باشد (نیروی طبیعی، عمل دولت، عمل شخص ثالث).

تعریف قوه قاهره:

قوه قاهره در حقوق ایران عبارتند از: واقعه ای که قابل پیش بینی و اجتناب نباشد و متعهد را در حالت عدم قدرت بر اجرای تعهد خویش قرار دهد. در حقوق ایران اصطلاح قوه قاهره به کار نرفته ولی کلماتی و عبارتی دیگر که همین مفهوم را برساند. به اعتقاد حقوقدانان، گاه قوه قاهره مترادف با اجبار مادی به معنای عام آن به کار می رود که مراد از آن تمام حالاتی است که در آن نیروی مستخره ای بر بدن متهم، سیطره داشته و اراده او را منحرف می کند و گاه اجبار در مفهوم اخص از این معنا، استفاده می گردد و آن حالتی است که نیروی مستخره ی مذکور فقط انسان باشد، اگر نیروی ذکر شده غیر انسان مثل قوای طبیعی یا حیوانی باشد، آن را قوه قاهره می نامند.

• دسته اول نظیر سیل، طوفان، زلزله، آتش سوزی و .. که ناشی از قوای طبیعت می باشد و انسان در آن دخالتی نداشته است.
• دسته دیگر که مربوط به عامل انسانی می باشد و و ناشی از ضرورت های دفاع نفس است. خواه این دفاع نفس مربوط به شخص مرتکب و یا دیگری باشد. برای مثال وقتی که مادری برای نجات جان خود و فرزندانش از گرسنگی مرتکب سرقت می گردد، این حالت را حالت ضرورت می نامند.

اسباب تحقق مسئولیت:

الف: ورود ضرر:

اولین شرط تحقق مسئولیت ورود ضرر بر زیان دیده است زیرا چنانچه ضرری متوجه شخص نگردد بار اثبات مسئولیت از بین خواهد رفت به طور مثال اگر راننده ای در اتوبان خلاف جهت اتوبان حرکت نماید مقصر است ولی تا زمانی که با اتومبیلی تصادف ننماید و باعث ورود ضرر نگردد او را نمیتوان به جبران خسارت محکوم ساخت.

ب: تقصیر

مبانی تقصیر مدنی در حقوق مدنی بسیار وسیع است که مختصری از آن را در ابتدای بحث آوردیم که تقصیر عبارت است از افراط و تفریط. در بررسی کلی بایستی بدانیم بدون تحقق این دو شرط اثبات تقصیر ممکن نیست و بایستی این دو شرط با یکدیگر جمع گردد تا بار اثبات محقق گردد بدین صورت که ممکن است شخص مرتکب تقصیر گردد ولی ضرری متوجه شخص نگردد و حادثه ای اتفاق نیفتد به طور مثال شخصی ممکن است بدون رعایت قوانین راهنمایی و رانندگی با سرعت



بسیار بالا در اتوبان حرکت نماید و تقصیر او زمانی حادث می‌گردد که سبب بروز حادثه ای گردد و تا زمانی که حادثه ای رخ نداده و موجب ورود ضرر نگردد مسئول جبران خسارت نیست هر چند متخلف به عدم رعایت رعایت نظامات دولتی است ولی در باب حقوق او را نمیتوان مسئول جبران خسارت دانست.

مفهوم و مبانی مدیریت بحران:

۱- سازمان مدیریت بحران:

با استناد به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۸۶/۱۰/۲۵ سازمان مدیریت بحران کشور به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه های اجرائی و پژوهشی، اطلاع رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه ها، موسسات و شرکتهای دولتی و عمومی، بانکها و بیمه های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، موسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداریها، تشکلهای مردمی، موسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاههای تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم له، جهت بهره مندی بهینه از توانمندیهای ملی منطقه ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده تشکیل می گردد.

۲- سیر تحول مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث غیر مترقبه:

سیر تحول مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث غیر مترقبه بر اساس پیشینه تاریخی زیر میباشد:

۱. تشکیل ستاد موقت بازسازی مناطق سیلزده کشور در حوزه معاونت اجرایی نهاد ریاست جمهوری آذر ماه ۱۳۶۵ تا اسفند ۱۳۶۹
۲. تفویض اختیار هیئت وزیران به وزیر کشور در خصوص بازسازی مناطق زلزله زده گیلان و زنجان ۶۹/۴/۳
۳. تقدیم لایحه تشکیل کمیته ملی از سوی وزارت کشور (در تاریخ ۷۰/۵/۹ در مجلس شورای اسلامی و در تاریخ ۷۰/۵/۲۶ در شورای نگهبان تصویب شد) و تصویب آئین نامه اجرایی آن در جلسه مورخ ۷۲/۲/۱۲ هیئت وزیران
۴. تشکیل شورای کاهش خطرپذیری زلزله به مسئولیت سازمان مدیریت و برنامه ریزی و عضویت وزارت کشور مصوبه جلسه مورخ ۷۹/۴/۲۶ هیئت وزیران
۵. تصویب طرح جامع امداد و نجات کشور در جلسه ۸۲/۱/۱۷ هیئت وزیران
۶. تشکیل ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی به ریاست معاون اول رئیس جمهور در جلسه ۸۳/۴/۷ هیئت وزیران
۷. تقدیم لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور
۸. تصویب لایحه در جلسه مورخ ۸۶/۱۰/۲۵ مجلس شورای اسلامی
۹. تصویب شورای نگهبان ۸۷/۳/۲۰
۱۰. ابلاغ به وزارت کشور جهت اجرا ۸۷/۴/۵
۱۱. تصویب آئین نامه اجرایی ۸۸/۱/۲۳
۱۲. ابلاغ آئین نامه جهت اجرا ۸۸/۹/۲۱

۳- مفهوم بحران:

در بند اول قانون تشکیل سازمان تعریفی از بحران بشرح آتی ذکر گردیده که بموجب آن بحران: شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به جز موارد موضوعه در حوزههای امنیتی و



اجتماعی) به طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌گردد و بر طرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد.

پس در تحلیل بند الف ماده ۱ بایستی عنوان نمود هر شرایطی که در اثر حوادث غیر قابل مترقبه باشد در حیطه وظایف سازمان مدیریت بحران قرار دارد اما واژه عملکردهای انسانی مشخص نگردیده بدین معنا که عملکرد انسانی در بروز حادثه نیز در حیطه مسئولیت این سازمان قرار دارد یا خیر و کاربرد کلمه عملکردهای انسانی در صوتی است که بتوان انرا منتسب به شخص معین نمود یا نمیتوان به هر حال این کلمه از نظر تدوین کنندگان قانون بایستی مورد تفسیر قرار گیرد زیرا چنانچه عملکرد انسانی در بروز خسارت منتسب به شخص معینی باشد که ان شخص بعلت تقصیر قراردادی یا الزامات خارج از قرارداد مسئول است ولی چنانچه بروز خسارت منتسب به شخص باشد ولی ان شخص معین نباشد آیا در غالب این بند قرار میگیرد یا خیر؟ ظاهر ماده نشان دهنده مسئولیت در صورت غیر قابل انتساب بودن خسارت از طرف شخص معینی ظهور در معنا دارد.

۴- مدیریت جامع بحران

بموجب 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 (مدیریت بحران) صورت می‌پذیرد. در این فرآیند با مشاهده پیش نشانگرها 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 تعبیر گردیده است و مصادیق ان در ماده ۲ مشخص گردیده که شامل موارد اتی در مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث غیر مترقبه میباشد:

⊞ پیشگیری: مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد.

در تحلیل پیشگیری میتوان گفت پیش گیری به صور مختلف میتوان مورد بحث قرار گیرد از قبیل تصویب قوانین مدون در جهت جلوگیری از ورود خسارت و لازم نیست حادثه قابل پیشبینی باشد بلکه صرفنظر از اطلاع یا عدم اطلاع هر گونه اقدام در غالب هر فعلی که برای پیشگیری لازم است بایستی از طرف ستاد مورد توجه قرار گیرد.

⊞ آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد که شامل جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور است.

⊞ مقابله: انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسانها، تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جست و جو، نجات و امداد بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریتهای پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهارآتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریانهای حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذی‌ربط است.

⊞ بازسازی و بازتوانی: بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگیهای توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکتهای مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.



ماهیت حقوقی قرارداد و چهره استثنائی فورس ماژور

مسئولیت در مقابل تعهد مستلزم این است که طرفین به مفاد قرارداد پایبند باشند و هیچ عاملی نتواند پیوستگی موضوع و طرفین قرارداد را برهم زند به طور مثال در عقد بیع به محض ایجاب و قبول در عنوان، موضوع، مالکیت بر عهد خریدار مستقر و تعهد وی تسلیم ثمن حاصل از بیع و تعهد خریدار تسلیم مبیع در مقابل ثمن آن است. اما سوال اینجاست چنانچه در این حالت زمانیکه مبیع تحویل خریدار نگردیده و ثمن به طور کامل به فروشنده پرداخت نشود مسئولیت تلف مبیع قبل از قبض خریدار را چه کسی متحمل میگردد؟

قاعده تلف مبیع قبل از قبض که برگرفته از فقه میباشد چگونه تحلیل میگردد؟

پاسخ را میتوان اینچنین بیان کرد که به محض وقوع عقد بیع (ایجاب و قبول خریدار و فروشنده) مالکیت انتقال می یابد و طرفین متعهد به تسلیم و تسلیم موضوع عقد بیع میشوند یعنی به محض وقوع عقد بیع، خریدار مالک مبیع و فروشنده مالک ثمن است پس وقتی به واسطه حادثه خارجی قبل از تسلیم مبیع تلفی رخ دهد خریدار است که به واسطه انتقال مالکیت تلف ناشی از آن را متحمل میگردد نه فروشنده هر چند قانونگذار تلف مبیع قبل از قبض را بر عهد بایع مستقر و بموجب آن سبب انفساخ عقد میدانند.

پس وفای به عهد در قرارداد ۲ رکن بیشتر ندارد

وجود تعهد یا تعهداتی که بایستی اجرا گردد

اجرای آن تعهد.

پس وقتی تعهدی در بین است و شخص متعهد با اختیار میخواهد انرا ایفا نماید ولی یک عامل خارجی بیرونی غیر قابل پیش بینی و دور از انتظار که دفع آن خارج از اراده متعهد است از راه میرسد و اجرای آن را متعذر یا به کلی منتفی می سازد را بایستی در حکم برائت وی محسوب کرد.

قوه قاهره

عدم اجرای قرارداد به شرط انتساب تقصیر بر متعهد ضمان آور است این پاسخ که اجرای مفاد پیمان مستلزم کوششی

نامتعارف یا در حد توان مالی متعهد نبوده ادعائی غیر قابل قبول و محکوم به بطلان میباشد.

در مقام اثبات بایستی وقوع حادثه ای قهری و غیر قابل پیش بینی، اجتناب ناپذیر مثبت گردد که این عامل باعث عهد شکنی

شده بطوریکه عدم امکان اجرا را نتوان به متعهد منتسب نمود و گرنه چنانچه تقصیر مرتکب در عدم اجرا اثبات گردد بدیهی

است که ضمان بر عهده وی اسقرار، و ذمه وی نسبت به خسارات وارده، مشغول خواهد گردید. پس در این حالت تحلیل رابطه

سببیت مفروض در مقام انتساب به متعهد لازمه تحلیل دو رابطه سببیت است.

1- رابطه سببیت بین فعل متعهد و انجام نشدن قرارداد

2- رابطه سببیت بین انجام نشدن قرارداد و ورود ضرر

اثبات رابطه اول منتسب به اماره قانونی است زیرا با توجه به اصل لزوم قراردادی هر گاه قرارداد اجرا نگردد اصل بر اشتغال

ذمه ضمانی بر عهد متخلف است و او است که بایستی اثبات نماید ورود ضرر بسبب حادثه قهری بوده که بتواند در مقام دفاع

، ورود خسارت را بر حادثه قهری تحمیل نماید در بیان این امر میتوان به ماده ۲۲۷ قانون مدنی اشاره نمود.

((متخلف از انجام تعهد وقتی محکوم به تادیه خسارت می شود که نتواند ثابت نماید عدم انجام، به واسطه علت خارجی بوده

است که نمیتوان مربوط به او نمود)).

اثبات رابطه اول با مدعی ورود ضرر است



زیرا از منظر آئین دادرسی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل بر براءت خوانده است مگر اینکه خلاف آن ثابت گردد در رابطه سببیت اول خواهان است که بایستی ثابت نماید بین فعل متعهد و عدم اجرای قرارداد تقصیر وجود دارد.

شرط اثبات قوه قاهره در رفع مسئولیت

خارجی بودن حادثه

ماده ۲۲۷ قانون مدنی ایران شرط محکومیت متخلف را عدم اثبات واقعه به حادثه خارجی عنوان نموده پس چنانچه متعهد خود کارگران را تشویق، تحریک به اعتصاب نماید و تعهد با علت داخلی عقیم بماند بدون شک این عمل او حادثه خارجی محسوب نگردیده و او را از مسئولیت نمی رهند پس در این حالت چنانچه حادثه در محدوده فعالیت متعهد رخ دهد به عقیده برخی از حقوقدانان در حکم حادثه داخلی است و او را از مسئولیت نمی رهند ولی به عقیده شخصی اینجانب حادثه اگر داخلی هم باشد ولی بدون پیش بینی، تقصیر، اهمال، و رعایت جوانب احتیاط در حکم حادثه خارجی است در این مورد بین حقوقدانان اختلاف نظر وجود دارد و ارائه دلیل مخالفان با حادثه داخلی بدین صورت است که شخص متعهد بایستی به مجموعه داخلی محدودیت فعالیت خود تسطیل کافی داشته باشد.

تئوری فورس ماژور را همچنین میتوان در ماده ۳۸۶ قانون تجارت ملاحظه نمود.....)) یا مربوط به حوادثی بوده که هیچ متصدی مواظبی نیز نمیتوانست از آن جلوگیری نماید

۲- عدم وجود تقصیر :

تقصیر در حقوق خصوصی عبارت است از تعدی و تفریط و واژه تقصیر اعم است به هر دو و همچنین بی احتیاطی، بی مبالاتی، و عدم رعایت نظامات دولتی، و عرف معمول در حکم تقصیر است.

تعدی در قانون مدنی

عبارت است از تجاوز نمودن از حدود اذن یا متعارف است نسبت به مال یا حق دیگری.

تفریط :

عبارت است از ترک عمل که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر لازم است.

۳- غیر قابل پیش بینی بودن حادثه

غیر قابل پیش بینی بودن حادثه از دیگر موارد تحقق تئوری پذیرش فورس ماژور میباشد در حقوق فرانسه در زمان عقد اگر حادثه غیر قابل پیش بینی باشد با جمیع شرایط دیگر معنونه، از موارد فورس ماژور تلقی میگردد اما چنانچه در زمان وقوع عقد حادثه قابل پیش بینی باشد و شخص متعهد با احتمال وقوع آن اقدام به وقوع عهده نماید طبیعتاً از موارد فورس ماژور تلقی نشده و از موارد عروض تقصیر بر عهد متعهد به حساب می آید در چنین حالتی متعهد بی درنگ در صورتیکه حادثه قابل پیش بینی بوده و سبب ورود خسارت گردد به جبران ناشی از ورود ضرر محکوم خواهد گردید. برخی از حقوقدانان نیز با تفکری موشکافانه میگویند ممکن است حادثه قابل پیش بینی باشد ولی متعهد آن را پیش بینی نکند این مورد نیز تقصیر قراردادی محسوب میگردد در میان نقش دولت زمانی ظهور در معنا مینماید که بتواند حادثه را مورد پیش بینی قرار دهد شاید این سوال مطرح گردد که قوای قاهره اگر غیر قابل پیش بینی باشد پس نمیتوان دولت را مقصر شمرد

در جواب بایستی گفت دولت به عنوان حاکمیت در قبال شهروندان خویش مسئولیت دارد و درست است که این حوادث غیر قابل پیش بینی بوده ولی دولت بایستی با تصویب قوانین مربوطه در نظام مند نمودن امر در جهت جلوگیری از وقوع خسارت گام بردارد که این امر به دو حالت متصور میگردد.

پیش بینی های لازم قبل از بروز حادثه و بروز خسارت



دولت به عنوان حاکمیت وظیفه دارد بتداعا با هدفمند کردن قوانین راهکارهایی را برای جلوگیری از ورود خسارت اعمال نماید مثلا در قوانین شهر سازی با تصویب قوانین در جهت بهینه سازی ساختمان شهری بطوریکه در جلوگیری از ورود خسارت لازم است اعمال نماید مهم این نیست که کمیت یا کیفیت حادثه مورد توجه قرار گیرد مهم اینست که اقدامات لازم در جهت بروز چنین خسارتی از طرف دولت اعمال گردد بطور مثال چنانچه دولت به عنوان حاکمیت به کسی پروانه ساختمان و پایان کاری اعطا نماید که رعایت دقیق نکات مهندسی در جهت بروز خسارت مورد اعمال قرار نگیرد به عنوان صادر کننده مجوز ساخت و اعطای پایان کار مسئول خواهد بود بدین ترتیب که اگر در ساخت یکاً پارتمان بدون رعایت نظامات استاندارد و مهندسی به کسی بدون لحاظ پله فرار در بروز حادثه و یا عدم رعایت نکات ایمنی بهنگام آتش سوزی (الزام به نصب ددکتور آتش نشانی) پروانه صادر نماید مسئول است ولی متاسفانه در قانون مسئولیت مدنی اصل بر مسئولیت شخصی کارمندان دولت میباشد نه خود دولت .

۴- خارج از اراده مدیون باشد

طرفداران نظریه حادثه داخلی که میگویند در تئوری در حیطه قلمرو تئوری فورس ماژور جایی ندارد بایستی اراده مدیون را در تحقق یا عدم تحقق اجرای قرارداد و غیر قابل پیش بینی بودن را در این نظریه حذف نمایند زیرا با تمایل به نظریه خطر در حقیقت بی مبالاتی در وقوع حادثه که از موارد تقصیر قراردادی محسوب میگردد پس اگر خارج از اراده باشد ولی بی مبالاتی در ان صورت پذیرد از موارد تقصیر به حساب می آید.

بعذر بررسی مفهوم و آثار و شروط فورس ماژور به چهره های استثنائی این تئوری نیز بایستی اشاره نمود
اسباب تحقق مسئولیت

الف : ورود ضرر:

اولین شرط تحقق مسئولیت ورود ضرر بر زیان دیده است زیرا چنانچه ضرری متوجه شخص نگردد بار اثبات مسئولیت از بین خواهد رفت به طور مثال اگر راننده ای در اتوبان خلاف جهت اتوبان حرکت نماید مقصر است ولی تا زمانیکه با اتومبیلی تصادف ننماید و باعث ورود ضرر نگردد او را نمیتوان به جبران خسارت محکوم ساخت .

ب : تقصیر:

مبانی نقصی مدنی در حقوق مدنی بسیار وسیع است که مختصری از آن را در ابتدای بحث آوردم که تقصیر عبارت است از

افراط و تفریط

در بررسی کلی بایستی بدانیم بدون تحقق این دو شرط اثبات تقصیر ممکن نیست و بایستی این دو شرط با یکدیگر جمع گردد تا بار اثبات محقق گردد بدین صورت که ممکن است شخص مرتکب تقصیر گردد ولی ضرری متوجه شخص نگردد و حادثه ای اتفاق نیفتد به طور مثال شخصی ممکن است بدون رعایت قوانین راهنمایی و رانندگی با سرعت بسیار بالا در اتوبان حرکت نماید و تقصیر او زمانی حادث میگردد که سبب بروز حادثه ای گردد و تا زمانی که حادثه ای رخ نداده و موجب ورود ضرر نگردد مسئول جبران خسارت نیست هر چند متخلف به عدم رعایت رعایت نظامات دولتی است ولی در باب حقوق او را نمیتوان مسئول جبران خسارت دانست .

حال در بررسی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بایستی به نکاتی اشاره نمائیم

اصل مسئولیت شخصی:

در مسئولیت مدنی دولت اصل بر مسئولیت شخصی است مگر آنکه خلافتش به اثبات رسد بدین ترتیب که مسئولیت مستخدم دولت در قبال شهروندان تعریف شده و بر اساس نظامات، قوانین، بخشنامه ها، در چهار چوب اختیاران آن شخص در ان ارگان



میباشد پس چنانچه احدی از مستخدمین دولت در اجرای وظایف قانونی که بوی محول گردیده بی احتیاطی، بی مبالاتی کند و نظامات دولتی را رعایت ننماید این شخص مرتکب تقصیر گردیده و چنانچه رابطه سببیت بین تقصیر و ورود ضرر به اثبات رسد بایستی عهده دار جبران خسارات وارده به شخص باشد حال تقصیر میتواند در اثر عمد باشد یا مسامحه که در این دو حالت مقصر است اما در این بین آنچه که در نظام اداری لازم است بدان اشارتی گردد بایستی مورد بررسی قرار گیرد.

اشکالات ماده

بایستی توجه نمود که این ماده وجه تمایزی بین اینکه این شخص مستخدم دولت است و تقصیر اداری در غالب آن سازمان به وقوع پیوسته قائل نشده زیرا میدانیم چنانچه در تفسیر ماده واقع گرایانه نگاه کنیم مستخدم دولت هر گاه در زیر مجموعه ارگان دولتی مرتکب تقصیر گردد در رابطه اداری این ارگان دولتی که برای جبران خسارت وارده از سوی مستخدم وی، که بایستی جبران خسارت نماید نه شخص و در رابطه شخصی بین مستخدم دولت با آن سازمان یا اداره او را به جبران خسارات وارده بر سازمان محکوم نماید حال از مفهوم ماده چنین بنظر میرسد که دولت اصل را بر شخصی بودن جبران خسارت از سوی مستخدم خود در اثر مسامحه وی میداند و مسئولیتی در هیچ صورتی متوجه دولت نیست مگر اینکه در اثر نقص در وسایل باشد.

آنچه در ذیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بسیار قابل تامل است (ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون بعمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود) اینست که ظاهر ماده به سلب مسئولیت برفع خویش را دارد و دلالت مفهومی آن بر مبنای اینست که عمل زیانبار دولت محلی برای مناقشه و بحث ندارد و از آن به نیت تامین منافع اجتماعی با دلالت حسن نیت هر چند سبب ورود خسارت گردد بار محکومیت را از دوش دولت کاسته و در فرض خوشبینانه تر قیود بکار رفته در صدر ماده و مقایسه آن ذیل ماده کاملاً در تناقض است. زیرا یکی از وظایف حاکمیت ایجاد بستر امن و به عبارت ساده تر ایجاد امنیت است در حالی خود اگر سبب ورود خسارت شود با تعبیر تامین منافع خود را از مسئولیت می رهاند که جا دارد مجلس محترم شورای اسلامی با تکیه بر فقه اسلامی و عدالت اجتماعی که در سال ۱۳۳۹ توسط رژیم سابق بتصویب رسیده اصلاح نمایند و که این قانون سبب تضییع حق شهروندی نگردد.

در این حالت با فرض قبول ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۲ حالت مترتب است

حالت اول: فرض تقصیر مرتکب در باب خسارات وارده

در این حالت موارد تقصیر چنانچه یا در اثر عمد باشد یا مسامحه به طور کلی منتسب به فرد معین است که با رابطه علیت بین ورود خسارت و تقصیر مرتکب او است که بایستی به جبران خسارت وارده محکوم گردد
حالت دوم: در این حالت به سبب نقص در وسایل دولت یا به عبارتی سازمان دولتی و یا اداره مربوطه یا موسسات وابسته به دولت به جبران خسارت وارده محکوم خواهند شد

ولی حالتی هم هست که نه میتوان تقصیر را منتسب به کارمند نمود و نه میتوان به نقص وسائل در مالکیت شخص حقوقی دولتی را اثبات نمود که در این حالت، پاسخ به سه سوال اساسی بایستی مورد بررسی واقع گردد.

سوال اول: هر وقت خطایی قابل انتساب به مستخدم دولت نباشد و تقصیر عمدی یا مسامحه ای را نتوان بوی منتسب نمود چگونه میتوان تقصیر را در یکی از شقوق ماده ۱۱ قانون قرار داد و او را مسئول دانست؟

سوال دوم: هر وقت خسارت وارده مربوط به کارمند دولت نباشد و ناشی از نقص وسائل دولتی نیز نباشد چه کسی را بایستی ماخذ نمود؟



سوال سوم: در صورت بروز حادثه ای که در حیطه اقتدار و توانائی کارمند نباشد و و غیر قابل پیش بینی و غیر مترقبه و غیر قابل پیش بینی نیز نباشد بطوریکه هر شخص مواظبی به طور متعارف نمیتوانسته بدان فائق آید تکلیف چیست؟ در چنین حالتی انتخاب گزینه مناسب جز دولت قابل تصور نمیباشد و عدات منطقی و بر پایه عدالت اجتماعی دولت را مسئول جبران خسارت میدانند.

صورتی که فردی حقیقی از خسارت وارد آمده به خود، شکایتی داشته باشد و فرد دیگری را مقصر بداند، می تواند شکایت خود را به مسئولان قضایی انعکاس دهد. همچنین در صورتی که خسارت وارد آمده در حد کلان باشد و جنبه عمومی داشته باشد، دستگاه قضا می تواند حتی بدون شکایتی از سوی فردی از جامعه، این مساله را پیگیری کند. این مسایل به دو وجه زمانی قبل و بعد از حادثه و بلای طبیعی بازمی گردد، اما به طور کلی زمانی که بلایای طبیعی رخ می دهند، دولت با تشکیل ستاد بحران و ورود سایر نهادهای مربوط، حوادث و خسارات ناشی از بلای طبیعی را بررسی می کند. دولت همچنین علاوه بر سنجش میزان خسارات تلاش می کند که بتواند بودجه و کمک های بلاعوض لازم را در اختیار شهروندان حادثه دیده، قرار دهد. شایان ذکر است که در قانون بودجه هم تأمین خسارات ناشی از بلایای طبیعی حتی مساله خشکسالی مورد توجه قرار گرفته است. در این مرحله دولت موظف است به گونه ای عمل کند که مانع افزایش خسارت های مالی و جانی شود زیرا در غیر این صورت افرادی که در مسایل بعد از آن نقش داشته باشند، باید جوابگو باشند. اما دولت می تواند در قالب مسئولیت مدنی خود وضع موجود برای یک منطقه آسیب دیده و بحران زده مانند برازجان را ترمیم کند و این مسئولیت بخصوص در ۲۴ ساعت نخست بعد از حادثه اولویت بیشتری پیدا می کند. در ساعات های ابتدایی که بلای طبیعی رخ می دهند ارگان ها و نهادهای بسیاری به بحث وارد می شوند تا بتوانند با همکاری یکدیگر از افزایش خسارت های مالی و جانی بکاهند. در مجموع می توان گفت که دولت هم از نظر شرعی و هم از نظر قانونی موظف به انجام کارها و بهبود وضع افراد حادثه دیده است.

با تحلیل مفهومی بلایای طبیعی و با محتوم دانستن مسئولیت دولت، سه مبنا برای تشبیت ادعای فوق مطرح می شود:
نظریه مصلحت عمومی

که در آن اولویت بر نیاز شهروندان است و زمانی که شهروندان به یک بلای طبیعی دچار شدند دولت را موظف می کند تا امنیت و آرامش را برای آنان فراهم کند.

نظریه قرارداد بیمه

که ذهنیت متقارب با حقوق اجتماعی است

نظریه تضمین مشروعیت

رویکردی حقوق بشری به موضوع دارد و به نوعی به ضمانت اجرایی یک مساله و یا رخداد تاکید می کند. در مجموع قانون مسئولیت هایی را برای قوه مجریه در خصوص بلایای طبیعی پایه گذاری کرده و دولت هم موظف به اجرای آنهاست آیا در حالت کلی با توجه به قانون مسئولیت مدنی هیچ قانون دیگری در رابطه با مسئولیت دولت در قبال بلایای طبیعی لحاظ نمیگردد

در پاسخ بایستی گفت الزاما در قانون بودجه هر سال دولت موظف است بودجه ای را برای مقابله با چنین حوادثی پیش بینی نماید که بنا به عقیده شخصی این بودجه عمومیت دارد و بیشتر جنبه حمایتی و کمک دارد و دولت را مسئول جبران خسارت نمیشناسد بلکه دولت را موظف مینماید در صورت بروز چنین حادثه ای اقدامات انساندوستانه را برای کمک به خسارت دیدگان انجام دهد نه اینکه به آنها جبران خسارت نماید کمک های بلاعوض برای زلزله زدگان جبران خسارت نیست بلکه در اصل نوعی بدهی است که برای جبران خسارت وارده به آنها داده میشود که بایستی باز پس گردانده شود یا دادن چادر به زلزله زدگان جزو وظایف دولت است ولی مسئولیت در جبران خسارت نیست بلکه نوعی مسئولیت اخلاقی است



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

با استناد به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۸۶/۱۰/۲۵ سازمان مدیریت بحران کشور به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه های اجرائی و پژوهشی، اطلاع رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه ها، موسسات و شرکتهای دولتی و عمومی، بانکها و بیمه های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، موسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداریها، تشکلهای مردمی، موسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاههای تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم له، جهت بهره مندی بهینه از توانمندیهای ملی منطقه ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده تشکیل می گردد.

و سیر تحول مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث غیر مترقبه بر اساس پیشینه تاریخی زیر میباشد.
۱- تشکیل ستاد موقت بازسازی مناطق سیلزده کشور در حوزه معاونت اجرایی نهاد ریاست جمهوری آذر ماه ۱۳۶۵ تا اسفند ۱۳۶۹

۲- تفویض اختیار هیئت وزیران به وزیر کشور در خصوص بازسازی مناطق زلزله زده گیلان و زنجان ۶۹/۴/۳

۳- تقدیم لایحه تشکیل کمیته ملی از سوی وزارت کشور (در تاریخ ۷۰/۵/۹ در مجلس شورای اسلامی و در تاریخ ۷۰/۵/۲۶ در شورای نگهبان تصویب شد) و تصویب آئین نامه اجرایی آن در جلسه مورخ ۷۲/۲/۱۲ هیئت وزیران

۴- تشکیل شورای کاهش خطرپذیری زلزله به مسئولیت سازمان مدیریت و برنامه ریزی و عضویت وزارت کشور مصوبه جلسه مورخ ۷۹/۴/۲۶ هیئت وزیران

۵- تصویب طرح جامع امداد و نجات کشور در جلسه ۸۲/۱/۱۷ هیئت وزیران

تشکیل ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی به ریاست معاون اول رئیس جمهور در جلسه ۸۳/۴/۷ هیئت وزیران

۶- تقدیم لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

۷- تصویب لایحه در جلسه مورخ ۸۶/۱۰/۲۵ مجلس شورای اسلامی

۸- تصویب شورای نگهبان ۸۷/۳/۲۰

۹- ابلاغ به وزارت کشور جهت اجرا ۸۷/۴/۵

۱۰- تصویب آئین نامه اجرایی ۸۸/۱/۲۳

۱۱- ابلاغ آئین نامه جهت اجرا ۲۱/۹/۸۸

در بند اول قانون تشکیل سازمان تعریفی از بحران بشرح آتی ذکر گردیده که بموجب آن بحران:

شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به جز موارد موضوعه در حوزههای امنیتی و اجتماعی) به طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به وجود می آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می گردد و بر طرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق العاده دارد.

پس در تحلیل بند الف ماده ۱ بایستی عنوان نمود هر شرایطی که در اثر حوادث غیر قابل مترقبه باشد در حیطه وظایف سازمان مدیریت بحران قرار دارد اما واژه عملکردهای انسانی مشخص نگردیده بدین معنا که عملکرد انسانی در بروز حادثه نیز در حیطه مسئولیت این سازمان قرار دارد یا خیر و کاربرد کلمه عملکردهای انسانی در صوتی است که بتوان انرا منتسب به شخص معین نمود یا نمیتوان به هر حال این کلمه از نظر تدوین کنندگان قانون بایستی مورد تفسیر قرار گیرد زیرا چنانچه عملکرد انسانی در بروز خسارت منتسب به شخص معینی باشد که ان شخص بعلت تقصیر قراردادی یا الزامات خارج از قرارداد مسئول است ولی چنانچه بروز خسارت منتسب به شخص باشد ولی ان شخص معین نباشد آیا در غالب این بند قرار میگیرد یا



خیر؟ ظاهر ماده نشان دهنده مسئولیت در صورت غیر قابل انتساب بودن خسارت از طرف شخص معینی ظهور در معنا دارد.

مدیریت جامع بحران

بموجب 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 (مدیریت بحران) 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 تعبیر گردیده است و مصادیق آن در ماده ۲ مشخص گردیده که شامل مواردی در مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث غیر مترقبه می‌باشد

- پیشگیری: مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد

در تحلیل پیشگیری میتوان گفت پیش‌گیری به صورت مختلف میتوان مورد بحث قرار گیرد از قبیل تصویب قوانین مدون در جهت جلوگیری از ورود خسارت و لازم نیست حادثه قابل پیشبینی باشد بلکه صرفنظر از اطلاع یا عدم اطلاع هر گونه اقدام در غالب هر فعلی که برای پیشگیری لازم است بایستی از طرف ستاد مورد توجه قرار گیرد.

ب- آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد که شامل جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور است.

ج- مقابله: انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسانها، تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جست و جو، نجات و امداد بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریانهای حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذی‌ربط است.

د- بازسازی و بازتوانی: بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگیهای توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکتهای مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.

به منظور هماهنگی فعالیتهای دستگاهها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاههای تحت نظر مقام معظم‌رهبری (با عنایت به تفویض اختیار معظم‌له) (و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه آن شورای عالی مدیریت بحران کشور که از این پس در این قانون به اختصار شورای عالی نامیده می‌شود، تشکیل می‌گردد.

نتیجه گیری بحث:

در علم حقوق ریشه حوادث غیر مترقبه ابتدا در کد ناپلئون (اولین قانون مدنی فرانسه) مطرح گردید که در آن به حوادث غیر مترقبه اشارتی گردیده بود بعد از آن این واژه مورد توجه نظامهای حقوقی مختلف به صور گوناگون مورد توجه قرار گرفت در حقیقت فورس ماژور معنای لغوی نداشته و بیشتر در غالب اصطلاح کاربرد دارد و آن عبارت است از حوادث غیر مترقبه، غیر



قابل پیش بینی، غیر قابل انتساب به شخص معین بطوریکه هر شخص مواظبی نمیتوانسته از عهده ان برآید و با گسترش علم حقوق در نظامهای مختلف در کشورهای حوزه کامن لا گاهای این اصطلاح را در غالب واژه هایی همچون اکت او گاد یا . آنکسپکتد ایونتس مطرح نموده اند

با نیم نگاهی در پیشینه تاریخی ایران در قانون مدنی نیز این تئوری مطرح گردید اما در حوزه اینکه دولت در قبال بروز چنین حوادثی چه مسئولیتی دارد وفق قانون مسئولیت مدنی که تصویب آن به قبل از انقلاب اسلامی برمیگردد دولت اصل را بر مسئولیت شخصی گذاشته بود و طبق آن قانون که در نظام فعلی دارای اشکالات متعددی است دولت هیچ مسئولیتی نداشت تا اینکه در سال ۱۳۸۶ دولت اسلامی با تصویب قانون تشکیل مدیریت بحران که یک قانون امری میباشد مسئولیت دولت در پیش گیری، آمادگی در برابر چنین حوادثی و مقابله با آن و اقدامات بعد از بروز حادثه مشخص گردید و جای خالی مسئولیت دولت که در قانون مسئولیت مدنی پیش بینی نشده بود و مسئولیت را فقط بر اساس مسئولیت شخصی میدانست پر نمود که قانون بسیار جامع و کاملی بنظر میرسد هر چند از نظر اجرائی به طور کامل قوانین امری آن مورد توجه قرار نمیگیرد در هر جهت این قانون را نیز میتوان به قاعده تقلیل خسارت نیز تعمیم داد قاعده تقلیل خسارت قاعده ای است که بموجب آن شخص زیان دیده موظف است اقدامات متعارف را برای جلوگیری از بروز خسارت یا افزایش زیان انجام دهد را نباید نادیده گرفت که خلا این قاعده در قوانین ما مشهود است اما باید این را هم عنوان نمود که علم حقوق از کسی انتظار شجاعت و فداکاری را ندارد و هر کسی مسئول کرده های خویش است ولی گاهای بروز حوادث غیر مترقبه از نظر مسئولیت اخلاقی حاکمیت ظهور در معنا دارد که بموجب آن با نگرش به حقوق اسلام حاکمیت موظف است در صورت بروز چنین حادثه ای اقدامات لازم را در جهت پیشگیری و مقابله با آن انجام دهد که از آن بعنوان دیون طبیعی دولت در قبال شهروندان یا دیون اخلاقی دولت به عنوان یک استثنا با داشتن ضمانت اجرائی یا د نمودیم.

منابع:

- ۱- "ارزیابی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور" مرکز پژوهش های مجلس- شماره مسلسل ۱۲۷۵۶- دی ماه ۱۳۹۱
۲. "اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه مدیریت حوادث غیر مترقبه کشور" مرکز پژوهش های مجلس گزارش اول - شماره مسلسل ۲۳۰۱۴۳۸۶
۳. "سیاست های کلی پیش گیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه" مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام تایید و ابلاغ مقام معظم رهبری
۴. افشار. حسین- ۱۳۹۴- مسئولیت مدنی (جبران خسارت معنوی در ایران)- انتشارات مجد
۵. اکرمی افشار. کامران "مسئولیت مدنی در قبال حوادث غیر مترقبه" سایت اینترنتی
۶. امامی، حسن. حقوق مدنی. جلد سوم. چاپ اول. نشر اسلامیه. ۱۳۷۹.
۷. بادی، حسن. فلسفه مسئولیت مدنی. چاپ اول. شرکت سهامی انتشار. ۱۳۸۴. ص ۳۷.
۸. باریکلو، علیرضا- ۱۳۸۵- مسئولیت مدنی - نشر میزان. چاپ دوم
۹. تقی زاده. ابراهیم- علی هاشمی. سید احمد- ۱۳۹۲- مسئولیت مدنی (ضمنان قهری) - انتشارات پیام نور
۱۰. جعفری لنگرودی، محمد جعفر. حقوق تعهدات. جلد اول. چاپ دوم. تهران: نشر دانشگاه تهران. ۱۳۷۲.
۱۱. حسینقلی. حسینی نژاد- ۱۳۷۷- مسئولیت مدنی - مجمع علمی و فرهنگی مجد
۱۲. خدابخشی. عبدالله "توزیع خسارت در حقوق مسئولیت مدنی در فرض تعدد اسباب" فصلنامه حقوق - بهار ۱۳۹۱ - دوره ۴۲- شماره ۱- صفحات ۱۰۹- ۱۲۶- دانشگاه تهران- دانشگاه حقوق و علوم سیاسی
۱۳. درخشان نیا، حمید. ضرر و زیان ناشی از جرم. تهران: نشر مهاجر. ۱۳۸۴.



۱۴. دهخدا، علی اکبر. لغت نامه. تهران: انتشارات بی نا. ۱۳۵۲. ذیل لغت مسئولیت.
۱۵. ربیعا اسکینی، حقوق تجارت (کلیات)، تهران: سمت، ۱۳۷۸.
۱۶. زرگوش. مشتاق - ۱۳۸۹ - مسئولیت مدنی دولت - جلد اول. میزان
۱۷. زرگوش. مشتاق - ۱۳۹۲ - مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن - انتشارات جنگل
۱۸. السان. مصطفی مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی (بررسی تطبیقی مبانی و رویه قضایی با تاکید بر زلزله) مجله پژوهش های حقوقی ۱۳۸۸ نیمسال دوم شماره ۱۶ صفحه ۴۷
۱۹. شهیدی، مهدی. آثار قراردادهای و تعهدات. جلد سوم. چاپ اول. تهران: نشر مجد. ۱۳۸۳. ص ۴۹.
۲۰. عباسلو، بختیار. مسئولیت مدنی ناشی از سوانح رانندگی. تهران: نشر میزان. چاپ دوم. ۱۳۸۷. ص ۱۵.
۲۱. علی ابادی، عبدالحسین، ۱۳۴۳، حقوق جنایی، تهران، دانشگاه تهران، ج ۱، چاپ سوم و پنجم، ص ۲۱۶
۲۲. غمامی. مجید - ۱۳۸۳ - قابلیت پیش بینی ضرر در مسئولیت مدنی - انتشارات سهامی انتشار
۲۳. قاسم زاده. سید مرتضی - ۱۳۷۸ - مبانی مسئولیت مدنی نشر میزان
۲۴. قاسم زاده، سیدمرتضی؛ مبانی مسئولیت مدنی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۸، چاپ اول.
۲۵. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۸۶/۱۰/۲۵
۲۶. قربانیور، امیرمهدی، ۱۳۸۵، تقصیر و رابطه سببیت در نظام مسئولیت مدنی، حقوقی دادگستری، شماره ۵۴.
۲۷. کاتوزیان. ناصر - ۱۳۸۶ - الزام های خارج از قرارداد (ضمان قهر) - تهران - چاپ ۷
۲۸. کاتوزیان. ناصر. مسئولیت مدنی. تهران: نشر دانشگاه تهران. ۱۳۸۷.
۲۹. کاتوزیان، ناصر. الزام های خارج از قرارداد ضمان قهری. مسئولیت مدنی. جلد اول. تهران: نشر دانشگاه تهران. ۱۳۸۷. ص ۳۴.
۳۰. کاتوزیان، ناصر. قواعد عمومی قراردادها. جلد چهارم. چاپ اول. تهران: نشر بهنشر. ۱۳۶۸. ص ۳۰۷.
۳۱. کاتوزیان، ناصر. مفهوم تقصیر در مسئولیت مدنی. فصلنامه حقوق دانشکده حقوق دانشگاه تهران. بهار. شماره یک. ۱۳۸۸
۳۲. کاتوزیان، ناصر، مسؤلیت مدنی (ضمان قهری)، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۸، شماره ۹۰.
۳۳. لایحه تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی - دوره نهم - سال دوم - شماره ثبت ۵۸ - شماره چاپ ۷۴۲
۳۴. لایحه مدیریت حوادث غیر مترقبه - دوره نهم - سال سوم - شماره ثبت ۵۶۵ - شماره چاپ ۱۴۱۵
۳۵. لطفی. اسدالله - ۱۳۹۳ - سلسله مباحث حقوق مسئولیت مدنی - انتشارت جاودانه جنگل
۳۶. نجیب حسنی، محمود، ۱۳۹۲، شرح قانون العقوبات، قاهره، دارالنهضة العربیه. ص ۶۶۲
۳۷. یزدانیان، علیرضا. حقوق مدنی و قواعد عمومی مسئولیت مدنی. چاپ اول. تهران: نشر میزان. ۱۳۸۶.

فرهنگ حقوقی انگلیسی به فارسی - کشاورز - بهمن - 8

منابع خارجی:

- 1- Webster s new world dictionary _second college edition
- 2- Oxford elementary learners dictionary _a.toloo
- 3- Angel (pierre) _ traite des obligations en droit Suisse.neuchatel 1973 aubry et rau_cours de droit civil faransais.t.6 6e ed.par pual esmein 1951 :t.11.6 ed.paris t.4.6 ed.par e.bartin ,1942