

## مسئولیت مدنی دولت ها در قبال خسارات ناشی از شیوع و انتقال ویروس کرونا

سحر بازرگانی<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه آزاد مشهد

نام نویسنده مسئول:

سحر بازرگانی

### چکیده

همه گیری شیوع ویروس کرونا ظهور دوره ی جدید با بحران چند وجهی از لحاظ حقوقی، اقتصادی و سیاسی برای جهانیان گردید. حقوقدانان جهان نیز شروع به مذاقه در عرصه داخلی و بین المللی نموده اند. یکی از اساسی ترین پرسشهای مطرح شده، مسئولیت مدنی دولت ها در مقابل خسارات به بار آمده ناشی از شیوع و انتقال ویروس می باشد. این تحقیق در صدد توجیح این مطلب است که با توجه به آنکه کلیه امکانات اقتصادی، پزشکی و اجتماعی در اختیار دولت ها قرار دارد، تعهد به نتیجه رفتار خویش از لحاظ پیش بینی و فراهم نمودن تمهیدات لازم جهت پیشگیری اساسی شیوع امراض واگیردار را دارد و در صورت قصور در انجام اقدامات مدیریتی و یا تخلف از قوانین مصوب مربوطه مسئول جبران خسارات ناشی از اقدامات صورت گرفته می باشند. علیرغم عدم تصریح و پیش بینی مسئولیت طی مستندات قانونی بین المللی و داخلی، از قوانین موجود میتوان وحدت ملاک لازم را اخذ نموده و با تطبیق چندین کنوانسیون از جمله پروتکل کارتاهینا در انتقال سازه وارهای زیستی، پیشنویس حقوقی اعمال منع نشده در خسارات فرامرزی و اساسنامه سازمان بهداشت جهانی، سعی بر آن شده تا عملکرد دولت ها را در پیشگیری و جبران خسارت در این بحران جهانگیر تشریح و تطبیق دهد. با تدقیق در قوانین منشا مسئولیت دولت در عرصه داخلی، آنچه حاصل آید عدم کارآمد بودن قوانین خاص در این زمینه و نبود نص قانونی مناسب با توجه به تکوین هدف واقعی از مسئولیت دولت ها می باشد. آنچه مطلوب حال است، آنچنان مسئولیت می باشد که دولت را مجاب به جلوگیری از بروز چنین بحرانی و النهایه پیشگیری از شیوع گسترده امراض واگیردار نماید. با توجه به عدم کارسازی نظریات منشا مسئولیت مدنی در عرصه داخلی، سعی بر تفسیر موسع قوانین موجود و پیشنهاد قانونگذاری بر اساس نظریه مسئولیت محض دولت ها که در عرصه بین المللی و کنوانسیون های محیط زیست واژه ای ناآشنا نیست، گردیده است.

**واژگان کلیدی:** مسئولیت مدنی، دولت، ویروس کرونا، جبران خسارت

## مقدمه

در ابتدای ماه دسامبر سال ۲۰۱۹ شروع ویروس کرونا (کوئید ۱۹) در شهر ووهان چین آغاز گردید. دولت چین پس از ۵۰ روز در ۲۰ ژانویه ۲۰۲۰ بطور رسمی وجود ویروس را اعلام نمود. در این مدت بدون هیچگونه اعمال موارد پیشگیرانه و منع رفت و آمد به این شهر و کشور، حتی پزشکی که سعی بر اطلاع‌رسانی داشته اند به جرم شایعه پراکنی مورد برخورد قضایی قرار گرفته اند. نهایتاً در ۳۰ ژانویه سازمان بهداشت جهانی وضعیت اضطراری بهداشت عمومی بین‌المللی اعلام نمود. در این بازه زمانی بسیاری از دولت‌ها از جمله ایران، زمان کافی جهت آماده نمودن مقدمات و تجهیزات پزشکی جهت پیشگیری و درمان بیماری را نداشته و از این اقدام غیر مترقبه آسیب‌های جدی و همه‌جانبه‌ای به دولت‌ها وارد آمد که البته دولت منشأ با توجه به آنکه خود را مسئول می‌دانست با اقداماتی از قبیل ارسال کمک‌های بهداشتی رایگان سعی بر جبران عملکرد خود در عدم اطلاع‌رسانی به موقع و آموزش عمومی نموده است.

بدون شک ویروس کرونا بزرگترین چالش جهانی قرن حاضرست که دارای جنبه‌های مخاطره‌آمیز مختلفی می‌باشد. علاوه بر غیرقابل پیش‌بینی بودن ویروس کرونا در افزایش آمار مرگ و میر انسانها، میتوان آن را دارای تبعات وسیعی در زمینه بیماری‌های روحی، مشکلات اقتصادی، بحران اجتماعی و سیاسی نیز دانست که موجب وارد نمودن فشارهای چند وجهی بر جوامع انسانی گردیده است. با توجه به آنکه تمامی جهان همزمان به این درد و تبعات آن مبتلا گردیده‌اند، لزوم یافتن یک مسئول بین‌المللی که نقطه آغاز این بحران جهانگیر بوده احساس می‌گردد. فشار مردم به دولت‌ها جهت انجام اعمال پیشگیرانه و درمانی و مقایسه عملکرد دولت بومی در فضای جهانی با تمهیدات دولت‌های دیگر از یک طرف و رهبران سیاسی که علیرغم سعی بر اجرای راهکارهای صحیح حاضر به راهیابی از نگرش‌های سیاسی خود نیز نبودند از طرف دیگر باعث بروز چالش‌های در جهان گردیده است. همچنین شایعات و اتهاماتی مبنی بر دست‌ساز بودن ویروس با اهداف سیاسی و اقتصادی و یا سهل‌انگاری، پنهان‌کاری یا عدم مراقبت‌های لازم توسط دولت‌ها موجب پیدایش مسائل حقوقی با موضوع مسئولیت مدنی دولت‌ها در شیوع و انتقال ویروس کرونا گردیده است. با توجه به آنکه اصولاً منشأ تصویب کنوانسیون‌های جهانی بخصوص در زمینه حمایت‌های محیط زیستی پس از وقوع حادثه‌ی موثر صورت گرفته است، در فضای بین‌المللی و داخلی کشورها خلاءهای قانونگذاری در این زمینه بجهت نوین بودن آن احساس می‌گردد. در این تحقیق سعی بر مطابقت وضعیت ویژه رخ داده با کنوانسیون‌های مصوب حاضر و قوانین داخلی با موضوع مسئولیت مدنی دولت‌ها گردیده است، تا حداکثر استفاده حقوقی از امکانات و قوانین موجود جهت اثبات زمینه‌ی مسئول دانستن دولت‌ها در چنین بحرانی را جامعه عمل بپوشاند.

در قوانین بین‌المللی با نقض یک تعهد بین‌المللی و انتساب آن به دولت متخلف و تفسیر موسع از نقض تعهد، بطور مثال شمول آن بر عناوینی چون نظارت و مدیریت دولت‌ها در انجام اقدامات پیشگیرانه، اطلاع‌رسانی به موقع در خصوص شیوع ویروس و ارائه آموزش به عموم، می‌توان دولت متخلف را مسئول قلمداد نمود و او را موظف به جبران خسارت از طرق ارائه شده در طرح بین‌المللی مسئولیت دولت‌ها دانست. در حقوق داخلی نیز با پذیرش نسخ قوانین نا کارآمد سنتی مسئولیت مدنی دولت و بر اساس قواعد فقهی و اصول کلی حاکم بر نظام مسئولیت و نظریه‌های نوین از قبیل نمایندگی دولت در تقسیم منافع مشترک، دولت را مسئول جبران خسارت و تعدیل ضرر و زیان وارده به مردم دانست. نهایتاً با تأکید بر هدف مسئول دانستن دولت و پذیرش مسئولیت محض در نظریات دکترین داخلی و بین‌المللی و لزوم جاری ساختن این نظریه در مقایسه با دیگر نظریات مبسوط در مسئولیت مدنی در عمل راهکاری کارساز از باب الزام دولت‌ها به اقدامات پیشگیرانه جهت جلوگیری از عهده گرفتن مسئولیت سنگین مدنی به دست می‌آید. چراکه در بحران‌های همچون شیوع و انتقال ویروس‌های واگیردار، تأثیرات عملیات پیشگیرانه دولت‌ها در مقایسه با اقدامات بعدی آنها از جمله نحوه مقابله، قرنطینه‌سازی، قوانین منع رفت و آمد، فراهم نمودن تمهیدات پزشکی آنچنان چشمگیر و اساسی می‌باشد که کلیه اقدامات بعدی در درجه دوم اهمیت مسئولیت دولت‌ها قرار می‌گیرد.

## ۱- بررسی مسئولیت مدنی دولت در عرصه بین المللی

مسئولیت بین المللی دولتها عبارت است از تکلیفی که به موجب حقوق بین الملل به یک دولت تحمیل می شود تا خسارات وارده به دولت دیگر را که ناشی از عمل یا خودداری از انجام تکلیف بوده جبران کند [۱].

تنها منبع قانونی مسئولیت مدنی دولت‌ها در فضا بین المللی معاهدات و کنوانسیون هایی است که بوسیله دولت‌ها به تصویب می‌رسد، واضح است حکومت‌ها منفعت خویش را بر رهایی از بار مسئولیت در مقابل مردم و کشورهای دیگر بدانند. در نتیجه خلاهای قانونگذاری بسیار جدی با توجه به عدم وجود مرجع قانونگذاری مستقلی به خصوص در پدیده های نوظهوری همچون شیوع و انتقال بیماری واگیردار کوئید ۱۹ وجود دارد. علیرغم فرار دولت‌ها از مسئولیت مدنی، با بررسی کنوانسیون و پروتکل های مصوب بنظر عمده ترین کنوانسیون هایی که در این حوزه به تصویب رسیده، کنوانسیون های مرتبط با محیط زیست می باشد. به طور مثال می توان به کنوانسیون های مسئولیت دولت‌ها برای جبران خسارات ناشی از آلودگی های نفتی و یا آلودگی های هسته‌ای اشاره نمود که چندین کنوانسیون و سند بین المللی در این زمینه به تصویب رسیده است. با توجه به نو بنیاد بودن بحران شیوع کرونا مطابقت ارتباط چندین کنوانسیون با وضعیت موجود خالی از اهمیت نمی باشد.

### ۱-۱- پروتکل های ایمنی زیستی کارتاهینا [۲]

کنوانسیون مسئولیت مدنی دولت ناشی از فناوری زیستی معروف به پروتکل ایمنی زیستی کارتاهینا می باشد و ۱۷۲ کشور از جمله ایران وچین بصورت رسمی به این پروتکل پیوسته اند. هدف این پروتکل حفظ سلامت انسان و محیط زیست از خطرات بالقوه محصولات زیست فناوری نوین است. موضوع پروتکل درباره ایمنی زیستی و به خصوص نقل و انتقال بین مرزی سازه واره های تغییر یافته زنده که حاصل بیوتکنولوژی جدید هستند و ممکن است اثرات زیان آوری بر حفظ و پایداری تنوع زیستی داشته باشند. ماده ۳ پروتکل کارتاهینا سازه واره زنده را هر ماهیت زیستی که قادر باشد ماده ژنتیکی خود را تکثیر یا انتقال دهد از قبیل موجودات سترون، ویروس ها، شبه ویروس ها و غیره تعریف مینماید.

### ۱-۱-۱- مسئولیت دولت های عضو

یکی از وظایفی که طی ماده ۱۵ و ۱۶ پروتکل بر عهده دولت‌ها گذاشته شده، ارزیابی خطرات سازه واره های زنده تغییر یافته بر پایه اطلاعات کسب شده از کشور انتقال دهنده و اعلام میزان خطر بر سلامت انسان بر پایه مدارک علمی می باشد. در ماده ۱۷ پروتکل تحت عنوان انتقالات بین مرزی پیش‌بینی نشده و اقدامات اضطراری، دولت‌ها را موظف دانسته، چنانچه تحت حوزه استحقاقی آنها اتفاقی بیافتد که منجر به انتقال بین مرزی پیش‌بینی نشده یک سازه واره زنده تغییر یافته شده باشد یا ممکن است اتفاق افتد و احتمال اثرات سوء قابل توجهی بر حفظ منابع طبیعی و استفاده پایداری از تنوع زیستی بگذارد یا برای سلامت انسان مضر باشد، اقدامات لازم را در جهت مطلع کردن دولت های مناطق اثرپذیر یا مناطقی که بالقوه در معرض خطر قرار دارند بنماید. همچنین دولت‌ها موظف بر نظارت جامع و اطمینان از آموزش و اطلاع رسانی عمومی به منظور دستیابی به اطلاعاتی در مورد موجودات زنده تغییر یافته که ممکن است وارد کشور شوند، گردیده‌اند. طی ماده ۲۵ پروتکل، هر دولت موظف گردیده اقدامات لازم جهت جلوگیری از انتقال بین مرزی سازه واره های تغییر یافته در شرایط مغایر با مواد پروتکل را انجام داده همچنین در مواقع مناسب جریمه‌ی برای چنین اقداماتی که توسط ارگان های متخلف تحت نظارت وی صورت میپذیرد، لحاظ دارد. در بند دوم همین ماده، کشوری که تحت تاثیر ویروس قرار گرفته و توسط کشور مبدا سازه واره های تغییر یافته مخالف قواعد پروتکل به آن وارد شده است می تواند از کشور مبدا جهت اعاده وضعیت خود به سابق مطالبه هزینه های مرتبط و خسارات بنماید. النهایه وفق ماده ۲۷ پروتکل که با موضوع مسئولیت مدنی دولت‌ها در جبران خسارت ناشی از نقض پروتکل و تعهد به رعایت قواعد آن مقرر شده است، اعضا در اولین گردهمایی، فرآیندی را در جهت اصلاح قوانین و روشهای بین‌المللی در زمینه تعهد و میزان خسارت ناشی از انتقالات بین مرزی سازه واره های زنده تغییر یافته اقتباس کرده و ظرف چهار سال در جهت تکمیل این فرآیند

اقدام مقتضی را به عمل آورند. آنچه از این ماده استنباط می شود چیزی بیش از مسئولیت مدنی که در قواعد عمومی آمده نمیباشد، لیکن با مذاقه در مجموع مواد پروتکل و تاکید فراوان بر نظارت دولت ها و بارکردن مسئولیت بر دولت هایی که از عهده نظارت بر ارگانهای خصوصی و دولتی خویش برنیامده و در نتیجه عدم نظارت ایشان ویروسی منتقل و یا شیوع پیدا کرده است، به نظر پروتکل در جهت تثبیت مسئولیت محض دولت ها بوده و دیگر نیازی به اثبات تقصیر دولت از باب مسئولیت ندانسته است.

#### ۱-۲ مبنای مسئولیت دولت در پروتکل کار تاهینا

آنچه پروتکل کار تاهینا را از دیگر کنوانسیون های محیط زیست متفاوت می سازد، آنست که اصولا پروتکل های محیط زیست از قبیل مونترال و اجلاس بازل بر اساس وقایع پیش آمده و یقین علمی مورد تصویب قرار گرفته اند، لیکن پروتکل حاضر به عنوان یک معاهده نوین بین المللی و علیرغم عدم یقین علمی اقدام به تصویب اقدامات سختگیرانه مراقبتی و احتیاطی نموده است و علیرغم مخالفت و مقاومت کشورهای مدعی بیوتکنولوژی های مدرن اصل رویکرد احتیاط را در در مفاد کنوانسیون بکار برده است. در نتیجه قواعد کل پروتکل، تمایل و هدف از جاری ساختن اصل احتیاط، مسئول دانستن هر دولتی است که صرفا از رعایت احتیاط کافی جهت نظارت و آموزش نهادهای تحت لوای خود تخلف نموده است لذا به طریق اولی دولتی که اطلاعات کذب را ارائه می دهد و یا نسبت به افشا واقعیت امتناع می نماید، در نتیجه پنهانکاری و نقض تعهدات مسئول می باشد. دولت ها به بهانه عدم ارتکاب تقصیر و عدم ارتکاب فعل مثبت طبق پروتکل نمی توانند خود را از بار مسئولیت مبری سازند چرا که با توجه به تاکید چشمگیر پروتکل مبنی بر نظارت جامع دولت ها و اطمینان از آموزش و اطلاع رسانی عمومی همان عدم ارتکاب فعل مثبت توسط دولتها می تواند بعنوان نقض تعهدات فوق الذکر و به معنای عدم نظارت کافی دانست. در موقعیت موجود ادعای دولت ها مبنی بر عدم آگاهی و اطلاع از شیوع ویروس کرونا و واگیردار بودن مرض یا میزان کشنده بودن آن و نحوه انتقال برون مرزی آن، بر فرض صحت ادعا نمی تواند دولت های مبدا ویروس را از مسئولیت مبری سازد. لذا مسئولیت دولت برخلاف قوانین داخلی در خصوص مسئولیت مستلزم علم یا ظن قوی به بروز ضرر در نتیجه عملکرد آن نمی باشد، بلکه طبق کنوانسیون، دولتها می بایست احتمالات را نیز در بروز ضرر و شیوع امراض در نظر گرفته و حتی در مقابل احتمالات ضعیف نیز با توجه به مسئولیت سنگین پیش بینی شده، لازم است اقدامات جدی نظارتی و مدیریتی را اعمال نمایند.

بطور عام در تبیین مسئولیت مدنی دولت میبایست دو رویکرد را مورد نظر قرارداد، رویکرد سلبی یا منفی که مسئولیت دولت را بر اساس تقصیر شخص کارگزاران مشخص میکند. رویکرد ایجابی یا مثبت که مسئولیت دولت ارتباطی با تقصیر نداشته و تقصیر دولت بعنوان مفهومی مستقل شامل دو شرایط است، از جمله آنکه زیان وارده در نتیجه نقض تعهدات مستقیم دولت باشد و ارتباطی با تعهد کارمندان دولت نداشته باشد و یا در صورتیکه زیان وارده ناشی از نقض وسایل و ابزار ایفای تعهدات عمومی باشد. در فرض دوم تقصیر دولت و احراز آن از اهمیتی برخوردار نمیباشد و مسئولیت صرف اثبات رابطه سببیت محقق میگردد [۳]. البته باید توجه نمود که در عالم واقعیت نیز اثبات تقصیر دولتها در عرصه بین الملل امری غیرممکن است و در هر شرایطی دولتها راهی برای خلاصی از اثبات تقصیر خود، عدم اطلاع و یا ادعای غیرقابل پیش بینی بودن شیوع چنین امراضی را مطرح میسازند و با اثبات فورس ماژور امکان محکومیت کشورها به پرداخت خسارت ناشی از شیوع و انتقال ویروس غیر ممکن خواهد بود. در نتیجه با تفسیر موسع و با هدف مسئول شناختن دولت ها، صرف نقض قواعد عمومی کنوانسیون و یا عدم رعایت آن در موارد مشابه حتی بصورت سهوی و اشتباهی را میبایست مثبت مسئولیت دولت ها دانست، تا حدی که حتی اثبات قوای قهریه نیز آنها را از مسئولیت مدنی نرہاند.

#### ۱-۲ مسئولیت دولت بر اساس پیش نویس ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین المللی

در زمینه پیشگیری از آلودگی های فرامرزی منبع قانونی که می توان از آن جهت بررسی مسئولیت دولت در خسارات ناشی از انتقال و شیوع ویروس کرونا وحدت ملاک گرفت، پیش نویس پیشگیری و جبران خسارت ناشی از آلودگی های فرامرزی ست. آلودگی فرامرزی به آلودگی گفته می شود که منشأ آن یک کشور است که قادر به وارد نمودن خسارت در قلمرو کشور دیگری می گردد. آلودگی های فرامرزی ناشی از فعالیت های خطرناک در خصوص فعالیت هایی است که توسط حقوق بین المللی منع نشده اما امکان بروز خسارت فرامرزی در آنها نهفته

است [۴]. مواد پیش‌نویس با پذیرش عنصر خطر صرفاً مربوط به مواردی خواهد بود که در نتیجه فعالیت یک کشور باعث تهدید کشور دیگر گردد و این خطر احتمالی می‌بایست بدرستی توسط دولت مبدا اطلاع‌رسانی شود. دولت‌ها مستند به پیش‌نویس مذکور می‌بایست بدواً از بروز ضرر و زیان فرامرزی جلوگیری نمایند و اگر توانایی انجام چنین تعهدی را نداشته باشد، می‌بایست در جهت کاهش خطر اقدام لازم را انجام دهند [۵]. اقدامات دولت‌ها صرفاً با اعمال مراقبت‌های لازم و تعهد به وسیله بر اساس امکانات و توانایی‌های دولت ناظر است.

## ۱-۲-۱-۲-۱ طرق پیشگیری دولت‌ها

پیشنویس در خصوص اعمال غیر ممنوع بین‌المللی اصل را بر جواز و ممنوعیت را مستلزم ارائه دلیل دانسته است [۳]. بر اساس مقررات مذکور دولت‌ها می‌بایست صدور مجوز در مواردی که متضمن هر نوع فعالیت با خطر فرامرزی در سرزمین یا مکانهای تحت کنترل و صلاحیت ایشان می‌باشد را الزامی نمایند. دولت‌ها وفق ماده ۷ پیش‌نویس، موظف به ارزیابی خطرات محتمل فعالیت‌های خطرناک قبل از صدور مجوز فعالیت آنها می‌باشند. همچنین دولت‌ها موظف هستند در صورتیکه بر اساس ارزیابی خطر متوجه شوند امکان ورود ضرر و زیان وجود دارد، این خبر را به انضمام اطلاعات فنی به موقع به دولت‌های متاثر ابلاغ نمایند. طریقه‌ی دیگری که در ماده ۱۳ پیش‌نویس جهت اطلاع‌رسانی دولت‌ها پیش‌بینی شده است، تبادل اطلاعات در خصوص هر نوع فعالیت و خطرات آن و هرگونه ورود ضرر و زیان به عموم مردم است. طبق پیش‌نویس موضوع بحث، دولت‌ها می‌توانند از افشا بعضی اطلاعات که مرتبط به امنیت ملی یا اسرار تجاری یا مالکیت معنوی میباشد، امتناع نمایند و مسئولیتی از این باب متوجه دولت مربوطه نخواهد بود. علیرغم حق دولت به حفظ اسرار در ماده ۱۴ پیش‌نویس، دولت مبدا را موظف به رعایت حسن نیت و همکاری با دولت‌های متاثر دانسته است. تعهد دولت‌های مبدا به اطلاع‌رسانی به دولت‌های احتمالی متاثر در سریع‌ترین وقت ممکن در خصوص بروز یک وضعیت اضطراری از دیگر وظایف پیش‌بینی شده به حساب می‌آید.

## ۱-۲-۱-۲-۱ جبران خسارت

بر اساس پیش‌نویس موضوع بحث، در صورتیکه دولت متاثر بتواند نقض یک تعهد بین‌المللی را توسط دولت مبدا به اثبات برساند و عمل زیان‌بار منتسب به آن دولت باشد یا اثبات نماید عمل زیان‌بار توسط ارگان‌های خصوصی تحت نظارت دولت مبدا وارد شده است، باز هم دولت ناظر بر اساس اصل استفاده غیر زیان‌بار از سرزمین مسئول جبران خسارت وارده نهادهای زیرمجموعه خود می‌باشد. در نتیجه وفق پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌المللی سازمان ملل به محض نقض تعهد بین‌المللی دولتها که می‌تواند ناشی از عدم رعایت وظایف مسطور در پیش‌نویس مذکور از جمله عدم نظارت و پیشگیری یا اطلاع‌رسانی به موقع به کشورهای متاثر باشد، مسئولیت مدنی دولت تحقق یافته و می‌بایست نسبت به جبران خسارت وارده اقدام نماید. خسارت وارده با نقض یک تعهد بین‌المللی بر اساس قواعد حاکم بر مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها جبران می‌شود. مطابق حقوق بین‌الملل مسئولیت دولتها، خسارات باید به طور کامل جبران شود. بدین ترتیب تا آنجایی که ممکن است تمامی آثار ناشی از عمل غیرحقوقی را پاک کرده و دوباره وضعیتی را برقرار کند که با وجود تمام احتمالات می‌توانست در صورت عدم وقوع آن عمل غیرحقوقی وجود داشته باشد [۶]. بدین ترتیب کلیه ضررهای مادی و معنوی وارده جبران می‌گردد و دولت متخلف نمی‌تواند برای توجیه قصور در عدم رعایت اجرای تعهداتش به موجب این بخش به مقررات حقوق داخلی خویش استناد کند. همچنین جهت توصیف فعل متخلفانه خود نیز نمی‌تواند به قوانین داخلی مراجعه نماید، لذا دولت‌ها بر اساس طرح مسئولیت بین‌المللی موظف به جبران خسارت کامل از مسیر اعاده به وضع سابق در صورت امکان پذیر بودن از نظر مادی و نامناسب نبودن اعاده وضع می‌باشند [۴]. در غیر اینصورت یعنی تلف کامل یا عدم امکان اعاده بهرعلت، از طریق پرداخت غرامت مستند به ماده ۳۶ طرح مسئولیت بین‌المللی دولتها که مقرر داشته "دولت مسئول در نتیجه ارتکاب عمل نامشروع موظف است که با پرداخت غرامت خسارتی که بوسیله اعاده به وضع سابق جبران نمی‌شود را جبران نماید. غرامت باید کلیه خسارات قابل ارزیابی مالی از جمله عدم النفع را شامل شود".<sup>۱</sup> النهایه مستند به

<sup>۱</sup>ماده ۳۲ طرح مسئولیت مدنی دولت‌ها: کشور مسئول، نمی‌تواند بر مقررات قانون داخلی، به عنوان توجیهی برای قصور در مطابقت با تعهداتش طبق این بخش اتکا کند.

ماده ۳۷ طرح مذکور در صورتیکه دولت نتواند از دو طریق قبل جبران خسارت نماید می تواند با تائید نقض تعهد، معذرت خواهی و ابراز تاسف یا دیگر اشکال تاسف خود را اعلام نماید و خسارت طبق این قانون جبران شده محسوب میگردد [۷].

### ۳-۱ دیگر مستندات در عرصه بین المللی

کنوانسیون بین المللی رفع هر نوع تبعیض نژادی مصوب ۱۹۶۵ مجمع عمومی سازمان ملل، در بند ۴ ماده ۵ خود دولت ها را موظف به تضمین حقوق افراد بصورت مساوی و بدون تبعیض درخصوص حق استفاده از بهداشت عمومی و مراقبت های پزشکی و بیمه و خدمات اجتماعی دانسته است.

اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸ در ماده ۲۵ خود مقرر داشته است " هر انسانی سزاوار یک زندگی با استانداردهای قابل قبول برای تامین سلامتی و رفاه خود و خانواده اش از جمله تامین خوراک، پوشاک، مراقبت های پزشکی و خدمات اجتماعی ضروریست و همچنین حق دارد که در مواقع بیکاری، بیماری، نقص عضو، سالمندی و فقدان منبع تامین معاش، تحت هر شرایطی که از حدود اختیار وی خارج است از تامین اجتماعی بهره مند گردد.

میثاق بین المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۹۶۶ مجمع عمومی سازمان ملل متحد ۵۵ در بند دو ماده ۱۲ خود بیان داشته، تدابیری که کشورهای طرف این میثاق برای تامین استیفای کامل این حق اتخاذ خواهد کرد شامل اقدامات لازم برای تامین امور ذیل خواهد بود:

۱-تقلیل میزان مرده متولد شدن کودکان، مرگ و میر کودکان و رشد سالم آنان

۲- بهبود بهداشت محیط و بهداشت صنعتی از جمیع جهان [۸]

۳- پیشگیری و معالجه بیماریهای همه گیر، بومی، حرفه ای و سایر بیماریها همچنین پیکار علیه این بیماری ها

۴- ایجاد شرایط مناسب برای تامین مراجع پزشکی و کمک های پزشکی برای عموم در صورت ابتلا به بیماری

تعهدات دول در کنوانسیون های مذکور همگی تعهد به وسیله می باشد و می بایست سعی و اهتمام خود را مبنی بر برآورد نیازهای افراد زیرمجموعه خود بنمایند، لیکن برای پر کردن خلا قانونی مسئولیت دولتها بر اساس مسئولیت محض و پاسخگویی به نیاز جوامع در تقابل با شرایط بحرانی و مبارزه با وقایع جدید همانند شیوع و انتقال ویروس کرونا یا دیگر امراض واگیردار با قربانی میلیون نفری در سراسر دنیا کافی نخواهد بود.

### ۲- مسئولیت مدنی دولت در عرصه داخلی

حفظ سلامتی افراد یک جامعه از ارکان اولیه نظام حقوق بشر است که دولت ها در عرصه داخلی و بین المللی در چنین شرایط بحرانی دارای تکالیف و وظایفی از جمله ارائه خدمات بهداشتی، درمانی و حفظ سلامت اشخاص می باشند. وفق اصل ۲۹ قانون اساسی در برخورداری از تامین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، بی سرپرستی، از کارافتادگی، در راه ماندگی، حوادث و نیاز به خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یکایک افراد کشور تامین کند. در شرایط بحران کرونا کمترین وظیفه دولت فراهم نمودن درمان رایگان، تخت کافی چه در بخش اورژانس و چه مراقبت های ویژه و ارائه کلیه اقلام جهت پیشگیری از انتقال ویروس برای افراد جامعه می باشد.

### ۲-۱ قوانین مرتبط با مسئولیت دولت در انتقال و شیوع ویروس کرونا

ماده ۲ منشور حقوق شهروندی مصوب ۱۳۹۶، حق حیات و زندگی شایسته، ارتقای سلامت، بهداشت محیط و درمان مناسب، دسترسی به دارو، تجهیزات کالاها و خدمات پزشکی، درمانی و بهداشتی منطبق با معیارهای روز و استانداردهای ملی را حق همه شهروندان به صورت عام قرار داده است. همچنین ماده ۳ و ۴ قانون مذکور دارا بودن تسهیلات بهداشتی و درمان مناسب برای تامین سلامت جسمی، روانی و فردی، خانوادگی و اجتماعی را حق همه زنان و کودکان محسوب کرده است. که با توجه به حاکمیت دولت و نظارت بر اجرای صحیح قوانین موصوف، می توان نقض هر یک از موارد را موجب بروز مسئولیت مدنی دولت در قبال اشخاص جامعه بنماید.

درخصوص مسئولیت ارگانهای تحت نظارت دولت نیز می توان به قانون طرز جلوگیری از بیماری های آمیزشی و بیماری های واگیردار مصوب ۱۳۲۰ اشاره کرد. در ماده ۲۲ خود مسطور داشته، اشخاصی که مانع اجرای مقررات بهداشتی می شوند یا در اثر غفلت باعث انتشار یکی از بیماری های واگیردار می شوند به حبس یا جریمه نقدی محکوم می شوند. همچنین ماده ۱۲ قانون موصوف بهداشتی را موظف به بازجویی از بیمار مبتلا به بیماری واگیردار کرده و در صورت امتناع بیمار از درمان می بایست وی را ملزم به درمان نماید.

قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۸۲ [۹] پس از پیوستن ایران به پروتکل کارتاهینا با موضوع تدابیر، سیاستها، مقررات و روش هایی برای تضمین بهره برداری از فواید فناوری زیستی جدید و پیشگیری از آثار سوء احتمالی کاربرد این فناوری به تنوع زیستی، سلامت انسان، دام و گیاه و محیط زیست تصویب شده است. وظیفه نظارت بر اعمال صحیح قانون و جلوگیری از انتقال و انتشار ناخواسته موجود زنده تغییر شکل یافته را بر عهده شورای ملی ایمنی زیستی که متشکل از معاون اول رئیس جمهور، وزیر جهاد کشاورزی، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزیر علوم تحقیقات و یک عضو انجمن فناوری زیستی نهاده است. همچنین مسئولیت حفاظت از سلامت انسان و بررسی ارزیابی مخاطرات احتمالی موجودات زنده تغییر شکل یافته ای که به مصرف غذای انسان می رسد و مسئولیت شناسایی اتخاذ تدابیر لازم در مورد موجودات زنده ای که بطور مستقیم و غیر مستقیم برای انسان بیماری زا می باشد بر عهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است. که به نظر قانون مورد بحث در راستای پروتکل کارتاهینا مسئولیت نظارت، شناسایی، درمان و جلوگیری از شیوع بیماری های واگیردار و همچنین اطلاع رسانی و انجام مدیریت صحیح در وضعیت بحران را از وظایف وزارت بهداشت زیرمجموعه دولت قرار داده است که نقص یا سهل انگاری نهاد مربوطه در هر یک از وظایف اعلامی که می تواند مصادیق دیگر نیز داشته باشد موجب ایجاد مسئولیت و بار نمودن جبران خسارت بر افراد جامعه می شود.

از طرف دیگر می توان بیماری واگیردار در این وسعت را مصداق بحران دانست. ماده یک قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور بیان داشته، بحران شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکرد طبیعی و انسانی به جز موارد موضوعه در حوزه های امنیتی و اجتماعی به طور ناگهانی یا غیر قابل کنترل به وجود می آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می گردد و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق العاده دارد. ماده ۲ قانون نیز درخصوص مدیریت بحران در چهار مرحله پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی اعمال شده است که شامل اطلاع رسانی، هشدار، درمان و فوریت های پزشکی نیز می باشد. لیکن قانون مذکور حتی اشاره ای به مسئولیت مدنی دولت ها و ضمانت عدم اجرای صحیح و سوء مدیریت مدیران اشاره ننموده است. در نتیجه تضمینی وجود ندارد که در صورت تحقق بحران نهادهای مسئول مدیریت به ادعای کمبود بودجه و امکانات، از زیر بار مسئولیت شانه خالی نکند [۱۰]. البته قابل توجه ست مستند به ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و بند میم ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳ همگی به دولت مجوز داده اند که برای انجام اقدامات پیشگیرانه، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله... بیماری های همه گیر انسانی و دامی و حیات وحش ... درصدی از بودجه خود را اختصاص دهد. دولت نه از باب تقصیر و جبران عمل زیانبار خود بلکه از جهت دولت بودنش و ناشی از رابطه نمایندگی دولت به موجب تکلیف جبران ضررهای بلا جبران وارده به شهروندان خود را مسئول جبران ضرر و زیان وارده می داند. اینکه مسئولیت و وظیفه دولت را تحت چه نظریه ی از قبیل دولت متعارف یا دولت مسئول بپذیریم در عمل تفاوتی ندارد آنچه مفید فایده است، عملکرد صحیح دولت در فراهم نمودن امکانات و پیش بینی های لازم برای جلوگیری از شیوع بیماری های واگیردار و یا کنترل مرگ و میر با به حداقل رساندن عواقب شیوع ویروس می باشد. همچنین مسئول دانستن دولت در صورت ناتوانی در کنترل انتقال ویروس در مدت



زمان متعارف که منجر به ورود ضرر و زیان به وضعیت معیشت و اقتصادی شهروندان گردیده است. البته در بند او از سر فصل نخست مصوبه شماره ۴/۲۷/۱۵۸۱۴ الف ش مورخ ۸۵.۰۷.۰۵ وزارت کشور تصریح شده است، پرداخت خسارت به اشخاص حقیقی در اثر اغتشاشات و بحران ها از تکالیف دولت می باشد [۱۱].

## ۲-۲ قلمرو ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در خصوص مسئولیت دولت با یک مبنای سنتی و ناکارآمد در وضعیت های مختلف، مسئولیت را بر شانه های کارمند دولت قرار داده و صرفا در صورت نقص وسائل ادارات که فاقد تاثیر مورد توجهی در موضوع می باشد، مسئولیت دولت را پذیرفته است. ماده مذکور مانع بزرگتری در سر راه مسئولیت دولت نهاده و آنهم مبری نمودن دولت در مسئولیت ناشی از اعمال حاکمیتی است. در اندیشه های نوین با توجه به نیاز جوامع به جبران خسارات توسط دولت، سعی بر تعدیل ماده مذکور و تفسیر مضیق آن شده و با توجه به وسعت فعالیت های اقتصادی و بین المللی دولت ها، اصل مصونیت دولت ها با توجه به بروز خسارت ناشی از اعمال ایشان جای خود را به مسئولیت دولت ها داده و تکلیف دولت بر حق دولت مقدم گردیده است. در نتیجه مسئولیت دولت مبتنی بر تقصیر، این امر در عمل منجر به عدم جبران کامل خسارات بخصوص خسارات ناشی از اعمال غیرمقصرانه دولت میگردد و صرفا زمانیکه دولت در نقش کارفرما با تعدادی کارگر قرارداد کار دارد اگر از عمل مقصرانه کارگر خسارتی به بار آید مستند به ماده ۱۲ با فرض تقصیر نیازی به اثبات تقصیر دولت نخواهد بود [۱۱].

## ۲-۲-۱ تمیز خطای شخصی از خطای اداری

با مذاقه در نظرات حقوقدانان می توان به این نکته دست یافت که اگر کارمند دولت عملی را به منظور اجرای وظیفه و در راستای هدف و دستور اداره مربوطه انجام دهد و در این بین مرتکب خطای غیر عمدی گردد تقصیر او اداری و دولت مسئول جبران خسارات وارده بر اشخاص خواهد بود. در صورتیکه عمل زیانبار او در جهت اهداف شغلی نبوده و یا عمدی و ناشی از تقصیر شدید باشد خطا شخصی بوده و کارمند متخلف مسئول جبران خواهد بود [۱۲]. در نظر دیگری آمده خطای اداری نه خروج از صلاحیت و نه ارتکاب آگاهانه عمل زیانبار است، بلکه تنها عدم رعایت ضوابط فنی حاکم بر چگونگی انجام وظیفه است. بر اساس این تعریف چون خطای اداری بدون انگیزه سوئی در انجام صلاحیت های اداری صورت می پذیرد می توان در توصیف آن از اصطلاح اشتباه استفاده کرد. به عبارت دیگر خطای اداری در غالب موارد یک اشتباه است به این معنی که مقام عمومی در برآورد عملی که می بایست به آن اقدام یا از انجام آن امتناع می نموده دچار ارزیابی نادرست می شود [۱۳]. در نتیجه شرط مسئولیت دولت آن است که کارمند با وجود داشتن قصد انجام وظیفه و در راستای اهداف اداری مرتکب خطا گردد. در فرض موجود بدلیل فنی و تخصصی بودن موضوع، همچنین نوین بودن پدیده کرونا، در صورتیکه کارمندان واحدهای درمانی، پزشکی یا مدیریت بحران به جهت عدم وجود اطلاعات دقیق طی بخشنامه یا اطلاعیه از سمت دولت در خصوص نحوه شیوع یا پیشگیری، خطایی مرتکب گردیده اند که منجر به ابتلا تعداد زیادی از شهروندان شده باشد، از منظر حقوق منصفانه نخواهد بود که کارمند ذریبط را مسئول ورود خسارات مادی و معنوی یا افزایش مرگ و میر بدانیم. لذا مسئولیت دولت در این موضوع مسئولیتی مستقیم، نه به دلیل خطای کارمند بلکه به دلیل خطای دولت می باشد [۱۴].

## ۲-۲-۲ نقص وسائل ادارات

نقص وسایل ادارات به دو صورت کمی و کیفی می تواند جلوه گر شود. در فرض کمی، اداره مسئول وسائل مورد نیاز برای انجام وظیفه را در اختیار نداشته باشد یا وسائل از نظر کمی پاسخگو نیاز مردم نباشد. بطور مثال در دعوی بیماران هموفیلی دادگاه نظر بر آن داشته که وزارت بهداشت و سازمان انتقال خون به جهت عدم تجهیز به وسائل ویروس زدایی باعث ابتلای خواهان ها به ایدز و دیگر بیماری های عفونی بوده است [۱۵]. در فرض موجود نیز تقصیر دولت در نقص امکانات جهت ساخت ویروس کرونا، تجهیزات پزشکی کافی در بخش اورژانس و خدمات ویژه، همچنین عدم دسترسی به موقع اشخاص به تست های تشخیص بیماری کرونا و داروهای ضروری جهت مداوای



بیماری را می توان ذکر نمود که با جمع شرایط دیگر مصداق بارز تقصیر و مسئولیت دولت میباشد. در خصوص نقص کیفی نیز در صورتیکه دستگاه اداری وسایل مورد نیاز برای ارائه خدمات عمومی را دارد لیکن کیفیت وسائل به دلیل کهنگی و غیر استاندارد بودن موجب فقدان خدمات مطلوب گردد.

آنچه موجب قطعیت مسئولیت مدنی دولت در پدیده نوظهور بیماری واگیردار کرونا می گردد، نقص واضح و بی دفاع تجهیزات و امکانات ضروری و لازم پزشکی چه در مرحله ی پیشگیری از شیوع بیماری، تشخیص و امکانات قرنطینه پزشکی و چه در مرحله درمان رایگان بیماری و واکسینه کردن اشخاص می باشد که علیرغم کارآمد نبودن ماده ۱۱ مسئولیت مدنی در مسئول دانستن دولت، با همه نواقصش با توجه به احراز تقصیر و کوتاهی دولت باز هم می تواند دولت را مسئول جبران خسارات وارده دانست.

## ۲-۲-۳ اعمال حاکمیتی استثنای بر مسئولیت دولت

مقنن به اصل عدم مسئولیت دولت در ماده ۱۱ اکتفا ننموده و دولت را بر فرض اثبات تقصیر صرفا در اعمال تصدی گری مسئول می داند. لذا اقداماتی که در راستای قدرت عمومی و اعمال آن انجام می دهد، عمل حاکمیتی دانسته و دولت را مسئول جبران خسارات ناشی از آن نمی داند [۱۶]. در نتیجه تفسیر مضیق ماده مذکور نمی توان عملکرد دولت را در تصمیمات حاکمیتی از قبیل عدم قرنطینه به موقع شهرها یا قرنطینه پس از وضعیت قرمز، منع رفت و آمد بطور موقت یا در ساعات مشخص که مطمئنا موجب بروز خسارات کلان بر اقتصاد جامعه و مشاغل کوچک گردیده، تقصیر مفروض دانست و متعاقبا اشخاص را نمیتوان مستحق مطالبه جبران خسارات وارده نمود. حال در فرض آنکه عملکرد دولت در راستای اعمال حاکمیتی را صحیح بدانیم با پیدایش و پذیرش نظریه دولت متعارف یا دولت مسئول زیان دیدگان حق مطالبه جبران خسارت وارده را دارند، همچنین مستند به نظریه رفاه عمومی حتی در صورتیکه عمل صورت گرفته مفید برای اجتماع باشد و در اثنای آن زبانی به دیگری وارد آید و جبران آن بر اساس نظریه تقصیر میسر نباشد، دولت به نمایندگی از سوی جامعه خسارات وارده را جبران می نماید [۱۷]. حتی اگر نتوان دولت را بر اساس قاعده فقهی احسان و یا اصل ۲۹ قانون اساسی مستند به نظریه رفاه عمومی مسئول دانست، دولت با توجه به دریافت مالیات مستقیم و غیر مستقیم از اشخاص و رژیم بیمه مشترک بر جامعه بدون اثبات تقصیر موظف به جبران خسارات وارده می باشد [۱۸].

## ۲-۲-۴ نسخ ضمنی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی

با توجه به تصویب قوانینی موخر به قانون مسئولیت مدنی با پیش بینی مسئولیت برای دولت و یا اطلاق مسئولیت، به نظر ماده ۱۱ به طور کلی و یا حداقل بطور جزئی در بحث اعمال حاکمیتی نسخ گردیده است. جهت تایید نسخ ضمنی ماده مذکور میتوان از اصل ۴۰ قانون اساسی از مترقی ترین اصول حاکم بر نظام حقوقی نام برد. اصل مذکور بیان داشته "هیچ کس نمیتواند اعمال حق خویش را وسیله اضطراب به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد". قاعده لاضرر مبنای فقهی مسئولیت مدنی دولت، منشاء اصل ۴۰ قانون اساسی بر اجتناب از ضرر به استناد مستقلات عقلیه و مبانی عقلی تاکید دارد. با توجه به اطلاق قاعده فقهی و اصل قانون اساسی این امر به اعمال حاکمیتی دولت نیز تسری می یابد.

بر اساس قاعده اتلاف نیز که از قواعد اساسی در مسئولیت مدنی می باشد هر گاه کسی مال دیگری یا منافع مترتب بر آن را بدون اذن صاحبش تلف نماید در برابر صاحب آن ضامن و مسئول خواهد بود. قانون مجازات قدیم و جدید موخر بر تصویب قانون مسئولیت مدنی طی مواد ۴۷۳ و ۵۱۴ و ماده ۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصداق پذیرش مسئولیت مدنی دولت و دستگاه های اداری میباشد.

همچنین ماده ۷۸ قانون تجارت الکترونیک و ماده ۹۵ قانون کار میتوان موجد پذیرش مسئولیت مدنی دولت ها و نسخ ضمنی ماده ۱۱ دانست. با توجه به اینکه در این مقاله مجالی جهت تشریح همه مواد فوق الذکر نیست، مهمترین آنها اصل ۱۷۱ قانون اساسی و ماده ۱۳

قانون بکارگیری سلاح توسط مامورین نیروهای مسلح جهت اثبات موضوع تشریح می‌گردد. اصل ۱۷۱ قانون اساسی "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 این صورت خسارت به وسیله دولت جبران میشود و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد" به صراحت مسئولیت مدنی دولت در این ماده پذیرفته شده است، مقصود از دولت مفهوم عام آنست که در بردارنده قوای سه گانه است. هیچکس حق تعرض به مال و جان و شئون فردی و اجتماعی دیگری را ندارد و حاکمیت نیز از این اصل مستثنی نمی باشد، لذا واژه هیچکس اصل ۴۰ قانون اساسی اطلاق داشته و به دولت نیز قابل تسری می باشد [۱۹]. درخصوص ماده ۱۳ قانون بکارگیری سلاح توسط مامورین که از مصادیق بارز اعمال حاکمیتی دولت است، در زمانیکه مامورین دولت هیچ‌گونه تقصیری ننموده و تمام الزامات قانونی را رعایت کرده باشند و در نتیجه عمل آنها فردی بی دلیل آسیب ببیند دولت موظف به پرداخت خسارات وارده بر آن فرد خواهد بود. در نتیجه مصونیت دولت در حوزه مسئولیت مدنی فاقد وجهت قانونی است و در حمایت از حقوق شهروندی که در نتیجه عملکرد یک اداره عمومی زیان دیده است، ایجاب می نماید آسان ترین و مطمئن ترین راه جهت جبران خسارت را مسئول بدانیم.

### ۳- هدف از مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارات ناشی از شیوع بیماری واگیردار

آنچه حائز توجه است آنکه بر فرض نبود هیچ تخلف یا عمل منع شده ای، موجب نمی گردد تا زیان وارده به زیان دیده جبران نگردد. از طرفی عدم جبران و ترمیم زیان وارده با اصل دارشدن غیرعادلانه مغایرت دارد [۲۰] چرا که در اثر فعالیت خطرناک شخصی به فردی بی تقصیر ضرر وزیانی تحمیل شده است. در نتیجه تحمیل ضرر بهتر است به شخصی وارد آید که از نتیجه فعالیت خود سود برده است [۲۱]. امکان برآورد هزینه و خسارات وارده در اثر بیماری کرونا کاری بسیار دشوار است چرا که حجم تلفات، خسارات اقتصادی ناشی از تعطیلی تجارتخانه ها، توقف تولیدات و منع رفت و آمدها آنچنان وسیع می باشد که سالها زمان می برد تا خسارات وارده برآورد گردد. بنابراین شاید اولین هدف از مسئولیت دولت جبران خسارات باشد، لیکن این تنها هدف مسئولیت دولت نمی باشد. دولت با انجام ارائه خدمات پزشکی و تسهیل در امور درمان از جمله درمان رایگان بصورت غیرمستقیم اصل مسئولیت خود و تعهد به جبران را پذیرفته است. متعاقبا نهادها و ارگان های دولتی یا غیردولتی که تحت نظارت دولت در زمینه های پزشکی یا مدیریت بحران فعالیت دارند گاهها به صورت اجتنابناپذیر به جهت حجم بالای مبتلایان و شیوع ویروس از وظایف خود بطور مثال در زمینه قرنطینه، نظارت، پیشگیری، درمان و غیره کوتاهی می نمایند، دولت با مسئولیت مستقیم مسئول جبران خسارات وارده خواهد بود. از اهداف دیگر مسئولیت دولت می توان به اعاده وضعیت زیان دیده به حالت قبل از شیوع و انتقال ویروس اشاره نمود گرچه با توجه به آمار مرگ و میر و عدم توان دولت در کنترل شیوع بیماری چنین هدفی بسیار آرمانی و دور از دسترس به نظر می رسد، لیکن می تواند انگیزه ای برای دولت جهت اقدامات سختگیرانه تر در راستای پیشگیری بیماری و یا التیام مقطعی نسبت به وضعیت اقتصادی و معیشت مردم باشد.

بر اساس نظریه دولت مسئول، دولت می بایست مسئولیت مدنی خود را در تشدید آثار بیماری کرونا ناشی از بی مبالاتی، بی احتیاطی، کم کاری بپذیرد و بدون اخذ کمک مالی از مردم اقدام به جبران خسارات وارده شهروندان نموده، سپس به خاطیان و عوامل بروز خسارت که در تشدید بحران و شیوع ویروس دخیل بوده اند رجوع نماید. این اشخاص خاطی می توانند دول دیگر و یا نهادهای عمومی یا اشخاص حقیقی باشند. هدف اصلی از بار نمودن مسئولیت بر ذمه دولت ها با توجه به آنکه در عمل پرداخت خسارت و اعاده به وضع سابق امری دشوار است، الزام دولت ها به انجام اقدامات پیشگیرانه همراه با نظارت به نهادهای زیر مجموعه و مدیریت دقیق جهت خلاصی خود از عواقب سوء مدیریت و عدم نظارت ایشان است [۲۲]. در نتیجه بر اساس دکترین حقوق جبران خسارت می تواند با تحمیل هزینه های نقض تعهد بر دولت متخلف ان را از ارتکاب اعمال غیرقانونی دیگر در آینده برحذر سازد [۲۳].

### ۴- لزوم گزینش نظریه مسئولیت محض

با نگاه اجمالی به حقوق بین المللی در باب مسئولیت مدنی دولت ها اصولا با نقض تعهدات است که مسئولیت برای دولت متخلف ایجاد می شود. البته در اعمال منع نشده وفق کمیسیون حقوق بین الملل در آسیب فرامرزی ناشی از فعالیت های خطرناک، مبنای مسئولیت را

مسئولیت بدون تقصیر برای متصدیان فعالیت های خطرناک دانسته است. در بند ۲ اصل ۴ این اقدامات باید شامل تحمیل مسئولیت به متصدی یا در صورت اقتضا به دیگر اشخاص و واحدها شود. چنین مسئولیتی نباید مستلزم اثبات تقصیر یا هر شرط، محدودیت واستثنا به چنین مسئولیتی، هماهنگ با اصل ۳ پیش نویس باشد. با توجه به عدم امکان اثبات تقصیر در حوزه بین المللی به جهت تخصصی و فنی بودن فعالیت های علمی، پزشکی و پژوهشی و همچنین حق دولتها در حفظ اسرار علمی و پژوهشی خویش، کارسازتر است بار اثبات تقصیر بر عهده دولت ها متاثر نباشد، همچنانکه بسیاری از دولت ها در فعالیت های خطرناک مسئولیت محض را پذیرفته اند. به نظر در جایگاه دولت مبدا بصورت یکطرفه اقدام به فعالیت هایی از قبیل پژوهشی، علمی و پزشکی می نماید که دول متاثر از آن بی اطلاع هستند، می بایست مسئولیت محض بدون نیاز به اثبات تقصیر را گسترش داد.

با توجه به پیشرفت جوامع در عرصه های مختلف و پیچیدگی روابط انسانها نیاز به ابزارهای قوی تر جهت بازدارندگی اشخاص از ورود ضرر به یکدیگر احساس می گردد. یکی از مهمترین اهداف مسئولیت مدنی، خاصیت بازدارندگی آن است که موجب توفیق جلوگیری از بروز ضرر بر جبران خسارت است [۲۴]. این برتری در مسئولیت مدنی محض و تسهیل طرح دعوی مطالبه خسارت به استناد آن نظریه در مقایسه با اثبات تقصیر، منتج به رعایت بیشتر اصول مراقبتی جهت جلوگیری از ورود خسارت توسط عامل زیان می گردد.

اثر مسئولیت محض در بسیاری از کنوانسیون های بین المللی ملاحظه می شود که منصفانه ترین و کارساز ترین نظریه در بحث مسئولیت دولت ها به نظر می رسد. بطور مثال در کنوانسیون های تصویب شده در حوزه های محیط زیست در خصوص مسئولیت مدنی دولت برای آلودگی های نفتی، هسته ای و محصولات جدید ژنتیکی همگی مسئولیت بدون تقصیر را پذیرفته اند. کنوانسیون شورای اروپا در مورد مسئولیت مدنی ناشی از خسارات فعالیت های خطرناک محیط زیست مسئولیت محض را پذیرفته است [۲۵]. همچنین دکترین حقوقی نیز تمایل خود را بر پذیرش مسئولیت بدون اثبات تقصیر اعلام نموده اند که می توان به پیش نویس مسئولیت بدون تقصیر برای خسارت زیست محیطی که در سال ۱۹۹۷ توسط انستیتوی حقوق بین الملل با همکاری تعداد قابل توجهی از حقوقدانان عالی رتبه به تصویب رسیده اشاره نمود [۲۵].

وفق نظریه مسئولیت محض، صرف ایراد ضرر برای عامل آن ایجاد مسئولیت می کند و عامل فقط در صورت اثبات قوای قهری می تواند از مسئولیت مبری گردد. مسئولیت محض نه نیازمند اثبات تقصیر در عمل و نه در عامل است. دولت نمی تواند با توجه با اثبات این موضوع که عملکردش بر اساس شرایط متعارف بوده و تخطی نکرده از بار مسئولیت مدنی خلاصی یابد [۲۶]. با تدقیق در فقه و نظرات دکترین، آنچه مبنای مسئولیت مدنی در فقه است بر پایه نظریه مسئولیت محض می باشد. ((در حقوق اسلام میزان خسارت زیان دیده بیش از مکافات دادن عامل مورد توجه است قانونگذار هیچ ضرری را جبران نشده باقی نمی گذارد هر چند که عامل ورود آن مقصر نباشد ...)) [۲۱] در نتیجه صرف ورود ضرر به فردی، مسئولیت جبران خسارت را محرز می نماید در حقوق ایران نیز مصادیق فراوانی از پذیرش مسئولیت مدنی بر اساس نظریه مسئولیت محض وجود دارد که موید تمایل قانونگذاران پس از تصویب قانون مسئولیت مدنی بر تدوین و پذیرش مسئولیت مدنی بر مبنای نظریه مسئولیت محض است. از جمله می توان به قاعده اتلاف، مسئولیت پزشک در حالت عدم اخذ برائت، مسئولیت دارنده وسیله نقلیه، عرضه کنندگان کالا اشاره نمود .

## نتیجه گیری:

نارسایی و وجود خلاءهای قانونگذاری در جلوگیری و پیشگیری ناشی از شیوع بیماری های واگیردار موانع جدی را در راه جبران غرامات و خسارات وارده بر ممالک ایجاد نموده است. طرح مسئولیت دولتها در عمل با محدودیتهای جدی از جمله اثبات نقض تعهدات بین‌المللی و انتساب اعمال متخلفانه به دولت منشاء روبروست که با توجه به وضعیت و قدرت سیاسی اقتصادی کشورهای بزرگ امکان پذیر نمی باشد. از طرفی حقوق بین الملل به طور عام دولتها را موظف دانسته که حقوق خود را به نحوی اعمال نمایند که موجب زیان دیگران نشوند. این یک تعهد عرفی و شامل کلیه زیان ها اعم از مادی و معنوی می باشد. بررسی مبانی نظری مسئولیت به دفعات در تحقیقات متعدد صورت گرفته، آنچه نیاز امروز را برآورده می کند تحقیقات میدانی و براساس مصادیق تخلفات و نقض تعهد توسط دولت چه در راستای اعمال حاکمیتی و چه ناشی از سهل انگاری که منجر به ورود ضرر و زیان به بخش های مختلف در جوامع می باشد. با بررسی میدانی خسارات وارده بر جوامع، مشاغل و تجارت ها بر اساس اعمال حاکمیتی دولتها در مسیر اقدامات پیشگیرانه یا سهل انگاری، افشا اطلاعات کذب و پنهانکاری در راستای حفظ اندیشه های سیاسی ایشان، می توان راهکارهای عملی و مثمر ثمری درخصوص تدوین و پیش‌بینی مسئولیت محض جهت ترغیب دولتها در زمینه پیشگیری و جلوگیری از بروز چنین وقایعی تدبیر نمود. چرا که با توجه به عدم قابلیت پیش بینی و عدم امکان درمان مناسب با توجه به حداکثر ظرفیت بهداشتی و درمانی کشورها در وضعیت بحرانی همگیری، کارسازترین عمل جلوگیری از پیش آمد آن است.

براساس ماده ۶۳ اساسنامه سازمان بهداشت جهانی [۲۷] "هر یک از اعضا باید بی درنگ مهمترین قوانین، ضوابط، گزارش‌های رسمی و آمار مربوط به وضعیت بهداشت و سلامت اجتماعی را که در آن کشور منتشر شده به اطلاع سازمان برساند" و ماده ۶۴ اساسنامه "هر یک از کشورهای عضو باید گزارش های آماری و مرتبط با همه گیری بیماری ها را به روشی که توسط مجمع سازمان تعیین می شود ارائه کند". دولت چین و دول متخلف دیگر با نقض اساسنامه بهداشت جهانی و مقررات بین المللی راجع به بهداشت ۲۰۰۵ بخصوص قوانین مربوط به اعلام و هشدار به موقع و تاخیر در اطلاع‌رسانی پیرو مواد فوق الذکر اساسنامه، موجب شیوع گسترده در جهان گردیده است، لذا سازمان بهداشت جهانی درخصوص نقض مقررات اساسنامه مصوب، سازمان ملل متحد از نظر تهدید صلح و امنیت بین المللی، نهادهای جهانی حقوق بشر از حیث نقض موازین حقوق بشر و هر یک از دولت ها را از حیث نقض مقررات اساسنامه، میتوانند مدعی مطالبه خسارت وارده بر کشور خود باشند. از باب عملی شدن مسئولیت دولتها، شایسته است دولت ها در عرصه بین‌المللی از طریق دیوان بین‌المللی دادگستری به طرفیت دولت متخلف و ناقض تعهدات بین المللی اقامه دعوی نموده و خسارات وارده بر کشور بومی را مجموعاً از آن طریق مطالبه نمایند و متعاقباً با اخذ خسارات و غرامات، اقدام به پرداخت آن به بخش های آسیب دیده اقتصادی کلان و جزء جامعه خویش نمایند.

## مراجع

- [۱] بلوسیو بوسچک، ر.، ۱۳۷۶، فرهنگ حقوق بین الملل، ترجمه بهمن آقایی، کتابخانه گنج دانش، چاپ اول، تهران.
- [۲] Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity (Published the Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, Quebec, Canada ۲۰۰۰)
- [۳] داراب پور، م.، ۱۳۸۹، مسئولیت مدنی بین المللی دولت ها در پروتکل ایمنی زیستی کارتاژینا، پژوهشنامه حقوقی، دوره اول، شماره اول، صفحات ۵۸ و ۱۹۹.
- [۴] Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities with Commentaries, (۲۰۰۱).
- [۵] Commentaries to Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous/Activities (۲۰۰۱), P ۳۹۰-۳۹۱.
- [۶] Factory of Chorzow Merits, (۱۹۲۷), "Permanent Court of International Justice", Series A, NO ۱۷, P.C.I.J ۱۷.P۴۷
- [۷] Commentaries to Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, (۲۰۰۱), Adopted by International Law Commission ۲۰۰۱, P۲۶۲.
- [۸] قانون اجازه الحاق دولت ایران به میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۵۴۰۲۰۱۷
- [۹] قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی به پروتکل ایمنی زیستی مصوب ۱۳۸۲.
- [۱۰] السان، م.، ۱۳۹۹، مسئولیت مدنی دولت در قبال بیماری‌های واگیردار (بررسی موردی کوئید ۱۹)، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ویژه نامه حقوق کرونا، دوره ۲۳، تابستان ۱۳۹۹، صفحه ۲۱۹-۲۲۰.
- [۱۱] زرگوش، م.، ۱۳۸۹، مسئولیت مدنی دولت، قواعد عمومی، ساختار و ارکان، جلد اول، انتشارات میزان، چاپ اول، تهران، صفحه ۵۲ و ۱۷۵.
- [۱۲] طباطبایی مومنی، م.، ۱۳۸۷، حقوق اداری، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه، سمت، چاپ اول، صفحه ۴۰۱
- [۱۳] امیر ارجمند، ا.، زرگوش، م.، ۱۳۸۸، تقصیر در حقوق مسئولیت مدنی دولت مطالعه تطبیقی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹، صفحه ۱۱۴
- [۱۴] مجید، غمامی، م.، کاتوزیان، ن.، ۱۳۷۶، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، دادگستر، چاپ اول، تهران، صفحه ۴۰.
- [۱۵] سیفی، س. ج.، ۱۳۸۴، نگاهی نو به مسئولیت مدنی دولت در روبه قضایی، مجله پژوهش های حقوقی، شماره ۸، صفحه ۲۷۲.
- [۱۶] جعفری لنگرودی، م. ج.، ۱۳۸۸، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ ۲۱، تهران، ۱۳۸۸، صفحه ۴۷۱.
- [۱۷] رستمی، و.، بهادری جهرمی، ع.، ۱۳۸۸، مسئولیت مدنی دولت، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۲۹، بهار ۱۳۸۸، صفحه ۸۰.

[۱۸] ریاحی، ن، ۱۳۹۷، مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی دولت، پژوهشنامه حقوق اسلامی، دوره ۱۵، شماره ۵۸، پاییز ۹۷، صفحه ۱۹۱.

[۱۹] واعظی، س. م.، ۱۳۹۴، معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران، مطالعات حقوق، دوره هفتم، شماره ۲، تابستان ۹۴، صفحات ۲۰۷-۲۱۴.

[۲۰] Fayette, L. De La., (۲۰۰۲), The ILC and International Liability: A Commentary. International State Liability, Volume ۶, Issue ۳, ۱۷ December ۲۰۰۲.

[۲۱] کاتوزیان، ن، ۱۳۸۷، الزام های خارج از قرارداد، مسئولیت مدنی، قواعد عمومی، جلد اول، موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چاپ دوم، تهران، صفحات ۱۹۵ و ۱۶۵-۱۶۶.

[۲۲] Handi, G., (۲۰۰۹), Liability as an Obligation Established by a Primary Rule of International Law: Some Basic Reflection on International Law Commissions Work. Cambridge University Press. Volume ۱۶.

[۲۳] Kapelow L., Shavel S., (۱۹۹۶), "A Accuracy in the Assessment of Damages", Journal of law and Economic, Volume ۳۹, Number ۱.

[۲۴] دیلمی، ا.، سلیمی، ف.، ۱۳۹۵، مبانی مسئولیت مدنی ناشی از اعمال رویه های ضد رقابتی (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و اتحادیه اروپا)، مجله پژوهش های حقوق تطبیقی، دوره ۲۰، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۵، صفحه ۹۸.

[۲۵] عبدالهی، م.، ۱۳۹۰، رویکردهای نظام مسئولیت بین المللی در جبران خسارات ناشی از اعمال منع شده در حقوق بین الملل، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۱۴، شماره ۵۶، زمستان ۱۳۹۰، صفحات ۲۲۸ و ۲۳۰.

[۲۶] بالینی، ح.، شعبانی، ه.، رادپور، س.، ۱۳۹۱، مسئولیت محض، مبانی و مصادیق مجله مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۳، شماره ۱، بهار ۱۳۹۱.

[۲۷] محسن، عبدالهی، م.، ۱۳۹۰، رویکردهای نظام مسئولیت بین المللی در جبران خسارات ناشی از اعمال منع شده در حقوق بین الملل، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۱۴، شماره ۵۶، زمستان ۱۳۹۰، صفحات ۲۲۸ و ۲۳۰.