

The optimal mechanism for establishing legal requirements in emergencies is based on the Constitution of the Islamic Republic of Iran

Ali Arian Nezhad*

Received: 2022/09/05

Meisam Aghrabaei Fam**

Accepted: 2022/12/06

Ali Fattahi Zafarghandi ***

Abstract

In the Constitution of the Islamic Republic of Iran, the mechanism for dealing with emergencies is established in articles 79 and 176, which seems paralleled for establishing legal requirements in their basic view of the mechanism. Because of the existence of paralleled mechanisms in dealing with emergencies and the lack of specific rules and frameworks this led to the uncertainty of the decision-making system in emergencies, it is essential to determine the act of these two mechanisms in dealing with emergencies (to implement Constitutions as much as possible); Because a systematic approach to constitutions requires a comprehensive interpretation based on both articles. So, this research has tried to answer the question, "What is the optimal regulation mechanism in emergencies based on the Constitution of the Islamic Republic of Iran" & to present the optimal mechanism in this field, meanwhile the case studying of decision-making on the issue of Covid-19 (as the last appearance of the emergencies in Iran's legal system), it is proposed a four-step optimal mechanism to apply the interpretation of these two principles in the governance system correctly in facing a state of emergency.

Keywords: Legal requirements mechanism, Emergency, Supreme National Security Council, Covovid-19, necessary restrictions.

* MA. Student in Public Law, Department of Public Law, Islamic Studies and Law Faculty, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (Corresponding Author). a.arianejad@isu.ac.ir

** MA. Student in Public Law, Department of Public Law, Islamic Studies and Law Faculty, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. m.agherbaei@isu.ac.ir

*** Assistant Professor, Research Institute of Iranian Guardian Council, Tehran, Iran.

a.fattahi@grc.ac.ir



سازوکار مطلوب وضع الزامات حقوقی در شرایط اضطراری مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

علی آریان نژاد*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۱۴

میثم اقبائی فام**

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۱۵

علی فتاحی زفرقندی***

نوع مقاله: پژوهشی

چکیده

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازوکار مواجهه با شرایط اضطراری در دو اصل ۷۹ و ۱۷۶ تعبیه شده است که در نگرش اولیه سازوکار مندرج در آنها برای وضع الزامات حقوقی در موازات یکدیگر به نظر می‌رسد. از آنجاکه وجود دو سازوکار موازی در برخورد با شرایط اضطراری و عدم پیش‌بینی ضابطه و چارچوب مشخص، موجب بلا تکلیفی نظام تصمیم‌گیری کشور در شرایط اضطراری می‌گردد، تعیین نحوه تعامل این دو سازوکار در مواجهه با شرایط اضطراری به منظور اجرایی‌سازی حداکثری قانون اساسی ضروری به نظر می‌رسد؛ چراکه نگرش نظام‌مند به قانون اساسی اقتضای ارائه تفسیری کل‌نگر مبتنی بر هر دو اصل فوق‌الذکر را دارد، لذا این پژوهش با روش توصیفی تحلیلی درصدد پاسخ به این سؤال بوده است که «سازوکار مطلوب مقرره‌گذاری در شرایط اضطراری مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست؟» و در راستای ارائه سازوکار مطلوب در این زمینه، ضمن مطالعه موردی تصمیم‌گیری در موضوع کرونا به عنوان آخرین جلوه‌گاه شرایط اضطراری در نظام حقوقی ایران، اقدام به پیشنهاد سازوکار مطلوب چهار مرحله‌ای به منظور کاربست صحیح تفسیر این دو اصل در نظام حکمرانی کشور در مواجهه حاکمیتی با شرایط اضطراری نموده است.

واژگان کلیدی: سازوکار وضع الزامات حقوقی، شرایط اضطراری، شورای عالی امنیت ملی، ویروس کرونا، محدودیت‌های ضروری.

* دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
a.arianejad@isu.ac.ir

** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.
m.aghrabaei@isu.ac.ir

*** استادیار پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ایران.
a.fattahi@gcrc.ac.ir



وضعیت اضطراری موقعیتی شناخته شده در هنجارهای بنیادین حقوقی تمام کشورهای جهان است که بسته به تجربیات کشورها، موقعیت جغرافیایی، پیشینه تاریخی و ارزش‌های حاکم بر نظام حقوقی، الگوهای متفاوتی برای تصمیم‌گیری در این شرایط طرح شده است. نظام جمهوری اسلامی ایران نیز در عالی‌ترین هنجار خود یعنی قانون اساسی، به این مهم توجه داشته است. در نسخه اولیه قانون اساسی پیش از بازنگری که در سال ۱۳۵۸ به تصویب رسید، صرفاً در اصل ۷۹ سازوکاری برای مواجهه با شرایط اضطراری در نظر گرفته شده بود، اما در نسخه دوم آن و پس از بازنگری در قانون اساسی، ضمن حفظ و عدم تغییر اصل ۷۹، اصل ۱۷۶ نیز بدان اضافه شد که اگرچه صراحتاً به مواجهه با وضعیت اضطراری اشاره نکرده است؛ لکن عموم آن شامل این موقعیت نیز می‌گردد.

در عالم واقع اگرچه سازوکار مندرج در اصل ۱۷۶ قانون اساسی برای مواجهه با شرایط اضطراری به کار گرفته شده است؛ اما تا کنون از سازوکار مندرج در اصل ۷۹ بهره‌برداری نشده است. این در حالی است که قانون‌گذار اساسی برای مواجهه با شرایط اضطراری به هر دو سازوکار توجه داشته است؛ اصل ۷۹ اشعار می‌دارد که دولت در شرایط اضطراری حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، همچنین در اصل ۱۷۶ شورای عالی امنیت ملی به منظور تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور، هماهنگ نمودن فعالیت‌های مختلف مرتبط با تدابیر کلی امنیتی و مقابله با تهدیدها از طریق بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور که شرایط اضطراری نیز از مصادیق آن است، صالح شمرده شده است.

از آنجاکه وجود دو سازوکار موازی در برخورد با شرایط اضطراری و عدم پیش‌بینی ضابطه و چارچوب مشخص موجب بلا تکلیفی نظام تصمیم‌گیری کشور در شرایط اضطراری می‌گردد؛ بنابراین تعیین نحوه تعامل این دو سازوکار در مواجهه با شرایط اضطراری به منظور شفافیت حقوق و تکالیف متقابل شهروندان و حاکمیت و اجرایی‌سازی حداکثری قانون اساسی، ضروری به نظر می‌رسد. این مسئله در نظام حقوقی ایران در مصادیقی همچون همه‌گیری کرونا ظهور یافته است و همواره تعیین

نهاد ذی صلاح، اقدام فوری، نحوه تعامل نهادهای مختلف و دیگر مسائل مرتبط با آن با چالش حقوقی روبه‌رو بوده است.

سابق بر این پژوهش اگرچه مفاهیم خاص و سازوکار اصل ۷۹ و ۱۷۶ به تفکیک در آثاری چند از جمله «نظریه وضعیت اضطراری در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اصل حاکمیت قانون با نگاه ویژه به اصل ۷۹ قانون اساسی» اثر آزاده طاهرزاده و «تحلیل حقوقی وضع محدودیت‌های ناشی از همه‌گیری کرونا در حقوق ایران؛ در جستجوی اداره صلاحیت‌دار» اثر مجید نجارزاده هنجنی، بررسی شده و در اثر «بررسی وضعیت اضطراری در حقوق اساسی ایران» نوشته هاجر عباسی اصل نیز به صورت اجمالی، ارتباط این دو اصل مورد اشاره قرار گرفته است؛ اما به‌طور خاص به نحوه تعامل این دو سازوکار، تعیین نظام تصمیم‌گیری، طراحی ساختار مدیریتی، نحوه اجرای قانون در شرایط اضطراری و ارائه پیشنهادی کاربردی برای حل این معضل پرداخته نشده است.

این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این سؤال است که «سازوکار مطلوب مقررگذاری در شرایط اضطراری مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست؟» و برای پاسخ به آن پس از بررسی مفاهیم «شرایط اضطراری» و «محدودیت‌های ضروری»، سازوکار مطروحه در قانون اساسی در خصوص شرایط اضطراری مورد تحلیل قرار گرفته و به صورت موردی سازوکار به کار گرفته شده برای وضع الزامات حقوقی در مقابله با همه‌گیری کرونا به عنوان مصداق وضعیت اضطراری مطالعه می‌شود و در نهایت سازوکار پیشنهادی ضمن بررسی الگوی تصمیم‌گیری سایر کشورها در شرایط اضطراری ارائه می‌گردد.

۱. چارچوب مفهومی

پیش از ورود ماهوی به بحث، تبیین دقیق مفاهیم کلیدی پژوهش جهت تمییز با مفاهیم مشابه ضروری به نظر می‌رسد؛ لذا در ادامه به تبیین دو مفهوم کاربردی در بحث حاضر پرداخته می‌شود:

۱-۱. شرایط اضطراری

شرایط اضطراری حالتی بحرانی است که در آن کشور به نحوی درگیر مشکلاتی است که زندگی عادی و معمول شهروندان را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و در یک تقسیم‌بندی کلی حوادثی که می‌تواند به‌عنوان وضعیت اضطراری تلقی گردد؛ شامل حوادث خشونت‌آمیز اعم از جنگ، ناآرامی و غیرخشونت‌آمیز شامل بلایا یا حوادث و بحران‌های اقتصادی است (عباسی، ۱۳۹۲، صص. ۲۴-۲۵).

در این شرایط برخی از عملکردهای عادی از قوه مجریه، مقننه و قضائیه و نهادهای غیردولتی به‌منظور اجرای برنامه اضطراری به حالت تعلیق درآمده و اختیارات مقامات کشور از حالت عادی خارج شده و گسترش می‌یابد (غمامی، ۱۳۹۶، ص. ۶۷۹). اگرچه تضمین آزادی‌های شرعی و قانونی که حق مستمر و پایدار افراد جامعه است، در شرایط عادی امری معقول و منطقی به‌نظر می‌رسد؛ اما در شرایط اضطراری عملی و حتی عقلایی نیست (هاشمی، ۱۳۹۳، ج ۲، ص. ۱۹۰).

۱-۲. محدودیت‌های ضروری

مفهومی مرکب از دو واژه است که برای دستیابی به دلالت آن باید ابتدا مفاهیم «محدودیت» و «ضرورت» بررسی گردد: محدودیت به معنای «داری حد بودن» است (دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۲، ص. ۲۶۲۰) و به همراه یک متعلق دلالت پیدا می‌کند؛ لذا به نظر با توجه به اینکه قانون اساسی در صدد تعیین حقوق و تکالیف است، متعلق محدودیت باید حقوق باشد. ضرورت نیز به معنای حالت ترس یا نیاز و الزام حاصل از ضرر بر شخص یا جامعه یا به‌طور کلی، موقعیتی که ایجاب‌کننده انتخاب میان دو ضرر یا منفعت می‌باشد و به‌عبارت‌دیگر عذری است که به‌موجب آن ارتکاب پاره‌ای از امور ممنوعه مجاز است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۰، ص. ۱۶). بنابراین می‌توان مفهوم ترکیب «محدودیت‌های ضروری» را تحدید حقوق به خاطر الزام حاصل از ضرر بر شخص یا جامعه دانست.

۲. مبانی وضع الزامات حقوقی در شرایط اضطراری در قانون اساسی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دو سازوکار برای مواجهه با شرایط اضطراری

تعبیه شده است که تحلیل تفصیلی آن برای اجرایی‌سازی حداکثری قانون اساسی و نیل به سازوکاری مطلوب ضروری به نظر می‌رسد. لذا در ادامه ابتدا سازوکار مندرج در دو اصل ۷۹ و ۱۷۶ قانون اساسی به تفکیک بررسی شده و پس از آن ارتباط آن دو با یکدیگر مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۲-۱. سازوکار مندرج در اصل ۷۹ قانون اساسی

صریح‌ترین اصل در قانون اساسی در مورد تصمیم‌گیری در شرایط اضطراری، اصل ۷۹ می‌باشد که مقتضی جریان سازوکار مندرج در آن «جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن» دانسته شده است. جنگ به معنای اقدام متقابل و مداوم در جهت نابود کردن دشمن یا تضعیف آن است (ایمانی و قطمیری، ۱۳۸۸، ص. ۵۵۹) و در وجه نظیر بودن یک پدیده به جنگ با توجه به اطلاق موجود در اصل، می‌توان دو ملاک «آثار و تبعات جنگ همچون اخلال در نظام سیاسی، فرهنگی، اقتصادی» (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹، ج ۱، ص. ۴۹۲) و «ویژگی‌های جنگ همچون تهدید عمومی و همگانی بودن و فراگیری» (زروندی رحمانی، ۱۳۹۹، ص. ۱۱۱) را در نظر گرفت.

بنابراین دولت تنها زمانی می‌تواند به برقراری محدودیت‌های ضروری مبادرت ورزد که شرایط حادی مشابه زمان جنگ در فضای کشور وجود داشته باشد. از این‌رو نمی‌تواند به بهانه بحران‌هایی در سطح پایین‌تر از آن همانند رکود، تورم و شرایط سخت اقتصادی و... در کشور آزادی‌های افراد را محدود نماید؛ بلکه شرایط بحرانی باید تا حد جنگ نظامی، حاد و بسیار خطرناک باشد (مظهری و دیگران، ۱۳۹۴، ص. ۱۷۳).

فرایند تصمیم‌گیری در شرایط اضطراری در نص اصل ۷۹ به این بیان شرح داده شده است که «دولت حق دارد با تصویب مجلس محدودیت‌های ضروری را وضع کند» و به نظر با توجه به قرینه شناسایی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع تصویب‌کننده پیشنهاد دولت، واژه «دولت» در مفهوم اخص آن و معادل با «قوه مجریه» مدنظر است (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹، ج ۱، ص. ۴۹۲). بنابراین تشخیص اولیه تحقق «شرایط اضطراری» با دولت است و در صورت پیشنهاد دولت نیز تصویب برقراری محدودیت‌های ضروری که به منزله تأیید حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن و موافقت با برقراری محدودیت‌های ضروری می‌باشد، با مجلس شورای اسلامی

است. به‌علاوه با توجه به اصل ۹۴ قانون اساسی، اگر شورای نگهبان نیز بروز شرایط یا ضرورت برقراری محدودیت‌های خاصی را احراز نکند، امکان برقراری محدودیت‌های ضروری وجود نخواهد داشت (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹، ج ۱، ص. ۴۹۳). با توجه به آنکه پیشنهاد برقراری محدودیت‌های ضروری به مجلس شورای اسلامی حق قوه مجریه است، می‌توان موضوع این اصل را در زمره موضوعاتی دانست که همانند «قانون بودجه سالانه کشور» ابتکار قانون در آن زمینه تنها از طریق «لایحه قانونی» ممکن است؛ در نتیجه نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی‌توانند در چارچوب اصل ۷۴ در این مورد مستقلاً طرح قانونی ارائه کنند (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹، ج ۱، ص. ۴۹۲). در مواد ۱۷۷ و ۱۷۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز آمده است که «دولت باید قبل از اعمال محدودیت، متن کامل و دقیق محدودیت‌های ضروری با دلایل توجیهی لازم را همراه با لایحه قانونی جهت بررسی تقدیم مجلس کند و چنانچه دولت بدون کسب مجوز مبادرت به اعمال محدودیت نماید، رئیس مجلس موظف است تقدیم لایحه محدودیت را از رئیس‌جمهور مطالبه کند. در این خصوص حق سؤال یا استیضاح رئیس‌جمهور و وزیران برای نمایندگان محفوظ خواهد بود و رسیدگی به لایحه محدودیت‌های ضروری یک شوری است». اما آنچه در آیین‌نامه داخلی مجلس قابل انتقاد به نظر می‌رسد، عدم تعیین فوریت لازم برای بررسی این لایحه در مجلس است.

در مجلس بررسی نهائی قانون اساسی ذیل این اصل بر سازوکار مطروحه دو ایراد عمده وارد آمده است که عبارت‌اند از:

۱- برای رعایت احتیاط درباره دولت‌ها در آینده که احتمال انحراف در آن وجود دارد، اعلام حالت فوق‌العاده و شرایط اضطراری و اعمال محدودیت‌های ضروری، با اجازه رهبری باشد.

۲- گاهی شرایط به‌گونه‌ای است که نوبت به تهیه لایحه و تشکیل مجلس نمی‌رسد و باید تصمیم فوری گرفت (ورعی، ۱۳۸۵، ص. ۴۳۴).

اما این دو ایراد با توجه به ظرفیت‌های اصل ۱۷۶ به قانون اساسی وارد نمی‌باشد، همان‌طور که در ادامه نیز تشریح خواهد شد. از طرفی با توجه به نص اصل ۷۹ و همچنین نگرش نظام‌مند به قانون اساسی می‌توان چهار محدودیت برای جریان این

سازوکار برشمرد:

الف) موقتی بودن: بنابر صراحت اصل ۷۹ اعمال این محدودیت‌ها باید موقت و کمتر از ۳۰ روز باشد؛ چراکه برقراری محدودیت‌های طولانی‌مدت اثر مخرب سیاسی و اجتماعی به جای می‌گذارد و نه تنها ممکن است دولت از این اصل سوءاستفاده کند، بلکه خطر دیگری نیز وجود دارد؛ بدین معنی که امر استثنائی در مدت طولانی تبدیل به یک جریان گردیده و آزادی‌های مردم حتی در زمان رفع بحران به دست فراموشی سپرده می‌شود (عباسی، ۱۳۹۲، ص. ۸۲).

از آنجاکه طبق این اصل باید زمان ایجاد محدودیت‌ها موقت باشد، اگر جنگ یا شرایط اضطراری نظیر آن ادامه داشت و اعمال محدودیت‌ها هنوز ضروری می‌نمود، دولت برای اعمال مجدد آنها باید دوباره سازوکار مطروحه را طی کند. تصریح به ضرورت أخذ مجوز مجدد از مجلس در صورت باقی بودن ضرورت، بیانگر استثنائی بودن برقراری محدودیت‌های ضروری و اصالت داشتن آزادی شهروندان است که در راستای صیانت حداکثری از حقوق و آزادی‌های شهروندان و رعایت احتیاط لازم در استفاده دولت و مجلس در استفاده از این ابزار قانونی پیش‌بینی شده است (جمععی از نویسندگان، ۱۳۹۹، ج ۱، ص. ۴۹۳).

ب) عدم خدشه به مبانی نظام: با توجه به اطلاق عبارت «محدودیت‌های ضروری» در اصل ۷۹، دولت و مجلس می‌توانند با تحقق شرایط و بر طبق تشریفات مذکور در اصل مزبور، هرگونه محدودیتی اعمال کنند؛ اما با توجه به اصل ۱۷۷ قانون اساسی، وضع این محدودیت‌ها نباید طوری باشد که به اسلامی بودن نظام، ابتنای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی، پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران، جمهوری بودن حکومت، ولایت امر و امامت امت، اداره امور کشور با اتکاء به آراء عمومی و دین و مذهب رسمی ایران به عنوان مبانی تغییرناپذیر نظام خدشه وارد کند.

ایجاد محدودیت‌های ضروری در ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی سازمان ملل متحد مصوب ۱۹۶۶ نیز به رسمیت شناخته شده است؛ لکن مشروط بر اینکه این تدابیر با سایر الزاماتی که بر طبق حقوق بین‌الملل به عهده دارند، مغایرت نداشته باشد و منجر به تبعیضی منحصرأ بر اساس نژاد، رنگ، جنس، زبان، اصل و منشأ

مذهبی یا اجتماعی نشود و محدود بر اینکه مواردی همچون حق بر زندگی، ممنوعیت شکنجه، ممنوعیت بردگی، ممنوعیت تعرض به حریم خصوصی، آزادی فکر و مذهب را تحت الشعاع قرار ندهد (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹، ج ۱، ص. ۴۹۴).

ج) عدم ایجاد حکومت نظامی: اصل هفتاد و نهم قانون اساسی، هر چند که حالت فوق‌العاده و استثنائی را از نظر دور نداشته است، اما سبک اداره امور کشور از طریق حکومت نظامی را با عنوان نمودن عبارت «برقراری حکومت نظامی ممنوع است» انکار نموده است. ممنوعیت مطلق حکومت نظامی از ظاهر اصل قابل استنباط است؛ زیرا گزینه صریحی مبنی بر استثناء بر اصل وجود ندارد. مؤید این مطلب تکیه و تأکیدی است که خبرگان قانون اساسی به دلیل خاطرات ناخوشایند نظام گذشته بر نفی حکومت نظامی در هر شرایط داشته‌اند (عباسی، ۱۳۹۲، ص. ۷۸)؛ چراکه حکومت نظامی موجبات حکمرانی نظامیان را فراهم می‌آورد که علاوه بر آنکه مغایر مردم‌سالاری به جهت سلب حق حکمرانی از نمایندگان مردم است، منجر به برخورد قهری با شهروندان و سلب حداکثری حقوق و آزادی‌های آنان می‌شود.

د) ضروری بودن محدودیت‌ها: قانون‌گذار اساسی صلاحیت دولت و مجلس در وضع محدودیت‌ها را مقید به ضروری بودن آنها دانسته است؛ بنابراین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان که به‌عنوان نهاد ناظر در این فرایند تعریف شده‌اند، باید با توجه به این مهم لویح را بررسی نمایند.

با وجود تعریف سازوکار تصمیم‌گیری در شرایط اضطراری در اصل ۷۹ قانون اساسی تا به حال برای مقابله با شرایط اضطراری از آن بهره‌برداری نشده است و حتی در زمان جنگ تحمیلی که پیش از بازنگری قانون اساسی اتفاق افتاده بود که در آن زمان اصل ۱۷۶ اساسی‌سازی نشده بود، رهبری علاوه بر اقداماتی که خود شخصاً انجام می‌داد، تنها نهادی را که به‌طور خاص در این امر به‌عنوان متولی قرار داد، شورای عالی دفاع ملی بود. اگرچه فلسفه وجودی این شورا در دولت موقت، سازمان‌دهی نیروهای نظامی کشور بود اما در اساسنامه‌ای که به تصویب دولت موقت رسیده بود، طرح مسائل مربوط به دفاع کشور از جهت امنیت داخلی و خارجی هم جزء وظایف این نهاد دانسته شده بود. با تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸ وظایف این شورا به دو وظیفه

تعیین فرماندهان سه‌گانه ارتش و پیشنهاد جنگ یا صلح یا بسیج نیروها تقلیل یافت. اما امام (رحمت‌الله‌علیه) طی نامه‌ای^۱ در ۲۰ مهرماه ۱۳۵۹ اختیارات شورا در مدیریت بحران را توسعه بخشید. همین اتفاقات مقدمه‌ای می‌شود بر ظهور خلأهای قانونی و اجرایی شورای عالی دفاع در زمینه هماهنگی و صیانت از امنیت کشور که منجر به ایجاد شورای امنیت کشور در سال ۱۳۶۲ می‌شود، اما مهم‌ترین ادله‌ای که باعث ایجاد این نهاد شدند، عبارت بودند از آنکه موضوعات ضد امنیتی را تنها نمی‌توان در مباحث نظامی و دفاعی خلاصه نمود و امنیت در یک تقسیم، دارای ابعاد داخلی و خارجی می‌باشد که امنیت داخلی در مقایسه با امنیت خارجی اگر دارای اهمیت بیشتری نباشد، از اهمیت کمتری برخوردار نیست (اختری، ۱۳۹۶، ص. ۲۵). در نتیجه سازوکار خاص مقررگذاری در شرایط اضطراری مربوط به جنگ تحمیلی، در تدبیرات رهبری و تصمیمات شورای عالی دفاع ملی یا شورای امنیت خلاصه می‌شد.

۲-۲. سازوکار مندرج در اصل ۱۷۶ قانون اساسی

یکی از مهم‌ترین راهبردهای تأمین امنیت ملی، ایجاد نهادهای فراقوه‌ای باصلاحیت اتخاذ تصمیمات الزام‌آور در حوزه مسائل دفاعی و امنیتی است (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶، ص. ۸۷۳). در برخی کشورهای جهان که موضوع امنیت ملی دارای اهمیت مضاعف است، متولی موضوعات امنیتی نیز نهادی برتر و مستقل است (اختری، ۱۳۹۶، ص. ۷۱).

در نظام جمهوری اسلامی ایران، شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان بالادست‌ترین نهاد امنیتی کشور، به‌منظور تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور، هماهنگ نمودن فعالیت‌های مختلف مرتبط با تدابیر کلی امنیتی و مقابله با تهدیدها؛ اقدامات و تصمیمات مقتضی را در قالب مصوبات لازم‌الاجرا انجام می‌دهد. از آنجایی که اعضای شورا را مسئولین عالی نظام تشکیل می‌دهند، شورای عالی نامیده شده است و تصمیمات و اقدامات این شورا حاکم بر سایر قوانین و تصمیمات می‌باشد؛ لذا مصوبات شورا از نظر ماهوی دارای جایگاه عالی است.

فلسفه وجودی این نهاد عالی مبتنی بر تصمیم‌گیری سریع، کل‌نگر، همه‌جانبه و همراه با مدنظر قرار دادن اصل مصلحت است و بایستی با توجه به ماهیت امر امنیتی، این شورا

در کمترین زمان بیشترین کارایی را برای جلب مصالح کلان نظام و تأمین منافع ملی داشته باشد. در سایه‌سار تحولات گوناگون در برخی مصادیق، موضوعات آن‌قدر فوری و غیرمترقبه می‌شوند که امکان حل و فصل موضوع از طریق عادی فراهم نیست و باید در کم‌ترین زمان ممکن، تصمیم مقتضی اتخاذ گردد. طبعاً حل و فصل این مسائل پیچیده از طریق عادی مانند تصویب مجلس زمان زیادی را اقتضا می‌نماید. به‌عنوان مثال اگر موضوعی بخواهد در مجلس با فوریت هم تصویب شود، بازهم اجرایی شدن آن نیازمند تأیید شورای نگهبان و ابلاغ و امضاء رئیس‌جمهور است که این فرایند ممکن است روزها به طول انجامد (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶، ص. ۸۸۵). لذا وجود نهادی چابک با اختیارات فراگیر و اعضای متشکل از ارکان تصمیم‌گیری کشور مانند رؤسای قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و نمایندگان مقام معظم رهبری ضروری می‌نماید.

محور وظایف شورای عالی امنیت ملی شامل سه حوزه است؛ اولین وظیفه این شورا در اصل ۱۷۶ قانون اساسی سیاست‌گذاری در حوزه دفاعی - امنیتی است که بایستی در حدود سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری صورت گیرد؛ در نتیجه می‌توان این کارکرد شورا را استثنایی بر صلاحیت عام مجلس در وضع قانون طبق اصل ۷۱ قانون اساسی دانست (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹، ج ۲، ص. ۴۴۹). وظیفه دوم شورا هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی دانسته شده است؛ چراکه عرصه اجتماعی ابعاد گوناگونی را دربرمی‌گیرد که در جوامع ارگانیک مدیریت تخصصی هر امری بر عهده نهاد ذی‌ربط گذارده می‌شود و هر یک از این ابعاد می‌تواند دارای پیوست‌های امنیتی باشد. کارویژه شورای عالی امنیت ملی هماهنگی این امور با تدابیر مذکور است و این نقش هماهنگ‌کننده، حلقه وصل عنصر امنیت به موضوعات مختلف خواهد بود. شورای عالی امنیت ملی علاوه بر وظایف هماهنگی و سیاست‌گذاری که در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۷۶ عنوان شده است، صلاحیت تصمیم‌گیری اجرایی در شرایط اضطراری یا فوق‌العاده یا در شرایط مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی را داراست و در این راستا بایستی از «امکانات مادی و معنوی کشور» بهره‌برداری نماید.

در عمل نتیجه فعالیت شورا یک تصمیم اجرایی عالی است که از طریق همکاری و مشارکت رؤسای قوای مقننه و قضائیه و همچنین نمایندگان رهبری با اعضاء و

دست‌اندرکاران قوه مجریه اتخاذ شده است و غالباً توسط نیروهای تحت اختیار قوه مجریه به مرحله اجرا می‌رسد (عباسی، ۱۳۹۲، ص. ۹۱). علت این امر آن است که شورای عالی امنیت ملی از حیث امکانات به وزارتخانه‌ها و ارگان‌های عمومی کشور که غالباً در قوه مجریه‌اند نیازمند است و ماهیت بالادستی شورای عالی امنیت ملی مقتضی تصمیم‌گیری و راهبری سایر نهادهای اجرایی است.

با توجه به ماهیت متفاوت تصمیمات شورای عالی امنیت ملی می‌توان در موقت یا دائمی بودن صلاحیت‌های این نهاد قائل به تفکیک شد. از این حیث که اقتضای مصوبات دارای شأن سیاست‌گذاری شورا، مستمر و برای دوره‌ای طولانی تصویب می‌گردد و در مقابل تصمیمات موردی و اقتضائی با توجه به شرایط خاص شکل می‌گیرند و قاعدتاً موقت و ناظر به دوره‌ای مشخص می‌باشند (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶، ص. ۸۷۵). فارغ از این تقسیم‌بندی به نظر در حالاتی که تصمیمات شورای عالی امنیت ملی محدودیت‌هایی در حقوق مردم اعمال کند، قاعدتاً موقت بوده و محدود به زمانی است که مصلحت صدور تصمیم پابرجا باشد؛ از این رو مصوبات این شورا در تحدید حقوق بنیادین مردم موقت تلقی می‌شود (پناهی بروجردی، ۱۳۹۸، صص. ۱۲۷-۱۲۸).

با توجه به نص اصل ۱۷۶ قانون اساسی شورای عالی امنیت ملی در تمامی اموری که جنبه امنیتی دارد در محدوده بندهای سه‌گانه اصل مزبور به‌طور مطلق دارای صلاحیت است. بنابراین در زمان حدوث شرایط امنیتی سازوکار این اصل فعال می‌گردد و شورا اقدامات لازم برای مدیریت شرایط امنیتی را فراهم می‌کند. مصوبات این شورا پس از تأیید مقام معظم رهبری قابل اجرا است.

با توجه به فراقوه بودن شورای عالی امنیت ملی و تأیید مصوبات توسط مقام معظم رهبری، مصوبات این شورا لازم‌الاجرا است و بر سایر قوانین مجلس، آیین‌نامه‌های دولتی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و دیگر مقررات برتری دارد؛ لذا قوای سه‌گانه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و تمامی نهادهای مرتبط با موضوع مصوبات، ملزم به اجرای مصوبات شورا هستند.

همان‌طور که در مطالب فوق‌الذکر اشاره شد در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دو اصل مرتبط با وضعیت اضطراری وجود دارد که سازوکار مقررده‌گذاری در این

شرایط را هر کدام اختصاصاً شرح داده‌اند. نگرش نظام‌مند به قانون اساسی ایجاب می‌کند که این دو اصل در کنار هم به اجرا گذارده شوند؛ به نحوی که هیچ‌کدام از این دو اصل کارکرد خود را از دست ندهد. اما نگرش بدوی به این دو اصل حاکی از موازی بودن دو سازوکار مطروحه در این اصول است؛ به این بیان که در اصل ۷۹ در شرایط اضطراری، دولت از طریق مجلس شورای اسلامی حق وضع محدودیت‌های ضروری را دارد و از طرفی بنابر اصل ۱۷۶ شورای عالی امنیت ملی صلاحیت عام تصمیم‌گیری در شرایط اضطراری را داراست.

بنا بر برداشت فوق در مواجهه با شرایط اضطراری ممکن است این دو سازوکار به موازات یکدیگر به جریان افتند و علاوه بر عدم مدیریت صحیح وضعیت اضطراری، نظام متحمل هزینه‌های مضاعف گردد. لازم به ذکر است این تعارض صرفاً در صلاحیت‌های مشترک شورای عالی امنیت ملی با اصل ۷۹ قانون اساسی مطرح است و سایر صلاحیت‌های گوناگون شورا خارج از محل بحث می‌باشند. از آنجاکه معیاری برای تمییز صلاحیت‌های مجلس و شورای عالی امنیت ملی وجود ندارد و در ادامه پس از تحلیل موردی تصمیم‌گیری در موضوع کرونا و مطالعه الگوی تصمیم‌گیری در وضعیت اضطراری در سایر نظام‌های حقوقی، سازوکار پیشنهادی برای حل این تعارض ظاهری ارائه می‌شود.

۳. رویه وضع الزامات حقوقی در شرایط اضطراری

تحلیل هر فرایند حکمرانی در نظامات حقوقی مختلف، نیازمند بررسی سابقه عملکرد حکمرانان به‌منظور کشف ظرفیت‌ها و نقایص قانونی است. از آنجاکه در سابقه نظام جمهوری اسلامی ایران، آخرین مصداق وضعیت اضطراری، همه‌گیری کرونا می‌باشد در ادامه نحوه مواجهه حکمرانان با این وضعیت تشریح می‌شود.

در اوایل سال ۲۰۲۰ میلادی جهان با پدیده‌ای ناشناخته و نوظهوری به‌عنوان کرونا مواجه گردید. این همه‌گیری به‌سرعت مرزهای حقوقی - سیاسی کشورهای گوناگون را درنوردید. سرعت شیوع و کشندگی بالای بیماری، جهان را با یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های بشری مواجه گردانید. کشور ما ایران جزو کشورهایی بود که موج کرونا بسیار زودتر از نقاط دیگر جهان در آن شیوع پیدا کرد و در اواخر زمستان سال ۱۳۹۸

شیوع بیماری کرونا در کشور تأیید شد.

نظام‌های مختلف سیاسی برای مقابله مؤثر و کارآمد با این بیماری، نهادهای ذی‌صلاح خود را مشخص کردند. در کشور ما نیز ظرفیت‌های اصول ۷۹ و ۱۷۶ و همچنین قانون مدیریت بحران از امکان‌های پیش روی حکمرانی کشور برای اعمال صلاحیت در برابر کرونا بود. در رویه‌ای بی‌سابقه مجلس شورای اسلامی در بحبوحه همه‌گیری کرونا تعطیل اعلام شد و با توجه به ضرورت اتخاذ تدابیر هم‌افزا و هم‌گرای دستگاه‌ها برای کنترل بیماری و پیامدهای آن، شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان نهاد صالح مدیریت و مقابله با بیماری کرونا با حکم مقام معظم رهبری به رسمیت شناخته شد (خلیلی شجاعی و عنابی، ۱۳۹۸، ص. ۱۱۴). این شورا فارغ از ترتیبات اصل ۷۹ با صدور مصوبه شماره ۷۳۷ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۷ «ستاد ملی مقابله با بیماری کرونا» را برای مدیریت و مقابله با همه‌گیری کرونا تأسیس کرد (غمامی، ۱۳۹۹، ص. ۱۷۴). ستاد مذکور با عضویت مقامات و دستگاه‌های گوناگون، مرجع اصلی تصمیم‌گیری در امور مرتبط با کرونا تعیین شد. اگرچه نمی‌توان ستاد ملی کرونا را به دلیل موقتی بودن و عدم تصویب مقرره‌ای در مورد حدود وظایف و اختیارات آن از حیث ساختاری به عنوان شورای فرعی ذیل شورای عالی امنیت ملی محسوب نمود، اما این ستاد به‌عنوان کمیته‌ای فرعی ذیل شورای عالی امنیت ملی شناخته می‌شود (آقای طوق، ۱۴۰۱، ص. ۷۷۵). ساختار ستاد ملی متشکل از مقامات قوای مجریه، قضائیه و مقننه است و وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ریاست این ستاد را برعهده دارد. تاکنون بنابر احکام انتصاب صادره از جانب رؤسای جمهور، وزیر کشور نیز به‌عنوان فرمانده قرارگاه عملیاتی ستاد ملی کرونا ایفای وظیفه می‌نماید.

رویه مقررگذاری این ستاد به این نحو است که وزیر کشور و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، همچنین کمیته علمی تخصصی کرونا پیشنهادات خود را در صحن ستاد ملی مطرح می‌کنند. با رأی‌گیری اکثریت مصوبات ستاد ملی برای همه قوا، نهادها، سازمان‌ها و اشخاص الزام‌آور است. از آنجاکه اعتبار مصوبات این ستاد ناشی از اختیارات شورای عالی امنیت ملی بوده و از حیث ساختاری نیز به این شورا وابسته می‌باشد، بنابر تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

مصوب ۱۳۹۲، مصوبات این ستاد قابل ابطال توسط دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. این مهم در رأی شماره ۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۲۸۸ مورخ ۱۴۰۰/۵/۲۰ هیئت تخصصی استخدامی دیوان عدالت اداری به این بیان تأکید شده است که به موجب جزء ۲ بند «الف» مصوبات هفتصدوسی و هفتمین جلسه شورای عالی امنیت ملی که پس از تأیید مقام معظم رهبری ابلاغ شده، مصوبات ستاد ملی مقابله و مدیریت بیماری کرونا در حکم مصوبه شورای عالی امنیت ملی است.

۴. الگوی وضع الزامات حقوقی در وضعیت اضطراری در سایر نظام‌های حقوقی

حقوق تطبیقی از دو جهت در وضع و اصلاح قوانین مؤثر است؛ از یک طرف حقوق تطبیقی موجب خواهد شد که دید و کیفیت کار طراحان سازوکارهای حکمرانی، بهبود یابد که در عمل به تهیه و تنظیم قوانین مناسب‌تری منجر خواهد شد و از طرفی تجارب سایر کشورها را در معرض دید و استفاده تهیه‌کنندگان قوانین قرار خواهد داد (شیروی، ۱۳۸۴، ص. ۴۱). لذا طراحی سازوکار مناسب حکمرانی در مواجهه با شرایط اضطراری نیازمند رجوع به مدل‌های تطبیقی کشورهای مختلف است. در ادامه نحوه وضع الزامات حقوقی در شرایط اضطراری در چهار نظام حقوقی بررسی می‌شود.

۴-۱. ایتالیا

در کشور ایتالیا، به جز اصل ۷۸ قانون اساسی این کشور که مقرر داشته است: «مجلسین درخصوص وضعیت جنگی تصمیم‌گیری نموده و اختیارات الزام را به دولت محول می‌نمایند»، مقررات واضح و صریحی درباره اعلام وضعیت اضطراری و تعلیق حقوق پیش‌بینی نشده است. اگرچه تا به حال اصل مذکور به صراحت اجرایی نشده است؛ اما می‌توان از این اصل امکان اتخاذ تدابیر محدودکننده تضمین حقوق را استنباط کرد (Angiulli, 2009, p. 2).

باین حال، اصول ۷۶ و ۷۷ قانون اساسی ایتالیا اشاره‌ای به شرایط اتخاذ تصمیم در وضعیت خاص توسط دولت دارند. بر اساس اصل ۷۶، امر قانون‌گذاری را نمی‌توان به دولت محول نمود مگر با تعیین اصول و قواعد معین و فقط برای مدتی محدود و برای موضوعات مشخص و مطابق اصل ۷۷ قانون اساسی ایتالیا، دولت نمی‌تواند اقدام به

قانون‌گذاری کند مگر اینکه چنین اختیاری به‌طور صریح توسط مجلس به دولت تفویض شده باشد. لذا هرگاه دولت در موارد ضروری مقررات موقت هم‌سطح قوانین عادی تصویب کند، مکلف است مصوبات خود را در همان روز، جهت تأیید به مجلس نمایندگان و مجلس سنا تقدیم نماید. در چنین شرایطی مجلسین پنج روز وقت دارند تا اولین جلسه خود را برای بررسی تصمیمات قوه مجریه تشکیل دهند، حتی اگر مجلسین قبلاً منحل شده باشد. اقدامات دولت که ظرف مدت ۶۱ روز پس از انتشار به تأیید مجلسین نرسیده باشند، از ابتدای امر بی‌اعتبار تلقی می‌گردند (جلالی و ابوعطا، ۱۳۹۹، صص. ۵۰-۵۱).

در گذر زمان، دولت ایتالیا برای عبور از دیوان‌سالاری و تشریفات تصویب قوانین در مجالس نمایندگان و سنا، استفاده از ابزارهای حقوقی برای پیشبرد امور خود را افزایش داده است و بخش وسیعی از مقررہ‌گذاری در ایتالیا توسط صلاحیت خاص قانون‌گذاری دولت صورت می‌گیرد و مصوبات و احکام قانونی از حالت استثنایی و اضطراری به‌قاعده‌ای ثابت تبدیل شده‌اند (آقابابایی، ۱۴۰۰، ص. ۱۳). بررسی عملی مقررہ‌گذاری در ایتالیا نشان می‌دهد که نظام حقوقی این کشور در ابتدا برای مواجهه با وضعیت اضطراری به عموماً رویه تقنین یعنی اصل ۷۷ رجوع می‌کند و دولت این کشور ذیل اختیارات این اصل اجازه موقت مقررہ‌گذاری ابتدایی هم‌سطح با قوانین عادی را متکفل می‌شود. سپس بعد از گذر از شرایط اولیه اضطراری رویه قانون‌گذاری به حالت عادی خود بازمی‌گردد و نظام حقوقی به قوانین مدیریت شرایط اضطراری متوسل می‌شود (Civitaresse Matteucci et al., 2022, pp. 2-3).

۲-۴. جمهوری ترکیه

نظام وضعیت اضطراری در ترکیه، اعلام این وضعیت را منحصر در وقوع چهار حادثه دانسته است که عبارت‌اند از: بلایای طبیعی، شیوع بیماری خطرناک، بحران جدی اقتصادی و اقدام جدی علیه نظم عمومی و یا حقوق و آزادی‌های اساسی. رویه اعلام شرایط اضطراری در این کشور با شورای وزیران آغاز می‌گردد و پس از تصمیم این شورا مبنی بر وجود یکی از چهار عامل فوق، به مجلس ترکیه ارسال می‌گردد. مجلس می‌تواند دوره زمانی را تغییر یا اصلاح نماید. اعلام شرایط اضطراری در این کشور

محدود به دوره‌ای شش‌ماهه است و در صورت لزوم تمدید وضعیت با درخواست هیئت‌وزیران و تصویب مجلس برای یک دوره چهارماهه مجاز خواهد بود (ابدی، ۱۳۸۶، ص. ۳۴۴).

به‌طورکلی مجلس ترکیه در شرایط وضعیت اضطراری، به‌عنوان قدرت برخوردار از مردم نقش ویژه‌ای ایفا می‌کند تا امکان سوءاستفاده از قدرت به حداقل ممکن برسد (فغان‌نژاد و نوری، ۱۳۹۱، ص. ۷۹). پس از اعلام وضعیت اضطراری، شورای وزیران می‌تواند تصویب‌نامه‌هایی با الزام قانونی در موضوعات مربوط با وضعیت اضطراری بدون رعایت تشریفات قانون اساسی صادر و جهت تأیید به مجلس این کشور ارسال نماید (ابدی، ۱۳۸۶، ص. ۳۴۵). از طرفی اختیارات تفویض شده برای اجرای وضعیت اضطراری تحت نظارت مجلس یا نهاد ناظر قانون اساسی و یا قوه قضائیه اعمال می‌گردد (Çetin, 2020, p. 477).

۳-۴. جمهوری مصر

هر چند به‌صراحت مسئله حکومت نظامی در قانون اساسی جدید این کشور ممنوع اعلام نشده است، لکن با توجه به مفهوم ماده ۱۵۴ قانون اساسی مصر و آزادی‌های گوناگونی که به شیوه‌ای مردم‌سالارانه وضع شده‌اند، می‌توان به ممنوعیت این مسئله پی برد. بر اساس ماده ۱۵۴ قانون اساسی مصوب ۲۰۱۴ و قانون حالت اضطراری مصوب ۱۹۵۸ و قانون اصلاحی آن مصوب ۱۹۷۲، این شرایط و آیین آن مورد واکاوی قرار می‌گیرند. به‌موجب ماده ۱ قانون حالت اضطراری مصوب ۱۹۵۸ اسباب اعلان حالت فوق‌العاده در کشور به‌طورکلی عبارت‌اند از: وقوع جنگ و شورش تهدید به جنگ، آشوب و اغتشاشات داخلی، بروز حوادث غیرمترقبه و انتشار وبا. تمام وقایع نام برده شده فوق باید به درجه‌ای از خطر رسیده باشند که موجب ممانعت دولت برای مقابله با آنها از طریق قانون‌گذاری عادی گردد؛ اما چنانچه دولت بتواند با این حوادث به‌واسطه قانون‌گذاری عادی مقابله نماید، استثناء نمودن این وقایع و حوادث توجیهی برای اعلان حالت اضطراری نیست. تشخیص این شرایط با رئیس‌جمهور است و او از طریق مشاوره با هیئت‌وزیران تصمیم خود را با دلایل موجه به مجلس اعلام می‌کند. این درخواست ظرف ۱۵ روز از اعلان به مجلس ارائه می‌شود و مجلس باید طی هفت روز

نظر خود را ابراز کند. در صورت درخواست تمدید حالت فوق‌العاده دوباره باید همین سازوکار طی شود، لکن در نهایت تا سه ماه قابل تمدید خواهد بود (مظهری و دیگران، ۱۳۹۴، ص. ۱۸۰).

۴-۴. فرانسه

در قانون اساسی فرانسه دو اصل در مورد وضعیت اضطراری وجود دارد که قابل توجه می‌باشد:

۱- اصل ۱۶ قانون اساسی که به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد، هنگامی که نهادهای جمهوری، مستقل از ملت تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی به شیوه جدی و فوری تهدید کنند و عملکرد قاعده‌مند قوای عمومی متوقف شود، پس از مشورت رسمی با نخست‌وزیر، رؤسای مجالس و شورای قانون اساسی، تدابیر لازم را اتخاذ نماید. پس از گذشت ۳۰ روز از اعمال اختیارات استثنایی، شورای قانون اساسی می‌تواند با ارجاع رئیس مجلس ملی، رئیس مجلس سنا، ۶۰ نماینده یا سناتور مشخص کند که آیا شرایط اضطراری هنوز وجود دارد یا خیر. شورا باید در کوتاه‌ترین زمان ممکن تصمیم بگیرد. اما شورا پس از گذشت ۶۰ روز از اعمال اختیارات استثنایی می‌تواند در هر لحظه پس از این مدت، رأساً تصمیم بگیرد.

۲- اصل ۳۶ قانون اساسی فرانسه بیان می‌دارد حکومت نظامی توسط هیئت دولت مقرر می‌گردد. تمدید آن برای بیشتر از ۱۲ روز باید به تصویب مجلس برسد. این اصل در حالت خطر قریب‌الوقوع در نتیجه جنگ خارجی یا یک کودتای نظامی قابل اجراست که با اعطای قدرت پلیسی به قوای اداری حاکمیتی صورت می‌پذیرد. این وضعیت با تصویب هیئت وزیران ایجاد می‌شود، اما تمدیدش تا ۱۲ روز توسط مجلس باید تصویب شود (فغان‌نژاد و نوری، ۱۳۹۱، ص. ۷۶).

بنابراین در نظام حقوقی فرانسه، اعمال مقررات استثنایی دو سازوکار دارد: اولین سازوکار مربوط به اصل ۳۶ قانون اساسی فرانسه می‌باشد که بسیار محدود است و صرفاً برای اقدامات فوری قوه مجریه تعبیه شده است و برای تمدید آن باید این اقدامات توسط مجلس تصویب شود. دومین سازوکار مربوط به اصل ۱۶ می‌باشد که به نسبت زمان طولانی‌تری را دربرمی‌گیرد و سازوکار تعبیه‌شده برای آن نیز پیچیده‌تر است. به نظر می‌رسد قانون‌گذار اساسی فرانسه درصدد این بوده است که تا حد امکان

از سلب آزادی‌ها و حقوق شهروندان جلوگیری کند.

۵. سازوکار مطلوب وضع الزامات حقوقی در شرایط اضطراری

با توجه به ارتباط موجود بین دو اصل ۷۹ و ۱۷۶ قانون اساسی و ضرورت نگرش نظام‌مند به قانون اساسی، کاربست صحیح تفسیر این دو اصل در نظام حکمرانی کشور و مواجهه حاکمیتی با شرایط اضطراری، نیازمند جمع این دو اصل و ارائه سازوکار جامع در چارچوب حقوق اساسی ایران می‌باشد. به منظور دستیابی به این مهم بر اساس مطالعات صورت گرفته پیرامون رویه نظام حکمرانی ایران در مواجهه با شرایط اضطراری و بررسی‌های تطبیقی بعضی نظامات حقوقی، سازوکار پیشنهادی به تفکیک چهار مرحله متوالی به تفصیل ارائه می‌شود:

۵-۱. تصمیمات فوری اولیه (اصل ۱۷۶)

هر نظام حقوقی در مواجهه با شرایط اضطراری نیازمند تصمیماتی فوری و اثرگذار به منظور مدیریت اولیه وضعیت اضطراری می‌باشد که نیل به این مهم مقتضی سازوکاری چابک، فنی و تخصصی است. با توجه به آنکه ماهیت و ساختار شورای عالی امنیت ملی متناسب با مقابله فوری با تهدیدات داخلی و خارجی است و از طرفی سازوکار مطروحه در اصل ۷۹ قانون اساسی که مشتمل بر تشخیص دولت، تصویب هیئت وزیران، تقدیم لایحه به مجلس شورای اسلامی، طرح لایحه در مجلس، تصویب مجلس، تأیید شورای نگهبان، ابلاغ و امضاء رئیس‌جمهور می‌باشد، ممکن است زمان‌بر باشد. در نتیجه مناسب‌ترین مرجع برای اخذ تصمیمات فوری اولیه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شورای عالی امنیت ملی می‌باشد. اما جمع این سازوکار با اصل ۷۹ ایجاب می‌کند که تصمیمات شورا محدودیت زمانی داشته باشد، در ایجاد این محدودیت زمانی دونقطه ابهام قابل‌تصور است:

۱- با توجه به آنکه مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید رهبری قابل اجراست، ممکن است با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی ایجاد این محدودیت مخالف اصل ولایت مطلقه فقیه تلقی شود، اما از آنجاکه در اصل ۷۹ قانون اساسی سازوکار برخورد با وضعیت اضطراری پیش‌بینی شده است، مادامی که این اصل

تأمین‌کننده مصالح نظام و مردم باشد، نهادهای حاکمیت ملزم به پذیرش راه‌حل قانونی هستند (محبی و کرمی، ۱۳۹۵، ص. ۹۵).

۲- اگر بنا بر اعمال این محدودیت زمانی در مصوبات شورا باشد بایستی در مورد معیار این محدودیت تأمل شود، به نظر از دو طریق میتوان این محدودیت را اعمال کرد: الف) اعتبار مصوبات شورای عالی امنیت ملی مقید به اتمام چرخه تقنین در اصل ۷۹ باشد به طوری که تعداد روزهای آن محدود نباشد تا فرایند تقنین مجلس طی گردد، اما از آنجاکه ممکن است مجلس با اکتفا به مصوبه شورا سازوکار اصل ۷۹ را اعمال نکند، این معیار محل انتقاد است، مگر آنکه مجلس در آیین‌نامه داخلی خود این نوع لوایح را سه فوریتی دانسته و با قید فوریت رسیدگی کند. لازم به ذکر است در صورت استتکاف دولت در ارائه لایحه وضعیت اضطراری، ابزارهای نظارتی مجلس همچون استیضاح و سؤال فعال خواهد شد.

ب) اعتبار مصوبات شورا مقید به زمان معین باشد؛ همان‌طور که در فرایند قانون‌گذاری کشورهای فرانسه و ایتالیا زمان مشخصی برای تصمیمات فوری اولیه اتخاذ شده است. اما از آنجاکه ممکن است فرایند اعمال سازوکار اصل ۷۹ به دلایل مختلف از قبیل استمهال شورای نگهبان، استتکاف رئیس‌جمهور از امضا، ابلاغ مصوبه مجلس و... به تأخیر افتد، اعمال این چنین محدودیتی منطقی نمی‌باشد.

۲-۵. مقررہ‌گذاری اصلی (اصل ۷۹)

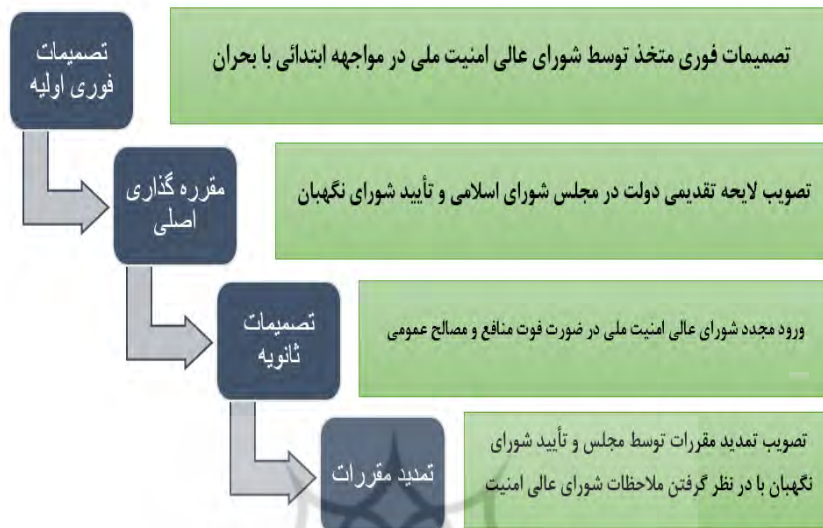
با توجه به آنکه اولاً در نظر قانون‌گذار اساسی مسیر قانونی مقابله با شرایط اضطراری در اصل ۷۹ پیش‌بینی شده است؛ ثانیاً اساساً ماهیت تصمیمات فوری ممکن است با مقررات عادی حکومتی متفاوت باشد؛ ثالثاً در تصمیمات فوری امکان محدودیت حقوق بنیادین و شهروندی مردم در جامعه متصور است؛ رابعاً مجلس شورای اسلامی متشکل از نمایندگان مردم متولی اصلی امر قانون‌گذاری است؛ به نظر در مواجهه با شرایط اضطراری اعمال سازوکار اصل ۷۹ ضروری است، اگرچه این سازوکار باید در مرحله دوم و پس از تصمیمات فوری اولیه شورای عالی امنیت ملی اعمال شود.

۳-۵. تصمیمات ثانویه (اصل ۱۷۶)

بنابر اصل انطباق یا سازگاری خدمات عمومی با مقتضیات و نیازهای روز، خدمت عمومی باید بتواند با توجه به الزامات و نیازهای خود همیشه تحول و با تغییرات و دگرگونی‌های ممکن منافع عمومی انطباق و سازگاری پیدا کند (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۰، ص. ۵۱). به دلیل ماهیت متغیر احتمالی اوضاع، احوال، اقتضائات و اثرات وضعیت اضطراری، این مهم در شرایط اضطراری اهمیت بیشتری دارد؛ چراکه ممکن است مقررات مصوب مجلس مبتنی بر اصل ۷۹ مستلزم فوت مصالح و منافع عمومی یا امنیتی بوده و مصوبه مجلس نتواند وافی به مقاصد مدنظر در مدیریت بهینه موضوع باشد و لذا مصلحتی که در پذیرش اقدامات اولیه شورای عالی امنیت ملی وجود داشت، مجدداً ایجاد شود. در نتیجه باید سازگاری برای جلوگیری از این امر پیش‌بینی گردد که به نظر بهترین ظرفیت در قانون اساسی برای ملاحظات مذکور اطلاق اصل ۵۷ و اختیارات مطلقه ولایت‌فقیه می‌باشد و در راستای کل‌نگری به قانون اساسی با توجه به آنکه مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید رهبری قابل اجرا است، مناسب‌ترین چارچوب برای اعمال آن اصل ۱۷۶ می‌باشد.

۴-۵. تمدید مقررات (اصل ۷۹)

در اصل ۷۹ تمدید مقررات در شرایط اضطراری منوط به اجرای مجدد سازوکار مطروحه در آن اصل می‌باشد. بنابراین اگر دولت درصدد تمدید این مقررات باشد، باید تمام مراحل را از قبیل تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان طی کند و همان‌طور که در فوق نیز اشاره شد، اعمال تصمیمات ثانویه شورای عالی امنیت ملی نیز متصور است. لازم به ذکر است شورای نگهبان در این مرحله علاوه بر بررسی مصوبه از حیث مغایرت با شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، بایستی از باب موضوع‌شناسی اصول ۵۷ و ۱۷۶ به تصمیمات ثانویه شورای عالی امنیت ملی توجه لازم را داشته باشد، اما بدیهی است تصمیمات اولیه شورای عالی امنیت ملی از آنجاکه مقید به زمان است، ملاک بررسی در شورای نگهبان نمی‌باشد.



نتیجه‌گیری

قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ۷۹ و ۱۷۶ اقدام به تعبیه سازوکار مواجهه با شرایط اضطراری نموده است، نگرش نظام‌مند به قانون اساسی ایجاب می‌کند این دو اصل را باهم جمع نموده؛ به نحوی که در عمل هر کدام از این سازوکارها کارکردی غیرموازی با دیگری داشته باشد. این پژوهش در راستای پاسخ به این سؤال که سازوکار مطلوب مقرره‌گذاری در شرایط اضطراری مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست؛ ضمن تحلیل هر کدام از دو اصل فوق‌الذکر، پس از بررسی رویه نظام حکمرانی ایران در مواجهه با این شرایط و مطالعه تطبیقی نظامات حقوقی مشابه، سازوکار مطلوب را در یک فرایند چهار مرحله‌ای طرح کرده است؛ به این بیان که در مرحله اول که ابتدایی‌ترین مواجهه با بحران می‌باشد، از آنجاکه مدیریت اولیه وضعیت اضطراری مقتضی تصمیماتی فوری و اثرگذار به منظور مدیریت اولیه وضعیت اضطراری است؛ بایستی همچون نظام حقوقی فرانسه، پیش از اجرای سازوکار قانون‌گذاری که زمان‌بر است، سازوکاری چابک، فنی و تخصصی پیش‌بینی نمود. در نظام حقوقی ایران نیز با توجه به ماهیت و ساختار شورای عالی امنیت ملی و زمان‌بر بودن فرایند اصل ۷۹، مناسب‌ترین نهاد برای اخذ تصمیمات فوری اولیه بر اساس قانون اساسی این شورا

می‌باشد. البته همانند نظام حقوقی فرانسه، بایستی این تصمیمات از لحاظ زمانی محدود باشد که به نظر می‌رسد حد مناسب آن در نظام حقوقی ایران، اتمام فرایند تقنین مجلس می‌باشد. در مرحله دوم همانند نظام‌های حقوقی کشورهای ایتالیا، مصر، ترکیه و فرانسه بایستی مجلس شورای اسلامی به مثابه نهاد قانون‌گذاری به عنوان متولی اصلی امر تقنین با توجه به طرح راهکار قانونی مواجهه با شرایط اضطراری در اصل ۷۹، صلاحیت ذاتی مجلس در امر تقنین، امکان محدودیت حقوق بنیادین و تفاوت مقتضیات تصمیمات فوری با مقررات عادی کشور، اقدام به وضع محدودیت‌های ضروری نماید. همان‌طور که در نظام حقوقی ترکیه به ماهیت متغیر احتمالی اوضاع، احوال، اقتضائات و اثرات وضعیت اضطراری در طراحی سازکار مواجهه با شرایط اضطراری از طریق تفویض اختیار وضع محدودیت‌های ضروری به قوه مجریه توجه شده است، در مرحله سوم از آنجاکه امکان فوت برخی مصالح و منافع عمومی یا امنیتی در مصوبه مجلس وجود دارد و از طرفی مصوبات شورای عالی امنیت ملی به تأیید رهبری می‌رسد، به نظر با توجه به اطلاق اصل ۵۷ قانون اساسی، در صورت وجود این شرایط بایستی شورا صلاحیت وضع تصمیمات ثانویه را دارا باشد. در مرحله چهارم در صورت لزوم تمدید مقررات ناظر بر شرایط اضطراری، مجدداً باید سازوکار مرحله دوم با لحاظ تصمیمات ثانویه شورای عالی امنیت ملی توسط شورای نگهبان طی شود.

تدوین این سازوکار پیشنهادی در یک قالب حقوقی الزام‌آور ضروری به نظر می‌رسد، از آنجاکه یکی از تابعین این سازوکار شورای عالی امنیت ملی می‌باشد و این شورا یک نهاد فراقوه‌ای محسوب می‌گردد که مصوبات آن به تأیید رهبری می‌رسد؛ این قالب حقوقی باید در چارچوبی فراتر از قوانین عادی جای گیرد. با توجه به نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و جایگاه رفیع ولایت امر، دو طریق برای اعمال این پیشنهاد متصور است: راه حل اول اعمال سازوکار اصل ۵۷ و حکم حکومتی ولایت فقیه می‌باشد. راه حل دوم نیز ارجاع امر از باب حل معضلات نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام براساس بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

یادداشت‌ها

۱. بسم الله الرحمن الرحيم؛ نظر به موقعیت استثنایی دفاع از کشور اسلامی و حساسیت فوق‌العاده آن، تا موقعی که جنگ‌افروزان به کار تجاوزگرانه خود ادامه می‌دهند، مراتب زیر اخطار و مقرر می‌شود:

۱- کلیه امور مربوط به جنگ در تحت نظر شورای عالی دفاع به اضافه یک نفر از نمایندگان از قبل مجلس شورای اسلامی باید اداره شود. و این شورا موظف است تمام قوای مسلح را هماهنگ نماید. و هیچ گروه یا شخصی تخلف از اوامر شورای مذکور نباید بکند. و در غیاب آقای خامنه‌ای و آقای چمران، دو نفر از نمایندگان که یکی از آنها رئیس مجلس شورای اسلامی است باید در شورا شرکت نمایند.

۲- در اداره مناطق جنگی، کلیه نیروها باید از شورای مذکور تبعیت نمایند و تصمیمات در این باره با شورای مذکور است.

۳- تبلیغات مطلقاً - چه به وسیله رادیو - تلویزیون یا مطبوعات - در تحت نظر شورای مذکور باید اجرا شود و رسانه‌های گروهی و مطبوعات حق پخش مصاحبات یا نطق‌ها و نوشته‌ها را بدون مراجعه و دستور از شورای مذکور ندارند.

۴- سیاست خارجی مربوط به دفاع با شورای مذکور است و کسان دیگر بدون اجازه حق دخالت ندارند.

۵- کلیه بیان‌ها و نوشته‌ها و تبلیغات و پخش اعلامیه‌ها بدون اجازه مستقیم از شورای مذکور جداً ممنوع است.

۶- دولت مأمور جلب متخلفین و تحویل به دادگاه‌های انقلاب است.

۷- دادگاه‌ها به جرائم، حسب وضع دفاعی و انقلابی عمل می‌کنند.

۸- شورا موظف است در مناطق جنگی نمایندگان تعیین نماید که به وسیله آنها امور انجام گیرد و موجب تأخیر نشود.

۲ ذی‌الحجه ۱۴۰۰؛ روح‌الله الخمينی

کتابنامه

آقابابایی، حسین (۱۴۰۰). مطالعه تطبیقی حقوق وضعیت اضطراری با نگاهی به مدیریت بیماری کووید ۱۹؛ از مبانی قانونی تا تجویز مداخله کیفری. حقوقی دادگستری، (۱۱۶)، صص. ۳۱-۱.

آقای طوق، مسلم (۱۴۰۱). بایسته‌های حقوق اساسی مدیریت وضعیت‌ها یا اضطراری با تأکید

- بر کووید ۱۹. تحقیقات حقوقی، (۹۷)، صص. ۷۶۷-۷۹۴.
- ابدی، سعیدرضا (۱۳۸۶). نگاهی به مقررات اضطراری در کشور ترکیه مصوب ۲۵ اکتبر ۱۹۸۳. فصلنامه حقوق اساسی، (۸)، صص. ۳۳۹-۳۵۲.
- اختری، محمدصابر (۱۳۹۶). مبانی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی در اتخاذ تصمیم‌های تأمینی. (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران، ایران.
- ایمانی، عباس و قطمیری، امیررضا (۱۳۸۸). قانون اساسی در نظام حقوقی ایران. تهران: انتشارات نامه هستی.
- پناهی بروجردی، زهرا (۱۳۹۸). قاعده مصلحت و قاعده عدالت و رابطه آنها در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). دانشگاه تهران، تهران، ایران.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۰). ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش.
- جلالی، علیرضا و ابوعطا، محمد (۱۳۹۹). وضعیت اضطراری و محدودیت حقوق بنیادین: بررسی اقدامات حکومت ایتالیا در مقابله با بیماری کرونا. پژوهش حقوق عمومی، (۶۷)، صص. ۶۲-۴۱.
- جمعی از نویسندگان (۱۳۹۹). محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ج ۱ و ۲.
- خلیلی شجاعی، فریور و عنابی، علیرضا (۱۳۹۸). جایگاه و اعتبار مصوبات ستاد ملی مبارزه با کرونا در سیستم حقوقی ایران. علم و وکالت، (۳)، صص. ۱۰۷-۱۲۲.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵). فرهنگ متوسط دهخدا. تهران: دانشگاه تهران.
- زروندی رحمانی، حسین (۱۳۹۹). میزان اختیارات و مسئولیت دولت در ایجاد محدودیت برای بیماران مبتلا به کرونا و مبانی آن. پاسخ، (۱۸)، صص. ۹۹-۱۲۴.
- شیروی، عبدالحسین (۱۳۸۴). حقوق تطبیقی. تهران: سمت.
- طاهرزاده، آزاده (۱۳۹۴). نظریه وضعیت اضطراری در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اصل حاکمیت قانون با نگاه ویژه به اصل ۷۹ قانون اساسی. (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). دانشگاه آزاد اسلامی مرودشت، مرودشت، ایران.
- عباسی لاهیجی، بیژن (۱۴۰۰). حقوق اداری تطبیقی. تهران: دادگستر.
- عباسی، هاجر (۱۳۹۲). بررسی وضعیت اضطراری در حقوق اساسی ایران. (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). تهران: دانشگاه تهران.

غمامی، سید محمدمهدی (۱۳۹۶). *دایرةالمعارف حقوق عمومی*. تهران: دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام).

غمامی، سید محمدمهدی (۱۳۹۹). مطالعه تطبیقی مدیریت وضعیت اضطراری محل بهداشت و سلامت عمومی؛ مطالعه موردی بیماری کرونا (کوید-۱۹). *تعالی حقوق*، (۲)، صص. ۱۶۷-۲۰۱.

فغان‌نژاد، سعدالله و نوری، مهدی (۱۳۹۱). بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و آمریکا. *مدیریت بحران*، (۱)، صص. ۶۹-۸۱.

محبی، داود و کرمی، حامد (۱۳۹۵). ماهیت‌شناسی الگوهای پاسخ به وضعیت اضطراری با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *آفاق امنیت*، (۳۲)، صص. ۶۷-۹۸.

مظهری، محمد؛ قاسم‌آبادی، مرتضی و مرندی، سمیه (۱۳۹۴). بررسی تطبیقی مسئله اعلان حکومت نظامی و حالت محدودیت‌های ضروری (فوق‌العاده) در نظام حقوقی ایران و مصر. *پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی*، (۲)، صص. ۱۶۱-۱۸۶.

مقدسی، مهدی و اکبری، احسان (۱۳۹۶). جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران. *مطالعات حقوق عمومی*، (۴)، صص. ۸۷۳-۸۹۳.

نجم‌زاده هنجنی، مجید (۱۳۹۹). تحلیل حقوقی وضع محدودیت‌های ناشی از همه‌گیری کرونا در حقوق ایران؛ در جستجوی اداره صلاحیت‌دار. *حقوق اداری*، (۲۳)، صص. ۲۲۵-۲۴۵.

ورعی، سید جواد (۱۳۸۵). *مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانون‌گذار*. قم: انتشارات دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.

هاشمی، سید محمد (۱۳۹۳). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: میزان.

Angiulli, G. (2009). *The state of emergency in Italy, A Summer School on Comparative Interpretation of European (4th Edition)*. University of Toronto.

Çetin, N. (2020). State of Emergency in Turkey (July 2016-July 2018): A Case of Utilization of Law as, *International Journal of Business, Human and Social Sciences*, 14(6), pp. 474-479.

Civitaresse Matteucci, S.; Pioggia, A.; Repetto, G.; Tega, D.; Pignataro, M.; Celepija, M.; Ferrara, L.; Piazza, I. & Cavasino, E. (2022). *Italy: Legal Response to Covid-19, Encyclopedia entries*. The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-1925.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی