

## بررسی حقوقی نحوه عملکرد و مسئولیت دولت در جبران خسارات ناشی از بحران کووید-۱۹

مصطفی مظفری\*

مرتضی میرزایی مقدم\*\*

### چکیده

ورود و شیوع بیماری ناشی از ویروس کرونا و اقداماتی که دولت در مبارزه با آن انجام داد، منشأ طرح مسائل حقوقی متعددی گردید. مهم‌ترین این مسائل را می‌توان چهارچوب حقوقی برگزیده از سوی دولت در مبارزه با این بیماری و مسئولیت جبران خسارات ناشی از آن دانست. بررسی مسئله نخست از گذر قوانین و مقررات جاری کشور، آشکار ساخت که دولت در انتخاب چهارچوب حقوقی مناسب در نبرد با این بیماری، می‌توانست بیش از این پیرو مقررات اساسی و عادی باشد و به جای ایجاد ستاد ملی مبارزه با کرونا تحت مصوبات شورای عالی امنیت ملی، از ظرفیت‌های سازمان مدیریت بحران و قانون مربوطه و نیز حکم اصل ۷۹ قانون اساسی، استفاده نماید. در خصوص مسئولیت دولت در برابر خسارات نیز اگرچه برخی از اقدامات دولت را می‌توان با استناد به قواعدی نظیر قاعده احسان و اجرای قانون اهم توجیه نموده و وی را از مسئولیت رها کرد، اما هیچ توجیحی برای برخی فعل‌ها یا ترک فعل‌ها، نظیر عدم اعمال محدودیت‌های ضروری در زمان مقتضی وجود ندارد. بنابراین، دولت برطبق اصول حقوقی و شرعی باید پاسخگو باشد و جبران خسارت نماید.

### کلید واژگان:

اجرای قانون اهم، ستاد ملی مبارزه با کرونا، قاعده احسان، مسئولیت مدنی، ویروس کرونا.

\* استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

m\_mozafari@sbu.ac.ir

\*\* دانش‌آموخته دکتری حقوق دانشگاه قم

morteza mirzaei44@gmail.com

## مقدمه

ویروس کرونا علت نوعی بیماری واگیردار با منشأ خارجی است که در دسته امراض مسری و کشنده تقسیم‌بندی می‌شود. به همین دلیل، تدابیر قرنطینه و پیشگیرانه شديدی در کشورهای مختلف اتخاذ شد تا از ورود ناقل بیماری و شیوع آن جلوگیری شود.

کشور ما یکی از کشورهایی است که در حد وسیع درگیر این بیماری شد. ورود این ویروس به کشور در اوایل اسفندماه ۱۳۹۸ آشکار شد و با شیوع گسترده خود و آلوده کردن شمار زیادی از افراد، خسارت زیادی از لحاظ جانی، مالی و اقتصادی به بار آورد. این وضعیت منجر به انجام اقدامات متعددی از سوی دولت شده است. اقداماتی که می‌توانند از نظر چرایی و چگونگی مورد بررسی حقوقی قرار گیرند. در مورد چرایی نفس این اقدامات تردیدی نیست؛ چراکه ریشه در قانون اساسی و قوانین عادی و نیز اسناد بین‌المللی دارند.

از منظر قانون اساسی، رد پای سلامت و بهداشت عمومی را می‌توان در اصول ۴۳، ۳۰، ۲۹، ۲۱، ۳ دنبال نمود. اصل ۲۹ قانون اساسی، تأمین دسترسی عادلانه به خدمات سلامت را وظایف دولت برشمرده است. همچنین در اصل ۴۳ و بند ۱۲ اصل ۳ قانون مذکور، تأمین نیازهای اساسی مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان و آموزش و پرورش، برطرف ساختن هر نوع محدودیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار و بهداشت مورد تأکید قرار گرفته است.

در خصوص قوانین عادی نیز می‌توان به قانون «طرز جلوگیری از بیماری‌های آمیزشی و بیماری‌های واگیردار» مصوب ۱۱ خرداد ۱۳۲۰ اشاره کرد که بر اساس آن وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ملزم به اجرای طرح‌هایی برای مقابله با امراض مسری و آمیزشی شده است. همچنین ماده ۱۱۳ منشور حقوق شهروندی بر حق برخورداری از محیط زندگی سالم و عاری از میکروب تأکید کرده است.

مقررات سازمان جهانی بهداشت نیز از جمله اسناد بین‌المللی است که نسخه نهایی آن در سال ۲۰۰۵ (۱۳۸۴ شمسی) به تصویب رسید و از سال ۲۰۰۷ به کلیه کشورهای عضو برای اجرا ابلاغ گردید. هدف این مقررات «پیشگیری، محافظت، کنترل و فراهم نمودن پاسخ بهداشت عمومی به انتشار بین‌المللی بیماری‌ها به نحوی که متناسب و محدود به خطر بهداشت عمومی شده و از تداخل بی‌مورد در مسافرت‌ها و تجارت بین‌المللی پرهیز گردد». گستره این مقررات تنها

به بیماری خاص یا روش انتقال ویژه محدود نمی‌گردد، بلکه شامل هرگونه ناخوشی یا وضعیت پزشکی (بدون توجه به منبع یا مبدأ آن) است که بالقوه یا بالفعل بتواند به انسان‌ها آسیب بارز وارد نماید.<sup>۱</sup> کشور ایران طبق قانون اجازه الحاق دولت ایران به سازمان بهداشت جهانی مصوب ۱۳۲۷، به عضویت این سازمان در آمده و متعهد به اجرای مقررات آن شده است.

همچنین میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به عنوان یکی از معاهدات بین‌المللی قابل ذکر است که ایران در سال ۱۳۵۴ بدان ملحق و در این میثاق، الزامات و تعهدات دولت‌های عضو در خصوص بهداشت، با تفصیل بیشتری بیان شده است. در ماده ۱۲ آن تصریح شده است که دولت‌های طرف این میثاق حق هر کس را به بهره‌مندی از بهترین حال سلامت جسمی و روحی قابل دستیابی به رسمیت می‌شناسند.

صرف‌نظر از چرایی این اقدامات، موضوع چگونگی عملکرد دولت منشأ ایجاد مسائل حقوقی متعددی گردید. این عملکرد منجر به تصویب برخی دستور العمل‌ها و بخشنامه‌ها و ایجاد تشکیلاتی خاص شد. به عبارت دیگر، در خصوص ابعاد مختلف پدیده، از جمله نحوه تعطیلی موقت یا تغییر شیوه فعالیت مراکز تجاری، آموزشی، اداری، سیاسی و قضایی، مقررات موجود از اثربخشی و شمولیت کافی برخوردار نبود و به دلیل این خلأ مقرراتی، دستور العمل‌هایی از سوی ستاد ملی کرونا (در مورد فعالیت‌های انسانی و نهادی و صنفی) و بخشنامه‌هایی از سوی قوای مجریه (از جمله در مورد شیوه فعالیت ادارات و مراکز صنفی) و قضائیه (در مورد اداره زندان‌ها و دادگاه‌ها) صادر شد و قوه مقننه برای انجام مسئولیت تقنینی نیز با مانع بهداشتی مواجه گردید.<sup>۲</sup>

لازم به ذکر است، مجری نخستین اقدامات در ابتدا دولت و وزارت بهداشت بود. اما اندکی بعد شورای عالی امنیت ملی ورود کرد و در ادامه با تشکیل ستادی خاص تحت عنوان «ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا»، مسئولیت کلیه امور مرتبط با این بیماری به عهده این ستاد نهاده شد.

۱. همتی، پیمان، حسین اکبری و دیگران، ترجمه مقررات بهداشتی بین‌المللی مصوب ۲۰۰۵، ترجمه وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، ویرایش سوم، تهران: نشر تندیس، ۱۳۹۶، ص ۱۳.

۲. صادقی، حمید، نظام حقوقی بیماری‌های واگیر؛ نمونه کاوی کرونا، موجود در سایت اینترنتی به آدرس: <http://cabinetoffice.ir>، آخرین بازدید تاریخ ۹۹/۱/۲۰.

به هر روی، صرف‌نظر از چگونگی ورود ویروس به کشور و اثرات آن، آنچه در این مقاله مورد بررسی قرار خواهد گرفت، موضوع مبانی حقوقی فرایند اتخاذ شده از سوی دولت در مبارزه با بیماری و نیز مسئولیت‌های قانونی مرتبط با آن است. بدین ترتیب، این جستار در مقام پاسخ به چند پرسش اصلی است: نخست اینکه آیا فرایند ایجاد شده در خصوص مقابله با این ویروس و تشکیل ستاد ملی مبارزه با کرونا منطبق با قوانین و مقررات حاکم بر کشور است؟ و آیا مجرای قانونی دیگری برای در پیش گرفتن اقدامات لازم برای مقابله با این بیماری وجود نداشت؟ دوم، با عنایت به تصمیم دولت در تعطیلی یا عدم تعطیلی برخی شرکت‌ها، مشاغل و سازمان‌ها، به‌ویژه شرکت‌ها و مشاغل خصوصی، می‌توان مسئولیت جبران خسارات وارده به این مشاغل و خسارات جانی یا مالی افراد را بر عهده وی نهاد؟

### ۱. بررسی مبانی حقوقی فرایند برگزیده از سوی دولت

همان‌طور که گفته شد، اقدامات دولت در مبارزه با این بیماری از طریق تشکیل ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا انجام گرفت. تشکیل‌دهندگان این ستاد قانون اساسی را مبنای اقدام خود قرار می‌دهند. اما باید بررسی نمود که در موضوع بیماری کرونا، قانون اساسی مجوز این اقدام را داده است؟ آیا فرایند دیگری در سایر مقررات حاکم بر کشور پیش‌بینی نشده است؟ آیا سازمان مدیریت بحران کشور جایگزین مناسبی برای ستاد مذکور نیست؟

#### ۱.۱. ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا

ستاد ملی مبارزه با کرونا تشکیلاتی است که در اوایل اسفند ۱۳۹۸ در پی شیوع کروناویروس در ایران با مصوبه شورای عالی امنیت ملی تشکیل شد. اولین جلسه این ستاد ۶ اسفند ۱۳۹۸ برگزار شد و همه تصمیم‌ها در خصوص اقدامات ضروری درباره مقابله با بیماری کرونا، از جمله اعلام تعطیلی‌ها، از سوی این ستاد انجام می‌شد. بنابراین خاستگاه حقوقی تشکیل ستاد مذکور را باید در اصل ۱۷۶ قانون اساسی جستجو کرد.

وفق این اصل، به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی «شورای عالی امنیت ملی» به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور، هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و

اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی، بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی تشکیل می‌گردد.

بنا بر فراز اخیر این اصل، مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراء است. لازم به ذکر است، مصوبات این شورا محرمانه است و دسترسی به آنها ممکن نیست. با این حال، این شورا در این خصوص اعلام نموده است که مصوبات ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا همانند مصوبات شورای عالی امنیت ملی است و برای تمام ارکان کشور، تمام دستگاه‌ها و نهادها، اعم از نیروهای مسلح، غیرنیروهای مسلح، نهادهای عمومی، حتی در برخی موارد ضروری برای بخش خصوصی لازم‌الاجراء است.<sup>۱</sup>

اکنون دو پرسش در خصوص این اقدام شورای عالی امنیت ملی قابل طرح است: نخست اینکه آیا اساساً تشکیل ستاد ملی مبارزه با کرونا که با دستورالعمل‌های خود در مقام تحدید حقوق افراد است، در صلاحیت این شورا قرار دارد؟ و اینکه بر فرض صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در ورود به این موضوع، آیا این صلاحیت قابل تفویض به ستادی تحت عنوان ستاد ملی مبارزه با کرونا می‌باشد؟

در پاسخ به پرسش اول باید گفت: همان‌طور که در اصل ۱۷۶ قانون اساسی به وضوح مشخص شده است، صلاحیت شورای مذکور در سه موضوع سیاست‌گذاری، هماهنگ نمودن و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور خلاصه می‌شود. ملاحظه این سه موضوع آشکار می‌سازد که شورای عالی امنیت ملی به عنوان یک نهاد سیاست‌گذار اقدام نموده و از امور اجرایی، به‌ویژه در خصوص تحدید حقوق مردم، به دور است. بنابراین، «صلاحیت‌های سه‌گانه شورای عالی امنیت ملی مندرج در اصل ۱۷۶ قانون اساسی کوچک‌ترین ربطی به تصمیم‌گیری خاص یا وضع قاعده عام از سوی این نهاد در خصوص تحدید حقوق و آزادی‌های عمومی ندارد. این صلاحیت مربوط به موضوع رابطه میان نهادهای حاکم است و مفهوماً شامل رابطه مردم و حکومت نمی‌شود. امور اجرایی امنیت ملی و دیگر امور اجرایی کشور در صلاحیت رهبری، رئیس‌جمهور و وزرا است. لذا به رسمیت شناختن صلاحیتی در این زمینه برای شورای عالی

۱. سخنان رئیس‌جمهور در تاریخ ۹۸/۱۲/۲۱ موجود در سایت اینترنتی به آدرس: <http://cabinetoffice.ir>

امنیت ملی، ناقض اصل ۶۰ و سلسله‌ای از اصول قانون اساسی است که مربوط به اختیارات رهبری، رئیس‌جمهور و وزرا است.<sup>۱</sup>

به عبارت دیگر، با عنایت به صلاحیت عام قوه قانون‌گذاری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۷۱) و با توجه به محورهای سه‌گانه صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در اصل ۱۷۶ قانون اساسی، این شورا نمی‌تواند به صورت عام و به‌ویژه در حوزه مربوط به صلاحیت مجلس شورای اسلامی نسبت به وضع مصوبه اقدام نماید.<sup>۲</sup>

در خصوص پرسش دوم نیز بیان شده است: «اصل در حقوق عمومی بر عدم تفویض اختیار است؛ چرا که صلاحیت‌ها به اعتبار نهاد و مقام و ترکیب شورا اعطا شده است و در مورد تفویض نیاز به تصریح دارد؛ کما اینکه در خصوص رهبری نیز ذیل اصل ۱۱۰ تصریح به امکان تفویض برخی از وظایف و اختیارات به شخص دیگر شده است. بنابراین در صورتی که این تفویض اختیار به تأیید مقام معظم رهبری رسیده باشد، می‌توان این مصوبات را در حکم مصوبات شورای عالی امنیت ملی قرار داد.»<sup>۳</sup>

با این حال، باید گفت با عنایت به جایگاه شورای عالی امنیت ملی که برخی مصوبات آن را بالاتر از قوانین عادی و حتی در ردیف حکم حکومتی دانسته‌اند<sup>۴</sup> و نیز نوع و ماهیت صلاحیت این شورا که اصولاً از جنس سیاست‌گذاری و تعیین راهبرد است، تفویض اختیارات به نهادی دیگر و اذعان به برابری اعتبار تصمیمات آن نهاد با تصمیمات شورا مخالف روح اصل مذکور خواهد بود.

## ۱.۲. سازمان مدیریت بحران

سازمان مدیریت بحران کشور یکی از سازمان‌های دولتی ایران است که در خرداد ۱۳۸۷ زیر نظر وزارت کشور شروع به فعالیت کرد و وظیفه آمادگی و پیشگیری از بحران‌ها، مدیریت آنها

۱. علی‌بنقی، امیرحسین، **شورای عالی امنیت ملی و اتخاذ تصمیم در تحدید حقوق مردم**، موجود در سایت اینترنتی به آدرس: <http://aalinaghi.blog.ir>، آخرین بازدید تاریخ ۱۳۹۹/۰۱/۱۲.

۲. حمیدیان، حسن، **نظارت بر قانون‌گذاری در ایران و آمریکا**، تهران: دادگستر، ۱۳۸۹، ص ۵۳.

۳. فلاح زاده، علی محمد، **تاملی بر امکان نظارت قضایی بر مصوبات ستاد ملی مبارزه با کرونا**، موجود در سایت اینترنتی به آدرس: <https://www.atnnews.ir>، آخرین بازدید تاریخ ۹۹/۱/۲۱.

۴. مقدسی، مهدی و احسان اکبری، **جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران**، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، ۱۳۹۶، شماره ۴، ص ۸۸۶.

و ارائه کمک‌های اولیه به آسیب‌دیدگان و سامان‌دهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده را به عهده دارد. اگرچه این سازمان در سال ۱۳۹۲ و پس از پایان یافتن اعتبار پنج‌ساله قانون آن، غیرفعال شد، مجدداً در سال ۱۳۹۸ و با تصویب قانون مدیریت بحران شروع (مواد ۵ و ۸) به فعالیت نمود. بند «ب» ماده ۳ این قانون در تبیین مفهوم بحران اشعار می‌دارد: ازهم‌گسیختگی جدی عملکرد یک جامعه که ناشی از وقوع مخاطره است و منجر به خسارات و اثرات منفی گسترده انسانی، اقتصادی یا زیست‌محیطی می‌شود، به طوری که مواجهه با آن فراتر از توانایی جامعه متأثر و دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون باشد.

ارکان اجرای این قانون طبق ماده ۵ عبارت‌اند از: شورای عالی، سازمان مدیریت بحران و ستاد. قانون‌گذار در این قانون تدابیر خاصی برای مقابله با بحران و شرایط اضطراری پیش‌بینی کرده است. با این حال، همه این تدابیر و تصمیمات باید در چهارچوب قوانین و مقررات کشور باشد. بنابراین، با استفاده از این قانون امکان اتخاذ تصمیمات محدودکننده حقوق و آزادی‌های مقرر در قانون اساسی، آنچنان که در خصوص بیماری کرونا شاهد آن بودیم، وجود ندارد. شاید به همین دلیل است که به نظر برخی «با توجه به ابعاد گسترده موضوع و اهمیت اقدامات درمانی از یک سو و تصمیم‌گیری‌های کلان و مؤثر سیاسی و امنیتی، این سناریو نیز توجیه کافی برای مبارزه مؤثر با بیماری همه‌گیر کرونا را نداشته باشد»<sup>۱</sup>.

با این حال، به نظر می‌رسد در اینجا اصل ۷۹ قانون اساسی و بهره‌گیری از شرایط اضطراری راهگشاست. بنابر 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 همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، این اصل برقراری محدودیت‌های ضروری در شرایط اضطراری را تجویز نموده است. شرایط اضطراری حالتی بحرانی است که در آن، کشور به نحوی درگیر مشکلاتی است که زندگی عادی شهروندان را تحت‌الشعاع خود قرار می‌دهد. درگیری با

۱. قهوه چیان، حمید، **چالش‌های حقوقی مبارزه دولت با کرونا**، موجود در سایت به آدرس اینترنتی: <https://fararu.com/fa> به تاریخ ۹۹/۱/۱۷.

اشرار داخل، عدم تعادل اقتصادی، گرفتاری‌های ناشی از جنگ سرد و تحریم دولت توسط دیگر دولت‌ها، اغتشاش‌های ناشی از اختلافات قومی و نظایر آن، از جمله مواردی است که دولت ناگزیر از استقرار نظام‌های خاص و محدودکننده بعضی حقوق و آزادی‌ها نظیر ممنوعیت نسبی و موقت مطبوعات، تظاهرات، اجتماعات یا پاره‌ای از فعالیت‌ها یا آزادی اقتصادی باشد.<sup>۱</sup>

به هر ترتیب، امکان اعمال محدودیت‌ها در شرایط اضطراری وجود دارد، اما اصل مذکور شروطی را برای آن در نظر گرفته است که عبارت‌اند از:

الف) وجود حالت جنگ یا شرایط اضطراری. قانون‌گذار مفهوم شرایط اضطراری و ملاک و معیار تحقق آن را تبیین نکرده و صرفاً به ذکر نمونه‌ای از شرایط اضطراری اکتفا کرده است؛ یعنی حالت جنگ. بدیهی است، تشخیص چنین وضعیتی با قوه مجریه و تصمیم‌گیری نهایی با قوه مقننه است.

به هر صورت، مفهوم شرایط اضطراری و مصادیق آن باید روشن شود؛ زیرا ابهام در این موضوع می‌تواند سبب افزایش اقتدار دولت و اعمال محدودیت‌های غیرموجه بر آزادی‌ها شود.<sup>۲</sup>

شاید بتوان از بند «ذ» ماده ۳ قانون مدیریت بحران در تبیین شرایط اضطراری بهره برد. بنابر این بند، شرایط اضطراری وضعیتی است که در پی وقوع مخاطرات و قریب‌الوقوع بودن حادثه یا بعد از وقوع آن ایجاد می‌شود و نیاز به اقدامات فوق‌العاده برای پاسخ دارد.

همچنین ماده ۱ مقررات بهداشتی بین‌المللی به تعریف مفهوم «وضعیت اضطراری بهداشتی بین‌المللی»<sup>۳</sup> پرداخته است. طبق این تعریف، وضعیت اضطراری به معنی یک رویداد غیر معمول بهداشتی است که از طریق گسترش بین‌المللی بیماری، باعث بروز خطر سلامت عمومی برای سایر کشورها می‌شود و بالقوه نیازمند یک پاسخ هماهنگ بین‌المللی است.<sup>۴</sup>

۱. هاشمی، محمد، *حقوق بشرو آزادی‌های سیاسی*، تهران: انتشارات میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۲۰۱.  
 ۲. نظری، محمدرضا، «تضمین آزادی‌های عمومی در حالت فوق‌العاده (مورد مطالعه فرانسه و ایران)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۸، صص ۱۳۳-۱۳۴.  
 3. public health emergency of international concern.

۴. همتی، پیمان، حسین اکبری و دیگران، پیشین، ص ۲۱.



بدیهی است، شرایط ناشی از ویروس کرونا که از یک سو به سرعت شیوع پیدا کرده، افراد بیشماری را آلوده می‌کند و از سوی دیگر، به دلیل عدم کشف راه علاج آن، تعداد زیادی را به کام مرگ می‌کشاند، شرایط اضطراری است و مشمول اصل ۷۹ خواهد بود.

ب) لزوم ارائه لایحه برقراری محدودیت‌های ضروری از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی. برقراری محدودیت‌های ضروری حق دولت است، ولی حق دولت در برقراری محدودیت ضروری، باید به تصویب مجلس برسد. این موضوع در ماده ۲۱۰ آیین‌نامه داخلی مجلس مورد اشاره واقع شده است. همچنین بنابر ماده ۴۴۱ آیین‌نامه مذکور، چنانچه دولت بدون کسب مجوز، اقدام به اعمال محدودیت کند، رئیس مجلس موظف است تقدیم لایحه را از رئیس‌جمهور مطالبه کند. در این باره حق سؤال یا استیضاح از رئیس‌جمهور و وزیران برای نمایندگان محفوظ است. بدیهی است، به استناد اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل نود و چهار، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی، از جمله لایحه مذکور، باید به شورای نگهبان فرستاده شود.

ج) موقتی و کوتاه‌بودن زمان محدودیت‌های ضروری. طبق اصل ۷۹ قانون اساسی، اعلام شرایط اضطراری نباید بیش از سی روز ادامه یابد و اگر ضرورت همچنان باقی باشد، دولت باید دوباره از مجلس کسب مجوز کند. در نتیجه این قید، اگر دولتی ناصالح بتواند مجلس را تحت فشار بگذارد و برای حالت فوق‌العاده مجوز بگیرد و مجلس مجبور شود چنین اجازه‌ای را صادر کند، حداکثر یک ماه طول می‌کشد و مجلس برای بار دوم، دیگر آن را تصویب و تمدید نمی‌کند؛ پس شرایط اضطراری خودبه‌خود به حالت عادی بازمی‌گردد.<sup>۱</sup>

بدین ترتیب، اختیارات متمرکز ناشی از شرایط اضطراری، همیشه جنبه استثنایی و کوتاه‌مدت دارند و پس از رفع بحران و برقراری شرایط عادی و طبیعی، دوباره اختیارات سیاسی باید به مقامات مسئول باز گردد؛ زیرا در غیر این صورت، حکومت استبدادی برقرار می‌شود و آزادی‌ها از میان می‌روند.<sup>۲</sup>

۱. ورعی، جواد، پژوهش‌هایی در مسائل حکومت اسلامی، مبانی و مستندات اساسی به روایت قانون‌گذار، جلد ۱، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان، ۱۳۸۵، ص ۴۳۵.

۲. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، جلد ۳، تهران: میزان، ۱۳۸۷، ص ۱۰۸.

بنابراین، دولت می‌توانست با ارائه لایحه تعیین محدودیت‌ها به مجلس شورای اسلامی و سپس اجرای آن از طریق سازمان مدیریت بحران، از ظرفیت‌های قانونی موجود برای مدیریت بحران بیماری کرونا بهره‌برداری کند. البته ظاهراً نمایندگان مجلس به تهیه طرحی برای محدود کردن حقوق شهروندی و تعطیلی یک ماهه کشور اقدام کرده بودند که با استدلال‌هایی نظیر مغایرت آن با اصل ۱۷۶ قانون اساسی (از این نظر که تعطیلی و محدود کردن حقوق شهروندی جزء اختیارات شورای عالی امنیت ملی است) و مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی (از این نظر که این طرح موجب افزایش یا کاهش هزینه دولت می‌شود، با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری درباره بنزین، هر نوع اظهارنظری باید برای اختصاص منابع حاصل از افزایش قیمت بنزین و موارد دیگر با هماهنگی شورای عالی اقتصادی انجام شود) قابل طرح در مجلس دانسته نشد.<sup>۱</sup>

## ۲. مسئولیت دولت در خصوص خسارات ناشی از بحران کرونا

بیماری کرونا از یک سوی منجر به آسیب به جسم و سلامت افراد شده است؛ به گونه‌ای که تا تاریخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۸ طبق اعلام وزارت بهداشت تعداد مبتلایان به این ویروس برابر با ۱۲۰ هزار و ۱۹۸ نفر بوده است که تعداد ۶ هزار و ۹۸۸ نفر فوت نموده و تعداد ۹۴ هزار و ۴۶۴ نفر بهبود یافته‌اند. از دیگر سوی، تعطیلی اجباری مشاغل، اصناف و شرکت‌ها منجر به خسارت مالی گردیده است. بنابراین، با توجه به تعریف زیان «هرجا نقصی در اموال ایجاد شود یا منفعت مسلمی از دست برود یا به سلامت و حیثیت و عواطف شخصی لطمه‌ای وارد آید، می‌گویند ضرری به بار آمده است»<sup>۲</sup>، ایراد ضرر محرز، و بررسی آثار اقدامات دولت در بروز آن امکان‌پذیر است. بدین ترتیب، در اینجا ابتدا نحوه عملکرد دولت از نظر انجام یا عدم انجام اقدامات لازم بررسی خواهد شد. پس از این موضع قوانین و مقررات حاکم و اصول مرتبط با انتساب مسئولیت مورد توجه قرار می‌گیرد.

۱. به نقل از سایت خبرگزاری تسنیم مورخ ۹۹/۱/۱۹، <https://www.tasnimnews.com>.

۲. کاتوزیان، ناصر، *حقوق مدنی: الزام‌های خارج از قرارداد: ضمان قهری*، تهران: دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۲۲۳.

## ۲.۱. بررسی تقصیر دولت در ارتباط با بیماری کرونا

اگرچه دولت اقدامات بسیاری در مبارزه با این بیماری انجام داده است، نظیر اعلام هر روزه آمار مبتلایان، ارسال پیامک‌های آموزشی و هشداردهنده، اعمال محدودیت‌ها و غیره و این اقدامات را افتخارآفرین می‌داند، این عملکرد بعضاً با انتقاداتی روبرو شده است؛ به گونه‌ای که برخی از کارشناسان از قصور و عدم اقدام به‌موقع این نهاد سخن گفته‌اند.<sup>۱</sup>

این عده نخستین اهمال دولت را در خصوص عدم بستن به موقع مرزهایی هوایی با چین می‌دانند؛ اهمالی که معاون وزیر بهداشت به عدم انجام آن، با وجود درخواست جدی وزیر بهداشت، اذعان نموده است.<sup>۲</sup>

اهمال دوم دولت در خصوص عدم اعلام سریع و به موقع ورود ویروس به کشور است. در این موضوع نیز معاون وزیر بهداشت گفته است: «این ویروس از قبل وارد ایران شده بود؛ ما چون هم‌زمان اپیدمی آنفلوانزا هم در کشور داشتیم، خیلی از این‌ها تصور می‌شد آنفلوانزای ۱۸۱۸ است و به همین علت، تصور این بود که آنفلوانزاست و چین هم اعلام نکرده بود و قطعاً ما هم باید هوشیارانه‌تر عمل می‌کردیم. فکر می‌کنم قدری تأخیر در اعلام داشتیم. به دلیل اینکه اطلاع نداشتیم و فکر نمی‌کردیم این باشد».<sup>۳</sup> 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 به موقع ورود این ویروس در کشور نه تنها مبتنی بر قوانین موضوعه است، بلکه از حمایت قواعد فقهی نیز برخوردار است. در این راستا می‌توان از قاعده تحذیر سخن گفت. با این توضیح که «اگر فرد در مقام انجام کاری، سایرین را از وجود خطری که ممکن است آنان را دچار خسارت مادی یا جانی نماید، آگاه کند و به نحو مقتضی هشدار دهد و دریافت‌کننده هشدار با وصف اطلاع، خود را در معرض خطر قرار دهد، هشداردهنده معذور

۱. نژاد بهرام، زهرا، **انتقاد از عملکرد ستاد کرونا**، موجود در سایت اینترنتی به آدرس:

<https://www.mehrnews.com>، آخرین بازدید تاریخ ۱۳۹۹/۱/۱۹.

۲. مصاحبه ایرج ملک زاده معاون وزیر بهداشت مهمان این هفته برنامه «دست‌خط»، تاریخ

۹۸/۱۲/۲۳، موجود در سایت اینترنتی به آدرس: <https://ana.ir>.

۳. همان.

خواهد بود و تحت شرایطی از مسئولیت مدنی و کیفری مبرا می‌باشد.<sup>۱</sup> مفهوم مخالف این عبارت مسئولیت مدنی و کیفری فرد در صورت عدم اطلاع‌رسانی است. مضاف بر اینکه با عنایت به ظهور پیشین این بیماری در چین، اصل احتیاط مقتضی هوشیاری و مراقبت بیشتر در بررسی موارد مشکوک و اعلام دقیق نتایج بود.

همچنین برخی مسئولیت دولت را در این خصوص بر مبنای قاعده غرور توضیح می‌دهند.<sup>۲</sup> به عقیده آنها، دولت باید شیوع بیماری را در هر منطقه بلافاصله اطلاع‌رسانی کند، در غیر این صورت زیان‌دیدگان می‌توانند بر مبنای قواعد عام مسئولیت مدنی از جمله قاعده غرور، به مسبب مراجعه کنند.

اهمال سوم در ارتباط با عدم کنترل و چاره‌جویی مؤثر در مبارزه با این ویروس است. این موضوع باعث شد که در تاریخ ۲۹ اسفند ۱۳۹۸، پنج وزیر بهداشت پیشین کشور<sup>۳</sup> و هفده استاد پزشکی در نامه‌ای به رئیس‌جمهور با اشاره به شمار بالای موارد بیماری و تلفات ناشی از آن نوشتند: «در صورت عدم کنترل بیماری و چاره‌جویی مؤثر، افزایش تلفات و خسارات قطعی است».<sup>۴</sup>

همچنین نامه صد نماینده مجلس به رئیس‌جمهور و تقاضای پذیرش مسئولیت مدیریت ستاد ملی مبارزه با کرونا، نشان‌دهنده کافی نبودن اقدامات دولت است. ایشان در این نامه اعلام کردند: «نظر به شیوع بیماری کرونا و لزوم هماهنگی سریع همه دستگاه‌ها در کشور برای مدیریت پیشگیری و درمان آن، تشکیل روزانه ستادی به ریاست شما ضروری است».<sup>۵</sup> به هر روی، به نظر این عده به علت تعلل و اهمال صورت‌گرفته، «دولت باید بر مبنای اصل مسلم حقوق عمومی «تکلیف به بیان دلایل و عوامل اقدامات و تصمیمات»، عدم اقدام به موقع

۱. موسوی بجنوردی، سیدمحمدبن حسن، *قواعد فقهیه*، جلد ۱، تهران: عروج، چاپ سوم، ۱۴۰۱ ق، ص ۱۶۳.

۲. آقاباباییان، حمیدرضا، *مسئولیت‌های داخلی و بین‌المللی برای پیشگیری، درمان و جبران خسارت‌های ناشی از کرونا*، موجود در سایت اینترنتی به آدرس: <https://www.tabnak.ir>، آخرین بازدید در تاریخ ۹۸/۱۲/۸.

۳. علیرضا مرندی، مسعود پزشکیان، کامران باقری لنگرانی، مرضیه وحید دستجردی و محمدحسن طریقت منفرد.

۴. موجود در سایت به آدرس اینترنتی: <https://www.hamshahrionline.ir>، مورخ ۲۹ اسفند.

۵. *جولان کرونا در خلأ انسجام مدیریتی و هم‌افزایی ظرفیت‌ها*، موجود در سایت به آدرس اینترنتی: <https://iqna.ir>، آخرین بازدید در تاریخ ۹۸/۱۲/۲۴.

درباره تأخیر و اهمال خود یا نهادهای ذی‌ربط به مردم و شهروندان، پاسخگو و مسئول باشد، ... چنانچه تأخیر در اتخاذ سیاست‌ها و تصمیم‌های بهینه و مؤثر یا اقدامات پیشگیرانه و یا عدم کاربرد مؤثر و به‌موقع اقتدار عمومی و حاکمیتی در مبارزه با بیماری ویروس کرونا، منجر به جان دادن هزاران انسان بی‌گناه شده باشد و یا منتهی به استمرار تعطیلی غیرضروری کسب‌وکارها و کارخانجات و از رهگذر آن خسارت مالی و اقتصادی به کارگران، صاحبان مشاغل و کارخانه‌داران گردیده باشد، عدالت ترمیمی اقتضا می‌کند چنین صدمات و خساراتی از سوی دولت بدون جبران رها نشوند تا بخشی از آسیب‌های وارده به جامعه ترمیم گردد»<sup>۱</sup>.

## ۲.۲. رویکرد قوانین نسبت به مسئولیت دولت

قوانین کشور شامل مقررات مختلفی در خصوص مسئولیت دولت در جبران خسارات است. برخی از این مقررات به گونه‌ای وضع شده است که اصل مسئولیت دولت را با تردیدهایی مواجه می‌سازد. در این خصوص می‌توان به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی اشاره نمود. به موجب این ماده، کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارد می‌باشند. ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نباشد و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است. ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، قانون‌گذار در این ماده مسئولیت جبران خسارات در اعمال حاکمیتی را از عهده دولت خارج کرده است. با این حال، این ماده تعریفی از این اعمال نداده است. عدم تعیین چارچوب مفهومی این واژه باعث ارائه تعاریف مختلفی از سوی حقوق‌دانان شده است. با وجود این، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ در ماده ۸ خود به تعریف امور حاکمیتی پرداخته است. بنابر این ماده، امور حاکمیتی «آن دسته از اموری است که تحقق آن

۱. زارعی، محمدحسین، *مسئولیت دولت‌ها در زمانه کرونا*، موجود در سایت به آدرس اینترنتی: <http://mashghenow.com>

موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود». در همین راستا، بند «ک» این ماده، امور مربوط به «ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی» را از امور حاکمیتی دانسته است.

بنابراین، پیشگیری از شیوع ویروس کرونا و درمان آن را به دلیل انتشار سریع آن که می‌تواند منجر به مرگ شود، می‌توان در زمره اعمال حاکمیتی قرار داد و طبق فراز آخر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به عدم مسئولیت دولت نظر داد.<sup>۱</sup> برخی در تحلیل این بیان قانون‌گذار به مفهوم «خطرات معمول» اشاره کرده‌اند. به نظر این عده، در خصوص این خطرات حکم به جبران خسارت نامعقول است.<sup>۲</sup>

با این حال، به فرض پذیرش قاعده عدم مسئولیت دولت در اعمال حاکمیتی از سوی ماده ۱۱، برخی به نسخ و بطلان این قاعده نظر داده‌اند. این افراد با بیان استدلال‌هایی، موضوع عدم مسئولیت دولت در اجرای این اعمال را مخالف مقررات بین‌المللی و برخی از مقررات داخلی دانسته‌اند. این استدلال‌ها به این شرح‌اند:

- با توجه به اینکه میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۳۵۴ هرگونه اقدام دولت را که مخل حق ذاتی «حق حیات» باشد، موجب مسئولیت دانسته است، لذا این میثاق ناسخ قسمت اخیر ماده ۱۱ است و طرح دعوا نسبت به اعمال حاکمیتی دولت به منظور جبران خسارت وارده منع قانونی ندارد.<sup>۳</sup>

- سیر قانون‌گذاری پس از سال ۱۳۳۹ حاکی از مسئولیت مراجع دولتی و یکسان‌سازی اعمال حاکمیت و تصدی از نظر جبران خسارات است. به عبارت دیگر، با عنایت به تصویب قوانین متعدد راجع به تکلیف دولت در جبران خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی،

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران: سمت، ۱۳۸۵، ص ۳۹۲.

۲. بادی، حسن و حمیدرضا اقدس طینت، *خطرات معمول زندگی و نقش آن در قلمرو مسئولیت مدنی*، دو فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، ص ۱۱.

۳. نهرینی، فریدون، *دستور موقت در حقوق ایران و پژوهشی در حقوق تطبیقی*، نشر گنج دانش، چاپ سوم، ۱۳۹۶، صص ۲۶۹-۲۷۱.

مانند اصل ۱۷۱ قانون اساسی درباره اشتباه قاضی، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای ایجاد برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱ و قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ اعتقاد به عدم مسئولیت در قبال این اعمال پذیرفته نخواهد شد.<sup>۱</sup>

- با توجه به اینکه وفق اصل ۴۴ قانون اساسی، کلیه مقررات جاری کشور باید در چارچوب موازین اسلامی به تصویب برسد و در اسلام تفکیکی بین عمل حاکمیتی و تصدی انجام نگرفته است، لذا این اصل ناسخ قسمت انتهایی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی خواهد بود. عدم تفکیک بین این اعمال در برخی نظرات فقهای شورای نگهبان قابل مشاهده است.<sup>۲</sup>

البته لازم به ذکر است، برخی با قرائت متفاوت از این ماده، اصل موضوع معافیت مطلق دولت از پرداخت خسارت در اعمال حاکمیتی را نپذیرفته‌اند. مثلاً گفته شده است: «در عبارت مذکور عمل حاکمیت برای آنکه معاف‌کننده دولت از مسئولیت مدنی باشد، مقید به چند قید و شرط مشخص گردیده که از جمله آنها آن است که عمل مذکور «طبق قانون به عمل آید». مفهوم مخالف عبارت مذکور آن است که چنانچه عمل حاکمیت برخلاف قانون صورت گیرد، موجب مسئولیت است».<sup>۳</sup>

همچنین می‌توان گفت استثنای انتهای ماده تنها به بخش ماقبل آخر وارد می‌شود، نه به کل ماده. بدین توضیح که قانون‌گذار بیان داشته است که در صورت عدم ارتکاب تقصیر از سوی افراد و ورود خسارت، اگر خسارت ناشی از نقص وسایل باشد، اداره یا مؤسسه مسئول است. با این حال، در این حالت (عدم تقصیر مرتکب و نقص وسایل) اگر اقدام منجر به زیان از اعمال حکومتی دولت باشد، مسئولیتی متوجه این نهاد نخواهد بود.

۱. نهرینی، فریدون و مریم احمدی، **دامنه مسئولیت مدنی مراجع دولتی و عمومی در جبران زیان**

**ناشی از انتقال خون**، فصلنامه حقوق پزشکی، سال ۱۳۹۷، شماره ۴۴، صص ۶۴-۶۵.

۲. واعظی، سید مجتبی، **معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران**، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، ۱۳۹۴، شماره ۲، ص ۲۰۶.

۳. همان، ص ۲۰۴.

اندیشه مسئولیت دولت در جبران خسارت آن چنان تقویت شده است که در حال حاضر شاهد ظهور نظریه مسئولیت دولت در قبال حوادث طبیعی مانند سیل و زلزله هستیم. حوادثی که درجه قابلیت پیش‌بینی آنها بسیار اندک است؛ به گونه‌ای که توضیح آن بر مبنای عناصر انتساب زیان دشوار است. این نظریه با ابتدا بر مفاهیمی چون «دولت رفاه» یا «دولت مسئول» سعی در پایه‌ریزی ستون‌های ایجاد مسئولیت در این حوادث برای دولت دارد.<sup>۱</sup>

به هر ترتیب، مشاهده می‌شود که موضوع معافیت دولت از پرداخت خسارت در اعمال حاکمیتی از اقبال خوبی در بین حقوق‌دانان برخوردار نیست. به علاوه، قوانینی وجود دارد که به صراحت به مسئولیت اشخاص حقوقی و دولت اشاره داشته‌اند که علاوه بر موارد پیش‌گفته، می‌توان قوانین ذیل را عنوان کرد:

- ماده ۱۴ قانون مجازات سال ۱۳۹۲ که پس از طبقه‌بندی مجازات‌ها در چهار قسم، در تبصره خود اشعار می‌دارد: چنانچه رابطه علیت بین رفتار شخص حقوقی و خسارت واردشده احراز شود، دیه و خسارت، قابل مطالبه خواهد بود. اعمال مجازات تعزیری بر اشخاص حقوقی مطابق ماده (۲۰) خواهد بود.

- ماده ۵۰۵ قانون مذکور در خصوص حوادث رانندگی مقرر می‌دارد: چنانچه وقوع حادثه مستند به شخص حقوقی یا حقیقی دیگری باشد، آن شخص ضامن است.

### ۲.۳. رابطه سببیت بین خسارات و عملکرد دولت

رابطه سببیت بین فعل زیان‌بار و ضرر وارده از ارکان تحقق مسئولیت مدنی و کیفری است. سبب در قلمرو مباحث حقوقی، در معنای عرفی آن مدنظر قرار می‌گیرد و به تبع منظور از رابطه سببیت، رابطه‌ای است که عرفاً می‌توان بین فعل زیان‌بار و ضرر برقرار کرد.<sup>۲</sup> به موجب ماده ۴۹۲ ق.م.ا، «جنایت در صورتی موجب قصاص یا دیه است که نتیجه حاصله مستند به رفتار مرتکب باشد، اعم از آنکه به نحو مباشرت یا به تسبیب یا به اجتماع آنها انجام

۱. السان، مصطفی، نظریه مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی، پژوهش حقوق و سیاست، ۱۳۸۷، شماره ۲۴، ص ۹۶.

۲. هاشمی شاهرودی، سید محمود، با همکاری جمعی از پژوهشگران، موسوعه الفقه الاسلامی، جلد ۹، قم: مؤسسه دائرة المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت، چاپ اول، ۱۴۲۳ ق، ص ۲۵.



شود». دور بودن زمان میان رفتار ارتكابی و قتل یا دیگر آسیب‌ها، آنچنان‌که ماده ۴۹۳ ق.م.ا بیان می‌دارد، مؤثر نیست و در هر حال وجود رابطه باید احراز شود. عمد یا غیرعمدی بودن رفتار نیز با عنایت به ماده ۵۲۹ ق.م.ا اهمیت ندارد و در تمام جنایات ناشی از تقصیر نیز سببیت باید اثبات شود. در حقوق مسئولیت مدنی هم در لزوم احراز رابطه سببیت بین فعل زیان‌بار و زیان وارد شده به عنوان یکی از ارکان مسئولیت مدنی تردیدی وجود ندارد.<sup>۱</sup> به‌خصوص از مواد ۳۳۳ و ۳۳۵ ق.م.ا ماده ۱ ق.م.م و مواد ۵۱۹ و ۵۲۰ ق.آ.د.م ضرورت وجود این رابطه به وضوح استنباط می‌شود و افزون بر آنها، برخی از نویسندگان به مواد ۴۹۲ و ۵۲۸ ق.م.ا. نیز استناد کرده‌اند.

البته رابطه سببیت در مسئولیت مدنی با مسئولیت کیفری دارای برخی تفاوت‌هاست. «برخلاف مسئولیت کیفری که تحقق آن اصولاً بدون قصد مجرمانه و وجود جرم قانونی متصور نیست، در مسئولیت مدنی گاه تقصیر، شرط مسئولیت است و گاه بدون تقصیر هم مسئولیت به وجود می‌آید و لزومی ندارد قصد اتلاف وجود داشته باشد؛ همان‌طور که به احصای موارد مسئولیت از ناحیه قانون‌گذار نیازی نیست».<sup>۲</sup> در همین راستا بیان شده است: در قانون مدنی ایران مبنای مسئولیت مدنی صرفاً انتساب اضرار به فاعل فعل ضرری است، خواه عمد یا بی‌احتیاطی و غفلت سرزده باشد یا خیر.<sup>۳</sup>

بدین ترتیب، در خصوص مسئولیت دولت در برابر خسارات حاصله از بیماری کرونا، اثبات رابطه سببیت بین رفتار وی با این خسارات ضروری است؛ هرچند در خصوص مسئولیت کیفری و دیه احراز تقصیر ضرورت دارد. در اینجا دو دسته از رفتار دولت قابل بررسی خواهد بود: دسته نخست رفتارهایی است که به شکل ترک فعل رخ داده و همراه با تقصیر بوده است (در صورت اثبات)، مانند ترک اعلام به موقع ورود بیماری در کشور، عدم اعمال سریع محدودیت‌های ضروری در مناطق آلوده و ... . قانون مدنی در خصوص ترک فعل در ماده ۹۵۲ خود بیان می‌دارد: «تفریط عبارت است از ترک عملی که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر

۱. صفایی، سید حسین و حبیب‌الله رحیمی، *مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)*، تهران: سمت، چاپ پنجم، ۱۳۹۳ ص ۱۹۴.

۲. حاجی نوری، غلامرضا، *مطالعه تطبیقی رهیافت‌های سببیت در مسئولیت مدنی*، نشریه فقه و حقوق اسلامی، ۱۳۸۹، شماره ۱، ص ۶۵.

۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، *ترمیم‌ولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۲.

لازم است». بنابراین هرگاه عرف عملی را برای حفظ مال غیر لازم و ضروری بدانند، ترک آن عمل تقصیر به شمار می‌رود، خواه مقصر طرف قرارداد باشد یا نه (مستفاد از ماده ۱۶۸، ۲۲۰، ۲۲۵، ۳۳۴، ۴۸۶ و ... ق م). البته وجود این عرف باید محرز و مسلم باشد.<sup>۱</sup> همچنین ماده ۲۹۵ قانون مجازات اسلامی در تشریح مسئولیت ناشی از ترک فعل یا به عبارت دیگر مسئولیت ناشی از فعل زیان‌بار بیان داشته است: «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، شبه عمدی، یا خطای محض است». بنابراین در خصوص این دسته از رفتارها، به علت تکلیف دولت به حفظ بهداشت و سلامت عمومی و ترک آن و نیز قابلیت پیش‌بینی ورود و شیوع بیماری در کشور، تفریط محقق شده، منجر به مسئولیت خواهد شد. دسته دوم رفتارهایی است که به شکل فعل بوده و دولت چاره‌ای جز انجام آنها نداشته است؛ مانند ایجاد محدودیت‌های اضطراری، تعطیل کردن برخی صنوف، مشاغل و شرکت‌ها. این افعال با هدف جلوگیری از شیوع بیماری و حفظ جان و سلامت مردم انجام گرفته است. لازم به ذکر است، با عنایت به اینکه دولت مجوز محدودیت‌های صددرصدی در قرنطینه کامل را صادر نکرد، لذا این اقدامات حداقل تدابیر لازم محسوب می‌شود و نمی‌توان به افراط دولت و تقصیر وی در ارتکاب آنها نظر داد. بدیهی است، این اقدامات نیز باعث ایراد خسارات مالی به عده زیادی از اشخاص حقیقی و حقوقی شده است. با این حال، پرسش آن است که آیا در خصوص این خسارات می‌توان به مسئولیت دولت نظر داد؟

یکی از مهم‌ترین موانع مسئولیت مدنی دولت در این خصوص قاعده احسان است. احسان در معنای حقوقی به معنای انجام دادن عمل نیک و پسندیده است و محسن به کسی گفته می‌شود که با دفع ضرر مالی یا معنوی از شخص یا جلب منفعت برای وی اقداماتی مصلحانه انجام دهد یا خدمتی به او بکند و چنانچه در نتیجه این عمل زبانی وارد آید، وی مسئولیتی نخواهد داشت.<sup>۲</sup>

۱. قاسم زاده، سید مرتضی، **مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل**، مجله حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تابستان ۱۳۷۸، ص ۴۳.

۲. محقق داماد، سید مصطفی، **قواعد فقه (بخش مدنی)**، جلد ۲، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۷۹، ص ۳۰۰.

ماده ۵۱۰ قانون مجازات اسلامی در این رابطه مقرر داشته است: «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». همچنین ماده ۵۰۹ قانون مذکور بیان می‌دارد: «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».

قاعده بعدی قاعده تقدیم اهم بر مهم در موارد تراحم است. مفاد این قاعده عبارت است از اینکه هرگاه دو امر فعلی دارای مطلوبیت، ولی در مقام عمل مزاحم همدیگر باشند و فقط یکی از آنها را بتوانیم انجام بدهیم، عملی را که از اهمیت بالاتری برخوردار است، مقدم می‌گردانیم.<sup>۱</sup> بدیهی است، پس از تحقق تراحم، مهم‌ترین اقدام تشخیص امر اهم خواهد بود. برخی برای تشخیص قانون اهم دو ضابطه ارائه کرده‌اند: الف) اولویت مقام شارع و مقنن که با توجه به اهمیت مقام شارع به ترتیب در مواد ۱۲ الی ۱۷ ق.م.ا به شرح: حدود قصاص، دیات، تعزیرات، مجازات‌های بازدارنده؛ ب) اولویت ارزش‌های مورد احترام که با استناد به ارزش‌های مورد احترام با توجه به نوع و میزان کیفر مربوط به نقض آنها که بر حسب اهمیت کیفر، قتل - حبس - شلاق - جزای نقدی و غیره است.<sup>۲</sup>

موضوع اجرای قانون اهم در قوانین قابل ردیابی است. در این خصوص، ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ را می‌توان ذکر کرد. طبق این ماده، ارتکاب رفتاری که طبق قانون جرم محسوب می‌شود، در صورتی که ارتکاب رفتار برای اجرای قانون اهم لازم باشد، مجازات نخواهد داشت.

لازم به ذکر است، موضوع انتقای مسئولیت مدنی در اجرای قانون اهم مورد وفاق همه نیست. برخی بر این عقیده‌اند که نه تنها وصف مجرمانه منتفی می‌شود، بلکه به علت وجود اجازه قانون‌گذار، مطالبه خسارت نیز غیرموجه و غیرمنطقی است.<sup>۳</sup> به نظر برخی دیگر، «اساساً در

۱. روضه سرا، علی محمد و سید علی حسین نژاد کریمی، تبیین قاعده «اهم و مهم» و جایگاه آن در فقه و قانون مجازات اسلامی، نشریه مطالعات علوم سیاسی فقه حقوق و فقه، بهار ۱۳۹۶، ص ۱۳۹.

۲. گلدوزیان، ایرج، بایسته های حقوق جزای عمومی، تهران: میزان، ۱۳۷۸، صص ۱۳۹ و ۱۴۰.

۳. محسنی، مرتضی، حقوق جزای عمومی، جلد ۲، ۱۳۷۶ تهران: گنج دانش، ص ۱۸۰.

مسئولیت مدنی لازم نیست فعل زیان بار قبیح نیز داشته باشد، بلکه بنابر اینکه ضرر غیرمتدارک در شرع وجود ندارد، جبران پیامدهای زیان بار حاصل از دفع افسد به فاسد ضروری است.<sup>۱</sup> بنابراین، در خصوص افعال محدودکننده دولت که منجر به زیان اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی شده است، با عنایت به اینکه این افعال بر مبنای قاعده احسان انجام گرفته و هدف از آنها حفظ و نجات امر اهم، یعنی سلامت و جان افراد، بوده است، لذا مسئول شمردن دولت منطبق بر اصول نخواهد بود. البته در این موارد شاید بتوان از باب مسئولیت بیت‌المال وارد شد و خسارات وارده را جبران نمود. جبران خسارت از بیت‌المال مصادیق متعددی در قوانین دارد. یکی از آن مصادیق که نسبت به خسارات جانی و مادی اطلاق دارد، ماده ۱۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ است که وفق آن، «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».

۱. حاجی ده آبادی، محمدعلی، قاعده دفع افسد به فاسد و دلالت های حقوقی - جرم‌شناختی آن، مجله فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۸، ص ۲۸.

### نتیجه‌گیری

بیماری ناشی از ویروس کرونا یا «کووید-۱۹» اگرچه وضعیت اضطراری آفرید و خسارات مادی، معنوی و جانی همراه داشت، این موضوع نباید باعث آشفتگی کشوری شود که از اصول و قوانین مختلفی برخوردار است. اساسی‌ترین محک عملکرد یک دولت در همین وضعیت‌های اضطراری خواهد بود. در این وضعیت‌هاست که می‌توان به رصد عملکرد دولت‌ها نشست و میزان آمادگی آنها را سنجید.

این عملکرد هنگامی صحیح خواهد بود که به موقع و در چهارچوب قوانین و مقررات حاکم بر کشور انجام گیرد. در موضوع بیماری کرونا، درحالی‌که چهارچوب‌های قانونی مشخص و خاصی در اصول قانون اساسی و مقررات عادی برای این اوضاع پیش‌بینی شده بود، دولت به سمت دیگری رفته و با مداخله شورای عالی امنیت ملی، سازمان مدیریت بحران و قانون مربوطه را که وقت و هزینه بسیاری صرف آنها شده بود، به کناری وانهاد. به عبارت دیگر، دولت می‌توانست از نظر ماهوی، از ظرفیت‌های اصل ۷۹ قانون اساسی که مجوز ایجاد محدودیت‌ها در وضعیت‌های اضطراری را صادر نموده است، استفاده کرده و از نظر شکلی، به قانون مدیریت بحران، که سازوکار مفصلی ایجاد کرده است، متوسل شود.

عملکرد دولت نه فقط از نظر شکل و قالب قابل بحث است، از نظر ماهیت نیز با قصور در برخی تکالیف، در معرض انتقاداتی قرار دارد. انتقاداتی که موضوع اعلام به‌موقع ورود ویروس در کشور و اجرای محدودیت‌های ضروری را آماج خود ساخت. این موضوع منجر به ورود آسیب‌های زیادی به پیکره اقتصاد کشور و نیز امنیت جانی مردم گردید. این آسیب‌ها و خسارات به علت افعال و ترک افعال دولت محقق شده‌اند. 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، موجب مسئولیت خواهد بود. به عبارت دیگر، برخی از اقدامات دولت را می‌توان با استناد به قواعدی نظیر قاعده احسان و اجرای قانون اهم توجیه نمود و ایشان را از کمند مسئولیت رهاوند، اما هیچ توجیحی برای برخی قصورها نیست. در این موارد، دولت به عنوان حافظ اصلی امنیت جانی و مالی مردم

باید پاسخگوی خسارات باشد و مسئولیت خود را بپذیرد. این پاسخگویی نه تنها ریشه در اصول شرعی نظیر وجوب حفظ نفوس، احترام به جان انسان‌ها، لاضرر و غیره دارد، مبتنی بر قوانین مدنی و کیفری است. خداوند تعرض به خون و مال و آبروی مسلمانان را حرام کرده است و لذا هرگونه فعالیت و اقدام فردی یا گروهی که به این سرمایه‌ها صدمه و خسارت وارد سازد، شرعاً محکوم و مردود و موجب ضمان و مسئولیت نیز است.

## فهرست منابع

### الف) منابع فارسی

#### کتاب

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۲.
۲. حمیدیان، حسن، *نظارت بر قانون گذاری در ایران و آمریکا*، تهران: دادگستر، ۱۳۸۹.
۳. صفایی، سید حسین و حبیب الله رحیمی، *مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)*، تهران: نشر سمت، چاپ پنجم، ۱۳۹۳.
۴. طباطبایی موتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران: سمت، ۱۳۸۵.
۵. قاسم زاده، سید مرتضی، *مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل*، تابستان ۱۳۷۸.
۶. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، *بایسته های حقوق اساسی*، جلد ۳۰، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷.
۷. کاتوزیان، ناصر، *حقوق مدنی: الزام های خارج از قرارداد: ضمان قهری*، تهران: چاپ دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۸. گلدوزیان، ایرج، *بایسته های حقوق جزای عمومی*، تهران: نشر میزان، ۱۳۷۸.
۹. محسنی، مرتضی، *حقوق جزای عمومی*، تهران: گنج دانش، جلد ۲، ۱۳۷۶.
۱۰. محقق داماد، سید مصطفی، *قواعد فقه (بخش مدنی)*، جلد ۲، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۷۹.
۱۱. معزی ملایری، شیخ اسماعیل، *جامع احادیث الشیعه فی احکام تشریعه*، قم: نشر مهر، چاپ اول، ۱۳۷۳.
۱۲. موسوی بجنوردی، سید محمد بن حسن، *قواعد فقهیه*، جلد ۱، تهران: عروج، چاپ سوم، ۱۴۰۱ ق.

۱۳. نهرینی، فریدون، **دستور موقت در حقوق ایران و پژوهشی در حقوق تطبیقی**، تهران: گنج دانش، چاپ سوم، ۱۳۹۶.
۱۴. ورعی، جواد، **پژوهش‌هایی در مسائل حکومت اسلامی، مبانی و مستندات اساسی به روایت قانون‌گذار**، جلد ۱، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان، ۱۳۸۵.
۱۵. هاشمی، محمد، **حقوق بشر و آزادی‌های سیاسی**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۶. هاشمی شاهرودی، سیدمحمود، با همکاری جمعی از پژوهشگران، **موسوعه الفقه الاسلامی**، جلد ۹، قم: مؤسسه دائرة المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت، چاپ اول، ۱۴۲۳.
۱۷. همتی، پیمان، حسین اکبری و دیگران، **ترجمه مقررات بهداشتی بین‌المللی مصوب ۲۰۰۵**، ترجمه وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، ویرایش سوم، تهران: تندیس، ۱۳۹۶.

#### مقاله

۱۸. بادینی، حسن و حمیدرضا اقدس طینت، **خطرات معمول زندگی و نقش آن در قلمرو مسئولیت مدنی**، دو فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸.
۱۹. حاجی ده آبادی، محمدعلی، **قاعده دفع افسد به فاسد و دلالت‌های حقوقی - جرم‌شناختی آن**، مجله فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۸.
۲۰. حاجی نوری، غلامرضا، **مطالعه تطبیقی رهیافت‌های سببیت در مسئولیت مدنی**، نشریه فقه و حقوق اسلامی، ۱۳۸۹، شماره ۱.
۲۱. روضه سرا، علی محمد و سید علی حسین نژاد کریمی، **تبیین قاعده «اهم و مهم» و جایگاه آن در فقه و قانون مجازات اسلامی**، نشریه مطالعات علوم سیاسی فقه حقوق و فقه، بهار ۱۳۹۶.
۲۲. السان، مصطفی، **نظریه مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی**، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، ۱۳۸۷، شماره ۲۴.
۲۳. مقدسی، مهدی و احسان اکبری، **جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران**، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، ۱۳۹۶.



شماره ۴. نه‌رینی، فریدون و احمدی مریم، **دامنه مسئولیت مدنی مراجع دولتی و عمومی در جبران زیان ناشی از انتقال خون**، فصلنامه حقوق پزشکی، سال ۱۳۹۷، شماره ۴۴.

۲۴. واعظی، سید مجتبی، **معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران**، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، ۱۳۹۴، شماره ۲.

#### پایان نامه

۲۵. نظری، محمدرضا، «تضمین آزادی‌های عمومی در حالت فوق العاده (مورد مطالعه فرانسه و ایران)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۸.

#### منبع الکترونیک

۲۶. آقاباباییان، حمیدرضا، **مسئولیت‌های داخلی و بین‌المللی برای پیشگیری، درمان و جبران خسارت‌های ناشی از کرونا**، موجود در سایت به آدرس: <https://www.tabnak.ir>، آخرین بازدید تاریخ ۹۸/۱۲/۸.

۲۷. **جولان کرونا در خلأ انسجام مدیریتی و هم‌افزایی ظرفیت‌ها**، موجود در سایت به آدرس: <https://iqna.ir>، آخرین بازدید تاریخ ۹۸/۱۲/۲۴.

۲۸. زارعی، محمدحسین، **مسئولیت دولت‌ها در زمانه کرونا**، موجود در سایت به آدرس: <http://mashghenow.com>

۲۹. علینقی، امیرحسین، **شورای عالی امنیت ملی و اتخاذ تصمیم در تحدید حقوق مردم**، موجود در سایت به آدرس: <http://aalinaghi.blog.ir>، آخرین بازدید تاریخ ۱۳۹۹/۰۱/۱۲.

۳۰. صادقی، حمید، **نظام حقوقی بیماری‌های واگیر؛ نمونه کاوی کرونا**، موجود در سایت به آدرس: <http://cabinetoffice.ir>، آخرین بازدید تاریخ ۹۹/۱/۲۰.

۳۱. فلاح زاده، علی محمد، **تأملی بر امکان نظارت قضایی بر مصوبات ستاد ملی مبارزه با کرونا**، موجود در سایت: <https://www.atnanews.ir>، آخرین بازدید تاریخ ۹۹/۱/۲۱.

۳۲. قهوه چیان، حمید، چالش‌های حقوقی مبارزه دولت با کرونا، موجود در سایت به آدرس: <https://fararu.com>، آخرین بازدید ۹۹/۱/۱۷.

۳۳. سخنان رئیس‌جمهور در تاریخ ۹۸/۱۲/۲۱ موجود در سایت به آدرس: <http://cabinetoffice.ir> .

۳۵. مصاحبه ایرج ملکزاده معاون وزیر بهداشت مهمان این هفته برنامه «دست‌خط»، تاریخ ۹۸/۱۲/۲۳، موجود در سایت به آدرس: <https://ana.ir>.

۳۶. نژاد بهرام، زهرا، انتقاد از عملکرد ستاد کرونا، موجود در سایت به آدرس: <https://www.mehrnews.com>، آخرین بازدید ۱۳۹۹/۱/۱۹.