

بررسی مسئولیت مدنی دولت و وزارت بهداشت در جبران خسارات ناشی از شیوع ویروس کرونا

دکتر حسن خانی

ریاست دانشگاه ابن سینای گرجستان، تبریز، ایران.

علیرضا نوجوان

دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تبریز، ایران، تبریز

چکیده

دولت در اجرای وظایف حاکمیتی خود مکلف به پیشگیری و مواجهه موثر با حوادث طبیعی است. به همین منظور سازمان مدیریت بحران کشور طبق قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ تاسیس و طبق ماده ۳ همین قانون شورای عالی مدیریت بحران کشور به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت برخی مسئولان اجرایی ارشد نظامی و اداری کشور، وظیفه هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه‌های کشور در مقابله با حوادث طبیعی را بر عهده دارد. مطابق اصل یکصد و بیست و نهم قانون اساسی نیز دولت موظف به انجام خدمات لازم پس از حوادث طبیعی که ارائه خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی از جمله آن است حفاظت از جان مردم مستلزم رعایت موازین مربوطه و نظارت بر عملکردها به جهت احراز (مبنای کنترل موثر) و مسئولیت در قبال (خسارات) وارده به افراد همگام با تحولات بشری و پیشرفت تکنولوژی و آثار زیان‌بار (فرامرزی این مخاطرات) برای کشورهای دیگر از جمله ایران است که در آستانه سال جدید این مرض فرامرزی گریبانگر کشور شده، به منظور آگاهی و شناخت از حدود و ثغور مسئولیت مدنی دولت در قبال شهروندان باید به بررسی ابعاد حقوقی آن پرداخته شود.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، دولت، وزارت بهداشت، غرامت، امنیت سلامت.

طبقه‌بندی JEL: فقه - حقوق - جزا و جرم‌شناسی - حقوق بین‌الملل - حقوق خصوصی

Scientific Journal of Modern
Jurisprudence and Law

Print ISSN: 2717- 1469
Online ISSN: 2717 - 1477

Profile in ISC,SID, Noormags,
Magiran, Ensani,
GoogleScholar
www.jaml.ir

fifth year, Issue 17

Pages 1-18

Investigating the civil liability of the government and the Ministry of Health in compensating for damages caused by the coronavirus outbreak

Dr. Hassan Khani

President of Avicenna University of Georgia, Tabriz, Iran.

Alireza Javanov

PhD student in Criminal Law and Criminology, Islamic Azad University, Tabriz Branch,
Iran, Tabriz

Abstract

The government is obliged to prevent and effectively deal with natural disasters in the implementation of its sovereign duties. For this purpose, the National Crisis Management Organization was established in accordance with the Law on the Establishment of the National Crisis Management Organization approved in 1387, and according to Article 3 of the same law, the Supreme Council for Crisis Management, headed by the President and with the membership of some senior military and administrative officials of the country, is responsible for coordinating the activities of the agencies and institutions affiliated with the three branches of government, the armed forces, and all institutions and agencies of the country in dealing with natural disasters. According to Article 129 of the Constitution, the government is obligated to provide necessary services after natural disasters, including providing health care and medical care. Protecting people's lives requires compliance with relevant standards and monitoring performance in order to establish (the basis for effective control) and responsibility for (damages) caused to individuals in line with human developments and technological progress and the harmful effects (transboundary effects of these risks) for other countries, including Iran, which is facing this transboundary disease on the eve of the new year. In order to be aware of and understand the limits and pitfalls of the government's civil liability towards citizens, its legal dimensions should be examined.

Keywords: Civil liability, government, Ministry of Health, compensation, health security.

JEL Classification: Jurisprudence - Law - Criminal and Criminology - International Law - Private Law

مقدمه

به طور کلی مسئولیت مدنی دولت؛ «الزام دولت است نسبت به شخص زیان دیده در پرداخت غرامت زیان وارده به او که ناشی از عمل غیرقانونی منتسب به دولت یا عمل غیرقانونی او(دولت) بوده و یا تکلیف دولت است به پرداخت غرامت زیان دیده که به موجب قانون مقرر گردیده است». در نظر گرفتن چنین مسئولیتی برای دولت نتیجه منطقی حاکمیت قانون است و عدالت حکم می کند که هیچ قانون شکنی و زبانی، چه مادی و چه معنوی، بدون جبران باقی نماند

طبق یکی از نظریات رایج در خصوص منشاء تشکیل دولت، «انسان بدو در حالت طبیعی زندگی می کرده و از آزادی کامل و بدون محدودیت برخوردار بوده... و چون افراد بشر در وضع طبیعی در مخاطرات زیادی قرار داشتند و نمی توانستند به تنهایی بر آن مشکلات غلبه نمایند، لذا برای مقابله با قدرت قاهره طبیعت به سمت همکاری و تشریک مساعی سوق داده شدند و در طی این طریق به انعقاد قرارداد اجتماعی و تشکیل دولت رسیده اند. روسو به عنوان بنیانگذار نظریه فوق معتقد است که افراد اجتماع، با تن دادن به تشکیل دولت و ملزم نمودن خود به اطاعت از این قدرت برتر، انتظار داشتند این نهاد نوظهور رفاه و امنیت و رشد و شکوفایی را برای آنها ایجاد و به آنها احترام گذاشته و موجبات عزت و سربلندی آنها را فراهم آورد. اما بتدریج و با گذشت زمان، دولت هر روز بر قدرت خود افزوده و در عوض خدمت به مردم خود به عنوان بزرگترین دشمن مردم درآمده و باعث نقض حقوق اولیه مردم گردید. آنچه تاریخ نویسان از نحوه عمل و قساوت و سنگدلی حاکمان این دولتها نوشته اند مهر تاییدی بر این رویه ناروا

می باشد. در این دوره ها سخت ترین جرمها، جرم خیانت به حکومت بود که معمولاً با مجازات اعدام مواجه می شد.

۱-۱- تعریف و مفهوم کرونا

واژه «کرونا و ویروس» به مفهوم تاج یا هاله می باشد که تاکنون در انواع مختلف شناسایی شده است و هنوز ابعاد ناشناخته ای دارد. ۳۱ دسامبر ۲۰۱۹ میلادی موردی از موارد عفونت شدید تنفسی در شهر ووهان چین گزارش گردید و به سرعت در تمامی جهان توسعه پیدا نمود و سرانجام این ویروس به کوئید ۱۹ موسوم شد. این ویروس امنیت جامعه بین الملل را به خطر انداخته و پیامدهای مختلفی در بخش های عمومی از جمله بهداشت، اقتصاد و سلامت در پی داشته است (غریب پور، ۱۳۹۹: ۳).

۱-۱-۱- مسئولیت دولت ها و کرونا

حفظ سلامت مردم وظیفه دولت است و دولت بایستی با تدوین و ابلاغ شیوه نامه های بهداشتی، تدابیری برای جلوگیری از شیوع این بیماری در نظر داشته باشد. هر مصوبه و دستورالعملی که این ستاد برای جلوگیری از شیوع بیشتر این بیماری تصویب و صادر می کند همگی در حکم قانون است و می توان به الزامی شدن استفاده از ماسک در مکانهای عمومی و ادارات، دورکاری کارمندان دولت و دیگر موارد اشاره نمود که رعایت این مصوبات با شیوع بیماری کرونا برای دستگاه ها و مردم ضروری است و اگر چنانچه شخصی اعمالی را مرتکب و در اثر رعایت نکردن پروتکل های بهداشتی به ویروس کرونا مبتلا و سبب انتقال آن به دیگران گردد، مقصر واقع می شود. البته بعضی اعضای حقوقی شورای نگهبان بر این موضوع انتقاداتی وارد نموده اند که به موجب اصل ۳۶

در خصوص مسئولیت مدنی و مبانی آن، از سوی علماء و دانشمندان نظریات و دیدگاههای متعددی مطرح شده که این نظریات هرکدام در برهه‌هایی از تاریخ طرفدارانی داشته و در دوره‌هایی از تاریخ مورد عمل قرار گرفته‌اند. عمده‌ترین این نظریات به شرح ذیل می‌باشد:

مبحث اول: فرضیه یا نظریه تقصیر

براساس این نظریه، مسئولیت دولت وسایر اشخاص صرفاً در صورتی قابل طرح می‌باشد که آنان در انجام عمل خسارتبار و زیان‌آور، مرتکب تقصیری گردیده باشند. ملاک در این مسئولیت سنجش اخلاقی رفتار مباشر خسارت است که اگر این رفتار اخلاقاً ناشی از تقصیر مرتکب باشد، وی ملزم به ترمیم خسارت بوده و اگر از نظر اخلاقی رفتار وی عاری از سرزنش باشد، ضمانتی به عهده او نیست. [۶] بر طبق نظریه تقصیر تنها دلیلی که می‌تواند مسئولیت کسی را نسبت به جبران خسارتی توجیه کند وجود رابطه علیت بین تقصیر او و ضرر وارده است

مبحث دوم: فرضیه یا نظریه خطر

در این فرضیه گفته می‌شود که، هرکسی که به فعالیتی بپردازد، محیط خطرناکی را برای دیگران بوجود می‌آورد و چنین کسی که از این محیط منتفع می‌شود، باید زیانهای ناشی از آنرا نیز جبران کند [۹]. به عبارت دیگر در این نظریه گفته می‌شود که برای مسئول دانستن شخص حتماً نیازی نیست که شخص در انجام عمل خسارتبار مرتکب تقصیری شده باشد، بلکه همینکه از عمل خطر آفرین او، خسارتی ببار آید، شخص خواه در انجام آن عمل مرتکب تقصیری شده یا نشده باشد، مسئول بوده و باید خسارت وارده را جبران نماید

قانون اساسی، حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها به موجب قانون باشد و ستاد ملی کرونا صلاحیت جرم انگاری و وضع مجازات درباره تخلف از دستورالعملهای بهداشتی را ندارد و اگر تعیین مجازات جدیدی لازم باشد، فقط در صلاحیت مجلس با تایید شورای نگهبان است. در اغلب کشورها برای ممانعت از شیوع ویروس کرونا، دولت ورود کرده و برای حفظ سلامت مردم تدابیری را می‌اندیشند که این امر در ایران برعهده ستاد مقابله با کرونا می‌باشد (فیض آبادی، ۱۳۹۹: ۱۱۳-۱۱۲).

۲-۱-۱- تطبیق ادله بیماری کرونا و مسئولیت دولت

درباره مسئولیت دولت دوگونه ادله عام و خاص ارائه گردید. در ادله عام از حد وسط مسئولیت و تولی امور عمومی توسط دولت جهت استدلال بر مسئولیت و وظیفه عام دولت در مقابل امراض مسری و یکی از مصادیق آن یعنی کرونا استفاده شد. همچنین، بیماری کرونا با ابعاد و پیامدهای مختلف عمومی از جمله همه گیری سریع، جهت ناشناختگی، نیاز به وجود زیرساخت‌های بهداشتی و درمانی، اعمال جهات پیشگیرانه، اعمال قرنطینه، تولید و توزیع واکسن و داروی درمانی، ایجاد آسیب‌های جدی جسمانی و روانی بر آحاد جامعه، ایجاد هزینه‌های متراکم اقتصادی و... از حیثه و توانکنترل فردی آحاد جامعه خارج و مربوط به حوزه سلامت عمومی و امنیت سلامت و... می‌باشد. در نتیجه دولت موظف می‌باشد همه اقدامات پیشگیرانه و درمانی را با اعمال قوانین و امکانات حاکمیتی جهت کنترل و جلوگیری از مضرات آسیب زای آن بر سلامت جامعه به کار گیرد (غریب پور، پیشین، ۱۲).

۳-۱-۱- مبانی مسئولیت مدنی

با توجه به شناخت مبانی اصطلاح مسئولیت بین المللی برای اعمال انجام نشده در مواردی به کار می‌برد که خسارت یا ضرر در نتیجه فعالیت رخ دهد که نه در نقض تعهدات بین المللی دولت است و نه در نقض تعهدات ناظر به اعمال کوشش یا مراقبت مقتضی، در واقع در نتیجه خطرات فرامرزی ناشی از اعمال قانونی یا انجام نشده ناشی می‌شود. ماده ۱۲ طرح مسئولیت بین المللی دولت‌ها خاطر نشان می‌سازد ((هنگام نقض تعهد بین المللی دولت محقق می‌شود که فعل دولت منطبق با آنچه که تعهد مقرر می‌کند نباشد، فارغ از اینکه منشأ یا ماهیت تعهد چیست)) عنوان مسئولیت بین المللی دولت‌ها برای نتایج زیانبار ناشی از اعمال منع نشده در حقوق بین الملل برای هجده سال مد نظر کمیسیون حقوق بین الملل بوده است که در سال ۲۰۰۱ بخش اول خود راجع به مسئولیت بین المللی برای آثار زیان بار ناشی از اعمال نشده توسط حقوق بین الملل را تحت عنوان اصول پیش نویس پیشگیری از خسارات فرامرزی در قالب ۱۹ ماده تصمیم مجمع عمومی سازمان ملل نمود.

وی این اصول را بدین گونه برشمرد: یک، جبران خسارت کامل^۱ (بند ۱ ماده ۳۱ طرح مسئولیت بین المللی دولت) و دوم اصل عدم تاثیر حقوق داخلی، مبنی بر اینکه مطابق ماده ۳ طرح مسئولیت بین المللی دولت ((توصیف فعل دولت به عنوان فعل متخلفانه بین المللی تابع حقوق بین الملل است و تحت تاثیر توصیف قانون داخلی نیست)) موید توجیه نقض تعهدات بین المللی و راهکاری مناسب جهت فرار دولت از

مبحث سوم: مسئولیت بین المللی مبتنی بر نظریه خطر

مسئولیت بین المللی مبتنی بر خطر عبارت از تعهدی است که یک دولت به علت عدم اجرای تعهدات بین المللی خود در قبال دولت و دولت‌های دیگر برای جبران خسارات وارد شده پیدا می‌کند. طبق این نظریه، علت لزوم جبران خسارات، تقصیر عامل ورود زیان است. در واقع تحقق مسئولیت منوط به خطا و یا سهل انگاری مرتکب است؛ و صرف نقض تعهد بین المللی موجب ایجاد مسئولیت نمی‌شود. پس تقصیر عنصر اصلی ایجاد مسئولیت است. آرای دیوان بین المللی دادگستری در قضیه کارخانه کورزو در ۱۹۲۷ میان آلمان و لهستان و قضیه فسفات در مراکش ۱۹۳۸ و رای دیوان بین المللی دادگستری در قضیه کانال کورفو میان انگلستان و آلبانی و ... همگی دلالت بر پیروی از نظریه تقصیر در نقض تعهد بین المللی (خطا) در شکل گیری مبانی مسئولیت بین المللی دارند.

مبحث چهارم: مسئولیت بین المللی دولت مبتنی بر نظریه

خطر

مسئولیت بین المللی مبتنی بر خطر عبارت است از مسئولیت دولت در نتیجه هر گونه قصور و تخلف نسبت به یک قاعده بین المللی بدون آنکه نیاز به وجود عنصر خطا باشد. در واقع کافی است عمل ارتكابی از سوی دولت بر خلاف مقررات و تعهدات بین المللی باشد تا مسئولیت محرز گردد. عدم تقصیر دولت شرط نیست.

1- full reparation

۳- پیشگیری از طریق تبادل اطلاعات دو اعلام خطرات و زیان‌های احتمالی به عموم: در این خصوص ماده ۱۳ پیش نویس بیان می‌دارد: دولت‌های مربوط از طریق مقتضی، باید هر نوع فعالیت در چارچوب این پیش نویس را همراه با اطلاعات ذیربط راجع به آن فعالیت، خطر و ضرر موجود در آن که می‌تواند در دیدگاه‌های عموم موثر یا تعیین کننده باشد، در اختیار آن‌ها قرار دهند. در این حالت دولت‌های منشا و متاثر شونده ملزم به تبادل اطلاعات هستند.

وی درباره روش‌های جبران خسارت در طرح پیش نویس ۲۰۰۱ گفت: «پس از آنکه مسئولیت بین المللی دولت اثبات شد، موضوع جبران خسارت مطرح می‌شود که مطابق ماده ۳۴ طرح مسئولیت بین المللی دولت ((ترمیم کامل صدمه ناشی از تخلف بین المللی، طبق مقررات این فصل باید به شکل اعاده، جبران خسارت و ترضیه، خواه منفرد یا توأما صورت گیرد؛ بنابراین مطابق این ماده در ارتباط با مسئولیت دولت‌ها برای جبران خسارت سه روش پیش بینی شده است که عبارتند از؛

۱- اعاده وضع بحال سابق^۳

۲- پرداخت غرامت^۴

۳- جلب رضایت زیان دیده^۵

جبران خسارت است. این وکیل دادگستری در ادامه خاطرنشان کرد: «کمیسیون حقوق بین الملل سازمان ملل طرح‌هایی را برای جبران خسارت ناشی از امراض فرامرزی در طرح پیش نویی در سال ۲۰۰۱ پیش بینی کرده، و بر اساس آن شرط ایجاد مسئولیت یک دولت، ارتکاب عمل متخلفانه بین المللی است که عبارتند از:

۱- پیشگیری از طریق ارزیابی خطر^۲: مطابق ماده ۷ پیش نویس، دولت منشا باید پیش از اعطای مجوز برای انجام فعالیت خطرناک، نسبت به ارزیابی صورت گرفته در خصوص خطرات ناشی از فعالیت‌های که موجب زیان‌های فرامرزی میشود اطمینان حاصل کند.

۲- پیشگیری از طریق اعلام و اطلاع: چنانچه ارزیابی خطر، بر امکان خطر بروز ضرر فرامرزی دلالت کند در این صورت، دولت منشا ملکف است این خطر و ارزیابی انجام شده را به موقع به دولت متاثر شونده از خطر اطلاع داده و اطلاعات فنی و سایر اطلاعات مرتبط را به آن دولت یا دولت‌ها منتقل کند (draft articles of transboundary harm (۲۰۰۱) .

دیوان بین المللی دادگستری، در رای خود در قضیه کانال کورفو تعهد دولت‌ها از وجود خطر در سرزمین خود را یادآور شده؛ و مبانی وجود چنین تعهدی را ملاحظات بنیادین انسانی اعلام کرده است.

⁴ - compensation

⁵ - satisfaction

² - assessmen of risk

³ --restitution

امراض به دولت، معیار کنترل کلی که صرف نقش دولت در سازماندهی و برنامه ریزی و عدم پیشگیری را برای ایجاد این سطح از کنترل کافی می‌داند. با رجوع به قواعد طرح ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین الملل در پیشگیری از زیان‌های فرامرزی ناشی از اعمال منع نشده و همچنین طرح ۲۰۰۶ در خصوص اصول تخصیص ضرر، به ابزار مناسبی برای پیشگیری و جبران خسارت ناشی از آن بر قربانیان این امراض دست یافت.»

وی در پایان خاطرنشان کرد: «در مقام جمع بندی شایان ذکر است، علیرغم خلاهای موجود و ایرادات مسئولیت تضمین و مسئولیت مطلق برای جبران خسارت ناشی از امراض فرامرزی حقوق بین الملل، می‌توان با استمداد از قواعد انسجام یافته حقوقی پیرامون آن با تاسی از دکترین و رویه قضایی آرای مهم دیوان بین المللی دادگستری نسبت به پرداخت خسارت به عنوان اصل مترقی متضمن نقض عهد و جبران خسارت اقدام نمود. امید دولت و متولیان مرتبط در امر پیشگیری و درمان این مرض ناخواسته چینی با اتخاذ تدابیر مفید و موثر علمی و استفاده از تجارب موفق کشورهای دیگر در این زمینه و قدردانی بجا و بموقع از پزشکان و پرستاران حاضر در خط مقدم جنگ با این مرض بعنوان سرداران و سربازان جان برکف دفاع از سلامت مردم و تخصیص بودجه فوری و نظارت تام و تمام بر مراکز درمانی از شیوع آن جلوگیری نمایید و با اهدای رایگان امکانات بهداشتی به مردم و نظارت بر توزیع آن با کمک قوه قضاییه ضمن برخورد و مجازات محتملین و پرداخت خسارت قربانیان با آن‌ها ابراز همدردی و کمک نمایید. لذا با توجه به مطالب فوق بایستی گفت، کنترل و مدیریت بحران رو به رشد بیماری کرونا صرف نظر از ابعاد حقوقی آن با توجه به فرامرزی بودن آن فراتر از توان مالی و درمانی وظایف یک کشور یا دولت و سازمان بین

بنابراین مسئولیت دولت‌ها در جبران ضرر و زیان‌های ناشی از امراض فرامرزی تضمینی است که بر عهده دولت‌های منشا می‌باشد. شاید مشهورترین رای دیوان دعوای دولت اتیوپی و لیبریا علیه آفریقای جنوبی در سال ۱۹۶۰ و پرونده بارسلونا ترکشن در سال ۱۹۷۰ باشد؛ که دیوان به استناد میثاق حقوق مدنی و سیاسی و میثاق حقوق اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی این حق را حق بنیادین اعلام و آن را قاعده عام الشمول تلقی کرد و آثار نقض بعضی تعهدات را متوجه تمامی دولت‌ها دانست. آقا باباییان تصریح کرد: «نتیجه اینکه مسئولیت دولت‌ها در عرصه حقوق داخلی و بین المللی یکی از موضوعاتی است که از پیشینه طولانی برخوردار است. امراض فرامرزی، امراضی است مثل کرونا که منشا آن یک کشور دیگر است، اما خسارات آن متوجه کشورهای دیگر است. مسئولیت دولت در حقوق داخلی به ترتیب در ام القوانین که همانا قانون اساسی و متون فقهی و قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی مدنی و قانون مسئولیت مدنی و قانون مسئولیت دولت در مبارزه با امراض واگیر و در قالب (قاعده فقهی لاضرر) قابل توجیه و بر مبنای نظریات خطا و خطر قابل توصیف و انتساب و پرداخت است. اما در حقوق بین الملل، مسئولیت دولت در قبال پیشگیری و جبران خسارت امراض فرامرزی، منوط به توصیف به عنوان عمل متخلفانه و انتساب به یک دولت مشخص است.

وی اظهار نمود: «طرح مسئولیت بین المللی دولت در قبال امراض فرامرزی، رفتار قابل انتساب به دولت را رفتار ارگان‌های آن و یا رفتار اشخاصی می‌داند که تحت هدایت یا کنترل آن عمل می‌کنند. برای انتساب آن به دولت باید کنترل دولت را برای بازیگران غیر دولتی اثبات کرد. به دلیل مشکلات کنترل موثر در انتساب مسئولیت جبران خسارت و ناشی از پیشگیری

۱-۳-۱- مبانی و مستندات قانونی مسئولیت مدنی

دولت

۱- در اصل ۱۷۱ قانون اساسی آمده است که «هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر اینصورت خسارت بوسیله دولت جبران میشود و در هر حال از متهم اعاده حیثیت میگردد».

۲- مشابه چنین حکمی در قانون مجازات اسلامی به چشم می‌خورد زیرا ماده ۵۸ قانون مجازات اسلامی مقرر داشته «هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی یا معنوی، متوجه کسی گردد، در مورد ضرر مادی در صورت تقصیر مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر اینصورت خسارات بوسیله دولت جبران میشود و در مورد ضرر معنوی چنانچه تقصیر یا اشتباه قاضی موجب هتک حیثیت از کسی گردد، باید نسبت به اعاده حیثیت او اقدام شود».

در خصوص مواد صدرالذکر ذکر نکات و توضیحات و تعاریفی لازم می‌باشد:

نکته اول: در مواد فوق به کرات به واژه «تقصیر» اشاره گردیده است که برای تعریف آن باید به قانون مدنی رجوع نمود. طبق ماده ۹۵۳ قانون مدنی «تقصیر اعم است از تعدی و فریط» و طبق ماده ۹۵۱ همین قانون «تعدی تجاوز نمودن از حدود اذن یا متعارف است نسبت به مال یا حق دیگری» و طبق ماده ۹۵۲ قانون مذکور «تفریط عبارتست از ترک عملی

المللی بوده و نیازمند شکل‌گیری ساختار بین‌المللی و همکاری نهادهای بین‌المللی در این زمینه است. البته در زمینه مبارزه با پدیده کرونا، جای خالی یک نهاد هماهنگ‌کننده منطقه‌ای یا بین‌المللی به شدت احساس می‌شود. این امر نیازمند همکاری مشترک بین‌المللی برای ایجاد همگرایی منطقه‌ای و بین‌المللی با یکدیگر در زمینه تصویب قوانین داخلی و اجرای برنامه‌های مشترک در راستای مبارزه با این امراض واگیر و استفاده از ظرفیت‌ها و اعتبارات جهانی در راستای مقابله با کروناست.

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

۱-۳-۲- مبانی و مستندات قانونی و حقوقی مسئولیت

مدنی دولت در قبال کرونا

در این قسمت به توضیح مختصر مبانی و مستندات قانونی و حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال کرونا می‌پردازیم.

ولی در مواد قبلی قضاات در صورت اشتباه مسئولیتی نداشتند در فرض دوم کارمندان دولت در صورتیکه در اثر نقص وسایل اداره موجب وارد نمودن خسارت به کسی شوند، از مسئولیت مبرا و دولت مسئول و پاسخگو شناخته شده است در فرض سوم دولت و کارکنانش به لحاظ انجام اعمال حاکمیتی که برای تامین منافع عموم ضرورت داشته از مسئولیت مبرا دانسته شده‌اند، که بنظر میرسد این ماده از این لحاظ با اصل «لاضرر» مغایرت دارد.

نکته سوم: در ماده یازده قانون مذکور به «اعمال حاکمیت» اشاره گردیده که در اینخصوص لازم است گفته شود که علماء حقوق قبلاً وظایف دولت را به دو دسته وظایف و «اعمال حاکمیتی و تصدیگری» تقسیم نموده‌اند. در اعمال حاکمیتی دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است، تنهائمنافع عموم را در نظر دارد و برای اجرای وظایف خود در نقش آمر و فرمانده ظاهر میشود. ولی در اعمال تصدی دولت به کارهایی میپردازد که مردم نیز در روابط خصوصی انجام میدهند. در اینگونه اعمال، دولت در نقش تاجر و صنعتگر ظاهر میشود و همانند سایر اشخاص حقوقی به داد و ستد می‌پردازد.^۶

نکته چهارم: نقص وسایل ادارات که در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به آن اشاره گردیده، یک عبارت کلی و مبهم میباشد. برخلاف برخی حقوقدانان که معتقدند منظور از عبارت فوق اینست که «اداره مجهز به وسایل یعنی تدابیر و

که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر لازم است».

۳- طبق ماده «۱۱» قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹/۲/۷ «کارمندان دولت و شهرداری و موسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند. ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و موسسات مزبور باشد، در اینصورت جبران خسارت، به عهده اداره یا موسسه مربوطه است. ولی در مورد «اعمال حاکمیت دولت» همراه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون بعمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

در خصوص مورد صدرالذکر نیز ارایه تعاریف و توضیحاتی در قالب نکات ذیل ضروری می‌باشد:

نکته اول: در این ماده برخلاف مواد سابق الذکر مسئولیت کلیه کارکنان دولت مطرح گردیده است در حالیکه در مواد قبلی قانونگذار به جهت پیروی از موازین فقهی، صرفاً قضاات را مورد خطاب قرار داده بود.

نکته دوم: در ماده مذکور ۳ فرض مطرح گردیده است و در یک فرض کارمندان دولت در صورت وارد نمودن خسارت در اثر عمد یا بی‌احتیاطی (اشتباه) شخصاً مسئول دانسته شده‌اند

۶- در حوادث محتمل (سیل، زلزله، آفات، و امراض کشاورزی و دامی، سرمازدگی، خشکسالی و مانند آن) اقدام نماید.

۶- ماده ۳۲: وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هماهنگی سازمان و با همکاری بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دستگاه‌های مرتبط نسبت به گسترش بیمه حوادث در بخش‌های مختلف با اولویت

همانگونه که در سطور پیشین ملاحظه گردید، دولت با کاهش دایره و محدوده مسئولیت خود و با افزایش و به حداکثر رساندن مسئولیت کارکنان خود، نوعی احتیاط و دور اندیشی بیجا را ایجاد و همین امر مانع قدرت عمل و خلاقیت و ابتکار کارکنان دولت در انجام وظایف محوله میگردد. اما با تصویب ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب سال ۷۹ این دغدغه حداقل در خصوص یک مورد ویژه و خاص یعنی «واگذار سهام شرکتهای دولتی» مرتفع گردیده است. ماده ۲۴ قانون فوق مرقوم داشته که «دولت مکلف است، مسئولیت مدنی، محکومیت جزایی مالی و قابل خرید، محکومیت به جبران ضرر و زیان ناشی از جرم و هر محکومیت قابل خرید دیگر مسئولان و مجریان امر واگذاری (منظور واگذاری سهام شرکتهای دولتی) را در قبال خطاهای غیر عمدی آنان به مناسبت واگذاری، چه به عنوان مسئولیت جمعی و چه به عنوان مسئولیت انفرادی به هزینه خود به گونه‌ای بیمه کند که بیه گر کلیه هزینه‌ها و مخارجی را که هریک از مسئولان و مجریان امر واگذاری، تحت هریک از عناوین موصوف ملزم به پرداخت آن میشوند، بپردازد» لذا همانگونه که ملاحظه میشود با تصویب این قانون دولت خواسته بتدریج دایره مسئولیت و پاسخگویی خود را افزایش و از مسئولیت کارکنان خود بکاهد تا احتیاط و دوراندیشی بی مورد جانشین انجام وظیفه نگردد.

هدف از این نوشتار، مروری کوتاه بر مسئولیت مدنی دولت نسبت به شهروندان در حوادث زیست‌محیطی مسئولیت در برابر خساراتی که هم از سوی اشخاص حقیقی و هم در صورتی که این خسارات در حد کلان و به صورت فزاینده بوده و جنبه عمومی داشته باشد، قابل تعقیب از سوی دستگاه قضایی است. در این یادداشت؛ با تمرکز بر حق مطالبه‌گری شهروندان

روشهای صحیح مدیریت برای انجام کار نبوده و این امر موجب بی‌نظمی در سازمان و سوء جریان کارهای اداری و در نتیجه وقوع خسارت گردد (مشهدی، ۱۳۹۰: ۷۳-۵۷).

بنظر میرسد منظور مقنن از نقص وسایل ادارات، صرفاً نواقص و نارسائیه‌ها و کاستیهای ابزار و وسایل و امکانات فنی و مادی دستگاههای دولتی است والا اگر منظور از نقص وسایل اداره، اتخاذ تدابیر و روشهای بد مدیریت باشد، در اینمورد فردی که مسئول این نارسائیه‌هاست باید پاسخگو باشد و مسئول دانستن دولت امری غیر عقلایی است.

۴- طبق ماده ۱۲ قانون بکارگیری سلاح توسط نیروهای مسلح در موارد ضروری مصوب ۱۸ دیماه ۱۳۷۳ «مامورینی که با رعایت مقررات این قانون (منظور مواد ۲ لغایت ۷ قانون فوق است) مبادرت به بکارگیری سلاح نمایند، از اینجهت هیچگونه مسئولیت جزایی یا مدنی نخواهند داشت» و طبق ماده ۱۳ همین قانون «در صورتیکه مامورین با رعایت مقررات این قانون سلاح بکارگیرند و در نتیجه طبق آراء محاکم صالحه، شخص یا اشخاص بیگناهی مقتول و یا مجروح شده یا خسارت مالی به آنان وارد گردیده باشد، پرداخت دیه و جبران خسارت به عهده سازمان مربوطه خواهد بود و دولت مکلف است همه ساله بودجه‌ای را به این منظور اختصاص داده و حسب مورد در اختیار نیروهای مسلح قرار دهد، همانگونه که ملاحظه میشود، در این مورد خاص نیز دولت به منظور حفظ نظم و امنیت و مبارزه با عوامل ناامنی، با وضع قانون مذکور و پذیرش مسئولیت خسارات قانونی وارد شده، مامورین خود را در انجام وظایف محوله یاری و باعث گردیده آنها در انجام این وظیفه شجاع و بی‌باک باشند.

۵- طلایعه جدید مسئولیت پذیری دولت

وابستگان دولت مراجعه کند که بروز خسارت به نوعی منتسب به آنها ایشان است.

وجه تمایز حوادث طبیعی قابل پیش‌بینی و غیرقابل پیش‌بینی را می‌توان در نگاه عرف نیز یافت، چرا که عرف در کشورهای مختلف، بر حسب تکرار حادثه‌ای مشخص که به تناوب تکرار می‌شود، عینیت می‌یابد، همان‌طور که حوادثی مانند سیل یا خشکسالی که هم‌زاد اقلیم ایران است - و حتی سابقه آن را در نوشته‌های متعدد تاریخ هزاران‌ساله این سرزمین می‌توان دید را با حادثه‌ای مانند رعدوبرق یا انفجار یک کوه آتشفشان، از یک جنس نمی‌توان دانست. با توجه به گسترش روزافزون علوم و تکنولوژی و تجربیات متعدد جهانی، مقامات و دستگاه‌های عمومی ذی‌ربط موظفند تا ضمن بهره‌گیری از این امتیازات، ضمن پیش‌بینی، با مدیریت نظام‌مند، یکپارچه، جامع و هماهنگ تلاش کنند تا از جان و مال شهروندان در هنگام وقوع به بهترین شکل ممکن محافظت کرده و از تشدید حوادث طبیعی به واسطه دخالت‌های انسانی جلوگیری کنند و در هر صورت، پس از وقوع حادثه، با بهره‌گیری موثر از امکانات و منابع مالی و قانونی در جهت کاهش آثار بلایای طبیعی، ایجاد آمادگی لازم، مقابله، امدادسانی سریع و بهبود شرایط تا رسیدن به وضعیت عادی و بازسازی تلاش کنند. لذا، دولت باید مسئولیت زیان‌های وارده به اشخاص را که به واسطه اعمال حاکمیت به وجود می‌آیند، قبول کند، زیرا قبول حاکمیت از طرف دولت یا به دست گرفتن قهری آن، خود به منزله التزام به همه آثار حقوقی ناشی از اعمال حاکمیت است و هیچ نوع قرارداد یا قاعده عرفی که دولت را در برابر موجبات ضمان معاف نماید، وجود ندارد (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۳۹۲-۳۹۰).

نسبت به دولت و نیز جنبه عمومی خسارت ناشی از سیل، به مسئولیت حقوقی دولت در قبال حادثه‌ای که نشان داد ظرف چند روز، قادر به درگیرکردن گستره وسیعی از جغرافیای سرزمینی کشور است پرداخته خواهد شد.

در مورد مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی، باید مسأله را در دو فرض عمده مورد بررسی قرار داد. (۶) فرض اول اینکه، حادثه طبیعی غیر قابل پیش‌بینی باشد. به عبارتی حادثه سابقه نداشته و اتفاق محض غیر تکراری باشد. مثلاً سقوط یک شهاب‌سنگ، مضمول این عنوان خواهد بود. البته در این حالت نیز نظر به رشد روزافزون علوم و فناوری در سطح جهان، دولت ملزم به بهره‌گیری حداکثری از تجربیات موجود، در جهت کاهش خسارات جانی و مالی به شهروندان است و نمی‌تواند به این بهانه که امکانات لازم را در اختیار نداشته، خود را از مسئولیت مبرا سازد.

فرض دوم آن است که حادثه طبیعی قابل پیش‌بینی باشد. در این مورد، اگر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ملاک قرار گیرد، می‌توان میان ورود خسارت در اثر اهمال و سهل‌انگاری کارکنان، نقص وسایل و تجهیزات دولتی یا تقصیر کلی دولت (اطلاع از سابقه حادثه و عدم اقدام به جلوگیری از آن، بدون اینکه منتسب به عضو خاصی از اعضای دولت باشد)، تفکیک قائل شد. با این حال، ضرورت جبران تمام خسارات در فرض وقوع حادثه، اقتضای آن را دارد که زیان‌دیده با عده‌ای ناشناس روبه‌رو نشود که حتی در فرض شناسایی، توان جبران فوری یا کلی خسارات او را ندارند و با دولتی طرف باشد که توان جبران سریع و کامل بخشی از زیان‌های وی (ضررهای قابل جبران) را دارد. البته دولت می‌تواند به کارمندان یا سایر

۲-۳-۱- مبانی و مستندات حقوقی مسئولیت مدنی

دولت

مستندات حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال کرونا در قالب دو بند بررسی می‌شود که از جمله: مستندات مرتبط در قوانین و مقررات داخلی و مستندات مرتبط در قوانین و مقررات بین‌المللی

- مستندات مرتبط در قوانین و مقررات داخلی

بررسی قوانین و مقررات مرتبط نشان می‌دهد که بیماری-های واگیر دار در صورت شیوع عمومی، از مصادیق بحران تلقی می‌گردد و بایستی تدابیر متناسب با بحران در مورد آن‌ها اجرایی گردد. مضاف براینکه، بررسی مفاد قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور نشان می‌دهد که این قانون توجهی به مسئولیت مدنی دولت نداشته و فقط ساختارهای اداری و تشریفات لازم و گاه غیر ضروری برای مدیریت بحران را تعریف یا باز تعریف کرده است. همچنین هیچ تضمینی وجود ندارد که در صورت تحقق شرایط بحرانی، نهادهایی که مسئولیت مدیریت بحران را عهده دار هستند، با ادعاهایی همچون کمبود بودجه و امکانات، از زیر بار تکالیفی که در قوانین برای آن‌ها معین گردیده است شانه خالی نکنند (السان، ۱۳۹۹: ۲۱۹).

- مستندات مرتبط در قوانین و مقررات بین‌المللی

میثاق بین‌المللی مربوط به حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، در تاریخ ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد می‌رسد و در کشورمان بعنوان قانون داخلی تلقی می‌شود. به جهت بند (۱) ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی، «دولت‌های طرف این میثاق حق هر کس را به تمتع از

بهترین حال سلامت جسمی و روحی ممکن الحصول به رسمیت می‌شناسند» و طبق بند (۲) همین ماده، «تدابیری که دولت‌های طرف این میثاق برای استیفای کامل این حق اتخاذ خواهند کرد، شامل اقدامات لازم برای تأمین امور پیشگیری و معالجه بیماری‌های همه گیر بومی، حرفه‌ای و دیگر بیماری‌ها و پیکار علیه این بیماری‌ها» مضافاً اینکه، در بند (ز) از ماده ۲ اساسنامه سازمان بهداشت جهانی، «تقویت و توسعه اقدامات برای مرتفع ساختن امراض ساریه و غیر ساریه و غیره»، از جمله وظایف این سازمان اعلام شده است (همان، ۲۱۸).

۱-۴- هدف مسئولیت مدنی دولت در برابر بیماری

های واگیردار

مسئولیت مدنی برای تحقق و اثربخشی نیازمند هدف می‌باشد و نمی‌توان بی‌هدف چیزی را ملزم به پذیرش مسئولیت و تحویل آن به دولت در شرایطی دانست که تحقق کامل آن نیازمند هزینه‌های فراوان مالی و مستلزم سپری شدن مدت زمان نسبتاً طولانی می‌باشد که در سه حالت نظام جبران، نظام انطباق، نظام تلفیقی - بازدارنده بررسی می‌گردد.

- نظام جبران

احتمالاً اولین هدفی که از مسئولیت مدنی مد نظر بوده جبران خسارت می‌باشد که در نتیجه عمل یک شخص به دیگری به وجود می‌آید. در جامعه مدرن، زیان یک نفر به علت مبتلا شدن به بیماری در هر حدی که باشد او را از یک خوب محروم می‌سازد و استحقاق جبران را مطرح می‌نماید که این هدف برای مسئولیت مدنی یادآور انعطاف از مسئولیت کیفری به مسئولیت مدنی و کم نمودن منازعات در صورت ورود خسارات مالی است و در حقیقت چنان چه زمانی وارد

می بایست خسارت وارده را جبران نماید که مسئولیت مدنی او، بدل از مسئولیت کیفری است. در حقیقت کسی که باید مجازات می شد تنها تحول حقوق کیفری در مدت زمان مسئولیت وی را تخفیف داده است و در اغلب موارد نیز جبران خسارت با کیفر همراه می گردد. چنان که بیان شد این جنبه از نظام جبران، با تئوری مسئولیت عام ارتباط پیدا می کند و مسئولیت مدنی دولت احتمال دارد ناشی از خطای عواملی باشد که به علت داشتن رابطه مستقیم با دولت یا غیر مستقیم در بروز حادثه قهری نقش داشته اند آیا در شرایطی که توان جلوگیری از آن را داشته اند به این کار روی آورند به عنوان نمونه هر زمان عوامل دولتی یا غیر دولتی که تحت نظارت دولت در زمینه های بهداشتی یا کنترل اجتماعی فعالیت می نمایند، از انجام وظایف و تکالیف خود در زمینه قرنطینه و محدودیت های رفت و آمد یا تجمع ممانعت ورزد، مسئولیت مدنی مستقیم ناشی از این ترک فعل بر عهده دولت می باشد لذا، عرفا توان نظارت بر نیروهای زیردست خود را داشته و آثار زیان بار ناشی از کوتاهی در انجام وظایف قانونی باید در وهله اول به خود دولت تحمیل گردد (السان، ۱۳۹۹: ۲۲۳ - ۲۲۱).

- نظام انطباق

در این نظریه هدف از مسئولیت مدنی، بازگرداندن وضعیت زیان دیده به حالتی می باشد که وی پیش از ورود زیان در آن وضعیت قرار داشته است و بیمار باید تا حد امکان به حالت قبل از بیماری از جنبه سلامت جسمی و وضعیت اقتصادی بازگردانده شود. این نظام عادلانه ترین سیستم قابل تصور برای مسئولیت جبران محسوب می شود.

- نظام تلفیقی - باز دارنده

ساختن خسارت به اموال شخصی، درگیری قبيله اورا با خاندان عامل زیان سبب می شد نظام جبران خسارت در نخستین فرصت کینه ها را به حداقل می رسانید. در نظام مذکور ویژگی هایی وجود دارد که از جمله ۱- ورود خسارت مقدم، شرط جبران است در نتیجه نمی توان نسبت به خساراتی که ورود آنها محل تردید یا رابطه سببیت بین عامل ادعایی و زیان به طور حتم معلوم نیست تقاضای جبران نمود و هم چنین در نظام جبران وقوع فعل، شرط حتمی تحقق حق مطالبه، جبران خسارت محسوب می شود. ۲- در نظام جبران، خسارت فقط در حدی که به طور قطع ثابت شود پرداخت می گردد. به دیگر سخن، زیان های معنوی، عدم النفع و زیان های احتمالی، از بابت بازپرداخت به طور کلی محل تردید می باشد. مضاف بر اینکه، میزان مشخصی برای خسارات جانی و مالی وجود دارد که بیش از آن را نمی توان مطالبه نمود. این نظام مقدر نمی باشد برای اثبات مسئولیت مدنی دولت در برابر بیماری های واگیردار کارایی مناسبی را داشته باشد لذا تحقق نظام جبران، لازمه وقوع فعل یا ترک فعل صادره از جانب شخص انسانی یا عوامل اوست. ولیکن، درباره بیماری های واگیردار عامل وقوع خسارت، اغلب قهری محسوب می گردد و حتی اگر عوامل انسانی در آن دخالت داشته باشند به طور عرف بسیار دور به شمار می روند. با این حال نظام جبران دارای ویژگی سومی می باشد که از آن می توان برای اثبات مسئولیت مدنی دولت در قبال بیماری های واگیردار بهره جست. ۳- احتمال دارد این بحث مطرح گردد که مسئولیت جبران در حالتی که ناشی از عامل یا مبنایی جدید باشد، علی الاصول شامل مال نمی شود و فقط جان انسان را در بر می گیرد. ۴- در نظام جبران، مسئولیت مدنی و کیفری به هم نزدیک می گردند. عامل زیان به این علت

را از وجود خطری که احتمال دارد آنان را دچار خسارت ماده یا جانی نماید، مطلع سازد و هشدار دهد و دریافت کننده هشدار با وصف اطلاع، خود را در معرض خطر قرار دهد هشدار دهنده معذور خواهد بود و تحت شرایطی از مسئولیت مدنی و کیفری مبرا می باشد که مفهوم مخالف این عبارت مسئولیت مدنی و کیفری فرد در صورت عدم اطلاع رسانی است. مضاف بر اینکه، بعضی مسئولیت دولت را در این باره بر مبنای قاعده غرور تلقی می نمایند و به عقیده آنان، دولت می بایست شیوع بیماری را در هر منطقه بلافاصله آگاه سازد و در غیر این صورت زیان دیدگان می توانند بر مبنای قواعد عام مسئولیت مدنی از جمله قاعده گروه به مسبب رجوع نمایند (مظفری و میرزایی مقدم، ۱۳۹۹: ۳۹۶ - ۳۹۵).

علاوه بر آن در بحث رابطه سببیت بین خسارت و عملکرد دولت لازم به توضیح است که رابطه سببیت بین فعل زیانبار و ضرر وارده از ارکان تحقق مسئولیت مدنی و کیفری می باشد. لذا درباره مسئولیت دولت در قبال خسارات حاصل از بیماری کرونا، اثبات رابطه سببیت بین رفتار وی با این خسارت لازم می باشد هر چند درباره مسئولیت کیفری و دیه احراز تقصیر لازم است. همچنین عملکرد دولت نه فقط از نظر شکل و قالب قابل بحث است بلکه از نظر ماهیت نیز با حضور در بعضی تکالیف در معرض انتقاداتی قرار می گیرد موضوع اعلام به موقع ورود ویروس در کشور اجرای محدودیت های ضروری را لازمه خود دانست و این موضوع سبب ورود آسیب های زیادی در جنبه اقتصادی کشور و نیز امنیت جانی مردم شد که دولت به عنوان متصدی اصلی نظام سلامت کشور، باید با اقدامات به موقع و سریع خود از نتایج زیانبار این بیماری بکاهد. نتیجه ترک فعل دولت در این موارد با استناد به مواد ۹۵۲ قانون مدنی و ۲۹۵ قانون مجازات اسلامی سبب

در یک تحلیل مبتنی بر تصاویر بشر و حاکمیت مردم، یک نمونه خاصی از بیماری واگیردار (کووید-۱۹) بایستی در تمامی کشورهای توسعه یافته یا در حال توسعه به اندازه نسبتاً مساوی موجب بیماری، مرگ و میر و در مفهوم عام خسارت شود. لذا با وجود ایراداتی که احتمال دارد به این رویکرد وارد گردد، شرایط حاضر تنها نظامی است که برای رسیدن به هدف و جلوگیری از توسعه بیماری های واگیردار و آثار زیان بار آنها می توان از آن بهره جست. برای رسیدن به این هدف از مسئولیت، دولت موظف به برنامه ریزی بلندمدت و پایدار می شود و در آینده نه چندان دور می توان بیماری های واگیردار شدیدی را مشاهده نمود که هیچ خسارتی ندارند یا در سطح جهانی متعارف است که تقلیل می یابد که در آن صورت می توان به تحلیل عملگرایانه از مفاهیم خشک مسئولیت مدنی و نجات جان میلیون ها نفر و حفظ هزاران مورد از اموال مردم افتخار نمود (همان ۲۲۵ - ۲۲۳).

۱-۵- بررسی تقصیر دولت در ارتباط با بیماری کرونا و رابطه سببیت بین خسارات و عملکرد دولت

اگر دولت اقدامات زیادی در مبارزه با این بیماری انجام داده است، مانند اعلام هرروزه آمار مبتلایان، ارسال پیامک های آموزشی و هشدار دهنده، اعمال محدودیت ها و غیره و این اقدامات را افتخار فرین می داند، این عملکرد اغلب با انتقاداتی مواجه شده است به طوری که بعضی از کارشناسان از قصور و عدم اقدام به موقع این نهاد سخن گفته اند. همچنین، تکلیف دولت به اعلام سریع و به موقع ورود این ویروس در کشور نه تنها مبتنی بر قواعد موضوعه است بلکه از حمایت قواعد فقهی نیز برخوردار می باشد که می توان از قاعده تحذیر سخن گفت به این صورت که اگر فرد در مقام انجام کاری، دیگران

مؤسسات و واحدهای پژوهش پزشکی و نظارت بر پژوهش ها و هماهنگ ساختن برنامه های مؤسسات تحقیقات پزشکی.

لازم به ذکر است در صورتی که مسئولیت دولت برای جبران خسارت ناشی از قصور دولت در انجام وظایف بهداشتی خود باشد، به صورت مشخص قصور ناشی از عملکرد نامطلوب وزارتخانه متولی امور بهداشتی خواهد بود. مضاف بر اینکه، این وزارتخانه مخصوصاً در زمینه جبران خسارت های روانی می تواند از امکانات متعدد بهره جویند بی آنکه مجبور باشند هزینه های مادی برای این کار صرف نمایند (مهر، ۱۳۹۹: ۱۵۸ - ۱۵۷).

۷-۱- راهکارهای جبران خسارت

بدون شک، صرف بیان نظریه های تئوری و بررسی درباره آن نمی تواند قربانیان حوادث طبیعی را به آرامش رسانده یا سبب اعاده وضعیت آن ها به پیش از حادثه شود که در این راستا راهکارهای جبران خسارتی نیز امری ضروری می باشد. همچنین، میتوان یکی از راهکارهای موجود در کشور را که جنبه قراردادی به خود گرفته است، در قانون بیمه اجباری شخص ثالث دید. لذا، بیماری های اپیدمی یکی از مواردی است که می تواند به عنوان مثال یکی از قوای قهریه سبب بروز لطمات ناخواسته پیش بینی نشده یا اجتناب ناپذیر بسیاری به افراد گردد. دو نوع جبران خسارت کلی ارائه شده از انواع خسارت که از جمله جبران خسارت مادی و جبران خسارت های روانی پیش بینی نمود که در جبران خسارت های مادی میتوان به مواردی از جمله پرداخت دیه برای درگذشتگان و آسیب دیدگان، تامین امکانات درمانی رایگان، بخشودگی هزینه های دولتی ناظر بر درآمد اشاره نمود (همان، ۱۵۲ - ۱۴۸).

مسئولیت خواهد بود که در بعضی از اقدامات دولت را می توان با استناد به قواعدی نظیر قاعده احسان و اجرای قانون اهم توجیه نمود اما هیچ توجیهی برای بعضی از قصور ها وجود ندارد. در این موارد دولت به عنوان حافظ اصلی امنیت جانی و مالی مردم می بایست پاسخگوی خسارت باشد و مسئولیت خویش را پذیرا گردد (همان ۴۰۶ - ۴۰۰).

۶-۱- وزارت بهداشت به عنوان یکی از مراجع ذیربط در جبران خسارت

وزارت بهداشت به عنوان یکی از مراجع ذیربط در جبران خسارت به عنوان مرجع اصلی ارائه خدمات بهداشتی و درمانی، این وزارتخانه می تواند متولی ارائه خدمات پزشکی رایگان به مبتلایان باشد. همچنین، با هر رویکردی که به موضوع پرداخته شود، محوریت مدیریت در باره بیماری ها، اعم از درمان و پیشگیری، با وزارت بهداشت، درمان و امور پزشکی است که در این قسمت به برخی از وظایف آن پرداخته می شود که از جمله:

- تدوین و ارائه سیاست ها، تعیین خط مشی ها و برنامه ریزی برای فعالیت های مرتبط به تربیت نیروی انسانی گروه پزشکی، پژوهشی، خدمات بهداشتی - درمانی، دارویی، بهزیستی و تامین اجتماعی.

- تامین بهداشت عمومی و ارتقای سطح آن از طریق اجرای برنامه های بهداشتی، علی الخصوص در زمینه سلامت محیط، مبارزه با بیماریها، تغذیه و تنظیم خانواده، آموزش بهداشت عمومی.

- انجام تحقیق های بنیادی و کاربردی در جمعی رشته های پزشکی و زمینه های بهداشتی و درمانی و نیز ایجاد گسترش

نتیجه‌گیری:

اداری ریشه گرفته باشد، اداره، مسئول پرداخت خسارت خواهد بود. واقعیت این است که علاوه بر نقص وسایل اداری، جبران خطاهای ناشناخته نیز به وسیله دولت صورت می‌گیرد. نیز مطابق ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، مقام مسئول در هر دستگاه ذیربط، موظف به جایگزینی افراد ناکارآمدی است که در انجام وظایف خود قصور یا تقصیر داشته باشند. بنابراین می‌توان گفت در این رابطه هیچ قصور یا تقصیری پذیرفته نیست و مقام عالی دستگاه ذیربط، باید پاسخ‌گوی هرگونه اهمال‌کاری کارکنان خود باشد. حتی صرف‌نظر از مواد مذکور.

از حیث مسئولیت مدنی اشخاص، بین اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از اشخاص حقوقی خصوصی و عمومی اصولاً نمی‌توان قائل به تفکیک بود و قانونگذار نیز در مواردی به مسئولیت مدنی دولت برای جبران خسارات اشخاص تصریح کرده است و ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به طور مشخص به مسئولیت مدنی دولت و کارکنانش پرداخته است. ماده ۶ نیز تصریح دارد هزینه‌های کفن و دفن کشته‌شدگان و نیز معالجه و درمان مجروحان به عهده نهاد مسئول می‌باشد. جبران خسارت هرگونه معلولیت بدنی نیز در ماده ۵ همین قانون اشاره شده است. ذکر این نکته نیز مهم است که مطابق ماده ۱۶، وزارت دادگستری مأمور اجرای این قانون است. بنابراین بطور مثال در رابطه با حادثه سیل شیراز در صورت اثبات رابطه سببیت بین حادثه و خسارت وارده توسط دادگاه و بر اساس نظر کارشناسی، دستگاه‌های ذیربط از جمله شهرداری شیراز به دلیل احداث جاده بر روی مسیل مجاور دروازه‌قرآن و وزارت نیرو به عنوان متولی بستر رودخانه، هریک به تناسب درصد تقصیر، مکلف به پرداخت هزینه‌های مربوطه هستند. مسئولیت وزارت نیرو از این جهت است که

مطالعه در نظام حقوق مسئولیت مدنی دولت در جمهوری اسلامی ایران مبین آن است که دولت در قوانین و مقررات پراکنده‌ای مسئولیت برخی از کارکنان و افراد نظیر قضات، کارکنان نیروهای مسلح، اعضاء هیات واگذاری سهام شرکتها و افراد فراری را به بعهده گرفته و در خصوص سایر کارمندان صرفاً طبق شرایط ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی یعنی در صورت ورود خسارت توسط کارمندان ناشی از نقص وسایل اداره، اقدام به پذیرش مسئولیت نموده است و از این حیث در نظام حقوقی ما، خلاء قانونی وجود دارد. به عنوان مثال سالهاست در اثر فعالیتهای دولت و کارکنانش خسارت زیادی به اشخاص وارد می‌آید و با افراد بیگناهی به زندان و بازداشت محکوم میشوند و... و هیچ مرجعی مسئولیت اینگونه خسارات را به عهده نمی‌گیرد. بنابراین لازم است در یک قانون عام و کلی موضوع مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن به صورت مشخص و معین پیش‌بینی گردد.

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

کرد. بنابراین به نظر می‌رسد، بحث اهمال و سهل‌انگاری مقامات و نهادهای عمومی یا کارکنان دولتی در پیش از وقوع و پس از آن، قابل طرح است.

از طرف دیگر، طبق قواعد کلی مسئولیت مدنی برای اینکه کسی را مسئول جبران خسارتی دانست باید اولاً در بروز خسارت مقصر باشد و ثانیاً رابطه سببیت بین رفتار او و خسارت وارده وجود داشته باشد. البته مطابق بند ۱ ماده ۴ این قانون، کمک و مساعدت به زیان‌دیده باعث تخفیف عامل خواهد شد. در خصوص رابطه سببیت، مساله مهم، اثبات آن است که چالشی مهم در روند دادرسی است و اثبات رابطه میان عامل وقوع و خسارت وارده، اساساً موضوعی کارشناسی، هزینه‌بر و وقت‌گیر است. زیرا که عامل مستقیم زیان در حوادث طبیعی، قهری است و در ظاهر به شخص یا نهاد مشخصی ارتباطی ندارد. به همین دلیل هم امکان انتساب آن به دولت به آسانی میسر نمی‌باشد. آنچه در این حوزه، دولت متعهد به آن است، پیش‌گیری و کاهش خسارت و پس از وقوع، جبران خسارات است. در مجموع «فرضی که ورود زیان، قابل انتساب به دولت است، بهترین راه معتقد شدن به مسئولیت محض در راستای قاعده لاضرر یا احترام اموال که آن هم در نهایت به قاعده لاضرر منتهی می‌شود، یعنی در وهله اول زبانی که در اثر عملکرد مقام عمومی یا نقص وسایل اداری به محیط زیست وارد می‌شود، توسط دولت جبران شود و در نهایت برای حفظ جنبه بازدارندگی مسئولیت مدنی و کاهش هزینه‌های دولت چنانچه تشخیص داده شود که زیان در نتیجه رفتار نامتعارف مقام عمومی حاصل شده است، دولت غرامت پرداختی را از او دریافت کند». به عنوان مثال، در صورتی که مدیریت ناصحیح مخزن یک سد، منجر به رهاسازی آب در شرایط بحرانی سیلابی گردد و این موضوع قابل انتساب

بر اساس تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب؛ «ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها و انهار طبیعی و کانالهای عمومی و مسیله‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو». پس، مسئولیت حریم و بستر با وزارت نیرو بوده و در صورتی که این وزارتخانه اقدامات لازم را در ممانعت از تجاوز به حریم و بستر رودخانه‌ها صورت نداده باشد و ساخت‌وسازی صورت گرفته باشد، در این زمینه مرتکب قصور و تقصیر شده است، چه این تصرفات بدون مجوز یا با مجوز وزارت نیرو باشد، زیرا در حالت اول نیز وزارت نیرو صلاحیت اقامه دعوی و تخریب بنای معارض را داشته و کوتاهی وزرات مذکور در این رابطه، از مسئولیت آن نمی‌کاهد. همچنین، وزارت امور اقتصادی و دارایی طبق ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مکلف شده است که با همکاری بیمه مرکزی ایران و دستگاه‌های دیگر به گسترش بیمه حوادث برای جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی تمهیدات لازم را به انجام رساند.

همان طور که قبلاً هم اشاره شد؛ مسئولیت دولت در قبال حوادث زیست‌محیطی در موضوعاتی مانند سیل و خشکسالی با زلزله یا رعدوبرق متمایز است. درست است که حوادثی مانند زلزله قابل پیش‌بینی نیست ولی با توجه به پیشرفت‌های چشم‌گیر در عرصه علوم هواشناسی، هیدرولوژی، ژئومورفولوژی و ... موضوع سیل را می‌توان حداقل چند روز قبل از وقوع پیش‌بینی کرده و آثار آن را بر رودخانه‌ها و اراضی محل وقوع، تحلیل و حتی از طریق ابزارهایی مانند مدل‌های هیدرولوژیک، شبیه‌سازی کرد. پس اساساً سیل را نمی‌توان در قالب حوادثی که کاملاً غیر قابل پیش‌بینی هستند طبقه‌بندی

- 1. Abbasi M, Meghdadi M, Mousavi Mirkalaie ST, Erfanimoghaddam H, Eerfanmanesh MH, Rahbar N. Citizenship Rights; From Legal Aid to Citizenship Rights Clinics. Human Rights and International Affairs Deputy Department of Justice; 2017, p.27-141.
- 2. Ranjbarian AH, Nawab Daneshmand F. A Study of the Impact of Human Rights Education on Peace and Development, Journal of Private Rights Thoughts. University of Tehran. 2011; 5(12): 97-114.
- 3. Meghdadi MM, Nasab AE. The role of legal clinics of law schools in human rights education; Mofid University legal clinic experience. Procedia-Social and Behavioral Sciences. 2011; 15: 3014-3017.
- 4. Meghdadi MM. legal assistance. 1st Ed. Tehran: the Islamic Consultative Assembly Library Publications; 2016.
- 5. <https://www.childrenslawcenter.org/our-approach/education>, accessed June 2021
- 6. Nowroozi F, Bozorgian A. Examine the role of social workers in promoting a sense of social security citizens. International Conference on Humanities, Psychology and Social Sciences: 2015 November 18; Tehran, Iran.
- 7. <https://resourcecentre.savethechildren.net/our-thematic-areas/child-rights-governance/global-theme>, accessed June 2021.
- 8. www.law.ua.edu/academics/law-clinics/childrens-rights-clinic/ accessed June 2021.
- 9. <https://coraminternational.org/unlocking-childrens-rights/> accessed June 2021.
- 10. <https://archive.crin.org/en/home/law/legal-assistance/childrens-rights-legal-clinics.html>, accessed June 2021.
- 11. <https://www.end-violence.org/partners>, accessed June 2021
- 12. <https://www.isna.ir/news/98060603250>, accessed June 2021.
- 13. <https://www.isna.ir/news/98071612112>, accessed June 2021.
- 14. Regulation of Child Rights Clinics of Iranian Scientific Association of Child Rights, 4/6/2020.

به مقام مسئول بوده و قصور یا تقصیر نامبرده در این موضوع مشخص باشد. از سوی دیگر تشدید اثرات حوادث طبیعی به واسطه اقدامات غیر کارشناسی نهادهای عمومی مانند ساخت جاده یا راه آهن در مسیر جریان‌های طبیعی، جنگل‌زدایی، مدیریت غلط مخزن سد، عدم لایروبی بستر رودخانه‌ها یا تغییر کاربری اراضی، امری است که اثبات رابطه سببیت آن مطابق قانون از طریق دادگاه‌های ذیصلاح و با بهره‌گیری از نظریات کارشناسان رسمی دادگستری قابل بررسی است که می‌تواند به اثبات عاملیت دولت یا کارکنان دولتی و درصد تقصیر ایشان و نهایتاً به جبران خسارت از سوی دستگاه ذیربط منجر شود. باید اضافه شود، چنانچه، اشخاصی، با تعرض به حریم رودخانه، اقدام به ساخت‌وساز یا توسعه اراضی زراعی کرده باشند، نمی‌توانند مطالبه خسارت کنند، زیرا عمل غیر مجاز افراد نمی‌تواند موجب ایجاد حق برای آن‌ها باشد.

سپاسگزاری

از معاونت محترم پژوهشی به خاطر حمایت حمایت معنوی در اجرای پژوهش حاضر سپاسگزاری می‌شود.
از آقای دکتر عبدالله علیزاده به خاطر بازبینی متن مقاله و ارائه نظرهای ساختاری تشکر و قدردانی می‌شود.
از داوران محترم به خاطر ارائه نظرهای ساختاری و علمی سپاسگزاری می‌شود.
نگارندگان بر خود لازم می‌دانند از آقای دکتر محمد رسول آهنگران به خاطر مطالعه متن مقاله حاضر و ارائه نظرهای ارزشمند سپاسگزاری نمایند.