

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱/۲۵

تحلیل حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات

ناشی از بیماری کووید ۱۹ (کرونا ویروس)

احسان سامانی^۱

چکیده

اپیدمی و بلکه پاندمی کووید ۱۹ که بیش از سه سال جهان را درگیر خود نمود، ده‌ها و بلکه صدها میلیون نفر را گرفتار خود کرده و چندین میلیون نفر را نیز در جهان به کام مرگ کشاند و خسارات جانی و مالی فراوانی از خود به‌جا گذاشت. در ایران نیز علاوه بر خسارات جانی، تعطیلی فعالیت‌های اقتصادی توسط دولت و هزینه‌های پیشگیری و درمان این بیماری، آسیب‌های فراوانی به اقتصاد کشور و اشخاص وارد نمود. این خسارات جانی و مالی، گاه ناشی از عدم رعایت دستورالعمل‌های ستاد ملی کرونا و پروتکل‌های بهداشتی توسط افراد بود و گاه نیز به‌جهت برخی فعل یا ترک فعل‌های مسئولان دولتی. به‌عنوان مثال چه‌بسا به‌سبب عدم مدیریت صحیح دولت، در برهه‌ای از زمان، این بیماری گسترش یافته و عده‌ای را به کام مرگ کشانده و عده‌ای نیز به‌سبب ابتلا، خسارات جانی یا مالی دیدند. با توجه به برخورداری دولت از امکانات و اختیارات کافی برای کنترل ویروس کرونا، و انجام تدابیر بهداشتی - درمانی، آیا می‌توان گفت کوتاهی و قصور و نیز مدیریت نادرست دولت، موجب انتساب زیان به او خواهد شد؟ در این پژوهش که به‌صورت تحلیلی - توصیفی صورت گرفته به استناد مواد قانونی حاکم از مسئولیت دولت در حوزه بهداشت و درمان و نیز ارزیابی عملکرد دولت در آن مدت، می‌توان گفت در برخی موارد و با وجود شرایطی، قاعده احسان، به کمک دولت خواهد آمد و براساس عموم «ما عَلَى الْمُحْسِنِينَ مِنْ سَبِيلٍ» (سوره توبه، آیه ۹۱)، از مسئولیت مصون خواهد ماند؛ اما در برخی موارد، خسارات وارده به مردم ناشی از قصور دولت بوده و به نظر قابل جبران می‌باشد.

واژگان کلیدی

کرونا ویروس، کووید ۱۹، مسئولیت مدنی دولت، خسارات جانی، خسارات مالی.

۱. استادیار گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشکده الهیات، حقوق و معارف اسلامی، دانشگاه سیستان و بلوچستان، سیستان و بلوچستان، ایران.
esamani63@lihu.usb.ac.ir

بیماری کووید ۱۹ بیش از سه سال است که جهان را درگیر نموده است. این اپیدمی و بلکه پاندمی تاکنون ده‌ها و بلکه صدها میلیون نفر را گرفتار خود نموده و چند میلیون نفر را نیز در جهان به کام مرگ کشانده است. علاوه بر خسارات جانی، بر اثر تعطیلی فعالیت‌های اقتصادی و هزینه‌های پیشگیری و درمان این بیماری، آسیب‌های فراوانی نیز به اقتصاد کشورها و اشخاص وارد شده است. در کشور ایران نیز همچون سایر کشورها افراد زیادی از همه‌گیری این ویروس، خسارات جانی و مالی دیده‌اند. این خسارات جانی و مالی، گاه ناشی از عدم رعایت دستورالعمل‌های ستاد ملی کرونا و پروتکل‌های بهداشتی توسط افراد است و گاه نیز به جهت برخی فعل یا ترک فعل‌های مسئولان دولتی است. به عنوان مثال ممکن است به سبب عدم مدیریت صحیح دولت، در برهه‌ای از زمان، این بیماری گسترش یافته و عده‌ای را به کام مرگ کشانده و عده‌ای نیز به سبب ابتلا، خسارات جانی یا مالی ببینند. از آنجا که دولت‌ها از امکانات و اختیارات کافی برای امر و نهی تمام مردم سرزمین خود و مداخله در فرایند گسترش بیماری مسری برخوردار هستند، آیا می‌توان گفت کوتاهی و قصور و نیز مدیریت نادرست دولت، موجب انتساب زیان به او خواهد شد؟ به تعبیری دیگر، مسئولیت دولت نسبت به جبران خسارات ناشی از بیماری کووید ۱۹، فرع بر پذیرش مسئولیت دولت در قبال پیشگیری و نیز ممانعت از شیوع این بیماری و حمایت از شهروندان در مواجهه با این بیماری و نیز تکلیف او نسبت به حق سلامت شهروندان است. حال چنانچه دولت در فرض مسئولیت، نسبت به انجام این وظایف، کوتاهی و قصور داشته باشد، در صورت وقوع خسارت و... موضوع مسئولیت دولت در قبال این خسارات مطرح خواهد شد.

تردیدی نیست که در برخی موارد و با وجود شرایطی، قاعده احسان، به کمک دولت خواهد آمد و براساس عموم «مَا عَلَى الْمُحْسِنِينَ مِنْ سَبِيلٍ» (سوره توبه، آیه ۹۱)، از مسئولیت مصون خواهد ماند؛ اما در مواردی نیز با تحقق ارکان مسئولیت مدنی، مسئولیت جبران خسارات بر عهده او قرار خواهد گرفت. بنابراین آنچه در این نوشتار در پی آن هستیم، این است که اولاً مبانی حقوقی مسئولیت مدنی، در خصوص خسارات جانی و مالی ناشی از شیوع کرونا ویروس بر اثر سوءرفتار و مدیریت (اعم از فعل و ترک فعل) مسئولان دولتی چه اقتضایی دارد؟ به نظر با توجه به مبانی عام مسئولیت مدنی، و وجود ارکان مسئولیت مدنی و استناد خسارات به دولت در برخی موارد، دولت مسئول جبران خسارات است و گستره و قلمرو مسئولیت او، خسارات جانی و مالی اعم از هزینه‌های درمان، دیه و خسارات مازاد بر دیه، عدم النفع و خسارات ناشی از تعطیلی فعالیت اقتصادی افراد را در بر خواهد گرفت.

۱. مبانی حقوقی مسئولیت مدنی دولت

در خصوص مبانی مسئولیت مدنی دولت، نظریات مختلفی مطرح است. یکی از این نظریات، نظریه

قرارداد اجتماعی است که در سال ۱۷۶۲ توسط ژان ژاک روسو در قالب کتاب قرارداد اجتماعی مطرح شد. براساس این نظریه، افراد جامعه طبق یک قرارداد اجتماعی، از بخشی از آزادی‌های خود در مقابل دولت چشم‌پوشی نموده و دولت نیز در عوض تأمین امنیت (اعم از جسم و روان) آنان را به عهده می‌گیرد (زنجان، ۱۴۲۱ق: ج ۱، ص ۲۷۶). بنابراین حفاظت و حمایت از افراد جامعه در مقابل خطرهای آسیب‌هایی که سلامت جسم و روان آنان را تهدید می‌کند، تکلیف دولت می‌باشد. نظریه مطرح دیگر در این خصوص، نظریه همبستگی اجتماعی است که براساس آن، زندگی اجتماعی و در کنار یکدیگر بودن افراد جامعه، موجب وابستگی آنان به یکدیگر می‌شود، و اقتضای انصاف و عدالت در یک جامعه به هم وابسته، آن است که اشخاص قربانی توسط جامعه مورد حمایت قرار گیرند. این نظریه اگرچه توجیه منطقی ندارد، اما از حیث واقع‌گرایی و براساس مودت اجتماعی، تکلیف دولت را بر پایه اخلاقی توجیه می‌کند. نظریه واقع‌گرایی سیاسی، دیگر نظریه‌ای است که در این خصوص مطرح است. براساس این نظریه، دولت برای کاستن از فشارهای سیاسی وارد بر خود، جبران خسارات وارده به افراد را در مواردی می‌پذیرد. علت پذیرش این مسئولیت، جلوگیری از هزینه‌های هنگفت سیاسی است که ممکن است این فشارهای سیاسی به دنبال داشته باشد. بنابراین، دولت با پرداخت خسارات، جلوی ایجاد احساس ناامنی و بی‌عدالتی در شهروندان و در نتیجه فشارهای سیاسی بر خود را می‌گیرد (مهر، ۱۴۰۰: ۱۴۵).

۲. وظایف دولت در قبال بیماری کووید ۱۹

در رابطه با مسئولیت دولت در برابر خسارات ناشی از کرونا ویروس، اگرچه برخی اقدامات دولت به استناد قواعدی نظیر قاعده احسان و اجرای قانون اهم، قابل توجیه است، اما برخی فعل یا ترک فعل‌ها، نظیر عدم اعمال محدودیت‌های ضروری در زمان مقتضی یا تعلل و تأخیر در برخی اقدامات لازم، مسئولیت دولت را به دنبال دارد و دولت طبق اصول حقوقی و شرعی باید پاسخگو باشد. بنابراین، چنانچه کوتاهی و قصور دولت در عدم پیشگیری به موقع، درمان نابجا، تأخیر یا عدم آموزش افراد جامعه و... اثبات شود، دولت نسبت به خسارات وارده مسئول خواهد بود. در ادامه به بیان مختصر مستندات حقوقی در قوانین ایران و حقوق بین‌الملل راجع به مسئولیت دولت در این رابطه می‌پردازیم.

۲.۱. مستندات حقوقی

۲.۱.۱. حقوق ایران

۱. اصل ۲۹ قانون اساسی: این اصل، حق خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی را برای همگان به رسمیت شناخته و مقرر می‌دارد: «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری و

پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی برای همگان است و دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند».

براساس اصل فوق، خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی، به عنوان یک حق برای همه افراد مورد شناسایی واقع شده است و تأمین این حق برای دولت ایجاد تکلیف می‌نماید و دولت برای انجام این تکلیف و فراهم نمودن زمینه دسترسی آن برای مردم باید از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم سیاست‌های لازم را به کار گیرد (زنجانی، ۱۴۲۱ق: ج ۱، ص ۵۸۲).

۲. اصل ۴۳ قانون اساسی: طبق این اصل، برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس ضوابط زیر استوار می‌شود: تأمین نیازهای اساسی، مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه...

همان گونه که از این اصل فهمیده می‌شود، دولت در مقام زمامداری و تنظیم روابط اجتماعی، می‌بایست محیطی عادلانه به وجود آورد و این امر از طریق سیاستگذاری‌های جمعی در فراهم کردن زمینه استقرار عدالت و تأمین امکانات لازم (در حوزه‌های مختلف از جمله درمان و بهداشت) و متعادل ساختن وضعیت عموم اقشار جامعه قابل اجراست (هاشمی، ۱۳۸۵ق: ج ۱، ص ۲۸۶).

۳. بند ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی: براساس این بند، پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه از وظایف دولت است.

به موجب اصول یادشده از قانون اساسی، دولت مکلف به تأمین حق سلامت همه افراد جامعه در شرایط مختلف از جمله نسبت به بیماری‌های واگیردار است. البته برخی گفته‌اند تعیین وظایف دولت جمهوری اسلامی در اصل سوم که به معنی وسیع آن می‌باشد به این منظور بوده که انجام وظایف مذکور در این اصل به حکومت اختصاص نداشته و از مسئولیت‌های مشترک بین حکومت و مردم است و باید با همیاری و مشارکت افراد ملت انجام پذیرد (زنجانی، ۱۴۲۱ق: ج ۱، ص ۲۱۱).

۴. اصل ۷۹ قانون اساسی: مطابق این اصل «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت آن باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند». این اختیار دولت یقیناً در صورت کوتاهی، موجب ایجاد مسئولیت برای دولت خواهد شد. البته طبق اصل فوق، محدودیت‌هایی که دولت در شرایط فوق‌العاده

برقرار می‌کند هیچ‌وقت نمی‌تواند به‌صورت حکومت نظامی باشد. و برای اینکه حق دولت در برقراری محدودیت‌های ضروری منجر به تجاوز به آزادی‌های مشروع مردم قرار نگیرد، مشروط و منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی شده است. طبق ماده ۲۱۰ آیین‌نامه داخلی مجلس، قبل از اعمال محدودیت، متن کامل و دقیق محدودیت‌های ضروری، با دلایل توجیهی لازم، همراه با لایحه قانونی جهت بررسی تقدیم مجلس شود. بنابراین دولت می‌تواند در زمان بحران، از اختیارات استثنایی خود به طریق غیرنظامی استفاده نموده و امور کشور را اداره نماید (هاشمی، ۱۳۸۵: ج ۱، ص ۱۹۸).

۵. ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی: براساس این ماده، هرکس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتي یا به هر حق دیگر که به‌موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود، مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد.

مبنای تقصیر، بنیان اصلی در شکل‌گیری مباحث مسئولیت مدنی است (رهپیک، ۱۳۹۰: ۲۶). طبق این ماده، تقصیر، شرط اصلی مسئولیت دانسته شده است. بنابراین، با توجه به مسئولیت دولت نسبت به درمان و بهداشت افراد جامعه، چنانچه در نتیجه بی‌احتیاطی به جان و سلامتی یا... مردم لطمه‌ای وارد شود، دولت مسئول خواهد بود.

۶. ماده ۱۱ قانون مدیریت بحران: این ماده قانونی، مقام مسئول برای اعلام وضعیت بحران و تاریخ شروع و خاتمه آن را معین نموده است. طبق این ماده، اعلام شروع و خاتمه شرایط اضطراری و فرماندهی ستاد در سطوح شهرستان، استان و ملی به‌ترتیب زیر است: پ: سطح ملی: در صورتی که استاندار، شدت یا میزان حادثه یا بحران را فراتر از ظرفیت پاسخ استان محل وقوع حادثه تشخیص دهد، مراتب را به رئیس سازمان گزارش می‌دهد. رئیس سازمان در صورت تأیید گزارش وی، مراتب را به وزیر کشور اطلاع می‌دهد. وزیر کشور در صورت تأیید گزارش رئیس سازمان، ضمن اعلام شرایط اضطراری، فرماندهی عملیات پاسخ به بحران را بر عهده می‌گیرد و پس از رفع شرایط اضطراری، خاتمه آن را اعلام می‌کند. همان‌گونه که روشن است، تشخیص و اعلام به‌موقع بحران، و شروع و پایان به هنگام وضعیت اضطراری مهم‌ترین «باید» موجود در این قانون است و کوتاهی و قصور نسبت به آن، موجب مسئولیت عاملان آن خواهد شد.

۷. بند (و) از سرفصل نخست مصوبه شماره ۴/۲۷/۱۵۸۱۴/الف ش مورخ ۱۳۸۵/۰۷/۰۵ وزارت کشور: در این بند به‌صراحت، پرداخت خسارت به اشخاص حقیقی بر اثر اغتشاشات و بحران‌ها از تکالیف دولت شمرده شده است. بدون تردید شیوع بیماری کووید ۱۹، چندین سال در کشور موجب بحران بهداشتی و درمانی در کشور شد. بنابراین، براساس این بند پرداخت و جبران خسارات جانی و مالی ناشی از این بحران، بر عهده دولت می‌باشد.

۸. قانون طرز جلوگیری از بیماری‌های آمیزشی و بیماری‌های واگیردار مصوب ۱۱ خرداد ۱۳۲۰: براساس

این قانون، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ملزم به اجرای طرح‌هایی برای مقابله با بیماری‌های واگیردار، امراض مسری و آمیزشی شده است.

۹. ماده ۱۱۳ منشور حقوق شهروندی: ماده مذکور بر حق برخورداری از محیط زندگی سالم و عاری از میکروب تأکید کرده است و مقرر می‌دارد: «هر شهروند حق بهره‌مندی از محیط‌زیست سالم، پاک و عاری از انواع آلودگی، از جمله آلودگی هوا، آب و آلودگی‌های ناشی از امواج و تشعشعات مضر و آگاهی از میزان و تبعات آلاینده‌های محیط‌زیست را دارد. دستگاه‌های اجرایی برای کاهش آلاینده‌های زیست‌محیطی به‌ویژه در شهرهای بزرگ تدابیر لازم را اتخاذ می‌کنند».

۱۰. ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: این ماده قانونی مقرر می‌دارد: «به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لوائح بودجه سالانه منظور نماید. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذی ربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت‌دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه یادشده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه‌ای کامل به‌تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند».

۱۱. ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران: براساس این ماده، به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی‌نشده معادل یک و دو دهم درصد از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند تا به‌صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهور هزینه گردد.

۱۲. بند (م) ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴: طبق این بند به دولت اجازه داده شده است به‌منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله... بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش... تنخواه‌گردان موضوع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد و اعتبارات موضوع ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۰ را به دو درصد افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (ظرف مدت ده روز) و تصویب هیئت‌وزیران قابل‌هزینه است.

۱۳. آرای صادره از محاکم قضایی در موارد مشابه از جمله پرونده هموفیلی‌ها راجع به خون‌های آلوده و... طبق اصول و مواد قانونی فوق، درمان و بهداشت یکی از وظایف دولت است و دولت باید در حوزه سلامت و درمان مردم و جلوگیری از بیماری‌های وارگیردار سیاست‌های لازم و مناسب را اتخاذ نماید و برای

انجام این مهم علاوه بر پیش‌بینی منابع مالی در قانون، اختیارات لازم نیز به دولت داده است. بنابراین، اگر دولت در انجام این وظیفه و تکلیف مهم، کوتاهی و قصور نماید حتماً مسئول خواهد بود و می‌بایست به شیوه‌ای مناسب جبران خسارت نماید.

۲،۱،۲. حقوق بین‌الملل

۱. ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی: طبق این ماده، هرگاه یک خطر عمومی استثنایی (فوق‌العاده) موجودیت ملتی را تهدید کند و این خطر رسماً اعلام شود، کشورهای طرف این میثاق می‌توانند تدابیر خارج از الزامات مقرر در این میثاق به میزانی را که وضعیت ایجاب می‌کند اتخاذ کنند، مشروط به اینکه تدابیر مزبور با سایر الزاماتی که طبق حقوق بین‌الملل دارند مغایرت نداشته باشد و منجر به تبعیض منحصرراً برای نژاد، رنگ، جنس، زبان اصلی که منشأ مذهبی یا اجتماعی داشته باشد، نشود. مقررات این میثاق به‌دلیل تصویب به‌مثابه قانون داخلی و لازم‌الاجراست.

۲. بند ۱ ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی مربوط به حقوق اقتصادی و اجتماعی فرهنگی، (مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در تاریخ ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶): طبق این بند دولت‌های طرف این میثاق حق هر کس را به تمتع از بهترین حال سلامت جسمی و روحی ممکن‌الحصول به رسمیت می‌شناسند. این میثاق در ایران به عنوان قانون داخلی محسوب می‌گردد.

۳. بند ۲ ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی مربوط به حقوق اقتصادی و اجتماعی فرهنگی: تدابیری که دولت‌های طرف این میثاق برای استیفای کامل این حق اتخاذ خواهند کرد، شامل اقدامات لازم برای تأمین امور ذیل خواهد بود: ج. پیشگیری و معالجه بیماری‌های همه‌گیر بومی حرفه‌ای و سایر بیماری‌ها همچنین پیکار علیه این بیماری‌ها.

۴. مقدمه اساس‌نامه سازمان بهداشت جهانی: در مقدمه این اساس‌نامه که کشور ایران نیز در آن عضویت دارد، بیان شده است: دولتی که عضویت این مجمع را دارا هستند اعلام می‌دارند که با موافقت با منشور ملل متحد، اصول زیرین اساس سعادت ملل و سازگاری روابط و تأمین امنیت آنها می‌باشد. سلامتی مبتنی بر رفاه کامل جسم و روح جامعه است و صرفاً عبارت از فقدان ناخوشی یا ناتندرستی نیست. یکی از حقوق اساسی هر ذی‌روحي این است که به بهترین حالت رفاه و سلامتی دسترسی یابد و اختلاف نژاد و مذهب و عقاید سیاسی و وضع اقتصادی و اجتماعی نباید مانع از حصول بدین مقصد باشد. سلامتی کلیه ملل شرط اساسی صلح و امنیت جهانی است و رسیدن به این شرط بدون همکاری جدی اشخاص و دول امکان‌پذیر نیست.

۵. بند (ز) از ماده ۲ اساس‌نامه سازمان بهداشت جهانی: براساس این بند، تقویت و توسعه اقدامات برای مرتفع ساختن امراض ساریه و غیرساریه و غیره از جمله وظایف این سازمان است.

۶. مقررات سازمان جهانی بهداشت: هدف از مقررات این سازمان (که از جمله اسناد بین‌المللی است)، پیشگیری، محافظت، کنترل و فراهم نمودن پاسخ بهداشت عمومی به انتشار بین‌المللی بیماری‌ها به نحوی که متناسب و محدود به خطر بهداشت....

۷. آرای صادره از دیوان بین‌المللی دادگستری در موارد مشابه و....

۳. ارزیابی عملکرد دولت در مقابله با بیماری کووید ۱۹

علی‌رغم برخی تلاش‌های قابل‌تحسین دولت برای پیشگیری از شیوع بیماری کووید ۱۹ و نیز درمان و حمایت از بیماران مبتلا به این بیماری، کوتاهی‌هایی نیز صورت گرفت که به آنها اشاره می‌کنیم:

۱. عدم بستن به‌موقع مرزهایی هوایی با چین: معاون وزیر بهداشت به عدم انجام آن، با وجود درخواست جدی وزیر بهداشت، اذعان نموده است.

۲. عدم اعلام سریع و به‌موقع ورود ویروس کرونا به کشور: در این موضوع نیز معاون وزیر بهداشت گفته است ویروس از قبل وارد ایران شده بود. چون هم‌زمان اپیدمی، آنفولانزا هم در کشور داشتیم، خیلی از اینها تصور می‌شد آنفولانزای N1H1 است و چین هم اعلام نکرده بود و قطعاً ما باید هوشیارانه‌تر عمل می‌کردیم. فکر می‌کنم قدری تأخیر در اعلام داشتیم. نیز طبق مصاحبه معاون هماهنگ‌کننده ارتش در شبکه دوم تلویزیون در اواخر فروردین ماه، ارتش از اواخر دی ماه از شیوع بیماری در کشور مطلع بوده است.

تکلیف دولت به اعلام سریع و به‌موقع ورود این ویروس در کشور نه‌تنها مبتنی بر قوانین موضوعه است، بلکه از حمایت قواعد فقهی همچون قاعده غرور و مفهوم مخالف قاعده تحذیر نیز برخوردار است.

۳. عدم کنترل و چاره‌جویی مؤثر در مبارزه با این ویروس: در تاریخ ۲۹ اسفند ۱۳۹۸، پنج وزیر بهداشت پیشین کشور و هفده استاد پزشکی در نامه‌ای با اشاره به شمار بالای موارد بیماری و تلفات ناشی از آن به رئیس‌جمهور متذکر شدند عدم کنترل بیماری و چاره‌جویی مؤثر، قطعاً موجب افزایش تلفات و خسارات قطعی خواهد شد. همچنین نامه صد نماینده مجلس به رئیس‌جمهور و تقاضای پذیرش مسئولیت مدیریت ستاد ملی مبارزه با کرونا، نشان‌دهنده کافی نبودن اقدامات دولت است.

۴. عدم استفاده از ظرفیت اصل ۷۹ قانون اساسی در پیشگیری از شیوع بیماری کووید ۱۹: دولت می‌توانست از ظرفیت‌های اصل ۷۹ قانون اساسی که مجوز ایجاد محدودیت‌ها در وضعیت‌های اضطراری را صادر نموده است، به نحو صحیح‌تر و دقیق‌تر استفاده نماید و از خسارات وارده به نحو قابل‌توجهی جلوگیری نماید و آسیب‌های جانی و مالی وارد به افراد جامعه را به حداقل ممکن کاهش دهد، اما به گواه آمار و ارقام تلفات و... می‌توان ادعا کرد در برهه‌هایی از این دوران غم‌بار و فاجعه‌آفرین شیوع کرونا ویروس، از این اختیارات و ظرفیت قانونی استفاده نکرده است.

بنابراین چنانچه تأخیر و تعلل دولت در انجام اقدامات پیشگیرانه، به‌کارگیری اقتدار عمومی و انجام اعمال حاکمیتی یا اتخاذ هرگونه سیاست مناسب و مؤثر در مبارزه با ویروس کرونا یا اجرای ناقص برخی وظایف

توسط دولت، موجب ورود خسارات جانی (اعم از فوت یا آسیب‌های جسمی) یا مالی (به‌دلیل استمرار تعطیلی غیرضروری کسب‌وکارها و کارخانجات) به افراد جامعه شده باشد، عدالت ترمیمی حکم می‌نماید دولت این صدمات و خسارات را جبران کند.

برای تبیین دقیق‌تر مسئولیت دولت، به‌نظر لازم است رفتارهای دولت در مبارزه با کرونا وایروس را به دو دسته تقسیم نماییم:

الف) اعمال و رفتارهایی که به‌صورت ترک فعل و همراه با تقصیر از سوی دولت واقع شده: دولت نسبت به این اعمال و رفتارها (به‌عنوان مثال عدم اعلام به‌موقع ورود کرونا وایروس در کشور، عدم اعمال فوری محدودیت‌های ضروری و...) به‌دلیل اینکه در انجام وظیفه و مسئولیت قانونی خود کوتاهی کرده است، باید پاسخگو باشد.

براساس ماده ۹۵۲ قانون مدنی، «تفریط عبارت است از ترک عملی که به‌موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر لازم است». بنابراین براساس این ماده، اگر برای حفاظت از مال یا جان، انجام عملی را عرف لازم بدانند، ترک آن عمل، مسئولیت فرد را به‌دنبال خواهد داشت. نیز قانون‌گذار در ماده ۲۹۵ قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «هرگاه کسی فعلی که انجام آن را برعهده گرفته یا وظیفه خاصی را که قانون بر عهده او گذاشته است، ترک کند و به سبب آن، جنایتی واقع شود چنانچه توانایی انجام آن فعل را داشته باشد، جنایت حاصل به او مستند می‌شود و حسب مورد عمدی، شبه‌عمدی، یا خطای محض است...».

از آنجا که حفظ بهداشت و سلامت عمومی (همان‌گونه که در مباحث قبلی بیان شد) وظیفه و تکلیف دولت است و نیز بدین دلیل که ورود و شیوع بیماری کووید ۱۹ بر اثر عدم انجام به موقع تکالیف مربوط، قابل‌پیش‌بینی است، تفریط و ترک فعل دولت، مسئولیت او را نسبت به خسارات جانی و مالی وارده به‌دنبال خواهد داشت.

ب) اعمال و رفتارهای لازم و ضروری دولت که به‌صورت فعل بوده: این دسته از اعمال ضروری (مثل ایجاد محدودیت‌های اضطراری، تعطیل کردن برخی صنوف، مشاغل و شرکت‌ها) که دولت برای جلوگیری از شیوع بیماری و حفظ جان و سلامت مردم چاره‌ای جز انجام آن نداشته، اگرچه منجر به ورود خسارات کم و بیش مالی به تعداد زیادی از اشخاص حقیقی و حقوقی شده است اما به دشواری می‌توان دولت را در انجام آنها به افراط یا تقصیر محکوم نمود؛ چراکه این اقدامات حداقل تدابیر لازم محسوب می‌شود و در مسئول شناختن دولت با موانع جدی ذیل روبرو هستیم:

یکم: قاعده احسان: براساس این قاعده چنانچه شخصی برای دفع ضرر مالی یا معنوی از شخص دیگر یا جلب منفعت برای وی اقداماتی خیرخواهانه انجام دهد و در نتیجه این اعمال، به آن شخص زانی وارد آید، شخص محسن، مسئولیتی نخواهد داشت (بجنوردی، ۱۴۰۱ق: ج ۱، ص ۳۱). ماده ۵۱۰ قانون مجازات اسلامی در این خصوص بیان می‌دارد: «هرگاه شخصی با انگیزه احسان و کمک به دیگری رفتاری را که

جهت حفظ مال، جان، عرض یا ناموس او لازم است انجام دهد و همان عمل موجب صدمه و خسارت شود، در صورت رعایت مقررات قانونی ضامن نیست». نیز طبق ماده ۵۰۹ قانون فوق: «هرگاه کسی در معابر یا اماکن عمومی با رعایت مقررات قانونی و نکات ایمنی عملی به مصلحت عابران انجام دهد و اتفاقاً موجب وقوع جنایت یا خسارت گردد، ضامن نیست».

دوم: قاعده تقدیم اهم بر مهم: بر اساس این قاعده، هرگاه دو عمل مطلوب، در مقام عمل مزاحم همدیگر باشند و فقط امکان انجام یکی از آن دو وجود داشته باشد، عملی که از اهمیت بالاتری برخوردار است، مقدم می‌شود (مطهری، بی تا، ۲۱، ۱۶۸). بدیهی است برای تشخیص عمل یا قانون اهم دو ضابطه ارائه شده است: ضابطه اول: اولویت در نظر شارع و مقنن: همان‌گونه که شارع و قانون‌گذار براساس اهمیت، مجازات‌ها را در مواد ۱۴ تا ۱۹ قانون مجازات اسلامی به‌ترتیب حدود، قصاص، دیات، تعزیرات، مجازات‌های بازدارنده ذکر می‌نماید. یا اهمیت و اولویت حفظ دما و فروج در نظر شارع نسبت به حفظ اموال.

ضابطه دوم: اولویت ارزش‌های مورد احترام: به‌عنوان مثال با استناد به ارزش‌های مورد احترام، نوع و میزان کیفر مربوط به نقض آنها برحسب اهمیت به ترتیب، کیفر قتل، حبس، شلاق، جزای نقدی یا غیره پیش‌بینی شده است.

براساس همین قاعده (اهم و مهم)، ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «ارتکاب رفتاری که طبق قانون جرم محسوب می‌شود، در صورتی که ارتکاب رفتار برای اجرای قانون اهم لازم باشد، مجازات نخواهد داشت».

البته در خصوص انتفای مسئولیت در صورت اجرای قاعده اهم و مهم، اختلاف نظر است. برخی قائلند طبق این قاعده فقط وصف مجرمانه عمل و مسئولیت کیفری مرتفع می‌شود اما در مسئولیت مدنی چون ضرورتی بر خلاف قانون بودن فعل زیان بار نیست، بلکه چون در شرع ضرر غیرمتدارک وجود ندارد، خسارات ناشی از دفع افسد به فاسد باید جبران شود. در مقابل عده‌ای دیگر نه‌تنها این قاعده را رافع مسئولیت کیفری می‌دانند بلکه مطالبه خسارات را نیز به‌دلیل موجه و قانونی بودن عمل زیان بار، قابل مطالبه نمی‌دانند.

آنچه در پایان، ذکر آن ضروری به‌نظر می‌رسد این است که ضرورت جبران خسارات زیان‌دیده، اقتضا دارد شخص متضرر با افرادی نامعلوم که حتی در فرض شناسایی توان جبران کامل یا فوری خسارات را ندارند، مواجه نشود بلکه با دولت که توان جبران سریع و کامل خسارات را دارد روبه‌رو باشد. البته دولت پس از جبران خسارات، می‌تواند به کارمندان یا سایر وابستگان دولت که وقوع خسارات منتسب به آنان است، مراجعه نماید.

نتیجه

با توجه به قواعد و قوانین متعدد که ذکر آن گذشت دولت موظف به تأمین امنیت جانی و مالی آحاد مردم و حفظ سلامت و بهداشت جامعه می‌باشد و در این رابطه از اختیارات قانونی و توان مالی نیز برخوردار

است و کوتاهی در انجام این وظیفه، مسئولیت او را به دنبال خواهد داشت. با وجود این نسبت به خسارات ناشی از اعمال محدودکننده، چون بر مبنای قاعده احسان و نیز منطبق با قاعده تقدم اهم بر مهم (اولویت حفظ سلامت و نجات جان افراد جامعه) صورت گرفته است، مسئول دانستن دولت، منطبق با اصول و قواعد حقوقی نیست. هرچند از باب مسئولیت بیت‌المال شاید بتوان این موارد را قابل جبران دانست، همان‌گونه که ماده ۱۳ قانون مجازات اسلامی نیز با همین نگاه مقرر می‌دارد: «حکم به مجازات یا اقدام تأمینی و تربیتی و اجرای آنها حسب مورد نباید از میزان و کیفیتی که در قانون یا حکم دادگاه مشخص شده است، تجاوز کند و هرگونه صدمه و خسارتی که از این جهت حاصل شود، در صورتی که از روی عمد یا تقصیر باشد، حسب مورد موجب مسئولیت کیفری و مدنی است و در غیر این صورت، خسارت از بیت‌المال جبران می‌شود». اما نسبت به آن دسته از اعمال دولت که به صورت ترک فعل واقع شده، بدون تردید دولت مسئول جبران آن است؛ زیرا دولت موظف به تأمین امنیت جانی و مالی مردم است و باید پاسخگوی قصور و کوتاهی خود در این حوزه باشد. این تکلیف علاوه بر اینکه ریشه در اصول و قواعد شرعی نظیر وجوب حفظ نفوس، احترام به جان انسان‌ها، لاضرر و غیره دارد، مبتنی بر قوانین مدنی و کیفری نیز می‌باشد.

منابع

قرآن کریم

۱. آرا صادره از دیوان بی‌المللی دادگستری.
۲. اساس‌نامه سازمان بهداشت جهانی.
۳. آیین‌نامه داخلی مجلس.
۴. بجنوردی، سید محمدبن حسن موسوی، (۱۴۰۱ق)، قواعد فقهیه، ج ۲، تهران: مؤسسه عروج، چاپ سوم.
۵. رهپیک، حسن، (۱۳۹۰)، حقوق مسئولیت مدنی و جبران‌ها، تهران: خرسندی، چاپ چهاردهم.
۶. عمید زنجانی، عباس‌علی، (۱۴۲۱ق)، فقه سیاسی، ج ۱، تهران: امیر کبیر، چاپ چهارم.
۷. قانون اساسی.
۸. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴.
۹. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران.
۱۰. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۱۱. قانون طرز جلوگیری از بیماری‌های آمیزشی و بیماری‌های واگیردار مصوب ۱۱ خرداد ۱۳۲۰.
۱۲. قانون مجازات اسلامی.
۱۳. قانون مدنی.
۱۴. قانون مدیریت بحران.
۱۵. قانون مسئولیت مدنی.
۱۶. مصوبه شماره ۱۵۸۱۴/۲۷/۴/الف ش مورخ ۱۳۸۵/۰۷/۰۵ وزارت کشور.
۱۷. مطهری، شهید مرتضی، (بی‌تا)، فقه و حقوق (مجموعه آثار)، ج ۳، قم: صدرا.
۱۸. منشور حقوق شهروندی.
۱۹. مهرا، نسرین، «مسئولیت دولت در جبران خسارات قربانیان کرونا»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه حقوق و کرونا.
۲۰. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی.
۲۱. میثاق بین‌المللی مربوط به حقوق اقتصادی و اجتماعی فرهنگی، مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در تاریخ ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶.
۲۲. هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، تهران: میزان، چاپ هفتم.