



The Doctrine of the Exceptionalism and its Role in Corona Pandemic Crisis Management According to the Constitution of the Islamic Republic of Iran

Javad Yahyazadeh

PhD Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Ali Farhadian*

Assistant Professor, Department of Management and Entrepreneurship, Faculty of Humanities, Kashan University, Kashan, Iran.

Zeinolabedin Khedmati.

PhD in International Relations, Faculty of Humanities, University of Gilan, Gilan, Iran.

Received: 01/12/2021

Accepted: 13/03/2022

Abstract:

Although today the claim that “we live in the age of rights” is viewed with skepticism and the need to maintain “public order” and prevent acts contrary to it is elevated, there is still a risk of relying on the doctrine of “exceptionalism” to justify “power” instead of “authority” on the one hand, and its inefficiency in the field of action, especially in the midst of human crises, including the “corona pandemic” and, consequently, the requirements of “crisis management” resulting from it, on the other hand, the importance of justifying the principle is considerable. This research employed a legal-managerial interdisciplinary approach and a library-study method. As well, the qualitative method of descriptive-normative was used. Accordingly, the main question in this article is what role did the doctrine of exceptionalism in the constitution of the Islamic Republic of Iran play in regulating and overcoming the superhuman crises, and in particular the Corona pandemic? The results of the article show that the supremacy of the doctrine of exceptionalism over the rule of law in the Constitution of the Islamic Republic of Iran, contrary to the comparative approach, not only has no effect on managing or reducing the harmful consequences of such crises, but also aggravates competencies. Hence, it is necessary to recognize and revise this issue.

Keywords: Exceptionalism, Crisis Management, Corona Pandemic, Constitution of the Islamic Republic of Iran.

Corresponding Author, Email: farhadian@kashanu.ac.ir

Original Article

DOI: 10.22034/jipas.2022.317837.1304

Print ISSN: 2676-6256

Online ISSN: 2676-606X

آموزه اضطراب‌گرایی و نقش آن در مدیریت بحران‌های کرونایی؛ با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

جواد یحیی‌زاده

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی (ره)، تهران، ایران.

علی فرهادیان*

استادیار گروه مدیریت و کارآفرینی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه کاشان، کاشان، ایران.

زین‌العابدین خدمتی

دکتری روابط بین‌الملل، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه گیلان، گیلان، ایران.

دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۱۰ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۲

چکیده: اگرچه امروزه، به این ادعا که «در عصر حق زندگی می‌کنیم» با دیده تردید نگریسته شده است و ضرورت حفظ «نظم عمومی» و پیشگیری از اقدامات مغایر با آن جایگاهی رفیع پیدا کرده است همچنان خطر تمسک به آموزه «اضطراب‌گرایی» به‌منظور توجیه «قدرت» به‌جای «اقتدار» از یک‌سو و نیز نارسایی و ناکارآمدی آن در عرصه عمل و به‌ویژه در بحبوحه بحران‌های بشری از جمله «همه‌گیری کرونا» و مآلاً بایسته‌های «مدیریت بحران» ناشی از آن از سوی دیگر، قابل ملاحظه بوده و از این‌رو، اهمیت توجیه اصل بودن اضطراب‌گرایی به‌جای ایده «حق چون برگ برنده» را دوچندان کرده است. رویکرد این پژوهش از نوع میان‌رشته‌ای حقوقی-مدیریتی، شیوه گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای و روش تجزیه و تحلیل داده‌ها از نوع کیفی و هنجاری است. بر این اساس، پرسش اصلی در این مقاله آن است که آموزه اضطراب‌گرایی حاکم بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چه نقشی در تنظیم و فائق آمدن بر آبربحران‌های بشر معاصر و به‌طور خاص همه‌گیری کرونا داشته است؟ نتایج مقاله نشان می‌دهد تفوق آموزه اضطراب‌گرایی بر حق مداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر خلاف رویکرد تطبیقی نه‌تنها تأثیری در مدیریت یا تقلیل نتایج زیان‌بار چنین بحران‌هایی نداشته، بلکه موجب تشدید آشفتگی در صلاحیت‌ها بوده است و بر این اساس، لزوم بازسناسی و بازنگری در آن را ناگزیر و ناگزیر می‌کند.

واژگان کلیدی: اضطراب‌گرایی، مدیریت بحران، همه‌گیری کرونا، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

* نویسنده مسئول: farhadian@kashanu.ac.ir

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/jipas.2022.317837.1304

شاپا چاپی: ۲۶۷۶-۲۵۶۶

شاپا الکترونیک: ۲۶۷۶-۶۰۶۶X



انجمن علمی
مدیریت دولتی ایران

مقدمه

«گفتمان حق» به‌ویژه در «عصر حق‌ها» آنچنان اهمیتی پیدا کرده است که تحدید یا تعطیل آن‌ها مستلزم اقامه دلایل موجه در نظام‌های حقوقی است. با این همه، ورود به حیات جمعی، امکان تزامم حق‌ها با یکدیگر و نیز با «نظم و مصلحت عمومی» را اجتناب‌ناپذیر کرده است. حتی اکنون ادعا می‌شود که «ما با «عادی‌سازی وضعیت اضطراری»^۱ مواجهیم و نه در «عصر حق»،^۲ آن‌گونه که عده‌ای تصور کرده‌اند، بلکه در «عصر ترور»^۳ زندگی می‌کنیم» (بالوی و بیات کیمتکی، ۱۳۹۶: ۱۸۳).^۴ از همین رو و مبتنی بر تجربیات بشر معاصر، به‌ویژه حادثه تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، اعمال محدودیت به‌منظور «زیست اجتماعی سامان‌مند» و قربانی کردن حق‌ها و آزادی‌های فردی به‌پای نظم، منفعت و حتی مصلحت عمومی^۵ رو به افزایش است. پرسش اما اینجاست که آیا صرف وجود چنین مفاهیمی، مقابله با نظریات استوار و مستحکم حق‌بنیاد هم- چون «حق چون برگ برنده»^۶ را توجیه‌پذیر می‌کند؟

بر اساس دیدگاه اخیر، «بهترین معنای حق این است که آن را «برگ برنده» یا «دلیل حاکم» در برابر توجیهات مبنایی تصمیمات سیاسی بگیریم که هدفی را برای کل جامعه بیان می‌کنند» (دورکین به‌نقل از راسخ، ۱۳۹۶: ۲۹۵). بر همین اساس، دورکین^۷ تصریح می‌کند «ممکن است ادعا شود که حکومت می‌تواند به‌درستی در موقعیت اضطراری یا برای جلوگیری از «ضرر بسیار بزرگ»^۸ یا برای حصول نفع عمده قطعی حق شخصی شهروندان را محدود کند، اما موقعیت اضطراری باید واقعی باشد همان‌طور که هولمز^۹ توضیح داده است باید یک «خطر آشکار

1. The Normalization of Emergency Condition

2. The Age of Right

3. The Age of Terror

4. See, also: Grayling, 2009: 17.

۵. به‌منظور آگاهی از تفاوت واژه‌های اخیر، نک: راسخ، محمد و بیات کیمتکی، مهناز (۱۳۹۶). مفهوم مصلحت عمومی، در حق و مصلحت، مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش (۲)، تهران: نشر نی، ۵۷۳ - ۵۵۵.

6. Rights as Trumps

7. Ronald Dworkin

8. Great damage to person or property of others

9. O. W. Holmes

10. A Clear and Substantial risk

و قطعی» وجود داشته باشد و این خطر باید بزرگ باشد» (دورکین به نقل از راسخ، ۱۳۹۸: ۲۲۹ و ۲۲۸). والدرون نیز خاطر نشان می‌کند که «ما بایستی اطمینان حاصل کنیم که امحاء آزادی، در-واقع به پیامد مقصود خواهد انجامید» (Waldron, 2003: 208). بنابراین، اصل بر «حق مداری» و «حق جویی» است و «اضطراب‌گرایی» می‌تواند و باید استثناء بر اصل تلقی شود.

از سوی دیگر، اهتمام به آموزه‌های «مدیریت بحران» _ به‌مثابه فنی ارزشمند در دانش مدیریت _ و اعمال آن در عرصه زندگی واقعی ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. آنچنان که «ظهور بحران در یک حوزه اگر با بی‌توجهی همراه شود، می‌تواند در سایر حوزه‌ها بحران را به‌دنبال داشته باشد» (دانشکده مدیریت بازرگانی دانشگاه هاروارد، ۱۳۸۸: ۹۵). «پیش‌بینی بحران و آمادگی در برابر آن، مهم‌ترین بخش مواجهه با بحران است. مهم این است که دانسته شود از کجا و چگونه بحران در راه است» (وردی‌نژاد و بهرامی رشتیانی، ۱۳۸۸: ۶۳). از این‌رو، تأمل در اصول و مفاد قانون اساسی هر کشور _ که مهم‌ترین سند الزام‌آور حقوقی _ سیاسی به‌شمار می‌رود _ و واکاوی رویکرد آن در وضعیت‌های بحرانی از اهمیت شایانی برخوردار است.

از سویی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز که بنابر مختصات و مقتضیات ویژه خود شکل و سامان پیدا کرده است در «مقدمه» و اصول مختلف از جمله اصول «دوم»، «چهارم»، «بیستم»، «بیست و چهارم»، «چهلیم» و به‌ویژه «هفتاد و نهم» و «یکصد و هفتاد و ششم» بر طبل «اضطراب‌گرایی» کوبیده و تا آن‌جا پیش رفته که «حق مداری» ذیل «اضطراب‌گرایی» امکان وجود و ظهور پیدا کرده است. از سوی دیگر، «حقوق» و مهم‌ترین عنصر آن؛ یعنی «قانون» می‌تواند و باید به‌مثابه یکی از اختراعات مهم بشری (در حوزه علوم انسانی) نگریسته شود و تا زمانی قابل ارج نهادن باشد که گرهی از مشکلات کور جوامع پیچیده کنونی را گشوده^۱ و به‌ویژه در حل‌وفصل و مدیریت بحران‌های جان‌سوزی هم‌چون «همه‌گیری کرونا» راهگشا باشد؛ همه‌گیری که البته محدودیت‌های گسترده‌ای در دو سال اخیر، بر شهروندان تحمیل کرده است؛ از محدودیت‌های تردد شبانه و ممنوعیت سفر تا تعطیلی مراکز تفریحی و تالارهای سینمایی و نمایش. به‌دیگر سخن، حتی اگر اساس یک نظام حقوقی به‌طریقی غریب و غیر متعارف بر مبنای «اضطراب‌گرایی» و نه «حق مداری» استوار شد چنین رویکردی باید بتواند تأثیر و کارآمدی خود را در عرصه عمل و فراتر از مباحث نظری و انتزاعی بر جوامع انسانی بنمایاند. «کووید-۱۹» و آبربحران‌هایی از این دست (که در آینده نیز دور از ذهن نمی‌توانند باشند) از منظر حقوق‌دان

^۱ نک: شاطریان، محمود و یحیی‌زاده، جواد (۱۴۰۰). هنر خودتنظیمی در حقوق عمومی؛ با تأملی در نظام تقنینی جمهوری اسلامی. پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال ۳، شماره ۶، ۱۳۹-۱۶۰.

مطلوب آنچنان نگرستی است که با اندیشه و سازوکارهای حقوقی، قابل مهار و تسلیم‌شدنی باشد و خللی در کارویژه حقوق، که همانا «تنظیم احسن روابط انسانی» است،^۱ وارد نیاورد. بر این اساس، پرسش‌های اصلی در مقاله پیش رو با رویکرد حقوقی _ مدیریتی،^۲ روش هنجاری و گردآوری اطلاعات از طریق کتابخانه‌ای آن است که نخست «حدود و ثغور اضطرارگرایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کدام است» و همچنین «آموزه مذکور تا چه حد توانسته یا اساساً می‌تواند بر بحران‌های بشری از جمله «همه‌گیری کرونا» مؤثر باشد؟» فرضیه مقاله آن است که «اضطرارگرایی» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل و مرجح بر «حق مداری» فرض شده است و همچنین به دلیل استثناء بودن «اضطرارگرایی» در «نظام مشروطه»^۳ و نیز ناکارآمد و نمایشی بودن آن در منظومه حقوق اساسی داخلی آموزه مذکور در مدیریت مطلوب یا تقلیل بحران‌های کرونایی کارساز نبوده و از این رو، بازنگری بنیادین در این باره حائز اهمیت فراوان است. گفتنی است اگرچه در باب آموزه «اضطرارگرایی»^۴ و نیز «تحلیل حقوقی بحران کرونا»^۵ پژوهش‌های درخوری انجام شده است، واکاوی آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تطبیق آن با بحران کرونا منطبق بر رویکرد مطمح نظر در این مقاله، به دست غفلت پژوهشگران واقع شده است که از این رو، مقاله پیش رو را واجد وصف نوآوری و تحلیل نظری موضوع در دست بحث و کاربست آن در عمل را شایسته و ضروری کرده

۱. ناصر کاتوزیان، هدف تمام قواعد حقوقی را تأمین آسایش و نظم عمومی و اجرای عدالت در نظر رگفته است (کاتوزیان، ۱۳۹۸، ص ۳۴).

۲. گفتنی است رویکرد مقاله حاضر از نوع میان‌رشته‌ای (Interdisciplinary Approach) است که آن را از اقسام مشابه آن هم‌چون چندرشته‌ای (Multi-Disciplinary) یا فرارشته‌ای (Trans-Disciplinary) متمایز و مجزا می‌کند. به منظور آگاهی از تفاوت‌های مذکور، نک: سیاری، سعیده و احد فرامرز قراملکی (۱۳۸۹). مطالعات میان‌رشته‌ای: مبانی و رهیافت‌ها، مجله فلسفه و کلام اسلامی، دوره ۴۳، ۲، ۷۴.

4. Constitutional System

۴. برای نمونه، نک: بالوی، مهدی و بیات کمیتکی، مهناز (۱۳۹۶). دولت حق بنیاد، دفتر اول، تحلیل معنا، تبیین مبنا، تهران: مجد، بیات کمیتکی، مهناز و بالوی، مهدی (۱۳۹۳). اندیشه اضطرارگرایی در مصاف با نظریه تعادل، پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۵، ۴۲، ۹-۴۲، مومنی راد، احمد، پتفت، آرین و ثابتی، مجتبی (۱۳۹۶). چرایی و دامنه اعمال سلب اجباری حق براساس نظریه اضطرار، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، ۱، ۲۲۶-۲۰۱ و همچنین: Greene, Alan (2018). Permanent States of Emergency and the Rule of Law: Constitutions in an Age of Crisis. Oxford: Hart Publishing.

۵ جلالی، علیرضا و ابوعطا، محمد (۱۳۹۹). وضعیت اضطراری و محدودیت حقوق بنیادین: بررسی اقدامات حکومت ایتالیا در مقابله با بیماری کووید ۱۹، پژوهش حقوق عمومی، ۲۲، ۶۷-۶۲-۴۱، مظفری، مصطفی و میرزایی مقدم، مرتضی (۱۳۹۹)، بررسی حقوقی نحوه عملکرد و مسئولیت دولت در جبران خسارات ناشی از بحران کووید-۱۹، تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه حقوق و کرونا، صص ۳۸۵-۴۱۰، نجارزاده هنجنی، مجید (۱۳۹۹). تحلیل حقوقی وضع محدودیت‌های ناشی از همه‌گیری کرونا در حقوق ایران؛ در جستجوی اداره صلاحیت‌دار، حقوق اداری، ۲۳، ۲۲۵-۲۴۵.

است.

تأملی بر مبانی نظری آموزه «اضطراب‌گرایی» و «مدیریت بحران»

تحلیل مفهومی و دلایل توجیهی «اضطراب‌گرایی»

برای پاسخ به پرسش‌های اصلی پژوهش پیش رو نخست باید به سؤالاتی فرعی پاسخ داد از- جمله اینکه اساساً مراد از «اضطراب‌گرایی»^۱ کدام است و همچنین مؤلفه‌ها و دلایل توجیهی آن چیست؟ در تأملی برای فهم دلایل توجیهی نظریه اضطراب به نظر می‌رسد که «هرچند وقوع حوادث یازده سپتامبر ۲۰۰۱، در گسترش ادعاهای مبتنی بر عادی‌شدن «وضعیت اضطرابی» در شرایط فعلی تأثیر به‌سزایی داشته است با وجود این، باید خاطر نشان کرد که از نظر برخی نویسندگان رواج ایده «اضطراب‌گرایی»، ریشه‌های اجتماعی و سیاسی عمیق‌تری از فروپاشی برج‌های دوقلوی مرکز تجارت جهانی نیویورک دارد» (بالوی و بیات‌کمیتکی، ۱۳۹۶: ۱۸۶). در- واقع، تأمین امنیت به‌مثابه عنصر ضروری در جریان‌سازی حیات اجتماعی موجب تردیدانگاری در مبانی ایده‌های «حق‌مدارانه» شده است.

به‌دیگر سخن، روابط درهم‌تنیده انسانی در جوامع کنونی و شکنندگی صلح مبتنی بر حقوق مدرن _ که البته وظیفه‌ای جز ایجاد نظم عمومی «موقت» ندارد _ ضرورت بازنگری در ایده‌های «حق‌مدارانه» هم‌چون «حق چون برگ برنده» را ایجاب کرده است. طبق دیدگاه لیبرالی، «باید حق‌ها را جدی گرفت و می‌گوییم بهتر است شمار بسیار زیادی از بزهکاران آزاد باشند تا آنکه یک انسان بی‌گناه مجازات شود. حکم اخلاق آن است که الگوی دوم را برای حکومت انتخاب کنیم» (دورکین، ۱۳۹۸: ۲۳۶). پرسش اما آن است که آیا منافع ناشی از ایده «اضطراب‌گرایی» _ که همانا نظم و امنیت برای شهروندان یک جامعه _ و تهدیدات مبتنی بر عدم اهتمام به آن _ هم‌چون بی‌نظمی و آشوب و نابسامانی _ به‌ویژه در عصر کنونی می‌تواند و باید دیدگاه ما را نسبت به حق‌ها و مبانی آن متحول کند؟ به نظر می‌رسد فواید نظم عمومی مبتنی بر کاربست «اضطراب‌گرایی» نباید ما را مفتون آن ساخته و خاطرات تلخ بشر پیشا^۲ و پسامدرن^۱ را از ذهن

1. Exceptionalism

۲. گفتنی است «اضطراب‌گرایی» یا «حالت اضطرابی»، از مباحث بنیادین در حقوق عمومی (Public Law) به حساب می‌آید. از همین‌رو، کارل اشمیت (Carl Schmitt) حاکم (Sovereign) را این‌گونه تعریف می‌کند: «هر آن‌کس که در حالت اضطرابی (State of Exception) تصمیم‌گیری می‌کند» (Agamben, 2005: 1).

۳. اشاره به دوران «تفتیش عقاید» (Inquisition)، نک: موحد، محمدعلی (۱۳۹۶)، در *هوای حق و عدالت، از حقوق طبیعی*

تا حقوق بشر، تهران: نشر کارنامه، ۱۳۶ و ۱۳۵.

آدمی بزدايد.

باری، «استثناگرایی» یا در معنای دقیق‌تر کلمه «اضطرارگرایی»^۲ عبارت است از شرایط غیر عادی که به‌وسیله و از رهگذار آن، دولت (در معنای عام کلمه) می‌تواند و در مواردی باید برای حفظ نظم، منفعت یا مصلحت عمومی قسمت یا تمام حق‌ها و آزادی‌های فردی یا گروهی را محدود یا حتی تعطیل کند. آکرمن^۳ نیز معتقد است «حالت اضطراری»^۴ حکومت را قادر می‌سازد تا از سازوکارهای غیر عادی در جدال مرگ و زندگی‌اش برای حیات بهره‌بردارد (Ackerman, 1037: 2004). در واقع بنا بر این نظریه «در شرایط اضطراری پدیدآمده در یک جامعه، دولت برای کنترل اوضاع و حفظ قوام جامعه و امنیت ملی مکلف است با اقدامات مقتضی و در صورت لزوم سلب حق‌ها یا آزادی‌های بعضی از افراد به‌طور موقت و در شرایط خاصی با بحران پدیدآمده مقابله کند تا منافع عمومی حفظ شوند و حق‌های جمعی ضایع نشوند» (مؤمنی‌راد، پتفت و ثابتی، ۱۳۹۶: ۲۰۳).

به‌نظر می‌رسد «شهرت اندیشه اضطرارگرایی محصول تغییر و تحولی اجتماعی است که به‌واسطه آن مشروعیت دولت‌های مدرن به‌نحو فزاینده‌ای به‌نقش آن‌ها به‌عنوان تضمین‌کنندگان امنیت و نیز سیاست‌های امنیتی آن‌ها وابسته شده است. این سیاست‌ها درصدد کاهش احساس ناامنی و ترس رایج در جامعه و نیز بهره‌برداری از این احساس است» (بیات کمیتکی و بالوی، ۱۳۹۳: ۱۶). تأمل در نسبت «نظریه اضطرار» با نظریه «محض حقوقی»^۵ کلسن،^۶ البته مجالی دیگر می‌طلبد.^۷

۱. اشاره به دوران حکمرانی به‌وسیله قانون (Rule of Law) هم‌چون هیتلر در آلمان نازی، برای آگاهی از تفاوت حکومت به وسیله قانون و حکومت مبتنی بر قانون، نک: مرکز مال‌میری، احمد (۱۳۹۴)، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۵۵.
۲. برای آگاهی بیشتر، نک: بالوی و بیات کمیتکی، ۱۳۹۵: ۱۸۳.

1. Ackerman
2. The State of Emergency
3. Hans Kelsen
4. The Pure Theory of Law
5. See, for example: Greene, Alan (2018). Permanent States of Emergency and the Rule of Law: Constitutions in an Age of Crisis. Oxford: Hart Publishing, p. 68.

نمود حقوقی «اضطراب‌گرایی» در نظام‌های حقوقی اروپایی^۱

اگرچه تأکید بر «اضطراب‌گرایی» (البته در مفاهیمی گوناگون هم‌چون نظم، منفعت و مصلحت عمومی که یکی از مصادیق آن‌ها «بهداشت عمومی» است) در نمودها و نظام‌های حقوقی حتی از نوع لیبرال پیش از حادثه تروریستی ۱۱ سپتامبر، نیز تعبیه شده بود پس از آن قوت گرفته است. در این‌جا، مختصر به نمونه‌هایی از تجلی آموزه مذکور در برخی نظام‌های حقوقی عضو اتحادیه اروپا و نسبت‌سنجی آن با بحران کرونا مبتنی بر سند اخیر «سرویس تحقیقات پارلمان اروپا»^۲ اشاره کرده^۳ و سپس مصادیق آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را بررسی می‌کنیم.

قانون اساسی بلژیک (۱۸۳۱)، هیچ مقرره‌ای را به‌موضوع «حالت اضطرابی» اختصاص نداده است. با این همه و در اصل «صد و پنجم» تحت سازوکار «قدرت خاص»^۴ به پارلمان بلژیک اجازه داده شده است تا امکان قانون‌گذاری را به دولت تفویض کند. از همین‌رو، در ۲۷ مارس ۲۰۲۰، دو قانون لازم‌الاجرا دولت بلژیک را قادر ساخت تا ابزارهای لازم برای کنترل شیوع «کووید-۱۹» را به‌کار بگیرد (Binder et al., 2020: 2).

قانون اساسی فرانسه (۱۹۵۸) نیز به سه شکل آموزه مذکور را شناسایی کرده است؛ «اختیارات استثنایی ریاست جمهوری»^۵، «حالت اشغال نظامی»^۶ و «حالت اضطرابی»^۷ (Binder et al., 2020: 2). طبق اصل شانزدهم قانون اساسی مذکور، در صورتی که نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی ملت فرانسه به‌گونه‌ای جدی و فوری تهدید شوند رئیس‌جمهور به‌عنوان صاحب قوه مجریه و قوه مقننه به‌تنهایی هدایت سیاسی ملت را بر عهده می‌گیرد. همچنین در صورت پیش‌آمدن وضعیت بحرانی دولت می‌تواند به‌مدت «دوازده روز» حکومت نظامی برقرار کند و سپس تمدید آن را از پارلمان بخواهد یا آماده‌باش عمومی اعلام کند. اعلان «حالت اضطرابی» نیز باید به‌موجب قانون باشد

۱. تأمل ولو اجمالی در موضوع فوق‌الذکر در پارادایم کشورهای اروپایی از این حیث حائز اهمیت است که تقابل مفهوم حقیقی و آزادی‌های فردی _ که به‌زعم گروهی زاینده و محصول اندیشه‌ورزی در همین دیار است _ و مفاهیم متضاد با آن هم‌چون نظم و منفعت عمومی را بهتر می‌نمایاند.

2. EPRS (European Parliamentary Research Service)

۳. به‌منظور آگاهی از مبانی حقوقی وضعیت اضطرابی در کشورهای اروپایی، نک: جلالی، علیرضا و ابوعطا، محمد (۱۳۹۹). وضعیت اضطرابی و محدودیت حقوق بنیادین: بررسی اقدامات حکومت ایتالیا در مقابله با بیماری کووید ۱۹، پژوهش حقوق عمومی، ۲۲، ۶۷، ۴۶.

4. Special Powers

5. Presidential Exceptional Powers

6. The State of Siege

7. The State of Emergency

(هریسی نژاد، ۱۳۹۵: ۱۹۰، ۱۹۴، ۲۰۸). به‌رغم امکان اعمال «حالت اضطراری» درباره بحران سلامت، پارلمان فرانسه در ۲۳ مارس ۲۰۲۰، در واکنش نسبت به همه‌گیری کرونا قانونی مبنی بر «اقدامات ضروری» تصویب کرد. بر این اساس، «اورژانس بهداشت عمومی» برای یک ماه اعمال شد و تمدید آن نیاز به قانون مصوب پارلمان پس از مشورت با کمیته علمی داشته است (Binder et al, 2020: 4).

تأمل در رویکرد آلمان درباره همه‌گیری کرونا نیز شایان توجه خواهد بود. البته بحث در باب نظام حقوق اساسی آلمان وابسته فهم این نکته است که یکی از ویژگی‌های حقوق اساسی آلمان تأکید مؤکد بر حقوق و آزادی‌های فردی است (هریسی نژاد، ۱۳۹۵: ۷۷). در نظر گرفتن رژیم حقوقی برای «شرایط اضطراری» در آلمان در سال ۱۹۶۸، به «قانون بنیادین»^۱ افزوده شد. اگرچه مواد «سی و پنج» و «نود و یک» قانون بنیادین صریحاً به موضوع «همه‌گیری» اشاره نکرده است منعی در کاربست آن برای «کووید-۱۹» وجود ندارد. البته سیاستمداران آلمانی ملهم و متأثر از تاریخ آلمان در استفاده از چنین ابزار قانونی درباره همه‌گیری فعلی کراهت داشته و آن را آخرین راهکار انگاشته‌اند. در واقع، ابزار اصلی قانونی که در دوره مبارزاتی کشور با بیماری «کووید-۱۹» استفاده شده است «قانون حمایت از عفونت»^۲ بوده است (Binder et al., 2020: 5).

بالآخره قانون اساسی ایتالیا (۱۹۴۸)، قواعدی برای «حالت اضطراری» یا انتقال قدرت ویژه به نهادی خاص در زمان‌های بحرانی اتخاذ نکرده است. با این حال، اصل «هفتاد و هشت» در حالت جنگ، اختصاص قدرت لازم برای دولت را مجاز شمرده است. ضمن آنکه اصول «یکصد و بیستم» و «هفتاد و هفتم» به‌نحوی از انحاء در شرایط غیر عادی قدرت ویژه را شناسایی کرده است (Binder et al., 2020: 7). براساس این قواعد، نظام حقوقی ایتالیا در «شرایط اضطراری» اجازه صدور قوانین از سوی دولت را می‌دهد در صورتی که در حالت عادی قانون‌گذاری منحصر به صلاحیت قوه مقننه است (جلالی و ابوعطا، ۱۳۹۹: ۴۹). باری، واکنش ایتالیایی نسبت به ویروس کرونا با استفاده برجسته از ابزارهای قانونی دولتی در شکل «حکم قانونی»^۳، «احکام نخست‌وزیر»^۴ و «احکام وزیران»^۵ نمایان شد (Binder et al., 2020: 7). دولت «وضعیت اضطراری» را برای مدت شش ماه اعلام کرد و مبلغ پنج میلیون یورو برای رویارویی ابتدایی با مشکلات برزیافته اختصاص داد. «ممنوعیت ورود و خروج از محدوده شهر

1. Basic Law
2. Infection Protection Act
3. Decree-Laws
4. Prime Ministerial Decrees
5. Ministerial Orders

آلوده شده غیر از موارد ضروری، تعلیق فعالیت‌های عمومی مانند مسابقات ورزشی، برنامه‌های فرهنگی، آیین‌های مذهبی، تعطیلی مدارس، دانشگاه‌ها، مراکز تفریحی، موزه‌ها، فعالیت‌های اقتصادی، مغازه‌ها (غیر از فروشگاه‌های کالاهای اساسی)، توقف آزمون‌ها و تعلیق روند استخدام کارکنان بخش عمومی، محدودیت فعالیت اداره‌ها (البته بدون ورود صدمه به خدمات عمومی) و اعمال قرنطینه برای افرادی که با مبتلایان در تماس بوده‌اند» (جلالی و ابوعطا، ۱۳۹۹: ۵۲ و ۵۱)، از جمله اقدامات برای مقابله با کرونا در ایتالیا بوده است.

باری، همان‌طور که ملاحظه شد در کشورهای «حق‌مدار»^۱ نیز ایده «اضطراب‌گرایی» حتی در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است و نیز _ آنچنان که درباره «همه‌گیری کرونا» بررسی شد _ در عرصه عمل استفاده شده است. با این همه، کاربرد آن محدود و مشروط به رعایت شرایطی خاص شده که ایده مذکور را از بدل شدن به ابزاری برای سوء استفاده و تجاوز به حق‌ها و آزادی‌های فردی از یک سو و بی‌نظمی و سرانجام «آشفته‌گی در صلاحیت‌ها» از سوی دیگر برهاند.^۲

تحلیل مفهومی و دلایل توجیهی «مدیریت بحران»

امروزه و در «عصر بحران»، «مدیریت بحران»^۳ و فهمیدن سازوکارهای آن از اهمیت شایانی برخوردار است؛ آنچه از طریق شهروندان و نیز از رهگذار دولت‌ها به ایمنی‌تر کردن جامعه و سرانجام ورود خسارات کمتر در پیش، حین و پس از بحران می‌انجامد. باری، مراد از بحران و مدیریت بحران کدام است و ارتباط آن با قوانین اساسی چیست؟

برخی بحران را عبارت از وضعیتی می‌دانند که در آن «فرایند دگرگونی در نظام به‌شکلی است که استواری و تعادل نظام به‌شدت و به‌شکلی نامطمئن به‌خطر می‌افتد و ضرورت اقدام هرچه سریع‌تر برای بازگرداندن آن یا برقراری نظم مجدد احساس می‌شود» (راپوپرت^۴ به نقل از تاجیک، ۱۳۷۹: ۶۴) به‌زعم برخی دیگر، بحران عبارت است از «مشکل پیش‌بینی نشده که به‌نحوی جدی موجب اختلال در کارکرد یک سازمان، بخش، ملت و ... می‌شود» (Laws & Prideaux, 2006: 6). برخی در تعریف بحران معتقد هستند «افراد وقتی در برابر اهداف مهم با مانع یا محظوری روبه‌رو شوند که نتوانند از روش‌های معمول حل مسئله استفاده کنند؛ در موقعیت بحران قرار می‌گیرند» (کاپلان^۵ به نقل از وردی‌نژاد و بهرامی رشتیانی، ۱۳۸۸: ۳۴ و ۳۵).

1. Liberal

۲. درنگ در قوانین سایر کشورها مجال دیگری می‌طلبد.

3. Crisis Management

4. Anatol Rapoport

1. Gerald Kaplan

بالأخره برخی بحران را به‌مثابه «لحظة تصمیم در شرایط نبود تصمیم» تعریف کرده و معتقد هستند «این تعریف به ما کمک می‌کند که از منظر مدیریتی (تصمیم‌سازی) به بحران نگریسته و به‌دور از مناقشات مفهومی و گونه‌شناختی هر بحران را به‌عنوان یک عرصه تصمیم و تدبیر (ترکیبی از تهدیدات و فرصت‌ها) مطالعه کنیم» (تاجیک، ۱۳۷۹: ۵۶ و ۶۶). براساس تعاریف فوق، به‌درستی می‌توان «همه‌گیری کرونا» را یک «بحران» و حتی «آبربحران» نامید.

از سوی دیگر، «مدیریت بحران» یک روش خاص مدیریتی است که از رهگذار آن یک تصمیم یا واکنش مهم در بازه زمانی بسیار محدود اخذ شده تا از آن طریق توانایی پیش‌بینی پیشابحرانی، امکان نجات در حین بحران و بالأخره توانایی ترمیم پسابحرانی افزایش پیدا کند (Cao et al., 2018: 223). درواقع «مدیریت بحران» راهکارهای مدیریتی است که همراه با برنامه‌ریزی پیشابحرانی اعمال و پیاده‌سازی می‌شوند تا به بحران در صورت وقوع پاسخ داده و آن را حل‌وفصل کنند (Laws & Prideaux, 2006: 6). همچنین می‌توان ادعا کرد «مدیریت بحران» فرایندهایی است که یک سازمان قبل، حین و پس از بحران با آن سروکار دارد. این فرایند شامل شناسایی، اظهار، درک و حل یک بحران است (Christensen et al., 2016: 2). البته برخی «مدیریت بحران» به‌نحو کارآمد را وابسته به مفاهیمی همچون «مشروعیت حکومت» دانسته‌اند. از این منظر، پیوند اساسی میان «ظرفیت حکمرانی»^۲ و «مشروعیت حکمرانی»^۳ به درجه انطباق یا عدم انطباق رفتار اداری با انتظارات شهروندان وابسته است. بر این اساس، زمانی که آمادگی دولت و «مدیریت بحران» با انتظارات شهروندان منطبق باشد فرایند واکنشی به‌خوبی عمل کرده و عملکرد دولت قابل قبول تلقی خواهد شد. در مقابل، در صورتی که میان ظرفیت و انتظارات انطباق وجود نداشته باشد فرایند واکنشی حکومت با مشکل روبه‌رو خواهد شد^۴ (Christensen & et al., 2016: 3).

باری، پرسش واپسین در این قسمت آن است که چه ارتباطی میان «بحران» و «مدیریت بحران» با «قانون اساسی» متصور است؟ از آنجایی که قانون اساسی در «سلسله‌مراتب هنجارهای نظام حقوقی»^۴ در یک نظام مشروطه «هنجار هنجارین»^۵ به‌شمار می‌رود^۶ از این‌رو، اتخاذ رویکرد کلان در مواقع بحران و سرانجام پیش‌بینی «مدیریت بحران» در قوانین اساسی

2. governance capacity

3. governance legitimacy

4. See Also: Gilpin & Murphy, 2008: 113.

5. The hierarchy of norms in The Legal System

6. The Norm of Norms

ع. برای نمونه، نک: ویژه، ۱۳۹۶: ۲۳۹ و همچنین: Greene, 2018: 67.

بسیار مهم و حتی حیاتی است. سازوکارهایی که اگر با ظرافت و مهارت پیش‌بینی و تعبیه شده باشند در کاهش خسارات جان‌سوز و خانمان‌سوز ناشی از بحران و البته حراست از حق‌ها و آزادی‌های فردی اثرگذار و در غیر این صورت بحران‌ساز و تضییع‌کننده حقوق خواهند بود.^۱ از همین رو است که برخی معتقد هستند «بسترشناسی بحران» یکی از عوامل درک و فهم واقعی بحران است و اگر بسترها خوب شناسایی شوند می‌توان با تغییر زمینه از رشد بحران جلوگیری کرد (وردی‌نژاد و بهرامی رشتیانی، ۱۳۸۸: ۵۰). حتی برخی عامل «آگاه‌شدن مردم از اینکه چه کسی مدیر بحران است»^۲ را به‌عنوان یکی از مراحل اثرگذار در «مدیریت بحران» ذکر کرده‌اند که بی‌گمان به مسئله مهم شناسایی «مدیریت بحران» در قانون اساسی اشاره دارد. بر همین اساس است که برخی «آمدگی بحران»^۳ را «نخستین مرحله» در رویه مدیریت بحران^۴ و برخی آن را «شناخته‌شده‌ترین عامل»^۵ در نظر گرفته‌اند. در واقع «در طی بحران، زمان، به مشکل فرصت گسترش و ریشه‌دواندن می‌دهد»^۶ (دانشکده مدیریت بازرگانی دانشگاه هاروارد، ۱۳۸۸: ۱۱۱). از این رو، تعیین دقیق سازوکارها در هنگام بحران و سرانجام «عدم آشفتگی در صلاحیت‌ها» که می‌تواند و می‌بایستی از طریق قانون اساسی به‌مثابه هنجار برتر مشخص و تبیین شود، ناگزیر و ناگزیر می‌کند.^۷ بر این اساس، توجه به بسترشناسی و آمدگی بحران به‌عنوان اندیشه ممتاز در دانش مدیریت در راستای مدیریت بهتر بحران و اهتمام به بازنگری در قانون اساسی و کاستن از شدت اضطرارگرایی و تعیین سازوکارهای حقوقی دقیق در حمایت از حق‌ها و آزادی‌های شهروندی در بحدوحه بحران‌های کرونایی می‌تواند در نظریه و عمل حکمرانی و خطی‌مشی‌گذاری پی‌ریزی و دنبال شود.

حدود اهتمام به آموزه «اضطرارگرایی» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

تأملی در مبانی نظری «اضطرارگرایی» و «اصول مرتبط» آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
«اضطرارگرایی» از چه جایگاهی در مهم‌ترین هنجار در سلسله‌مراتب هنجارهای نظام حقوقی

۱. در واقع، مدیریت خوب می‌تواند آثار منفی بحران را به حداقل برساند و نداشتن مدیریت خوب می‌تواند به سرعت وضعیت را از آنچه بدتر کند که هست (تن‌برگ، ۱۳۷۳: ۲۸ و ۲۹).

2. See, For Instance: DEVLIN, 2007: 166.

3. Crisis Preparedness

4. See, For Instance: Cao & Others, 2018: 228.

5. See, For instance: Coombs, 2015: 21.

6. See Also: Coombs, 2015: 50.

۷ بر این اساس، قانون اساسی نبایستی نمایشی باشد. از همین رو، برخی «دستورگرایی نمایشی» (Demonstrative Constitutionalism) را نقد و بررسی کرده‌اند. برای نمونه، نک: Tribe & Gudridge, 2004: 1809.

داخلی برخوردار است؟ تأمل در قانون اساسی و نیز صورت مشروح مذاکرات آن (به‌مثابه منبعی مهم در فهم و درک صواب قانون اساسی) به‌روشنی نشان می‌دهد که مبتنی بر مبانی اسلامی قابل پذیرش در قانون اساسی و ترجیح «تکلیف‌مداری» ناشی از آن بر «حق‌مداری» و سرانجام «انسان مکلف» نسبت به «انسان مستحق»، «اضطرارگرایی» از جایگاه ویژه و شایسته‌ای برخوردار شده است. پیش از بررسی به مصادیق چنین دیدگاهی و در تحلیلی مفهومی باید خاطرنشان کرد که «مبتنی بر مبانی هستی‌شناسانه اسلام، خدامحوری مرکز، سرچشمه و جوهره هستی است و سایر موجودات (از جمله انسان) از او ناشی و به او ختم می‌شوند» (رضایی و بالایی، ۱۳۹۵: ۱۰۰). از این‌رو، تفاوت ماهوی حق‌ها در رویکرد اسلامی قابل پذیرش در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و رویکرد لیبرالی آشکار است.^۱

باری، اگرچه مهم‌ترین مصادیق ایده «اضطرارگرایی» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول «هفتاد و نهم»، «شصت و هفتم» و به‌نحوی از انحاء «یکصد و هفتاد و ششم» تجلی یافته است؛ دقت کردن در مبانی این اصول مستلزم تأمل در برخی اصول دیگر نیز است. به‌دیگر سخن، از آنجا که نظام فکری شیعی پس از پیروزی انقلاب اسلامی و گذشت قرن‌های متمادی توانسته محل و مجرای برای اعمال مبانی حقوق عمومی شیعی بیاید^۲ حفظ و حراست از چنین نظام حقوقی - سیاسی را مرجح بر هر واجب دیگری فرض کرده است.^۳

چنین رویکردی در جای‌جای قانون اساسی نیز پدیدار شده است. بنابر اعتقاد بنیان‌گذاران نظام جمهوری اسلامی ایران در مقدمه قانون اساسی، «مکتبی بودن» اصل و اساس نظام فکری

۱. برای آگاهی بیشتر از مبانی متمایز حق‌ها در رویکرد اسلامی نسبت به دیدگاه لیبرالی، نک: یحیی‌زاده، جواد (۱۳۹۹). تأملی بر مبانی و منابع مواجه‌ساز تحدید حق در قانون اساسی جمهوری اسلامی، سروش میزان، سال ۳، شماره ۴، ۱۰۰-۱۱۳.
۲. برای آگاهی از نظریه‌پردازی فقهی در اسلام، نک: حلاق، وائل (۱۳۸۶). تاریخ تئوری‌های حقوقی اسلامی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی.

۳. بنیان‌گذار جمهوری اسلامی معتقد است: حفظ جمهوری اسلامی از حفظ یک نفر - ولو امام عصر باشد - اهمیتش بیشتر است؛ برای اینکه امام عصر هم خودش را فدا می‌کند برای اسلام. همه انبیا از صدر عالم تا حالا که آمدند برای کلمه حق و برای دین خدا مجاهده و خودشان را فدا کردند قابل دسترس در <https://farsi.rouhollah.ir/library/sahifeh-imam-khomeini/vol/15/page/365>

رهبر انقلاب نیز در سال ۱۳۹۶ بیان می‌کند: از پا انداختن و ریشه‌کن کردن سلطنت، کار کوچکی نبود که در این کشور انجام گرفت. این کشور قرن‌های متمادی با سلطنت بار آمده بود؛ قدرت مطلقه بی‌اعتنای به مردم بدون اتکای به افکار عمومی، فعال مایشاء، حاکم مایرید؛ ما قرن‌ها این جور زندگی کرده بودیم. جمهوری اسلامی، امام امت و ملت پشت سر امام، توانستند این ریشه را قطع کنند؛ کار بسیار بزرگی بود، اما بعضی از کارهایی که بعد از قطع ریشه سلطنت اتفاق افتاد بزرگ‌تر از اصل آن کار بود. حفظ نظام اسلامی در طول این چهل سال، می‌دانید چه فشار عظیمی را بر این کشور و بر این ملت وارد می‌کند؟ و این ملت توانست تحمل کند، توانست ایستادگی بکند. قابل دسترس در: <https://farsi.khamenei.ir/newspart-index?tid=2994>

-حقوقی جمهوری اسلامی را شکل داده و از این‌رو، «اضطراب‌گرایی» نه به‌مثابه استثنا، بلکه همچون اصل محترم انگاشته می‌شود. بنابر مقدمه قانون اساسی «اگرچه در نهضت‌های اخیر، خط فکری اسلامی و رهبری روحانیت مبارز سهم اصلی و اساسی را بر عهده داشت ولی به‌دلیل دور شدن این مبارزات از مواضع اصیل اسلامی، جنبش‌ها به‌سرعت به‌رکود کشانده شد. از اینجا وجدان بیدار ملت به‌رهبری مرجع عالیقدر تقلید حضرت آیت‌الله‌العظمی امام خمینی (ره) ضرورت پیگیری خط نهضت اصیل مکتبی و اسلامی را دریافت و این بار روحانیت مبارز کشور که همواره در صف مقدم نهضت‌های مردمی بوده و نویسندگان و روشنفکران متعهد با رهبری ایشان تحرک نوینی پیدا کرد». همچنین «در ایجاد نهادها و بنیادهای سیاسی که خود پایه تشکیل جامعه است براساس تلقی مکتبی، صالحان عهده‌دار حکومت و اداره مملکت می‌شوند»^۱.

در میان اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز چنین منبای نظری قابل پی‌گیری است. اصل نهم قانون اساسی اشعار می‌دارد: «در جمهوری اسلامی ایران آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک‌ناپذیر هستند و حفظ آن‌ها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به‌نام استفاده از آزادی به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به‌نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را هرچند با وضع قوانین و مقررات سلب کند». اصل بیست و چهارم نیز مقرر می‌دارد: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزاد هستند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد...». اصل بیست و ششم نیز اشعار می‌دارد: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده آزاد هستند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند...». اصل چهلم نیز در همین راستا بیان می‌کند: «هیچ کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیلهٔ اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». بالأخره اصل چهل و چهارم اشعار می‌دارد: «... مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدودهٔ قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعهٔ اقتصادی کشور شود و مایهٔ زیان جامعه نشود مورد حمایت قانونی جمهوری اسلامی است...».

بنابراین و بر اساس اصول فوق‌الذکر، «اضطراب‌گرایی» در نظم و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و البته مبتنی بر مبانی نظری موجه‌ساز آن از جایگاه فربه و والایی برخوردار بوده

۱. أَنْ الْأَرْضِ يَرْثُهَا عِبَادِي الصَّالِحُونَ (آیه ۱۰۵ سوره انبیاء).

است و شناخت اهمیت آن در تحلیل رویکرد مقنن اساسی نسبت به «مدیریت بحران» ضروری است.

درنگ در «اصول خاص» مبتنی بر «اضطرارگرایی» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

سه اصل «هفتاد و نهم»، «شصت و هشتم» و بالأخره «یکصد و هفتاد و ششم» قانون اساسی را می‌توان مصادیقی خاص از تجلی آموزه «اضطرارگرایی» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دانست. اصل «هفتاد و نهم» اشعار می‌دارد «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 کند 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». تأنی در مفاد اصل فوق (به‌عنوان مهم‌ترین اصل قانون اساسی درباره «اضطرارگرایی») و تطبیق آن با «بحران کرونا» به‌منظور تنظیم حقوقی مبتنی بر قانون اساسی حائز اهمیت فراوان است.

نخست آنکه براساس اصل فوق، صرفاً «دولت» مستحق آن است که در «حالت جنگ» و «شرایط اضطراری» (نظیر آن که «کووید-۱۹» بی‌گمان یکی از مصادیق دقیق آن است) البته «پس از تصویب مجلس شورای اسلامی» و «به‌صورت موقت» که بیش از «سی روز» نیست، «محدودیت‌های ضروری» وضع کند. از پی‌رونده‌چنین برداشتی آن است که طبق نص قانون اساسی (به‌مثابه‌ هنجار هنجارین) هیچ مقام یا نهادی به‌جز دولت (در معنای خاص کلمه) حق وضع محدودیت‌های ضروری و به‌تبع آن تحدید و تعطیل حق‌ها و آزادی‌های فردی شهروندان را نخواهد داشت.^۱ حال پرسش آن است که مشروعیت «ستاد ملی کرونا» و مصوبات آن (که محدودکننده شمار زیادی از حق‌ها و آزادی‌های فردی و اجتماعی بوده و هستند) چگونه توجیه‌شدنی است؟

از یک‌سو، تأسیس چنین نهادی در نظام حقوقی داخلی هرگز به درخواست یا از طریق قوه مجریه و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی صورت نگرفته است. از سوی دیگر، نداشتن رعایت شرط محدودیت در اعمال محدودیت‌های ضروری (سی روز) نیز در مصوبات ستاد مذکور

^۱ چنین دیدگاهی حتی از نظریات تفسیری شورای نگهبان _ به‌عنوان یگانه مفسر رسمی قانون اساسی _ که لفظ دولت در قانون اساسی را در معنای خاص؛ یعنی قوه مجریه در دست توجه قرار داده است نیز قابل استخراج و کشف‌شدنی است. نک: نوروزی، قدرت‌الله (۱۳۸۹). نقش دیوان عدالت اداری در توسعه و حمایت از حقوق بشر، فصلنامه علمی تحقیقات حقوقی آزاد، ۱۰، ۷: ۱۴۹-۱۷۲.

آشکار است. از این‌رو، ستاد ملی کرونا و مصوبات آن براساس تحلیل مبتنی بر حقوق اساسی (به‌طور عام) و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (به‌طور خاص) ذاتاً فراقانونی است. با این همه، برخی به اصول دیگری از قانون اساسی (که به‌نحوی از انحاء آموزه «اضطراب‌گرایی» را مورد توجه قرار داده است) استناد نموده و سرانجام ستاد ملی کرونا جایگاه و مصوبات ناشی از آن را قانونی انگاشته‌اند.

اصل «شصت و هشتم» قانون اساسی در همین راستا مقرر می‌دارد «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان از انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌شود و در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به‌کار خود ادامه خواهد داد». بالأخره و مهم‌تر از اصل پیشین، اصل «یکصد و هفتاد و ششم» بیان می‌کند «به‌منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، «شورای عالی امنیت ملی» به‌ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌شود: ۱. تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری ۲. هماهنگ کردن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی-امنیتی ۳. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی...».

به‌زعم برخی، ستاد ملی کرونا و مشروعیت مصوبات آن بر طبق اصل «یکصد و هفتاد و ششم» قانون اساسی به‌طریقی حقوقی و به‌طور خاص قانون اساسی توجیه‌شدنی است. توضیح آنکه «همه‌گیری کرونا» به‌دلیل آثار زیان‌بار متعددی که برای «حاکمیت ملی» ایجاد می‌کند و البته از مهم‌ترین آن‌ها می‌تواند بعد «دفاعی-امنیتی» باشد شورای عالی امنیت ملی از صلاحیت تأسیس چنین نهادی به‌منظور ایفای وظایفی برخوردار خواهد بود که قانون اساسی برای آن تبیین و تعیین کرده است.^۱ کما اینکه به‌نظر می‌رسد ستاد مذکور نیز مشروعیت خود را از این طریق موجه و قانونی انگاشته است.

با این همه، چنین استدلالی چه از دیدگاه «نظام مشروطه»^۲ و مقتضیات آن و چه بر طبق تفسیر «متن‌گرا»^۳ «ساختارگرا»^۴ و حتی «قصدگرا»^۵ از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،

۱. نک: بندهای اول تا سوم اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی.

2. Constitutional System
3. Textual
4. Contextual
5. Mention-based

ناصواب و نقدشدنی است. بنابر اصول نظام مشروطه نه تنها «مصوبات الزام‌آور» بایستی بر مبنای «صلاحیت قانونی» وضع شده باشند،^۱ بلکه می‌بایست اصول قانون‌گذاری و به‌ویژه اتخاذ مکانیسم «نظارت و تعادل»^۲ بر آن مصوبات نیز پیش‌بینی شده باشد. این در حالی است که موضوع اعتراض به مصوبات ستاد ملی کرونا (به‌دلیل ماهیت سردرگم آن در نظم و نظام حقوقی داخلی) کاملاً مبهم و از این‌رو، چنین نهادی مغایر با اصول قوانین اساسی (در معنای متعارف کلمه) و حتی قانون اساسی داخلی به‌نظر می‌رسد.^۳

تأملی بر نقش «اضطرارگرایی» پذیرفته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در «مدیریت بحران» کرونا

پرسش بنیادی، اما آن است که «اضطرارگرایی» برتر بر «حق‌مداری» در قانون اساسی چه تأثیر عینی و عملی در حل‌وفصل، ساماندهی و مدیریت بحران‌های داخلی از جمله «بحران کرونا» داشته است؟ آیا اساساً «تکلیف‌گرایی» و به‌طور خاص «اضطرارگرایی» حاکم بر نظام حقوقی-سیاسی جمهوری اسلامی ایران در مهار «همه‌گیری کرونا» و پیش‌گیری از جان‌سپردن شهروندان ایرانی نقشی درخور ایفا کرده است؟ بر مبنای حقوقی-فلسفی (آن‌چنان که قبلاً شرح آن رفت) «اضطرارگرایی» خلاف اصل و نیازمند اقامه دلایل موجهه مستحکم است. به‌دیگر سخن، به‌صرف وجود مفاهیمی انتزاعی هم‌چون نظم،^۴ منفعت و مصلحت عمومی حق‌ها تعطیل‌شدنی نیستند و انسان محترم و مستحق شایسته کرامت و ارج‌نهادن و نه اضطرار و تنزل است. اگر اضطرارگرایی نتواند کارکرد (کارکردهای) مهم خود را در جوامع پیچیده کنونی و بحران‌های ذهن‌سوز و جان‌سوز ناشی از آن نمایان کند آیا همچنان باید بر ایده مذکور انگشت تأکید نهاد؟ به‌عبارت دیگر، آیا حقوق و ابزارهای قانونی باید مفاهیمی آرمان‌گرا و تزئینی باشند یا آنکه از طریقی حزم‌اندیشانه بتوانند امکان غلبه بر اَبَر‌بحران‌های بشری را فراهم کنند؟ به‌نظر می‌رسد «اضطرارگرایی» حاکم بر قانون اساسی تأثیر چندانی در فائق‌آمدن بر نتایج زیان‌بار

۱. که در این‌باره نیز نمی‌توان از نص قانون اساسی صریحاً امکان وضع قانون از طریق شورای عالی امنیت ملی را کشف کرد.

۲. Checks and Balances

۳. از آنجا که طبق تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری یکی از نهادهای مستثنی از امکان نظارت قضائی دیوان عدالت اداری، «شورای عالی امنیت ملی» است از این‌رو امکان اعتراض نسبت به مصوبات ستاد ملی کرونا نیز که به‌نحوی از انحاء محصول اراده شورای عالی امنیت ملی است در هاله‌ای از ابهام حقوقی قرار دارد؛ این در حالی است که امروزه، تمام نهادهایی که فعالیت اداری انجام می‌دهند ذاتاً و براساس مبانی حقوق اداری مدرن بایستی نظارت قضایی (Judicial Review) شوند. (درباره آگاهی از حدود و شمول نظارت قضایی، نک: هداوند، ۱۳۹۶: ۸۳). مصوبات ستاد مذکور نیز که وضوحاً موجب محدودیت حق‌هاست شایسته نظارت قضایی خواهد بود.

۴. بهداشت عمومی نیز یکی از عناصر نظم عمومی است.

بحران‌ها (به‌ویژه همه‌گیری کنونی کرونا در ایران) نداشته است.

باری، نخستین مورد کرونا در ایران براساس اعلام رسمی در تاریخ ۳۰ بهمن ۱۳۹۸، شناسایی شد.^۱ از همان روزهای ابتدایی، بی‌نظمی و «آشفته‌گی در صلاحیت‌ها» و سرانجام بازاندیشی در چگونگی «تنظیم‌گری حقوقی»^۲ در «شرایط اضطراری» از قبیل «بحران کرونا» آشکارا نمایان شد. برخی از نظرگاه حقوق اساسی بر فعل‌وانفعالات نخستین نظام حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی در واکنش به پدیده کرونا توجه کرده و معتقد هستند بی‌تناسبی موجود در نظام حقوق اساسی ایران باعث شده است در هنگامه بروز بحران و ظهور خطر توان و وقت کوتاه و گران‌بهای موجود مقامات اجرایی به‌جای اینکه صرف رفع بحران شود مصروف یافتن مقام مسئول، گرفتن اختیارات کافی و راضی کردن دیگران به تمکین از دستورات صادره شود.^۳ ویروس کشنده کرونا و آبربحران‌هایی از این دست فارغ از آثار هلاکت‌بار آن بر جان‌ها و زندگی شهروندان در سرتاسر جهان به‌ویژه کشور ما از نظرگاه «حقوق اساسی» و برای متخصصان و اندیشمندان آن می‌تواند و باید بسیار هشداردهنده، آموزنده و گران‌بها باشد. آموزه و عبرتی که از نظام حقوق اساسی آغاز شده، اما محدود و محصور در آن نمانده و بر ابعاد گوناگون فعالیت‌های بشری به‌ویژه در هنگامه چنین بحران‌هایی تأثیرگذار است. در این مواقع، «نظام حقوقی مطلوب» نظامی است که بتواند از طریق نظام حقوق اساسی و به‌ویژه قانون اساسی خود آن چنان شرایطی را پیش رو نهد که هم‌وغم همه افراد در یک سرزمین فقط و فقط صرف بعد فنی مسئله (اعم از بهداشتی، نیروی نظامی و ...) شده و شهروندان بتوانند با تمام قدرت و توان خود مهابی نبرد با نیروهای مخل نظم و رفاه عمومی شوند. این در حالی است که نظام حقوقی نامطلوب نظامی است که شهروندان و همچنین مأموران اداری آن همچنان در گیرودار حدود و ثغور صلاحیت خود در شرایط اضطراری مانده باشند.

باری، «کووید-۱۹» اگرچه جان‌های بسیاری را گرفت و آثار منفی و شاید جبران‌ناپذیری بر وضعیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی تمام ملل تحمیل کرد؛ لیکن باعث شد تا دیگر بار و با دقتی افزون‌تر به تأثیر و اهمیت «نظام حقوق اساسی مطلوب» در پیش‌گیری و کاهش خطرات ناشی از بحران‌های کرونایی با هوشیاری پی برده و در بازنگری هوشمندانه و کارآمد آن برای بحران‌های پیش رو بکوشیم. موضوعی که جدی نگرفتن آن در بحران‌ها و شاید آبربحران‌های طبیعی و غیر طبیعی آینده ممکن است نتایج و عوارض زیان‌بارتری (حتی نسبت به

۱. قابل دسترس در: <https://www.mehrnews.com/news/4872925>.

3. Legal Regulation

۲. یادداشت حسن وکیلان با عنوان «درس‌های حقوقی از کرونا» قابل دسترس در: <https://www.atnnews.ir/archives/292899>.

«همه‌گیری کرونا» برای جوامع بشری به ارمغان آورد.

نتیجه‌گیری

گذار دیالکتیک زندگی اجتماعی از «عصر تکلیف» به «عصر حق‌ها» و سپس دگرگونی و سرانجام ورود آن به «عصر ترور و بحران» در دوران معاصر موجب اهتمام برجسته به آموزه «اضطرارگرایی» شده است. «حیات اجتماعی سامان‌مند» برای انسان مدرن، که نظم و بهداشت عمومی از مقتضیات واجب آن است، تحدید و تعطیل حق‌ها و آزادی‌های فردی به‌منظور رسیدن به آن هدف را البته با رعایت شرایطی مجاز و مقبول می‌دارد. با این‌همه، خطر «اضطرارگرایی» و تمسک به آن به‌وسیله طبقه حاکمه با انگاره تعدی به حق‌ها و آزادی‌ها بدون هیچ‌گونه نظارتی بر استثنایی بودن شرایط موجود اگر بیشتر از منافعش نباشد کمتر نیست. از این‌رو، «اضطرارگرایی» استثنا بر اصل «حق‌مداری» است و نایستی شیفته آموزه مذکور شد. پدیده جان‌سوز کرونا، اما دیگر بار ذهن حقوق‌دان اساسی را به دکتترین «اضطرارگرایی» جلب کرد و تأمل و بازنگری چندباره وی را در این‌باره برانگیزاند. نداشتن «مدیریت بحران» و به‌عبارت دقیق‌تر «آشفته‌گی در صلاحیت‌ها» در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌هنگامه بحران «کووید ۱۹» بر مصائب کرونا افزود و نیرویی فراوان را مصروف خود داشت؛ تا جایی که می‌توان آن را «بحران در بحران» نامید. از این‌رو، آنچه در این مقاله واکاوی شد جایگاه آموزه «اضطرارگرایی» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تحلیل نقش آن در کاهش نتایج هولناک بحران‌های کرونایی بوده است. نتایج مقاله حاکی از آن است که نخست قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقدمه و اصول مختلف آن عرصه عرض‌اندام آموزه «اضطرارگرایی» و برتری آن بر رویکرد «حق‌مداری» است که البته منشأ آن را بایستی در مبانی ویژه حق‌ها در اندیشه بنیان‌گذاران آن نظام حقوقی-سیاسی جست‌وجو کرد. بر این اساس، پرسش اصلی آن است که وجود چنین دیدگاهی در قانون اساسی چه تأثیری بر تقلیل عوارض «آبربحران‌های کرونایی» داشته یا می‌تواند داشته باشد؟ به‌نظر می‌رسد تجربه کرونا و پدیده‌های مشابه از این دست در نظام حقوقی-سیاسی جمهوری اسلامی ایران (هم‌چون سیل‌ها و زلزله‌های خسارت‌بار سال‌های اخیر)، گویای آن است که «اضطرارگرایی» تعبیه شده در قانون اساسی نقشی در تنظیم و سامان‌دهی حقوقی بحران‌های مذکور ایفا نکرده و بنابراین، بازنگری بنیادین در آن و کاربست سازوکارهای حقوقی دقیق در راستای حمایت از حق‌ها و آزادی‌های شهروندی در دوره چنین بحران‌هایی در نظریه و عمل حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری شایسته و ضروری است. حقوق و مهم‌ترین عنصر و ابزار آن (یعنی قانون) نه به‌صورت تزئینی و نمایشی، بلکه به‌مثابه اختراعی

کارآمد و راهگشا بایستی قادر باشد تا کارکرد و کارویژه خود را به‌هنگامهٔ چنین بحران‌هایی نمایان کرده و زیست اجتماعی سامان‌مند را محقق کند. اگر چنین هدفی از طریق رویکرد «اضطراب‌گرایی» شدنی نیست و نیز از آنجا که ایدهٔ مذکور در تحلیلی حقوقی _ فلسفی استثنا بر اصل است و معیار «حق‌مداری» و انسان مستحق و نه مضطر است، بازنگری در بنیادها و منابع حقوقی داخلی به‌ویژه قانون اساسی دربارهٔ این آموزه به‌منظور پیشگیری و تقلیل نتایج زیان‌بار بحران‌های پیش رو مهم، بلکه حیاتی است.

مآخذ

- بالوی، مهدی، بیات کمیتکی، مهناز (۱۳۹۶). *دولت حق‌بنیاد، دفتر اول، تحلیل معنا، تبیین مبنا*، تهران: مجد.
- بیات کمیتکی، مهناز، بالوی، مهدی (۱۳۹۳). *اندیشه اضطراب‌گرایی در مصاف با نظریه تعادل، پژوهش حقوق عمومی*، سال ۱۵، شماره ۴۲، ۴۲-۹.
- تاجیک، محمدرضا (۱۳۷۹). *مدیریت بحران: نقدی بر شیوه‌های تحلیل و تدبیر بحران در ایران*، تهران: فرهنگ گفتمان.
- تن‌برگ، دیودونیه (۱۹۹۰). *۲۴ ساعت اول مدیریت بحران*، ترجمهٔ محمدعلی ذوالفقاریان اصل، تهران: نشر حدیث.
- جلالی، علیرضا، ابوعطا، محمد (۱۳۹۹). *وضعیت اضطرابی و محدودیت حقوق بنیادین: بررسی اقدامات حکومت ایتالیا در مقابله با بیماری کووید ۱۹*، پژوهش حقوق عمومی، سال ۲۲، شماره ۶۷، ۶۲-۴۱.
- حسن و کیلیان (۱۳۹۹). *درس‌های حقوقی از کرونا، قابل دسترسی در: www.atnanews.ir*، (۱۴۰۰/۰۱/۱۳).
- خامنه‌ای، سیدعلی (۱۳۸۹). *حفظ نظام اسلامی، قابل دسترسی در: www.farsi.khamenei.ir*، (۱۴۰۰/۰۱/۱۲).
- دانشکده مدیریت بازرگانی دانشگاه هاروارد (۲۰۰۴). *مدیریت بحران*، ترجمهٔ مهدی ایران نژادپاریزی و نغمه حیات، تهران: نشر مدیران.
- راسخ، محمد (۱۳۹۸). *حق و مصلحت، مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش (۱)*، تهران: نشر نی.
- راسخ، محمد (۱۳۹۶). *حق و مصلحت، مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش (۲)*، تهران: نشر نی.

- رضایی، مهدی، بالایی، حمید (۱۳۹۵). امنیت و حقوق شهروندی؛ تقدم یا تاخر، فصلنامه آفاق امنیت، سال ۹، شماره ۳۰، ۹۷-۱۲۲.
- سیاری، سعیده، فرامرز قراملکی، احد (۱۳۸۹). مطالعات میان‌رشته‌ای: مبانی و رهیافت‌ها، فلسفه و کلام اسلامی، سال ۴۳، شماره ۲، ۵۹-۸۲.
- شاطریان، محمود، یحیی‌زاده، جواد (۱۴۰۰). هنر خودتنظیمی در حقوق عمومی؛ با تأملی در نظام تقنینی جمهوری اسلامی، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال ۲، شماره ۶، ۱۳۹-۱۶۰.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۸). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: گنج دانش.
- مرکز مالمیری، احمد (۱۳۹۴). حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
- مؤمنی راد، احمد، پتفت، آرین، ثابتی، مجتبی (۱۳۹۶). چرایی و دامنه اعمال سلب اجباری حق براساس نظریه اضطرار، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، ۱، ۲۲۶-۲۰۱.
- موحد، محمدعلی (۱۳۹۶). در هوای حق و عدالت، از حقوق طبیعی تا حقوق بشر، تهران: نشر کارنامه.
- موسوی خمینی، روح‌الله (۱۳۶۰). صحیفه امام خمینی، قابل دسترسی در: www.farsi.rouhollah.ir (۱۴۰۰/۰۱/۱۲).
- وردی‌نژاد، فریدن، بهرامی رشتیانی، شهلا (۱۳۸۸). مدیریت بحران و رسانه‌ها، تهران: سمت.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۶). مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل.
- هداوند، مهدی (۱۳۹۶). حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۵). حقوق اساسی تطبیقی (نظام‌های پارلمانی، ریاستی، مختلط و اقتدارگرا). تهران: آیدین.
- Ackerman, B. (2004). The emergency constitution. *Yale Law Journal*, 113 (2).1029-1043.
- Agamben, G. (2005). *State of exception*, translated by Kevin Attell, Chicago: The University of Chicago Press.
- Binder, K., Diaz C., Maria E., Gianna, K, Silvia, M, Rafal & Del Monte, M. (2020). *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States, European Parliamentary Research Service*, Available At: [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)649408](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)649408), (10/11/2020).
- Cao, J., Zhu, L. Han, H. & Zhu, X. (2018). *Modern emergency management*, New York: springer.
- Coombs, W. T (2015). *Ongoing crisis communication: planning, managing, and responding*, Florida: sage.

- Christensen, T, Lægreid, P & Rykkja, L.H (2016). Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 4(2), 20-50.
- Gilpin, D. R. & Murphy, P. J. (2008). *Crisis Management in A Complex World*, Oxford: Oxford University Press.
- Greene, A. (2018). *Permanent States of Emergency and the Rule of Law: Constitutions in an Age of Crisis*. Oxford: Hart Publishing.
- Grayling, A. C. (2009). *Liberty in the age of terror: A defence of civil liberties and enlightenment values*. Oxford: Bloomsbury.
- Laws, E & Prideaux, B. (2006). Crisis management: a suggested typology, *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 11 (1), 1-8.
- Tribe. L. H. & Gudridge, P. O. (2004). The anti-emergency constitution, *Yale Law Journal*, 113(2).1801- 1870.
- Waldron, J (2003). Security and liberty: The image of balance, *The Journal of Political Philosophy*, 11(2), 191–210.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی