

نوع مقاله: ترویجی

بررسی تطبیقی مدیریت شرایط اضطراری در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و برخی کشورهای اتحادیه اروپا در مدیریت کرونا با تکیه بر نقش مجالس قانون گذاری

نوید شیدائی آشتیانی / دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

n.sheidaei72@gmail.com

 orcid.org/0000-0003-0445-7203

e.mousazadeh@ut.ac.ir

ابراهیم موسی زاده / استاد دانشکده حقوق دانشگاه تهران

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۱۷ - پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۱۸

چکیده

مفهوم «وضعیت اضطراری» و احکام و شرایط مربوط به آن که در اصل ۷۹ قانون اساسی بیان شده، از ابتدای شکل گیری قانون اساسی جمهوری اسلامی، یکی از چالش‌های خفته نظام سیاسی کشور بوده است. پرسش اصلی آن است که مفهوم «وضعیت اضطراری» در نظام حقوق اساسی ما چه جایگاهی دارد؟ و در این موقعیت‌ها، نقش مجلس شورای اسلامی، به ویژه از بعد جایگاه نظارتی قوه مقننه در نهادهای سیاسی موجود، چیست؟ تفکیک انواع وضعیت‌هایی که به طور عام، «وضعیت اضطراری» نامیده می‌شود و نیز نوع محدودیت‌های ناشی از هریک، در بیشتر قوانین اساسی یا عادی دنیا به چشم می‌خورد، لیکن قانون اساسی ما در این خصوص ساکت است. بررسی تطبیقی این مسئله با برخی کشورهای حوزه اتحادیه اروپا می‌تواند فهم دقیق تری از این موضوع و خلأهای موجود ارائه دهد. با توجه به برهم خوردن تفکیک مرسوم قوا در این گونه وضعیت‌ها، نقش مجالس قانون گذاری به مثابه نماد حاکمیت ملی و تبلور اراده عمومی در این خصوص و در جهت نظارت بر اختیاراتی که دولت، به سبب این وضعیت در اختیار گرفته است، اهمیت متفاوتی پیدا می‌کند. این برهم خوردن تعادل مرسوم قوا در نظم اساسی جمهوری اسلامی ایران، وضعیتی خاص و شاید منحصر به فرد ایجاد کرده که طی آن مجلس عملاً از فرایند مدیریت وضعیت اضطراری کنار گذاشته شده است.

کلیدواژه‌ها: وضعیت اضطراری، اصل ۷۹، مجلس، تفکیک قوا، اعمال محدودیت.

شیوع ویروس کرونا تأثیراتی متفاوت بر مطالعات حقوقی در حوزه‌های متنوع آن گذاشته است. این تأثیرات در ادبیات حقوقی ما نیز به گونه‌ای نسبتاً گسترده‌ای بررسی شده است؛ اما این تحقیقات بیشتر ناظر به حوزه‌های حقوق خصوصی و مصادیقی (نظیر تأثیرات کرونا بر اعتبار قراردادهای میان افراد یا در حوزه حقوق بین‌الملل و تعهدات حقوق بشری دولت‌ها) بوده است. تأثیر شیوع ویروس کرونا بر حقوق اساسی و نهادهای سیاسی کشور که بسیار مهم است، کمتر مدنظر قرار گرفته است. اینکه شیوع کرونا چه اثراتی بر نظام حقوق اساسی و دغدغه‌های معمول این شاخه مطالعات حقوقی داشته، تا کنون مغفول مانده است.

یکی از مباحثی که در این حوزه قابل توجه است، بررسی رویکرد نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در واکنش به این اتفاق و جایگاه مجلس شورا در این باره است.

شیوع ویروس کرونا در کشور و به دنبال آن، تشکیل نهادی با عنوان «ستاد ملی مقابله با بیماری کرونا» در اسفندماه ۱۳۹۹، بار دیگر موضوعی بسیار مهم در حقوق اساسی را به میان کشید: مدیریت شرایط اضطراری و پیش‌بینی‌های قانون اساسی در این خصوص. اصل ۷۹ قانون اساسی - هرچند مجمل و مختصر - درخصوص وضعیت اضطراری، الگوی ناقصی از اقدامات را بیان داشته، اما در عمل، نظام حقوقی کشور هیچ‌گاه در تاریخ بیشتر از چهل ساله پس از انقلاب اسلامی، به سراغ استفاده از سازوکارهای این اصل نرفته است.

درخصوص مقابله با شیوع کرونا نیز در عمل، از اصل ۱۷۶ قانون اساسی درخصوص «شورای عالی امنیت ملی» استفاده شده است. فرض اصلی این مقاله آن است که تجربه عملی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد با بروز شرایط اضطراری و شبه‌اضطراری، حاکمیت به جای استفاده از اصل ۷۹ قانون اساسی به سراغ استفاده از الگوهایی فراتر از قانون اساسی و نهادهای مقرر در آن رفته است.

این مقاله با بررسی اجمالی مفهوم «وضعیت اضطراری» و سپس بررسی تطبیقی موضوع در حقوق اساسی برخی کشورهای اروپایی و مفهوم «نظارت پارلمانی» بر مصوبات ناشی از اختیارات ویژه دولت، این فرض را پیگیری کرده است.

پیش از این، مقالاتی وجود دارد که به «حقوق وضعیت اضطراری» پرداخته است؛ از جمله: «مطالعه تطبیقی حقوق وضعیت اضطراری با نگاهی به مدیریت بیماری کووید-۱۹؛ از مبانی قانونی تا تجویز مداخله کیفری» (آقابابایی، ۱۴۰۰). اما مقایسه تطبیقی نقش مجالس قانونگذاری که دغدغه اصلی این مقاله است، تا کنون مدنظر نبوده است.

۱. بررسی مفاهیم

۱-۱. شرایط اضطراری

«شرایط اضطراری» به بیان ساده عبارت است از: بروز وقایعی که بر اثر آن، نظم عادی مقرر در قوانین اساسی، به نوعی بر هم خورده، حقوق و آزادی‌های شخصی محدود شده یا به حالت تعلیق درآمده و بخشی از حاکمیت -

به‌طور معمول دولت (قوه مجریه) - برای اداره کشور در این شرایط، اختیاراتی خواهد داشت فراتر از آنچه به‌طور معمول در اختیار دارد (مشهدی و دارایی، ۱۳۹۹).

پاسخ به وضعیت اضطراری در کشورهای گوناگون دنیا به دو قالب کلی «اقدامات قانونی» و «اقدامات فراقانونی» قابل تقسیم است (محبی و کرمی، ۱۳۹۹). روشن است که به مرور زمان و با حرکت هرچه بیشتر کشورهای دنیا به سمت الگوهای دموکراتیک، الگوی اقدامات فراقانونی، به کشورهای با حاکمیت‌هایی غیردموکراتیک، شخصی و یک‌سالار محدود شده است. بررسی موردی قوانین کشورها نیز مؤید همین معناست.

۲-۱. الگوی اقدامات قانونی

با توجه به اینکه به‌کارگیری اختیارات ویژه در وضعیت‌های اضطراری، متضمن محدودیت در حقوق بنیادین و آزادی‌های شخصی است، در این الگو که راهنمای کشورهای دموکراتیک به شمار می‌رود، تلاش بر این است که میان وضعیت اضطراری و لزوم اداره کشور در این شرایط و آزادی‌های بنیادین نوعی آشتی برقرار شود و گفت‌وگو «نظم و آزادی» در نقطه تعادل قرار گیرد.

الگوی اقدامات قانونی، خود به دو دسته «الگوی تطابق اساسی» و «الگوی تطابق قانونی» تقسیم می‌شود، هرچند در عمل ممکن است کشوری از هر دو الگو برخوردار باشد و حسب مورد از یکی از آنها استفاده نماید. چارچوب وضعیت اضطراری در کشورهای دارای الگوی اقدامات قانونی، معمولاً متضمن چهار مسئله است که با توضیحی بیشتر به آنها می‌پردازیم:

۱-۲-۱. وضعیت اضطراری

برخلاف اصل ۷۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در غالب قوانین اساسی و یا قوانین عادی مرتبط، «وضعیت اضطراری» تعریف، معیارهای آن مشخص و بین چند وضعیت مشابه در این خصوص تفکیک می‌شود (محبی و کرمی، ۱۳۹۹). برخی کشورها مانند هلند با معیاری دوگانه میان «وضعیت جنگ» و «وضعیت اضطراری» تفکیک کرده‌اند (قانون اساسی پادشاهی هلند، ۲۰۱۸، ماده ۹۶ و ۱۰۳).

در برخی کشورهای دیگر مانند فرانسه یا اسپانیا (قانون اساسی اسپانیا، ۱۹۷۸، بخش ۵۵) میان «وضعیت هشدار»، «وضعیت اضطراری» و «وضعیت جنگ یا محاصره» تمایز قائل شده‌اند. با قائل شدن به چنین تمایزی، میزان محدودیت‌هایی که بر حقوق و آزادی‌های شخصی افراد در هر وضعیت قابل برقراری است نیز متمایز و از پیش معین خواهد شد. هدف از تعریف این وضعیت‌ها آن است که صرف اعلام وضعیت اضطراری دستمایه در اختیارگرفتن اختیاراتی فراتر از شرایط عادی نشود.

۲-۲-۱. پیش‌بینی سازوکارهای اعلام، مدت زمان و پایان وضعیت اضطراری

با توجه به اینکه قرار داشتن در وضع اضطراری یا وضعیت‌های مشابه آن دارای اثرات حقوقی خاصی است و ممکن

است حقوق و تکالیف معینی را به همراه ضمانت اجرایی جدی به دنبال داشته باشد، اعلام شروع این وضعیت‌ها، طول دوره برقراری آنها و نیز پایان آنها در حقوق اساسی کشورها تابع تشریفات خاصی است. بسته به رژیم حقوق اساسی کشورها (اعم از پارلمانی، ریاستی یا نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی) این تشریفات معمولاً شکل خاصی پیدا می‌کند. بر این اساس در کشورهای پارلمانی عموماً اعلام این دوره‌های زمانی در اختیار مجلس و در کشورهای ریاستی در اختیار قوه مجریه است.

اما در خصوص کشورهای نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی وضع متفاوت است و موضوع حاصل تعامل قوه مجریه و قوه مقننه است. در برخی کشورها دولت صرفاً موظف به اطلاع‌رسانی به مجلس بوده و در برخی دیگر موافقت پیشینی یا پسینی مجلس نیز در این خصوص لازم است (مجبی و کرمی، ۱۳۹۹، ص ۷۴).

۳-۲-۱. نتایج حقوقی اعلام وضعیت اضطراری

اعلام وضعیت اضطراری از دو حیث دارای اثرات و نتایج حقوقی است:

اول. تعلیق یا محدودیت برخی از حقوق و آزادی‌های فردی؛

دوم. اعطای اختیارات فوق‌العاده به قوه مجریه.

البته در کنار این دو که در تمام رژیم‌های حقوقی در خصوص «وضعیت اضطراری» وجود دارد، در کشورهای هم‌پیمان (فدرال) باید به تعطیلی نسبی فدرالیسم و در اختیار گرفتن اختیارات به صورت عام توسط دولت مرکزی نیز به‌مثابه یکی از عمده‌ترین آثار حقوقی اعلام وضعیت اضطراری اشاره کرد.

در خصوص بحث اول، باید بیان داشت که معمولاً با دو رویکرد، «حقوق» و «آزادی‌ها» دستخوش محدودیت یا تعلیق می‌شوند. در برخی کشورها از طریق یک فهرست مثبت، آن دسته از حقوق و آزادی‌ها که قابلیت تعلیق دارند، مشخص می‌شوند و بدین وسیله سایر حقوق و آزادی‌ها غیرقابل تعلیق خواهند بود. اما در برخی قوانین اساسی دیگر، از طریق یک فهرست حداقلی سلبی یا منفی، آنچه را غیرقابل تعلیق است، مشخص و سایر موارد را قابل محدودیت‌گذاری توسط دولت اعلام می‌کنند (همان، ص ۷۷).

از این‌رو با توضیحات فوق مشخص می‌گردد که به علت محوریت موضوع «حقوق و آزادی‌های فردی» در نظام‌های دموکراتیک حقوق اساسی «با صرف اعلام وضعیت اضطراری و با توجیه شکلی وضعیت غیرعادی، نمی‌توان به‌طور مطلق حقوق و آزادی افراد را محدود کرد. قوانین اساسی و عادی کشورها با ورود در جزئیات مسئله تا حد ممکن از سوءاستفاده دولت از این عنوان مهم جلوگیری کرده‌اند.

۴-۲-۱. پیش‌بینی سازوکار نظارتی مناسب برای اعمال اختیارات ویژه براساس تفکیک قوا

با وجود تمام تمهیدات فوق، ممکن است اجرای این موضوع در عمل، دستمایه سوءاستفاده حکومت‌ها از این عنوان و دست‌اندازی ایشان به حقوق بنیادین شهروندان شود. در این شرایط وجود سازوکارهای نظارتی که جنبه پسینی دارد و به پایش اقدامات دولت‌ها در این خصوص می‌پردازد، نقش مهمی دارد و تلاش می‌کند از این کار جلوگیری نماید.

نظام‌های حقوقی دنیا به‌طور عمده دو روش را برای نظارت بر استفاده دولت‌ها از اختیارات فوق‌العاده پیش‌بینی نموده‌اند: اول نظارت قضایی و دوم نظارت قوا بر یکدیگر. در خصوص نظارت قضایی - برای مثال - اصل ۳۷ قانون اساسی آفریقای جنوبی بیان می‌دارد: هر دادگاهی می‌تواند در خصوص اعتبار اعلامیه وضعیت اضطراری، افزایش مدت این وضعیت و نیز هر قانون دیگری که ناشی از این اختیارات مصوب شده باشد، تصمیم‌گیری کند (قانون اساسی جمهوری آفریقای جنوبی، ۱۹۹۶، ماده ۳۷).

همچنین نظارت پارلمانی نیز در این خصوص محدودیت‌های عمده‌ای را بر اختیارات قوه مجریه وارد کرده و از تمرکز این قدرت در این قوه جلوگیری نموده است. مجلس‌ها حسب مورد، در تصویب این وضعیت‌ها، تمديد مدت آنها و نیز اختیار دریافت اطلاعات از دولت‌ها در این خصوص نقش دارند و همچنین با استفاده از اختیارات عام پارلمانی (مثل سؤال و استیضاح) می‌توانند نظارت خود را نسبت به عملکرد قوه مجریه در وضعیت اضطراری اعمال کنند (محبی و کرمی، ۱۳۹۹).

۳-۱. الگوی اقدامات فراقانونی

هرچند امروزه در نظم اساسی بیشتر کشورهای دنیا، تا حد امکان به سمت اساسی‌سازی وضعیت‌های اضطراری و اختیارات فوق‌العاده ناشی از آن رفته‌اند تا براساس منطق مشروطیت (constitutionalism)، قدرت تا حد ممکن محدود شود، اما مفهوم «اختیارات ویژه» از زمانی که در دوره جدید، مفهوم جدید «دولت» مطرح شده، محل بحث بوده و دیدگاه دوم (یعنی اعطای مجوز به حاکمیت برای استفاده از اختیاراتی فراتر از قانون) وجود داشته است.

جان لاک، یکی از مشهورترین نظریه‌پردازان اندیشه سیاسی جدید و یکی از اصحاب قرارداد اجتماعی، ذیل عنوان «اختیارات ویژه قوه مجریه» (prerogative power) در این باره بحث کرده است. براساس نظریه جان لاک، با توجه به این واقعیت که هرچه ممکن است در آینده رخ دهد، از حالا قابل پیش‌بینی و قاعده‌مند شدن نیست، حاکمیت می‌تواند براساس صلاح‌دید و در چارچوب و هدف خیر عمومی، بدون تجویز و دستور قانونی و حتی گاهی برخلاف قانون عمل کند. هرچند جان لاک - که در نگاه نویسندگان، اندیشمند سیاسی آزادی به شمار می‌آید - این اختیار را ناشی از نگاه انسان‌شناختی‌اش به انسان، به دولت می‌دهد، اما این دیدگاه در عمل و در صورت سوءاستفاده دولت از اختیارات خود، هیچ ضمانت اجرایی جز انقلاب توسط مردم ندارد؛ حتی که البته توسط جان لاک بعضاً به رسمیت شناخته شده است؛ زیرا از دیدگاه وی - به‌خلاف توماس هابز - بعد از قرارداد اجتماعی و تشکیل دولت، حاکمیت به‌طور کامل به دولت منتقل نمی‌شود و - در واقع - هنوز صاحب اصلی حق حاکمیت مردم هستند و هر زمان می‌توانند با فسخ قرارداد، حق خود را در اختیار بگیرند (طباطبائی، ۱۳۹۵، ص ۳۰۵).

۲. بررسی چارچوب قانون اساسی کشورهای اروپایی در خصوص وضعیت اضطراری

بررسی چارچوب قانون اساسی در برخی کشورها که در آنها قانون اساسی قدمت قابل‌توجهی دارد، برای درک مفهوم «وضعیت اضطراری» و مقایسه بعدی آن با این مسئله در حقوق اساسی ایران راهگشاست. در اینجا تجربه

حقوق اساسی چند کشور از اعضای اتحادیه اروپا را بررسی می‌کنیم. اشاره به این نکته لازم است که برخی کشورهای اروپایی سازوکار مشخص و ازپیش‌تعیین‌شده‌ای در قانون اساسی برای این وضعیت‌ها دارند، لیکن برخی دیگر از کشورها به عللی (مانند تجربیات تاریخی و یا سنت خاص حقوق اساسی متعلق به خود) فاقد این قبیل سازوکارها هستند.

۲-۱. چارچوب قانون اساسی برخی کشورهای اروپایی

۲-۱-۱. بلژیک

قانون اساسی بلژیک (۱۸۳۱) مقررہ صریحی درخصوص «وضعیت اضطراری» ندارد، اما اصل ۱۸۷ به‌روشنی بیان می‌دارد که تعطیلی مجلس به صورت جزئی یا کلی ممنوع است، هرچند خود در اصل ۱۰۵ مجوز واگذاری اختیارات ویژه قانون‌گذاری توسط مجلس به قوه مجریه را معتبر می‌داند. قانون اساسی این کشور واگذاری اختیارات ویژه را صرفاً با تصویب مجلس مقرر می‌دارد. علاوه بر آن، قوانینی که دولت در این شرایط وضع می‌کند، در نهایت باید در بازه زمانی کوتاه‌تر از حد معمول به تصویب مجلس نیز برسد. همچنین مصوبات وضع‌شده تحت این شرایط، کماکان ذیل عنوان «نظارت قضایی» قابل بررسی در «دادگاه قانون اساسی» این کشور نیز است.

درخصوص مدیریت کرونا نیز این کشور با استفاده از این اصول، به تصویب دو قانون پرداخت که براساس آنها دولت فدرال توانست درخصوص وضع محدودیت‌ها و مدت و میزان آنها اقدام کند (بیندر و همکاران، ۲۰۲۰، ص ۲-۳).

۲-۱-۲. فرانسه

قانون اساسی فرانسه (۱۹۵۸) سه وضعیت متمایز را درخصوص «وضعیت اضطراری» شناسایی کرده است: «اختیارات ویژه رئیس‌جمهور»، «وضعیت محاصره»، «وضعیت اضطراری» (قانون اساسی فرانسه، ۲۰۰۸، ماده ۱۶، بخش ۳۵ و ۳۶). این وضعیت‌ها علی‌رغم برخی تمایزها، از منظر مشابهی تبعیت می‌کنند و آن عبارت است از: اختیارات خاصی برای اقداماتی فراتر از قوانین عادی مقرر برای وضعیت‌های عادی در کشور.

«اختیارات ویژه رئیس‌جمهور» که صرفاً یک بار در این کشور به کار رفته، خارج از ساختار نظارت نبوده و شورای قانون اساسی این کشور باید هر سی روز نسبت به تداوم وضعیت اضطراری تصمیم بگیرد.

«وضعیت محاصره» بیانگر وضعیت جنگی و نوعی حکومت نظامی است که با فرمان هیأت وزیران و صرفاً به مدت دوازده روز - مگر با تمدید بعدی مجلس - اعلام می‌گردد و طی آن اداره کشور به جای نیروها و نهادهای معمول کشوری توسط نیروهای نظامی انجام می‌گیرد و حقوقی مثل آزادی رسانه‌ها و یا تجمع می‌تواند محدود شود.

«وضعیت اضطراری» نیز با فرمان هیأت وزیران برای مدت دوازده روز در شرایطی که خطر بالقوه‌ای نظم عمومی را تهدید کند، اعلام می‌گردد. مجلس باید برای تمدید آن موافقت کند و تمام اقدامات در طول این دوره باید به اطلاع مجلس رسانیده شود.

در دوره‌های متعددی در این کشور، از این سازوکار در مقابله با برخی پدیده‌ها (همچون حملات تروریستی یا جنگ با دیگر کشورها) استفاده شده است. صرف‌نظر از این زمینه‌ها، فرانسه مدیریت کرونا را در قالب تصویب یک قانون جدید در مجلس پیگیری نمود و برای اولین بار از وضعیت جدیدی با عنوان «وضعیت اضطراری سلامت عمومی» (Public health emergency) سخن گفت و این وضع جدید را مطابق هیچ‌یک از وضعیت‌های قبلی به‌شمار نیاورد.

براساس این قانون، وضعیت مزبور با گزارش وزارت بهداشت به هیأت وزیران اعلام و سپس فرمان عمومی هیأت وزیران برقرار می‌شود. همچنین میزان محدودیت‌ها و اقداماتی که براساس این قانون می‌تواند اعمال گردد نیز در قانون مشخص شده است. موضوعاتی نظیر منع آمد و شد، قرنطینه شدیدتر مبتلایان، و اعمال نظارت بر قیمت برخی کالاها از این جمله است.

۳-۱-۲. آلمان

درخصوص وضعیت اضطراری در این کشور، قانون اساسی این کشور (basic law) بین دو «وضعیت اضطراری داخلی» و «وضعیت اضطراری خارجی» تفکیک نموده است. در اعلام «وضعیت اضطراری خارجی» که شامل دو مرحله «وضعیت بحرانی» و «وضعیت تهاجم به کشور» است، به رأی مثبت دو سوم مجالس نیاز است. مواد ۹۱ و ۳۵ قانون اساسی این کشور در خصوص بلایای طبیعی و نظایر آن، وضعیت اضطراری را پیش‌بینی کرده است و براساس آن، توازن قوا بین دولت فدرال و دولت‌های محلی به نفع دولت فدرال تغییر پیدا خواهد کرد. همچنین اعلام و برقراری آن نیز نیازمند تصویب مجلس نیست. با این وجود، از زمان اعلام وضعیت کرونا در این کشور، دولت فدرال به هیچ عنوان از این اختیارات استفاده نکرده، بلکه مستند مدیریت کرونا و اقدامات و محدودیت‌ها در این خصوص، قانونی است که در سال ۲۰۰۱ به نام «محافظت در برابر بیماری‌های واگیردار» (Infection Protection Act) به تصویب رسیده و براساس آن، اختیار تصمیم‌گیری و اقدام را تا حد زیادی به دولت‌های محلی واگذارده است. از این رو برخلاف دیگر کشورها، آلمان از یک رویکرد مرکزی و ملی برای مدیریت کرونا استفاده نکرده و اختیار وضع محدودیت، تداوم و رفع آنها را در چارچوب مشخص به دولت‌های محلی واگذارده است (بیندر و همکاران، ۲۰۲۰، ص ۵).

۴-۱-۲. ایتالیا

قانون اساسی ایتالیا (۱۹۴۷) مقررۀ صریحی در خصوص اعلام «وضعیت اضطراری» و یا واگذاری اختیارات ویژه به یک شخص یا نهاد (به هم خوردن تفکیک قوا) ندارد. لیکن در برخی شرایط که امنیت عمومی به خطر افتاده باشد، دولت مرکزی می‌تواند نهادهای محلی (مانند دولت‌های محلی) را از فعالیت خود بازدارد. همچنین در حقوق ایتالیا نهادی وجود دارد که با عنوان «decree-laws» شناخته می‌شود و براساس اصل ۷۷ قانون اساسی این کشور، حکومت می‌تواند در شرایط غیرعادی فرمان صادر کند (قانون اساسی جمهوری ایتالیا، ۱۹۴۷، ماده ۷۷ و ۸۷).

این فرمان در شمار قوانین قرار گرفته است و به مدت شصت روز پس از صدور، مجلس می‌تواند آن را به قانون تبدیل یا غیرمعتبر اعلام کند. حکومت ایتالیا در خصوص مدیریت کرونا نیز از همین چارچوب استفاده کرده است.

۵-۱-۲. اسپانیا

اصل ۱۱۶ قانون اساسی اسپانیا (۱۹۷۸) و نیز «قانون طبیعی» مصوب در این خصوص (Organic Law, 1981)، اعلام سه وضعیت گوناگون در خصوص وضعیت اضطراری را ممکن دانسته است: «وضعیت هشدار» (State of alarm)؛ «وضعیت اضطراری»؛ «وضعیت محاصره» (State of siege).

«وضعیت هشدار» می‌تواند ضمن اعلام فوری به مجلس نمایندگان توسط دولت ملی و برای مدت پانزده روز برقرار شود. بعد از این مدت تداوم آن منوط به تصویب مجلس است. «قانون طبیعی سال ۱۹۸۱» به حکومت اجازه می‌دهد تحت شرایط بسیار معین و خاص (مثل بلایای طبیعی و بحران سلامت) که بر اثر آنها ارائه خدمات عمومی مختل شده و یا توزیع و دسترسی به کالاهای ضروری ممتنع گردیده است، «وضعیت هشدار» اعلام کند. اما «وضعیت اضطراری» و نیز «وضعیت محاصره» تحت شرایط دشوارتری، مثل به خطر افتادن جدی نظم عمومی (وضعیت اضطراری) و یا به خطر افتادن محرز حاکمیت و استقلال اسپانیا (وضعیت محاصره) برقرار و محدودیت‌های شدیدتری نیز به موجب آنها برقرار می‌شود.

در «وضعیت هشدار» امکان محدود ساختن حقوق و آزادی‌های بنیادین وجود دارد، لیکن در دو وضعیت دیگر با توجه به سطح بالاتر اضطرار، امکان تعلیق حقوق و آزادی‌ها نیز هست. علاوه بر آن در «وضعیت محاصره» حدی از حکومت نظامی (یعنی اداره کشور توسط نیروهای نظامی) نیز برقرار می‌شود.

در تاریخ حقوق اساسی اسپانیا از «وضعیت اضطراری» و «وضعیت محاصره» استفاده نشده است، لیکن در مدیریت کرونا از «وضعیت هشدار» استفاده گردید و از زمان اوج گرفتن کرونا در این کشور، سه نوبت متوالی این وضعیت اعلان شد. پیش از آن، مدیریت کرونا در اختیار دولت‌های محلی بود و اقداماتی (نظیر بستن مدارس و تعطیلی فعالیت‌های ورزشی) صورت گرفته بود، لیکن با اعلام «وضعیت هشدار» مانند برخی کشورهای دیگر که فدرالیسم در وضع اضطراری معلق می‌گردد، موضوع جنبه ملی پیدا کرد و توازن بین قوای ملی و محلی برهم خورد و دولت‌های محلی ملزم به رعایت دستوری و پیگیری اجرای تمام محدودیت‌های مقرر شده در فرمان (Decree) اعلام «وضعیت هشدار» گردیدند.

۲-۲. نظارت پارلمانی در کشورهای اروپایی

۱-۲-۲. بلژیک

در این کشور پس از آنکه اختیارات ویژه به دولت فدرال واگذار شد، کمیته جدیدی در مجلس نمایندگان تشکیل شد که در هر زمان می‌تواند از اعضای دولت فدرال درخواست اطلاعات کند و به‌طور کلی، بر عملکرد آنها با توجه به اختیارات ویژه‌ای که در اختیار گرفته‌اند، نظارت نماید (وردوسن، ۲۰۲۰، ص ۲-۹).

۲-۲-۲. فرانسه

در این کشور، اعلام وضعیت اضطراری سلامت عمومی با اطلاع قبلی به سنا و مجلس نمایندگان صورت می‌پذیرد و آنها در هر زمانی می‌توانند آن را درخواست اطلاعات کنند. علاوه بر این، پس از تصویب قانون جدید سلامت عمومی فرانسه که با فرمان عمومی هیأت وزیران اعلام می‌شود، مجلس پس از شصت روز درخصوص تدوam آن مجدداً تصمیم‌گیری خواهد کرد. تصمیم مجلس در این خصوص براساس پیشنهادی اتخاذ خواهد شد که کمیته علمی آن ارائه می‌کند و براساس آن مجلس قادر است فرمان اعلام وضعیت اضطراری سلامت درخواست شده از سوی هیأت وزیران را با وضع یک قانون جدید باطل کند. علاوه بر این، با توجه به آنکه این قانون امکان وضع محدودیت بر برخی حقوق و آزادی‌ها را به رسمیت شناخته، حق مراجعه به دادگاه‌های اداری نیز محفوظ است.

۲-۲-۳. آلمان

هرچند براساس قانونی که در بند فوق بیان شد، مجلس نمایندگان (بوندستاگ) اختیارات نسبتاً وسیعی را به دولت فدرال و نیز دولت‌های محلی به منظور انجام اقدامات لازم در مدیریت وضعیت همه‌گیری واگذار کرده است، لیکن باید توجه داشت که براساس همان قانون، اعلام وضعیت اضطراری همه‌گیری در اختیار «بوندستاگ» بوده و اختیارات دولت فدرال اساساً براساس بند پنج همان قانون تا زمانی معتبر است که مجلس برخلاف آن تصمیمی نگیرد (بیندر و همکاران، ۲۰۲۰، ص ۶).

۲-۲-۴. ایتالیا

صدور فرمان‌های قانونی در این کشور در اختیار هیأت وزیران یا نخست‌وزیر است، لیکن با وجود این، در دو مرحله بر آن نظارت می‌شود: اول توسط رئیس‌جمهور که باید اعلان عمومی کند و دوم توسط مجلس که فرایند تبدیل این فرمان‌ها به قانون و یا رد آن را انجام خواهد داد. همچنین با توجه به اینکه این اقدامات و فرامین ممکن است حقوق و آزادی‌های فردی را محدود سازد و حتی موجب ورود خسارت به اشخاص شود، امکان شکایت از آنها در دادگاه‌های اداری این کشور میسر خواهد بود.

۲-۲-۵. اسپانیا

اعلام وضعیت‌های اضطراری و محاصره صرفاً با مجوز قبلی مجلس نمایندگان و برای مدت سی روز میسر خواهد بود. قالب حقوقی اعلام این وضعیت که نهادی مشابه کشور ایتالیاست، عبارت است از: فرمان‌های قانونی (decree-law) که براساس اصل ۸۶ قانون اساسی اسپانیا ارزشی معادل قوانین عادی دارد و مجلس نمایندگان می‌تواند ظرف مدت مقرر درخصوص معتبر ساختن (تبدیل فرمان به قانون) یا ابطال آن تصمیم‌گیری کند.

۳. وضعیت خاص رویه عملی - حقوق جمهوری اسلامی ایران در خصوص وضعیت‌های اضطراری

۱-۳. الگوی عملی مدیریت ویروس کرونا در ایران و ایرادات وارد بر آن

شیوع ویروس کرونا در کشور در ابتدای اسفند ۱۳۹۹ تأیید گردید. مطابق آنچه از قول رئیس‌جمهور وقت بیان شد، نظام تصمیم‌گیری در کشور براساس الگوی ذهنی که پیش از این در قالب «شورای عالی پشتیبانی جنگ» به‌مثابه نهاد مرکزی برای تصمیم‌گیری و صدور مصوبات الزام‌آور در کشور محقق شده بود، با تشکیل جلسه در «شورای عالی امنیت ملی» به دنبال تشکیل چنین نهادی برای اداره کشور در شرایط شیوع کرونا رفت. در این خصوص باید با دیدگاهی واقع‌گرا - و نه منحصر در قوانین موضوعه - به مسئله نگاه کرد. مجلس وقت شورای اسلامی که اواخر دوره خود را پشت سر می‌گذاشت، نابهنگام و خودخواسته تعطیل شد و در مدیریت این موضوع، نظام سیاسی کشور به استفاده از اصل ۷۹ تمایل نشان نداد تا از سازوکار اصل ۱۷۶ قانون اساسی استفاده کند. به هر روی، مبتنی بر مصوبه‌ای که بنا به اظهار رئیس‌جمهور وقت، براساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی به تأیید مقام رهبری نیز رسید - و البته تا زمان نگارش این مقاله هنوز انتشار نیافته است - «ستاد ملی مقابله با کرونا» به‌منزله نهاد مرکزی برای تصمیم‌گیری در خصوص اقدامات لازم درخصوص این مسئله در کشور تشکیل شد.

اصل ۱۷۶ یکی از اصولی است که در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به آن افزوده شده و منظومه دقیق و قابل اتکایی از مسائل حقوق اساسی درخصوص این اصل و مصوبات این نهاد قابل شناسایی نیست. از این رو نیل حاکمیت به مدیریت کرونا در ذیل این اصل، علاوه بر آنکه شباهت کمی به الگوهای شناخته شده درخصوص وضعیت‌های اضطراری در کشورهای دموکراتیک دارد - که پیش‌تر بیان شد - با ایرادات متعددی نیز به لحاظ نظم حقوقی در کشور مواجه است. در ذیل به این ایرادات اشاره می‌شود:

۱. اصل ۱۷۶ قانون اساسی درباره مباحث دفاعی - امنیتی و سیاست‌گذاری بالادستی نظام در این خصوص است. هرچند ویروس کرونا و شیوع آن در هر کشوری می‌تواند بحران‌های امنیتی و دفاعی تولید کند، اما - چنان‌که در بخش دوم نیز ذکر شد - حتی در سلسله‌مراتب وضعیت‌های اضطراری شناخته‌شده در حقوق اساسی تطبیقی، اصولاً هر بحران و وضعیت غیرعادی را نمی‌توان وضعیتی امنیتی - دفاعی تلقی کرد. از این رو تعریف «ستاد ملی مقابله با کرونا» از اصل ۱۷۶ قانون اساسی محل ایراد و خلاف تجربه‌های متعارف نظام‌های سیاسی دموکراتیک به حساب می‌آید.

۲. مصوبات «شورای عالی امنیت ملی» به خاطر حساسیت خاص آن، ماهیتی فراتر از قوانین عادی دارد و هنجارهایی بالاتر از آنها به‌شمار می‌رود. این موضوع بدون ورود به جزئیات آن با بررسی مشروح مذاکرات «شورای بازنگری قانون اساسی»، رویه قضایی و نیز نظرات «شورای نگهبان» به روشنی قابل برداشت است (ر.ک: مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶). از این رو تعریف «ستاد ملی مقابله با کرونا» ذیل این شورا، در شرایطی که ستاد در عمل، یک پایگاه فعال تصمیم‌گیری و مقررده‌گذاری در دوره طولانی این بیماری به‌شمار می‌رود و برای مدیریت بیماری می‌تواند در هر حوزه‌ای مقررات الزام‌آور تصویب کند، محل اشکال است؛ زیرا در عمل نهادی که باید به‌صورت

موردی در مسائل خاص امنیتی یا مصوبات عام سیاست‌گذارانه وارد عمل شود، تبدیل به یک قوه قانون‌گذاری شد که چیزی جز تعطیلی نسبی قوه قانون‌گذاری مقرر در قانون اساسی در پی نداشت.

۳. با توجه به اینکه مصوبات این ستاد، نه در قالب قانون، بلکه در قالب مصوبات «شورای عالی امنیت ملی» تعریف شده است، در پاسخ به چپستی و چگونگی ضمانت اجرای آن نیز ابهام و تردید وجود دارد. قانون مصوب مجلس یا مصوبات دولتی در یک نظم مشخص، دارای نهاد واضح، مجری و ناظر است و در صورت نقض، قابل پیگیری است. لیکن در خصوص مصوبات این ستاد چنین نظمی به چشم نمی‌خورد؛ همچنان‌که در عمل نیز مصوبات عام‌الشمول این ستاد در موارد متعدد به درستی اجرا نشد و مشکلات فراوانی را به وجود آورد. در خصوص قوانین عادی - برای مثال - اگر قوه مجریه تصمیمی خلاف آن بگیرد، موضوع در دیوان عدالت اداری قابل پیگیری است؛ اما در خصوص مصوبات این ستاد با توجه به اینکه در محلی بیرون از نظم متعارف قانون اساسی در کشور قرار گرفته، ضمانت اجرای حقوقی قابل تصور نیست؛ زیرا در هیچ قانونی تعریف نشده که ضمانت اجرای نقض مصوبات «شورای عالی امنیت ملی» چیست.

۴. یکی از ابهامات در این خصوص آن است که آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند در این خصوص قانون‌گذاری کند؟ علاوه بر اینکه رویه عملی یک سال و چندماه گذشته مؤید آن است که مجلس نمی‌تواند چنین صلاحیتی داشته باشد، در مقام نظر نیز باید اذعان نمود که می‌توان انتظار داشت در صورت ورود مجلس به قانون‌گذاری در این خصوص، «شورای نگهبان» با استناد به مخالفت موضوع با اصل ۱۷۶ قانون اساسی، آن را رد کند؛ همچنان‌که این شورا در رویه خود - مثلاً، در جریان تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور - قانون‌گذاری مجلس را در خصوص «ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم» از این نظر که این ستاد توسط «شورای عالی امنیت ملی» تأسیس شده، امکان‌پذیر ندانست و موضوع به شکل دیگری در ماده فوق تصویب شد. هرچند اصل تعریف «ستاد ملی مقابله با بیماری کرونا» به شرح بندهای فوق محل ایراد است، لیکن قانونگذار از حداقل ظرفیت قانون اساسی در این خصوص نیز استفاده نکرده است. چون ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی تعریف حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی «شورای عالی امنیت ملی» توسط قانون مقرر شده، از این‌رو در صورتی که ستاد به‌مثابه شورایی فرعی از «شورای عالی امنیت ملی» تعریف شده بود، با تصویب یک قانون عادی توسط مجلس، بسیاری از مشکلات در این خصوص حل می‌شد.

۲-۳. تحلیل کارایی و نا کارایی‌های اصل ۷۹ قانون اساسی در مدیریت شرایط اضطراری

۱-۲-۳. کارایی اصل ۷۹ در قیاس با اصل ۱۷۶

اصل ۷۹ قانون اساسی بیان 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 نماید، ولی مدت آن - به هر

حال - نمی‌تواند بیش از سی روز باشد، و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.

بررسی مفاد اصل ۷۹ قانون اساسی و مقایسه آن با اصل ۱۷۶ نشان می‌دهد در اصل ۷۹ با منظومه کامل‌تری از مسائل حیاتی در حقوق اساسی مواجه هستیم و از این رو در مقام مقایسه، علاوه بر ایرادهای استفاده از اصل ۱۷۶ - که در بند فوق بیان گردید - در صورتی که «ستاد ملی مقابله با کرونا» در سازوکار اصل ۷۹ قانون اساسی تعریف می‌شد، به چند دلیل ارزش‌های بنیادین نظام حقوق اساسی نیز مراعات می‌شد:

اول آنکه سلسله‌مراتب قوانین و هنجارها رعایت می‌گردید و مصوبات این ستاد در این سلسله‌مراتب در جایگاه مشخصی قرار می‌گرفت.

دوم آنکه نظام تفکیک قوا که به منظور جلوگیری از استبداد و تمرکز قدرت در یک شخص یا نهاد شکل گرفته است، برقرار می‌ماند. اگرچه برقراری شرایط اضطراری (مانند آنچه در اصل ۷۹ قانون اساسی بیان شده) متضمن نوعی واگذاری اختیارات قانون‌گذاری به دولت (قوه مجریه) است، لیکن در سازوکار متعارف این مسئله در دنیا، مجلس از اداره کشور در این شرایط حذف نشده و نهاد دیگری به‌طور مطلق جریان امور را به‌دست نمی‌گیرد.

۲-۳. نواقص اصل ۷۹ قانون اساسی در مدیریت شرایط اضطراری

۱. همان‌گونه که در بررسی قوانین برخی کشورهای عضو اتحادیه اروپا بیان شد، مدیریت شرایط اضطراری متضمن دو محور کلی است:

یکم. اعمال محدودیت و ایجاد تعلیق در حقوق و آزادی‌های فردی بنیادین شهروندان؛

دوم. شکل اداره کشور در وضع اضطراری که متضمن برهم خوردن تعادل مألوف بین قوای حاکم (به‌طور مشخص قوه مجریه و مقننه و دولت مرکزی و دولت‌های محلی در کشورهای فدرال) است.

مهم‌ترین ایراد وارد بر اصل ۷۹ قانون اساسی این است که هرچند در خصوص محور اول، یعنی وضع محدودیت‌های ضروری اجمالاً اظهارنظر کرده و مجوز نوعی اعمال محدودیت بر حقوق و آزادی‌های فردی را صادر نموده، لیکن نسبت به محور دوم (یعنی شکل اداره کشور در وضعیت اضطراری) ساکت است. اصل ۷۹ قانون اساسی در این باره که دولت در وضعیت اضطراری اختیارات ویژه‌ای برای اداره کشور دارد و می‌تواند در این خصوص قانون‌گذاری کند، حکمی ندارد. در نتیجه، شاید به سبب همین سکوت و خلأ قانونی است که حاکمیت در عمل و در شرایطی که بارها چنین تجربیاتی (مانند جنگ و تحریم) را تجربه کرده و بارها نهادهایی خارج از نظم مقرر در قانون اساسی ایجاد نموده، هیچ‌گاه به سراغ استفاده از اصل ۷۹ قانون اساسی نرفته و این اصل به تدریج، در عداد اصول متروک قانون اساسی محسوب شده است.

۲. در شرایطی که بیشتر قوانین اساسی کشورهای پیش‌گفته بین وضعیت‌های گوناگون اضطراری نوعی سلسله‌مراتب قابل‌شده‌اند، اصل ۷۹ موضوع را به اجمال ذکر کرده و با بیان «جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن»، نه‌تنها بین شرایط و درجات گوناگون وضعیت اضطراری تفکیکی قائل نشده، بلکه تعریفی نیز از این وضعیت‌ها ارائه نکرده است. از این‌رو این مسئله می‌تواند دست دولت را باز بگذارد تا بتواند در بازه گسترده‌ای از شرایط سیاسی و اقتصادی، محدودیت‌هایی وضع کند که به نظرش ضروری می‌رسد.

۳. قوانین اساسی و یا قوانین عادی مرتبط با وضعیت اضطراری، معمولاً متضمن فهرستی ایجابی یا سلبی از حقوق و آزادی‌ها هستند که بسته به شدت وضع اضطراری، صلاحیت دولت را در خصوص امکان یا نبود امکان محدود کردن آنها بیان می‌دارد، در حالی که اصل ۷۹ قانون اساسی در این خصوص خالی از مقررات لازم است.

۴. در شرایطی که در برخی اصول دیگر قانون اساسی که در آنها موضوع (مانند اصل ۷۹) نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است، اکثریت‌هایی فراتر از وضع عادی تصویب مسائل در مجلس بیان شده؛ مانند اصل ۷۶ در خصوص تغییر خطوط مرزی و یا اصل ۶۹ با توجه به ارتباط موضوع با بحث «حقوق و آزادی‌های بنیادین مردم»، لازم بود حتی اگر در تصویب اولیه شرایط اضطراری حداکثر بیشتری پیش‌بینی نشده، در مرحله سسی روز بعدی، اکثریت سخت‌گیرانه‌تری مقرر می‌گردید تا وضع محدودیت و برقراری وضعیت اضطراری به راحتی میسر نشود.

نتیجه‌گیری

بررسی‌های تطبیقی صورت‌گرفته در این مقاله، میان مقررات مربوط به وضعیت‌های اضطراری در برخی کشورهای اتحادیه اروپا و مدیریت کرونا در این کشورها با آنچه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تجربه عملی کشور در خصوص کرونا رخ داد، نشان می‌دهد چه در عمل و چه در متن قانون اساسی، وضع کشور ما متفاوت با این کشورهاست.

پیشنهادهات

با توجه به آنچه ذکر شد و برای نیل به وضع مطلوب در مدیریت شرایط اضطراری در کشور، پیشنهاد می‌شود:

یک. قانون اساسی با محوریت پیش‌بینی محورهای کلی وضعیت‌های اضطراری در کشور و نیز شکل اداره کشور در مدت برقراری وضعیت اضطراری با واگذاری اختیارات به قوه مجریه، در عین مسئول دانستن آن اصلاح شود.

دو. قانونی عادی با موضوع انواع وضعیت‌های اضطراری، حقوق و اختیارات ناشی از آن، حقوق و آزادی‌های قابل تعلیق و محدودیت و نیز وضع ضمانت اجراهای مشخص در خصوص مصوبات ناشی از آن و همچنین جزئیات لازم در خصوص نظام اداری - مالی کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد تا نظام حکمرانی کشور در بحران‌هایی که اقتضای زندگی در دنیای کنونی، به‌ویژه موقعیت خاص جمهوری اسلامی ایران است، با چالش‌هایی بیش از این مواجه نشویم و حقوق عمومی و بنیادین شهروندان نیز در پناه حاکمیت قانون محفوظ و برقرار بماند.

منابع

آقابابایی، حسین، ۱۴۰۰، «مطالعه تطبیقی حقوق وضعیت اضطراری با نگاهی به مدیریت بیماری کووید-۱۹: از مبانی قانونی تا تجویز مداخله کیفری»، *حقوقی دادگستری*، ش ۱۱۶، ص ۳۱-۱.

طباطبایی، سیدجواد، ۱۳۹۵، *تاریخ اندیشه سیاسی جدید در اروپا جلد نخست: از نوزایش تا انقلاب فرانسه دفتر سوم: نظام‌های نوآیین در اندیشه سیاسی*، چ دوم، تهران، مینوی خرد.

مجبی، داود و حامد کرمی، ۱۳۹۹، «ماهیت‌شناسی الگوهای پاسخ به وضعیت‌های اضطراری با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *آفاق امنیت*، ش ۳۲، ص ۶۷-۹۸.

مشهدی، علی و صدیقه دارایی، ۱۳۹۹، «شرایط استثنایی و استثنای حاکمیت قانون؛ مورد پژوهشی رویکرد خبرگان قانون اساسی به وضعیت‌های اضطراری»، *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ش ۴، ص ۳۹-۵۶.

مقدسی، مهدی و احسان اکبری، ۱۳۹۶، «جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران»، *مطالعات حقوق عمومی*، ش ۴، ص ۸۷۳-۸۹۳.

Binder, Krisztina et al, 2020, "States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States", *European Parliament*, available at: <https://www.europarl.europa.eu/>.

France's Constitution of 1958 with Amendments through, 2008, available at <https://www.constituteproject.org>.

The Belgian constitution, available at: <https://www.senate.be/>.

The Constitution of The Republic of South Africa, 1996, available at: <https://www.gov.za>.

The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, 2018, available at: <https://www.government>.

Organic Law 4 /1981, of June 1, on states of alarm, exception and siege, available at: <https://www.boe.es>.

Verdussen, Marc, 2020, "the impact on parliamentary assemblies: the crisis triggered by the Covid-19 pandemic in Belgium", *Robert Schuman Foundation*, available at: https://old.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Belgium.pdf.