

نگرش انتقادی به قانونگذاری بحران؛ با نگاهی به بحران کووید ۱۹

آیت مولائی* | استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

چکیده

در عصر مدرن، اداره نهادی خدمات‌رسان فرض می‌شود که در وضعیت عادی یا فوق‌العاده باید در پی انجام خدمات عمومی باشد. این امر حاصل نمی‌شود مگر اینکه از پیش در چارچوب اصل حکومت قانون صلاحیت‌های آن تعریف شده باشد. در این نوشتار تلاش شده است صلاحیت‌های اداره در وضعیت بحران با توجه به بحران کووید ۱۹ به بحث حقوقی گذاشته شود. لذا به این پرسش پرداخته شده است: با نگاهی به بحران کووید ۱۹، موضع نظام حقوقی ایران در خصوص صلاحیت‌های اداره در وضعیت بحران چیست؟ برای پاسخ به این پرسش، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی چنین نتیجه گرفته شده است؛ نخست: قانونگذار اساسی درک درستی از مفهوم بحران نداشته و لذا در اصول ۷۹ و ۱۷۶ دچار آشفتگی است. دوم: قانونگذار عادی در مقام بیان بحران، دچار نگرش «جزیره‌ای» و «بخشی‌نگر» شده است و در نتیجه نتوانسته است قانون جامعی در خصوص وضعیت فوق‌العاده تصویب کند. سوم: حقوقدانان در سایه فضای حاکم نتوانسته‌اند به «نظام‌سازی بحران» بپردازند و لذا در ایران با فقدان «نظام حقوقی بحران» روبرو هستیم. بر این اساس، مقابله با بحران کرونا در ایران با موانع جدی روبروست.

واژگان کلیدی: وضعیت فوق‌العاده، وضعیت اضطرار، کووید ۱۹، نظام حقوقی بحران،

چالش راهبردی.

جستار گشایی

«حقوق»؛ نهادی است که به یک اعتبار، کارویژه تنظیم‌گری روابط اشخاص را بر عهده دارد. به میزانی که چنین نهادی از جامعیت و مانعیت راهکارها، ابزارها، روش‌ها و اهداف برخوردار باشد به همان میزان اقبال به آن بیشتر خواهد شد در غیر این صورت، کارکرد چنین نهادی به مثابه امری اجتماعی به محاق خواهد رفت. ناتوانی حقوق در پاسخ به بحران‌ها، می‌تواند فضا را برای ابهام‌آلودی «دولت حقوقی» موجب گردیده و نوعی از بازگشت به بی‌قانونی را موجب شود؛ وضعیتی که حتی تصورش اذیت‌کننده و برای حقوقدانان ناامیدکننده است. آنچه که از حقوق به مثابه نهاد اجتماعی انتظار می‌رود این است که برای معضلات اجتماع، راهکارهای درست، دقیق، مطلوب و به موقع بیندیشد. گفته می‌شود کارکرد تنظیم‌گری اجتماعی حقوق باید، هم برای اوضاع و احوال «عادی» و هم برای شرایط غیرعادی و «اضطراری» باشد. با قاطعیت می‌توان گفت که در ماه‌های اخیر در سطح کلان سیاره زمین و در سطح خرد، کشورمان با معضلی بنام «بحران کووید ۱۹» مواجه شده است؛ بحرانی که ابعاد دقیق آن برای بشریت شناخته شده نیست. در اثر این حادثه ناخوشایند، انبوهی از معضلات در سطوح مختلف در حال وقوع است. در ساحت حقوق، مشاهده می‌شود که در اثر اقدام دولت، «ممنوعیت»ها و «محدودیت»هایی در اشکال گوناگون مانند قرنطینه خانگی، ممنوعیت رفت و آمد به پارک‌ها و بوستان‌ها، ممنوعیت تردد میان شهرستان‌ها و استان‌ها، تعطیلی بازار و مراکز آموزشی و... در حال رخ دادن هستند که هر کدام از آنها خود می‌توانند موضوع مستقل تحقیق حقوقی را تشکیل دهند.

از همان روزهای نخستین شیوع ویروس کرونا از شهر قم به تمام نقاط کشور، در اسفندماه ۱۳۹۸ ستاد ملی کرونا با مصوبه شورای عالی امنیت ملی تشکیل شد به نحوی که تا به امروز تصمیمات و اقدامات زیادی راجع به اقدامات ضروری در ارتباط با بیماری کووید ۱۹ در خصوص تعطیلی‌ها و محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مختلف اتخاذ کرده است که همه آنها ظاهراً برای همه دستگاه‌ها و مراجع لازم‌الاجرا بوده است.

آنچه که برای حقوقدانان در نگاه نخست پر اهمیت جلوه می‌کند توجه به ظرفیت‌ها، راهکارها و پیش‌بینی‌های نظام حقوقی کشورمان برای مقابله با بحران است. همچنین توجه به این نکته که وضعیت قوانین و مقررات مربوطه مناسب باشد؛ نظام حقوقی ما

راهکارهایی را داشته و فرآیندهای قانونی مقابله با چنین بحرانی، شایسته و مطلوب باشد. شرایط کنونی، بهترین بازه زمانی برای سنجش نظام حقوقی و مشخصاً قوانین و مقررات ما در ارتباط با «بحران» است. باید ظرفیت‌ها و امکانات قوانین و مقررات مربوطه را با سنجه بحران کووید ۱۹ مورد ارزیابی حقوقی قرار داد تا از قبل چنین تحقیقی، نکات قوت و ضعف احتمالی «حقوق بحران ایران» بیش از پیش و در مقام عمل و کاربرد روشن گردد.

در جهان امروز، اداره در وضعیت «عادی»، خدمات‌رسانی را جزئی از سرلوحه‌های ذاتی خود دانسته است و از این نظر، اختلاف نظر جدی میان متفکرین نیست و عمده تفاوت در «سطح» و «شیوه» است اما از حیث صلاحیت ذاتی و ذات اداره، اختلاف نظر، جدی نیست. در مقابل وضعیت عادی، می‌توان به «وضعیت فوق‌العاده» یا «وضعیت خاص» یا «وضعیت اضطراری» اشاره داشت؛ وضعیتی که در آن، اداره به هر دلیلی در انجام خدمات‌رسانی با چالش یا امتناع روبرو می‌شود. شاخص‌ترین اوضاعی که اداره در حال حاضر با چنین حالتی روبرو شده است «وضعیت بحران کرونا» است؛ موقعیتی که در نگاه نخست، چنین می‌نمایاند که اداره با چالش جدی در خدمات‌رسانی مواجه شده است. در نظام‌های حقوقی توسعه‌یافته، قانونگذار نظر به آینده‌نگری در نظم، تمهیدات کافی یا دست کم، معقولی برای تمامی اوضاع و احوال، اعم از عادی و فوق‌العاده می‌اندیشد. پیش‌بینی چنین اسنادی، می‌تواند نمودی از آینده‌نگری تلقی شده و موجب کارآمدی این گونه اسناد در همه اوضاع و احوال به‌شمار آید.

در این نوشتار تلاش می‌شود از منظر حقوق عمومی، موضع نظام حقوقی ایران به صورت درآمدگونه در خصوص نظام بحران بطور کلی با نگاهی به بحران کووید ۱۹ به بحث گذاشته شود و به این پرسش پاسخ داده شود: «با نگاهی به بحران کووید ۱۹، موضع نظام حقوقی ایران در خصوص صلاحیت‌های اداره در وضعیت بحران چیست؟ قوانین مرتبط با بحران تا چه اندازه در فرآیند نظام‌سازی حقوق بحران حرکت کرده است؟» برای پاسخ به این پرسش، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، تلاش می‌شود نخست به مفهوم‌شناسی بحران، سپس به بحث و بررسی مهمترین قوانین و مقررات موجود در ایران راجع به صلاحیت‌های اداره در وضعیت بحران با نگاهی به بحران کووید ۱۹ و نگاه حقوقدانان پرداخته شود.

آنچه که اهمیت انجام این نوشتار را دوچندان می‌سازد نبود «نظام حقوقی بحران» در مجموعه «زیرنظام‌های حقوقی ایران» است که به نوعی فرضیه نوشتار را نیز تشکیل می‌دهد. هرچند که با نگاهی به نوشته‌های حقوقی، مشاهده می‌شود محققین محترم حقوقی مقالات متعددی از جمله «تحلیل حقوقی محدودیت‌های ناشی از همه‌گیری کرونا در حقوق ایران؛ در جستجوی اداره صلاحیتدار»^۱ مطالبی در این خصوص به رشته تحریر درآورده‌اند اما مطلب «انتقادی» «نظام‌گونه» در این خصوص مشاهده نمی‌شود و در نتیجه بنظر می‌رسد نظام حقوقی بحران در ایران شکل نگرفته است.

از منظر ادبی، در فرهنگ فارسی عمید و فرهنگ معین، واژه بحران به «آشفته‌گی و تغییر حالت» معنا شده است. گفته می‌شود واژه مذکور از کلمه یونانی (Krisis / Κρίσις) اخذ شده و با در نظر گرفتن متنی که در آن بکار گرفته می‌شود معنایش متفاوت خواهد بود.^۲ بر این اساس، این واژه در ساحت‌های مختلف: روانشناسی، جامعه‌شناسی، علوم سیاسی، علم اقتصاد، روابط بین‌الملل و حقوق، معانی مختلفی می‌تواند داشته باشد. می‌تروف و همکارانش از منظر علم مدیریت برآنند که بحران، یک نقطه قطع یا یک نقطه شکست است که نه تنها یک نظام را به مثابه یک کل متأثر می‌سازد بلکه فرضیه‌های بنیادین نظام را تهدید می‌کند.^۳ از دیدگاه علوم سیاسی، هالستی بحران را به معنای اوضاع و احوالی تعریف می‌کند که بدین وسیله تهدیدی غیرمنتظره متوجه ارزش‌های حیاتی و زمان تصمیم‌گیری است.^۴ ایستون نیز از دیدگاه مذکور با در نظر گرفتن ابعاد سه‌گانه: «مقامات سیاسی» (تصمیم‌گیرندگان اصلی سیاست)، «رژیم‌ها» (قواعد رسمی و غیررسمی برای حل و فصل اختلافات) و «جامعه سیاسی»، چالش یا تغییر

۱. مجید نجارزاده هنجنی، «تحلیل حقوقی محدودیت‌های ناشی از همه‌گیری کرونا در حقوق ایران؛ در جستجوی اداره صلاحیتدار»، فصلنامه حقوق اداری، سال ۷، شماره ۲۳، (۱۳۹۹)، صص ۲۴۵-۲۲۵.

2. Alexandros Paraskevas, "Crisis Management or Crisis Response System?: A Complexity Science Approach to Organizational Crises", *Management Decision Journal*, 44 (7), (2006), at 893.

3. Carole. K. Barnett & Michael. G., Pratt, "From Threat-Rigidity to Flexibility - Toward A Learning Model of Outogenic Crisis in Organizations", *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 13, No. 1, (2000), at 75.

4. Ole R. Holsti, *Crisis, Escalation, War* (Montral: McGill-Queen's University Press, 1972) at 9.

در هر کدام از اینها را زمینه‌ساز بحران تعریف می‌کند.^۱ از منظر روابط بین‌الملل در تعریف بحران، عموماً بر دو مقوله «فرآیند» و «ساختار- تعامل» توجه می‌شود.^۲ از این دیدگاه، مک‌کلایند بحران را به تغییر در شرایطی تعریف می‌کند که در جریان کنش‌های سیاسی بین‌المللی رخ می‌دهد. وی در جای دیگر، بحران را به تعاملی تعریف می‌کند که ممکن است ثبات و موازنه نظام را تحت تأثیر قرار دهد.^۳ چنین نگرشی به نوع دیگری در آرای اسنایدر^۴ و دایزینگ^۵ نیز مطرح است.^۶ از دیدگاه روان‌شناختی، متفکرینی همچون کاپرمن، ویل کاکس و اسمیت بر آن هستند با درونی‌سازی و نسبی‌سازی برداشت از مفهوم بحران، آن را اینگونه تعریف کنند: بحران حاصل برداشت نظاره‌کنندگان آن است؛ اینکه یک فرد یا یک گروه چگونه بحران را تعریف می‌کند متفاوت از دیگری خواهد بود و ممکن است تعریف افراد مذکور از تعریفی که نزد دیگری است متفاوت باشد. با این حال، «بطور کلی بحران‌ها با در نظر گرفتن حالت اضطرار و دل‌مشغولی... از شرایط عادی متمایز می‌شوند».^۷ در این صورت، بحران کووید ۱۹ مصداق بارز چنین وضعیتی می‌باشد.

1. David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965) at 177.

۲. محمدرضا تاجیک، مدیریت بحران؛ نقدی بر شیوه‌های تحلیل و تدبیر بحران در ایران (تهران: فرهنگ گفتمان، ۱۳۷۹) ص ۶۳.

3. Michael Brecher, & Hemda Ben Yehuda, "System and Crisis", In: Michael Brecher, Jonathan Wilkenfeld, & James, Patrick (ed), *Crisis and Conflict and Instability* (Oxford: Pergamon Press, 1989) at 18.

4. Snyder & Diesing.

5. Ibid.

۶. برای دیدن تعاریف بیشتر، بنگرید به: علی ربیعی و راحله سرافرازی، مدیریت بحران‌های سازمانی (تهران: نگارستان اندیشه، ۱۳۹۴) صص ۲۰-۱۶. همچنین در کتابچه راهنمای مدیریت بحران و اصطلاحات وابسته امریکا، تعاریف زیادی از بحران (Crisis) آمده است. بنگرید به:

- Wayne B. Blanchard, "Guide to Emergency Management and Related Terms, Definitions, Concepts, Acronyms, Organizations, Programs, Guidance, Executive Orders & Legislation", (2008), at 178 – 181. Available at [https:// training.fema.gov/hiedu/docs/terms%20and%20definitions/terms%20and%20definitions.pdf](https://training.fema.gov/hiedu/docs/terms%20and%20definitions/terms%20and%20definitions.pdf), Last Visited: 12/3/2019.

۷. تاجیک، پیشین، ۴۸ و

- Robert H. Kupperman, Robert H. Wilcox, & H. A. Smith, "Crisis Management: Some Opportunities", *Science*, 187 (4175), 7 February, (1975), at 404-410.

بنابراین آنچه که از معنای این واژه هویداست این است که در وضعیت بحرانی، نوعی از آشفتگی، تنش و ناآرامی مشاهده می‌شود، به نحوی که جریان عادی امور مختل گردیده یا کلاً قطع می‌گردد. اینکه چنین بحرانی ناشی از چیست؟ ممکن است نگرش به بحران، انتزاعی باشد یا اینکه عینی فرض گردد. در نگرش انتزاعی که رویکرد انسان‌شناسانه و تصمیم‌گیرانه به بحران وجود دارد؛ بحران، حاصل نگاه ذهنی تصمیم‌گیرندگان نسبت به پیرامون است. اما در رویکرد عینی که به نگاه سیستمی نیز معروف است؛ بر چگونگی وقوع بحران در ارتباط با عناصر بیرونی و خارجی سیستم تمرکز می‌شود.^۱ از اینجا است که ضرورت «رهبری بحران»^۲ و پس از آن، «مدیریت بحران»^۳ مطرح می‌شود و البته بحران کووید ۱۹ وجه عینی بحران را تشکیل می‌دهد. میتروف رهبری بحران را شامل مراحل سه‌گانه: قبل از بحران، حین بحران و بعد از بحران می‌داند^۴ اما مدیریت بحران، عبارتی جزء بر عبارت رهبری بحران است. در «مدیریت بحران» آنچه که مطرح است اینکه با چه تدبیر یا تدابیری می‌توان بحران را مدیریت کرد و به این اعتبار بر مرحله «حین بحران» نظر دارد. از نظر مک‌کارتی «هدف اصلی مدیریت بحران، دستیابی به راه‌حلی معقول برای برطرف کردن شرایط غیرعادی به گونه‌ای است که منافع و ارزش‌های اساسی حفظ و تأمین گردند. این هدف دربرگیرنده سیاست جاری بوده و از طریق فرآیندهای اجبار و انطباق‌پیگیری می‌شود تا در نهایت به گرفتن بیشترین امتیازات ممکن از دشمن بینجامد و موقعیت و جایگاه خودی تا حد امکان بدون هرگونه تزلزلی حفظ گردد».^۵ با این حال فارغ از برداشت‌های علمی متفاوت از مفهوم بحران، باید توجه داشت که این مفهوم حاکی از وقوع بی‌نظمی (چه به لحاظ منتظره بودن یا نبودن و چه از حیث برداشت ذهنی یا چه به لحاظ برداشت عینی) در سیستم است منوط به اینکه سطح چنین بی‌نظمی (چه به لحاظ کمی یا چه به لحاظ کیفی) به نسبت سطح

۱. ر.ک: ربیعی و سرافرازی، پیشین، صص ۴۲-۲۲.

2. Crises Leadership.

3. Crises Management.

۴. یان میتروف، رهبری بحران، ترجمه سعید خیاط مقدم و علی دهقان نیری (تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۹۳) صص ۲۷-۲۶.

۵. شاون پی. مک‌کارتی، نقش اطلاعات در مدیریت بحران: درآمدی بر درک محور دو قطبی مصرف‌کننده و تولیدکننده اطلاعات، ترجمه محمدرضا تاجیک، (تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸) ص ۶.

گنجایش سیستم وسیع باشد. در نتیجه، واقعه‌ای همچون بحران کووید ۱۹ که عملکرد طبیعی سیستم را (اعم از دیدگاه عینی یا انتزاعی) بهم ریزد و سطح چنین واقعه‌ای به نسبت سطح سامانه، وسیع باشد به بحران تعبیر خواهد شد.

در نگاه حقوقی، مفهوم بحران از معنای ادبی‌اش دور نیفتاده و به مثابه معضلی فرض شده است که پیش روی جامعه قرار گرفته و نظم عادی را به هم می‌زند. به این مقوله در اسناد داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی توجه شده است برای نمونه در ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مصوب ۱۹۵۰ به دولت‌های عضو اجازه داده شده است در زمان جنگ یا دیگر وضعیت‌های اضطراری عمومی، آنجا که حیات ملت تهدید می‌گردد؛ تدابیری و راهکاری برای مقابله با آن توسط دول عضو اندیشیده شود. چنین رویکردی را ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر مصوب ۱۹۶۹ به نوع دیگری در نظر دارد.^۱ در این راستا، دپارتمان دادگستری در امریکا بحران را به چیزی تعریف می‌کند که بدین وسیله «روش‌های عملی معمول به شدت تحت تأثیر قرار می‌گیرند؛ حوادث یا شرایط تهاجمی رخ دهد [به نحوی که] زندگی یا رفاه کارکنان بطور مستقیم تحت تأثیر قرار گیرد».^۲ سازمان مدیریت بحران فدرال امریکا، بحران را چنین تعریف کرده است: «بحران، یک وضعیت تهدیدآمیز علیه مرزهای ایالات متحده امریکا، شهروندان آن، نیروهای نظامی آن، اموال یا منافع حیاتی کشور است. چنین تهدیدی نوعاً به سرعت گسترش یافته و موجب شرایطی با اهمیت دیپلماتیک، اقتصادی، سیاسی یا نظامی است که رئیس جمهور یا وزیر امنیت داخلی، متعهد به اختصاص منابع فدرال جهت رسیدن به اهداف ملی است. بحران ممکن است با هشدار کم یا بدون هیچ مشکلی رخ دهد و یا باعث اضطراری اضافی شود یا باعث اثرات فوری گردد بنحوی که مشکلات جدیدی ایجاد کند یا فاجعه موجود را تقویت کند».^۳ در مقابل تعریف مذکور، قانونگذار ایران در

۱. باقر شاملو و ابوالفضل یوسفی، «وضعیت اضطرار عمومی در نظام بین‌المللی حقوق بشر»، مجله حقوقی دادگستری، سال ۸۰، شماره ۹۶، (۱۳۹۵)، ص ۱۱۰.

2. Department of Justice, "Crisis Management Plan", (Washington, DC: USDOJ, December 12, 2002), at 3, Available at: www.usdoj.gov/jmd/ps/epm/tab10.pdf. Last Visited: 14/3/2019.

3. Federal Emergency Management Agency, "(Interim) Integrated Planning System (IPS) for Homeland Security (Draft Version 2.3)", Prepared by: Donald Lumpkins, (Washington, DC: Microsoft Word File Received July 3, 2008), at 2.

بند «الف» ماده یک قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور چنین مقرر کرده است: «بحران شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) به‌طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به‌وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌گردد و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد.» ناگفته پیداست در امریکا تعریف ارائه شده از بحران، بسیار وسیع‌تر از تعریف ارائه شده نزد قانونگذار ایرانی است و توضیحاتی که در ادامه خواهد آمد ابعاد بیشتری از نگرش ناقص قانونگذار ایرانی را نشان خواهد داد. با این حال باید در همین آغاز اذعان داشت بحران کووید ۱۹ از جمله مصادیق ماده یک قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور بشمار می‌آید و در ادامه مشاهده می‌شود که در حال حاضر به معضل کرونا در ایران در چارچوب قانون مذکور نگرسته نشده است. بنظر می‌رسد دلیل چنین وضعیتی را باید نزد ذهنیت حکومت به مفهوم بحران و مصادیق آن جستجو کرد.

۱. بررسی قوانین مرتبط با بحران کووید ۱۹

در ارتباط با مقوله بحران با در نظر گرفتن نظم سلسله‌مراتبی کلسنی از اسناد ایران، موضع قانونگذار اساسی و عادی به قرار آتی قابل ذکر است؛

۱-۱. آشفستگی قانون اساسی

از جمله موضوعاتی که مورد توجه قانونگذار اساسی ایران قرار گرفته است مقوله «بحران یا فاجعه یا وضعیت فوق‌العاده یا شرایط اضطراری و...» است. در قانون اساسی مهمترین تصریحات و ظرفیت‌های مرتبط با بحران، سه اصل است:

۱. در اصل ۶۸ به امکان توقف انتخابات مناطق اشغال شده یا تمامی مملکت به دلیل جنگ و اشغال نظامی پرداخته شده است و حکمی فراتر از این، برای نظام‌سازی بحران در این اصل مطرح نشده است. منطوق این اصل امکان توسل به این اصل و تحلیل بر مبنای آن را در ارتباط با بحران کووید ۱۹ نمی‌دهد مگر اینکه قائل به این باشیم که کرونا

مصادقی از «حمله بیولوژیک» و «جنگ بیولوژیک» است اما در ایران این نظر طرفداران جدی نداشته و تا به امروز مدارک موجهی در این خصوص موجود نیست.^۱

۲. در اصل ۷۹ حکم کلی برای اداره امور عمومی در وضعیت فوق‌العاده مقرر گردیده و آمده است: «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...» این اصل صریح‌ترین اصل مرتبط با مقوله بحران در سطح قانون اساسی را تشکیل می‌دهد. با نگاهی به منطوق و مدلول اصل، چنین می‌نمایند که ظرفیت اصل مذکور بسیار فراتر از مطالبی است که در کتب حقوق اساسی بدان اشاره شده است. در واقع محدوده‌های این اصل، قلمروهای حقوق را بطور کلی درمی‌نوردد. این ادعا زمانی پراهمیت می‌گردد که در نظر داشته باشیم منطوق اصل ۷۹ به عبارت: «در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن» اشاره داشته است. برداشت نخستین از «شرایط اضطراری» این است که مقوله «بحران کووید ۱۹» نمود بارزی از شرایط اضطراری است و معنای منطقی عبارت: «...و نظیر آن...» گویای آن است که شرایط اضطراری می‌تواند در حوزه‌های مختلف رخ دهد و هر رخدادی که موجب حالت اضطرار و خروج از وضعیت «عادی» گردد از مصادیق وضعیت فوق‌العاده خواهد بود. در نتیجه، امر یا اموری که موجب خوردن وضعیت عادی جامعه گردد می‌تواند ذیل اصل ۷۹ مورد بحث حقوقی قرار گیرد. با این حال ممکن است گفته شود که عبارت «و نظیر آن» ناظر بر واژه: «جنگ» بوده و به «شرایط نظیر جنگ» اشاره داشته و فراتر از آن حکمی ندارد. در پاسخ به چنین فرضی باید گفت که روح حاکم بر این اصل و فلسفه وجودی اصل مذکور، اجازه تفسیر اخیر را نمی‌دهد مگر اینکه منطوق محور باشیم. باید توجه داشت که در رویکردهای تفسیری، آن دیدگاهی قابل دفاع‌تر است که با منطوق عقل سلیم همسو باشد چرا که فرض آن است که قانونگذار اساسی، منطقی و خردمندانه اندیشیده و منطوق خردپسندانه را پیوسته در پس هر اصلی، از جمله اصل ۷۹، قرار داده است. در اینصورت، تفسیر خردمندانه این اصل آن است که با تکیه بر فلسفه وجودی این اصل، هر نوع بحران

۱. با این حال نویسنده نمی‌تواند از منظر دانش روبرو بین‌الملل و در چارچوب نزاع بازیگران بزرگ جهانی، فرضیه جنگ بیولوژیک میان قدرت‌های بزرگ را برای برهم زدن نظم کنونی جهانی و جابجایی در نقش دو قدرت چین و آمریکا منتفی بداند که البته پرداختن به این موضوع مجال دیگری می‌طلبد.

را با تکیه بر صلاحیت «عام مجلس» (موضوع اصولی همچون ۷۱ و ۸۴) به این نهاد پیوند داد تا از این طریق، از «جمهوریت» نظام دفاع گردد در غیر این صورت، امکان به حاشیه رفتن بخش جمهوریت نظام در وضعیت بحرانی به شدت فراهم خواهد شد.

در خصوص مناسبت اصل ۷۹ با بحران کووید ۱۹ می‌توان گفت که در چارچوب این اصل در صورت وقوع بحران، آنجا که قانونگذار اساسی مقرر داشته است: «دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید؛ بی‌تردید مرزهای چنین محدودیتی، همگان را دربر خواهد گرفت و همه مکلف به پیروی از الزامات و محدودیت‌های مربوطه خواهند بود. با این رویکرد تفسیری، مجال برای تمسک به سایر ارکان نظام و سایر ارگان‌های حکومتی فراهم نیست. در ادامه اصل ۷۹ می‌خوانیم: «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». به استناد عبارت مذکور باید گفت نخست؛ گستره معافیت دولت (اداره) در انجام خدمات عمومی به «محدودیت» در انجام آن منتهی می‌شود؛ یعنی دولت (اداره) نمی‌تواند کلاً از انجام خدمات عمومی معاف گردد. دوم؛ چنین محدودیتی واجد خصلت «موقتی بودن» است. سوم؛ در ادامه اصل، قانونگذار به درستی واژه «موقتاً» را تعریف به کمیت کرده و حداکثر بازه زمانی محدودیت ضروری را «سی روز» اعلام داشته است و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند. چهارم؛ در تمام مراحل محدودیت ضروری، نظارت «استصوابی» مجلس پیش‌بینی شده است و به این اعتبار، حدوث وضعیت فوق‌العاده، همچون بحران کرونا، به معنای تعطیلی نقش مجلس ولو برای مدت موقت در اداره امور عمومی نیست بلکه به درستی قانونگذار اساسی ایران با درک روحیات ایرانی و تاریخ سیاسی سده گذشته ایران، به ضرورت حضور «فعالانه» مجلس در تمام مراحل وضعیت فوق‌العاده توجه داشته است. پنجم؛ معافیت مذکور در واقع، دربردارنده نوعی از محدودیت برای حقوق و آزادی‌های شهروندان است که ناشی از قوه قاهره بوده^۱ و به محض برطرف شدن شرایط زمان اضطراری بحران کووید ۱۹، این محدودیت‌ها نیز باید برطرف شود. ششم؛ چنین

۱. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری (تهران: سمت، ۱۳۷۸) ص ۲۳۲.

تفسیری بیانگر ترسیم «نظام حقوقی وضعیت اضطراری» توسط قانونگذار اساسی بوده که عمل بر اساس آن، ابتدای اعمال کارگزاران نظام به قانون اساسی را موجب خواهد شد. در چنین وضعیتی شهروندان راحتتر محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مقرر را پیروی خواهند کرد چرا که چنین محدودیتی را نمایندگان مستقیم ملت تصویب کرده و بر آن نظارت مستمر دارند. هفتم؛ عمل مطابق اصل مذکور، شورای نگهبان را در میانه عمل کارگزاران تقنینی و اجرایی قرار داده و چنین فرض خواهد شد که پاسدار تقنینی قانون اساسی (یعنی شورای نگهبان)، اجازه عدول یا نقض قانون اساسی را به هیچ کدام از ارگان‌های مذکور نخواهد داد.

مزید بر توضیحات بالا باید توجه داشت که قانونگذار اساسی در اصول مختلفی بویژه فصل سوم قانون اساسی با عنوان: «حقوق ملت»، حق‌هایی را برای ملت تعیین و شناسایی کرده است. در نتیجه در مقام تعارض «محدودیت‌های ضروری» ناظر بر بحران کوید ۱۹ با «حقوق ملت» ممکن است به یک اعتبار گفته شود منطوق اصل ۷۹ راهگشا نیست و صرفاً می‌توان با اتکا به الزامات شرایط اضطراری ناشی از کرونا، همچون رعایت «اصل حکومت قانون در شرایط اضطراری» و الزامات اصل نمایندگی^۱، استناد جست. در این راستا بنظر می‌رسد اصل ۹ قانون اساسی در این خصوص بیشترین راهگشایی را داشته باشد. ممکن است گفته شود اولاً در اصل نهم، ممنوعیت «سلب آزادی‌ها راه هرگونه گریز از مسئولیت خدمات‌رسانی عمومی را منع کرده است. در این صورت به دلالت قانون اساسی، کمینه و قدر متیقن حقوق و آزادی‌های مشروع، همانی است که در منطوق قانون اساسی آمده است و لذا حقوق و آزادی‌های مشروع شناسایی شده در اصول مختلف قانون اساسی حتی در چارچوب اصل ۷۹، قابلیت سلب ولو برای مدت موقت را نخواهد داشت. ثانیاً امروزه یکی از اصول بدیهی حقوق اداری، «اصل دوام امر عمومی» است که اداره، گریزی از انجام آن ندارد و اصل نهم به نوع دیگری مؤید این اصل است. ثالثاً؛ حکم اصل نهم ناظر بر مطلق وضعیت: «عادی و فوق‌العاده» و «دائمی یا موقت» است. لذا هیچ قیدی نمی‌توان بر این اصل وارد کرد.

۱. از جمله الزامات اصل نمایندگی، پاسخگویی نماینده به رأی دهندگان و شهروندان و مسئولیت‌پذیری وی اشاره داشت.

با نگاه دوباره به اصل نهم بنظر می‌رسد تفسیر مذکور را می‌توان این گونه تعدیل کرد. نخست: از دیدگاه تفسیر منطوقی، اصل نهم حکمی در خصوص شرایط «زمان اضطراری» ندارد و لذا این اصل در مورد محدودیت‌های زمان اضطراری راهگشا نیست بلکه به تقابل «آزادی» با «استقلال و تمامیت ارضی» مربوط است. دوم؛ منطوق اصل مذکور به ممنوعیت «سلب» حقوق و آزادی‌ها اشاره کرده است و البته «محدودیت»، الزاماً نمی‌تواند به معنای «سلب» باشد و آنچنان که در فرهنگ‌های لغات فارسی آمده است؛ محدودیت، ناظر بر نوعی از چارچوب‌بندی حقوق و آزادی‌ها بوده و دربردارنده تنگناها و قیوداتی برای حقوق و آزادی‌هاست اما سلب کردن ناظر بر «کندن، جدا کردن، ربودن...» از میان بردن... به قهر گرفته.. مرادف با نفی^۱ یا ناظر بر «به سرقت بردن، به زور گرفتن، قاپیدن... غارت کردن، به یغما بردن، چپاول کردن... مضایقه کردن»^۲ است که منتج به نفی حقوق و آزادی‌ها می‌شود. سوم؛ باید اذعان داشت که شرایط بحران، ناشی از قوه قاهره‌ای است که وضعیت عادی را مختل می‌سازد اما حکم اصل نهم از وضعیت قوه قاهره خروج موضوعی دارد بنابراین در شرایط حدوث بحران کووید ۱۹، ناگزیر هستیم از «معیارهای دموکراتیک» برای تعریف و تبیین محدودیت‌های شرایط اضطراری استفاده کنیم.

به بیان دیگر، توضیحات بالا ناظر بر وضعیتی است که دولت به «اراده» خود در صدد تحدید حقوق و آزادی‌ها بریاید این در حالی است که «بحران» دست کم به یک اعتبار، حاصل یک پیشامد غافلگیرانه، غیرقابل پیش‌بینی، تهدیدآمیز و مبتنی بر فشار زمانی است که ممکن است غیرقابل کنترل و غیرقابل مدیریت نیز باشد و در واقع ناظر به لحظه‌ای است که دولت به درجه استیصال و ناتوانی در خدمات‌رسانی، دست کم برای مدت موقت برای مناطق بحران‌زده رسیده است و بحران کووید ۱۹ می‌تواند مصداقی از این وضعیت باشد. در این وضعیت، آیا دولت می‌تواند به استناد اصل ۷۹ «محدودیت‌های ضروری» برای بازه زمانی بحران کووید ۱۹ وضع نماید و بدین وسیله حقوق افراد را محدود سازد؟ پاسخ به این پرسش مثبت است. در این صورت به استناد «اصل حکومت قانون» خواهیم گفت که قانونگذار اساسی در چارچوب اصل آینده‌نگری در نظم و پیشگیری از اصل خروج از صلاحیت و نیز جلوگیری از اعمال خودسرانه، به دولت اجازه

۱. محمد معین، فرهنگ فارسی (متوسط)، جلد دوم (تهران: چاپخانه سپهر، ۱۳۵۷) ص ۱۹۰۹.

۲. آذرتاش آذرنوش، فرهنگ معاصر عربی-فارسی (تهران: نشر نی، ۱۳۸۸) ص ۲۹۴.

معافیت در انجام تعهدات «عادی» برای مدت موقت داده است منوط به اینکه در اسرع وقت در صدد جبران آن برآید؛ یعنی سازکار «خدمات رسانی وضعیت بحران» را جایگزین «خدمات رسانی وضعیت عادی» سازد نه اینکه از انجام خدمت به صورت موقت معاف گردد. در این راستا می‌توان گفت اصل ۷۹ برای آن است که اگر بحرانی همچون بحران کووید ۱۹ رخ داد که وضعیت عادی اداره امور عمومی برهم خورد، قوای حاکم در خصوص چگونگی برخورد با بحران سردرگم نباشند و سریعاً در چارچوب اصل ۷۹ اقدامات مقتضی انجام دهند تا در سریع‌ترین زمان ممکن، وضعیت امور به حالت عادی برگردد. به این اعتبار، اصل ۷۹ «ریل‌گذار» وضعیت فوق‌العاده است و لذا از منظر حقوقی، غیر از شرایط اصل حکومت قانون و فراتر از آن، زمینه و فضایی برای اقدام پذیرفته نیست و پذیرش فرض معافیت موقت از مسئولیت و تعهدات اداره به معنای بری شدن کلی ذمه اداره از انجام صلاحیت‌های تکلیفی‌اش نیست بلکه به معنای تبدیل سازکار و روش انجام خدمت است و در هر حال باید اداره برای وضعیت فوق‌العاده، «مدیریت فوق‌العاده» و «اداره فوق‌العاده امور عمومی» را از پیش بیندیشد.

بنابراین نظر نویسنده آن است که بحران کووید ۱۹، انحصاراً در چارچوب اصل ۷۹ موضوعیت داشته و نظر به سوگند نمایندگان در اصل ۶۷، شایسته و بایسته بود در این چارچوب مورد رسیدگی قرار می‌گرفت که شوربختانه چنین اتفاقی نیفتاد و تا به امروز مجلس موضع شایسته‌ای در این خصوص نگرفته است. نگاهی به مصوبات مجلس در دوران کرونا گویای آن است که نه تنها نمایندگان مجلس موضوع اصل ۷۹ را فراموش کرده‌اند بلکه در اولویت‌بندی و اولویت‌سنجی نیز درک درستی نداشته‌اند. در این صورت سوال این است: اگر اصل ۷۹ در ارتباط با بحران کووید ۱۹ موضوعیت ندارد پس چه زمانی این اصل موضوعیت خواهد داشت؟ رویه عملی گویای آن است که بحران کووید ۱۹ در چارچوب اصل ۱۷۶ قابل بررسی و تحلیل است. در این صورت باید دل در گرو اصل ۱۷۶ سپرد که موضوع بحث بعدی ما است. ناگفته پیداست که چنین تفسیری فضا را برای تهی از درون شدن اصل ۷۹ فراهم خواهد آورد و اصل مذکور را از خاصیت ذاتی‌اش دور یا محدود خواهد کرد.

۳. اصل ۱۷۶؛ در چارچوب این اصل «شورای عالی امنیت ملی» برای رهبری و مدیریت بحران ایجاد شده که از جمله صلاحیت‌های آن: «۲- هماهنگ نمودن 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» ذکر شده است. به استناد ذیل اصل، قرار بوده است قانونی در این خصوص به تصویب برسد که تا به امروز به تصویب نرسیده است. راجع به ظرفیت‌های این اصل دو نوع تفسیر قابل ارائه است:

تفسیر نخست؛ این اصل از مولودات قانون اساسی اصلاحی ۱۳۶۸ است. لذا چنین فرض می‌شود که اصل الحاقی به قانون سال ۱۳۵۸، موجب تداخل صلاحیت با اصل ۷۹ قانون اساسی است و نوعی از «صلاحیت مثبت» برای دو مرجع متفاوت را موجب شده است. چنین وضعیتی البته با اصل حکومت قانون همسویی نداشته و زمینه را برای بحران در وضعیت بحران موجب خواهد شد. به بیان ساده‌تر، قانونگذار اساسی برای مدیریت شرایط فوق‌العاده، دو مرجع مختلف با ترکیب و صلاحیت جداگانه را تصویب کرده است که بی‌تردید در وضعیت بحرانی، می‌تواند تشدید بحران را در پی داشته باشد و نهاد «دولت حقوقی» را به محاق ببرد. از این دیدگاه، دلیل چنین سردرگمی را باید ریشه در عدم دقت قانونگذار دانست که در دو تاریخ ۱۳۵۸ و ۱۳۶۸ برای مقوله بحران دو مرجع مختلف را شناسایی کرده است. ممکن است با استناد به اصول تفسیر، چنین ادعا گردد که اراده لاحق قانونگذار (اصل ۱۷۶)، اراده سابق (اصل ۷۹) را تخصیص زده است اما با نگاهی به منطوق و مفهوم اصول مذکور، مشاهده می‌شود واژگان بکار گرفته شده در اصل الحاقی، آن‌چنان گسترده است که عملاً فضایی برای موضوعیت پیدا کردن اصل ۷۹ پیش نمی‌آید آن‌سان که در حوادث سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۸۸ هیچ‌وقت فضا برای استناد به اصل ۷۹ پیش نیامد و در هر دوی آنها از ظرفیت‌های اصل ۱۷۶ استفاده شد و تابحال در تمامی بحران‌ها، صرفاً از ظرفیت‌های اصل مذکور استفاده شده است و دلیل آن ساده است و آن اینکه قلمروی فضایی اصل ۱۷۶، تمام فضای اصل ۷۹ را درنوردیده است. بدین وسیله اصل مذکور، «نسخ ضمنی» شده است و البته برای قانونگذار اساسی زینده نیست در مقام اصلاح سند این‌گونه عمل نماید بلکه به صراحت می‌توانست اصل ۱۷۶ را جایگزین اصل ۷۹ نماید تا این‌گونه سردرگمی پیش نیاید.

تفسیر دوم؛ از این دیدگاه می‌توان گفت که موضوع اصل ۷۹ ناظر بر «امر تقنینی» بوده و اصل ۱۷۶ ناظر بر «امر اجرایی» است که در این صورت شایسته است گفته شود که

شورای عالی امنیت ملی نمی‌تواند مانع و رادعی در برابر اراده مجلس بشمار آید. بر این مینا چون بحران کووید ۱۹ به استناد منطوق اصل ۷۹ ناظر بر «محدودیت‌های ضروری» است اما منطوق اصل ۱۷۶ تاب چنین تفسیری را ندارد؛ لذا مجلس بر اساس وظایف ذاتی‌اش و بنا به ضرورت‌های اصل ۶۷ مکلف به ورود به موضوع بحران کووید ۱۹ از منظر کارکرد تقنینی است و البته شورای عالی امنیت ملی بر اساس وظایف ذاتی «اجرایی»‌اش می‌تواند مصوباتی را در راستای مصوبات مجلس در چارچوب اصل ۷۹ داشته باشد؛ وضعیتی که در عمل وارونه شده است و حتی مجلس به استناد مصوبه ستاد ملی مبارزه با کرونا صادره از شورای عالی امنیت ملی، جلسات علنی خود را در اسفند ۹۸ تا اطلاع ثانوی تعطیل کرد. در این رویکرد تفسیری، مجلس به مثابه نهاد «تقنینی» بر فراز شورای عالی امنیت ملی از صلاحیت ورود به موضوع کووید ۱۹ را دارا می‌باشد و شورای مذکور صرفاً در چارچوب اراده مجلس از صلاحیت «اجرایی» برخوردار بوده و فراتر از آن نمی‌تواند بر فراز مجلس قرار گرفته و امور عمومی را تعطیل یا به حاشیه ببرد. چرا که مطابق بدیهیات حقوقی، امر اجرایی نمی‌تواند امر تقنینی را به محاق ببرد.

۱-۲. نگرش جزیره‌ای قانونگذار عادی به بحران

در بالا مشاهده شد که قانونگذار اساسی دچار تشتت نظری در خصوص موضوع بحران است. در ادامه خواهیم دید که در سطح اسناد عادی نیز چنین وضعیتی به نوع دیگری موجود است. در این خصوص دو گونه سند مطرح است:

۱-۲-۱. سند مادر

در ارتباط با مقوله بحران، نظیر مورد کووید ۱۹ تا سال‌های گذشته قانون منسجم و منظمی وجود نداشت و نخستین قانون مادر در این خصوص «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران» مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۰ است که سایر نهادهای اجرایی کشور موظف به همکاری با آن سازمان و فعالیت زیر نظر آن هستند.^۱ در این قانون، برای نخستین بار به تأسی از اسناد بین‌المللی نظیر «چارچوب سندای برای کاهش خطر بلایا ۲۰۳۰-۲۰۱۵»^۲،

۱. سعدالله فغان‌نژاد، «بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران؛ مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و آمریکا»، دوفصلنامه مدیریت بحران، شماره اول، (۱۳۹۱)، ص ۷۵.

2. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, 2015-2030, Japan, 2015.

قانونی در راستای چگونگی رهبری بحران و مدیریت بحران به تصویب رسید. بررسی جزئیات کامل این سند از حوصله این نوشتار خارج است اما در همان نگاه آغازین، موارد قابل ذکری از منظر حقوق عمومی وجود دارد که در اینجا به قرار زیر به رئوس آنها بسنده می‌شود:

الف- در این سند به‌مثابه سند مادر در ارتباط با امر رهبری بحران و مدیریت بحران به تعهدات دولت به‌عنوان یکی از شایعترین مباحث در حوزه حقوق اشاره‌ای نشده است و از این حیث این سند نمی‌تواند واجد خصلت جامعیت باشد. به‌نظر می‌رسد خلأ قانونی در این خصوص، خود یکی از موجبات بحران در زمان بحران است و بشدت رابطه شهروندان و ارباب رجوع با اداره را با بحران مضاعف روبرو خواهد ساخت. شایسته بود قانونگذار تمهیدات قانونی لازم در این خصوص را می‌اندیشید چرا که وجود قانون ولو «بد» از نبود قانون، بهتر است و تصویب قانونی برای چگونگی مدیریت بحران یک گام به جلو فرض می‌شود. این در حالی است که در نظام‌های اداری توسعه‌یافته، سازکارهای پیش‌بینی شده قانونی برای اداره امور عمومی نه‌تنها برای وضعیت عادی بلکه برای وضعیت فوق‌العاده (یعنی وضعیت بحران) نیز موجود است. برای نمونه نگاهی به نظام حقوقی ایالات متحده امریکا گویای آن است که در این کشور نه‌تنها در سطح دولت فدرال بلکه در سطح دول ایالتی نیز از گذشته قوانین مقتضی به تصویب رسیده است. برای نمونه در ماده ۳۰۹ «قانون مدل آیین اداری امریکا» می‌خوانیم: «چنانچه سازمان^۱ از خطری که متوجه بهداشت عمومی، سلامت و رفاه عمومی است آگاهی یابد بنحوی که تصویب فوری مقرره‌ای^۲ را لازم سازد و دلایل خود برای چنین برداشتی را به‌صورت مکتوب بیان نماید، می‌تواند بدون انتشار قبلی آگهی یا برگزاری جلسه استماع یا تنها از طریق انتشار محدود و مختصر آگهی یا برگزاری جلسه استماع به نحوی که خود موثر و عملی تشخیص می‌دهد مقرره‌ای را به صورت اضطراری به تصویب برساند. مقرره اضطراری می‌تواند حداکثر برای مدت [...] روز لازم‌الاجرا باشد. [این مدت یک بار و حداکثر برای مدت [...] روز قابل تمدید می‌باشد.] چنین تمهیداتی در واقع برگرفته از «قانون آیین اداری ویرجینیا»^۳ است که به صورت قانون مدل فدرال درآمده است.^۱

1. Agency.

2. Rule.

3. Va. Code Ann. Section 2.2-4012.1.

پیش‌بینی چنین تمهیداتی توسط قانونگذار راه هرگونه خروج از صلاحیت، سوءاستفاده از صلاحیت و عمل خودسرانه را در وضعیت‌هایی همچون بحران کووید ۱۹ مسدود کرده است و بدین وسیله اداره؛ لاجرم و در هر حال و در هر وضعیتی، نهادی «حقوقی» باقی مانده و چنین فرض می‌شود اصل حکومت قانون در همه حال بر اداره حاکم است و حدوث بحرانی همچون کرونا نمی‌تواند راه را برای گریز از مسئولیت و صلاحیت باز کند. به این اعتبار، در نظام حقوقی امریکا، اداره به مثابه یک نهاد حقوقی هم در وضعیت عادی و هم در وضعیت فوق‌العاده مفروضاً پذیرفته شده است. این در حالی است که برای نهاد اداره در ایران در وضعیت بحران، راهکار قانونی مشخصی موجود نیست؛ گو اینکه این مسأله به غلط امری «مدیریتی» فرض شده است و اگر چنین فرض شود در این صورت باید گفت که اداره در ایران در وضعیت بحران تبدیل به نهادی «غیرحقوقی» می‌شود و این وضعیت یعنی گذار از «اداره حقوقی» در وضعیت عادی به «اداره غیرحقوقی» در وضعیت‌های بحرانی همچون کرونا.

ب- در نبود قوانین و مقررات جامع جهت اداره امور عمومی در وضعیت اضطراری در ساحت «حقوق عمومی»، زمینه شدت برای جایگزینی و بکارگیری روش‌های دیگر فراهم است. یکی از سبک‌های جایگزین، روش و منطق «حقوق خصوصی» است و اتفاقاً به لحاظ قدمت دیرپای فقه امامیه و منطق حقوق خصوصی حاکم بر آن در ایران، چنین نگرشی به شدت در ایران مطرح است؛ منطقی که اتفاقاً در ساحت بازیگران جامعه مدنی و اشخاص خصوصی بسیار راهگشا و خردمندانه است و اولوالباب جامعه از گذشته در چارچوب اصولی همچون «فورس ماژور»، «حادثه غیرمترقبه» و... در روابط اجتماعی اشخاص خصوصی پذیرفته‌اند. اما سوال این است که آیا با چنین منطقی می‌توان به سراغ موضوع حقوق عمومی رفت و با این رویکرد، معضلات زمان بحران کووید ۱۹ را حل کرد؟ حتی اگر قائل به رویکرد حقوق خصوصی باشیم؛ آنچه که با قاطعیت می‌توان گفت این است که منطق حقوق خصوصی نه تنها نمی‌تواند پوشش دهنده تمام موضوعات دوره بحران باشد بلکه می‌تواند زمینه‌ساز انحراف از وظایف نیز گردد. دلیل چنین ادعایی این است که نوع و جنس روابط اداره با شهروندان و ارباب رجوع از یک سو از نوع

۱. مهدی هداوند و دیگران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹) صص

«قراردادی» نیست. از سوی دیگر نوع قراردادهای اداره با دیگران الزاماً همگی از نوع «حقوق خصوصی» نیست بلکه دربردارنده کسکولی از قراردادها و شبه قراردادهای اجباری، الحاقی، عمومی، حکومتی، معاملات دولتی و... است^۱ که بی تردید حتی آنجا که اداره، قراردادی از نوع حقوق خصوصی و در مقام و حکم شخص خصوصی با اشخاص دیگر منعقد می‌سازد در مقام عمل با استفاده از سازکارهای در اختیارش نظیر تهدید به قرار دادن اسم پیمانکاران در لیست سیاه از منطق حقوق خصوصی فاصله معنادار می‌گیرد. در نتیجه، تکلیف سایر قراردادهای مشخص است و چنین انتظار می‌رود که منطق حقوق خصوصی نتواند شیوه معقول و منصفانه‌ای برای برخورد با قراردادها در وضعیت بحران کووید ۱۹ باشد. همچنین باید خاطر نشان کرد که حقوق خصوصی راهکاری برای اعمال یک‌جانبه دولت ندارد. بر این اساس می‌توان گفت که روش‌ها و سازکارهای حقوق خصوصی برای مقابله با بحرانی همچون کروناویروس، ناکارآمدند و باید به دنبال استمداد از منطق حقوق عمومی در مقابله با چنین معضلاتی بود.

پ- باید توجه داشت که بخش اعظم روابط اداره با شهروندان مبتنی بر اعمال غیرقراردادی و یک‌جانبه است و اتفاقاً بیشترین معضلات اداره در وضعیت بحران‌هایی همچون کووید ۱۹ مربوط به اینگونه اعمال است و البته حقوق خصوصی ابزار درخوری در این خصوص جهت استعانت ندارد و قانونگذار ما در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران به‌منابه سند مادر، تمهیدات لازمی در این خصوص نیندیشیده است؛ گو اینکه اداره از اساس مورد غفلت قانونگذار قرار گرفته است. این در حالی است که چگونگی صلاحیت اداره در این وضعیت از اهمیت دوچندان برخوردار می‌گردد و به لحاظ وجود عواملی همچون «تهدیدآمیز، غافلگیری و فشار زمانی»^۲ عکس‌العمل سریع و به‌موقع اداره در برخورد با بحران از اهمیت فزاینده‌ای برخوردار است و البته نبود قانون مقتضی، سردرگمی اداره را افزایش خواهد داد؛ آن‌سان که در سایه چنین سردرگمی بود که ویروس کرونا در سریعترین زمان ممکن از قم به تمام نقاط کشور تسری پیدا کرد و دولت نیز در دیرترین زمان بعد از انتقال ویروس به تمام استان‌ها، دست به اقدامات عملی زد؛ هرچند که شیوه برخورد و مستند صلاحیت دولت در چگونگی مقابله با کرونا از دیدگاه حقوق عمومی

۱. ر.ک: آیت مولائی، *قراردادهای اداری* (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۳) صص ۹۴-۷۴.

۲. ربیعی و سرافرازی، پیشین، ص ۳۳.

سخت محل تردید است و می‌تواند زمینه‌ساز رویه‌ای غیردموکراتیک گردد و خصلت اقتدارگرایی نظام را تقویت کند.

ت- نگاهی به منطوق قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، گویای آن است که قانونگذار در این سند به صراحت «موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی» (موضوع بند الف ماده ۱) را از شمول تعریف بحران خارج دانسته است. چنین نگرشی البته در نگاه تاریخی و ذهنیت پیشاحقوقی قانونگذار ریشه دارد و گویای آن است بحران‌های اجتماعی و امنیتی در نگاه قانونگذار از جنسی دیگر و از نوعی دیگرند که مستلزم سازکارهای جداگانه‌اند. نکته قابل تأمل‌تر این است که حقیقتاً چه بحرانی در جامعه وجود دارد که فاقد جنبه «اجتماعی» باشد؟ پاسخ ساده این است که بحران نمی‌تواند فاقد وجه اجتماعی باشد. دست‌کم بحران کووید ۱۹ در کنار سایر ابعادش واجد جنبه اجتماعی نیز است. در این صورت تکلیف این‌گونه بحران «چندوجهی» چیست؟ ظاهراً نه این قانون و نه هیچ قانون دیگری پاسخ شایسته‌ای به این معضل ندارند. بنابراین این نوع نگاه و این نوع تعریف، گویای ذهنیت نهادگرایانه و اقتدارگرایانه قانونگذار در ارتباط با اداره امور عمومی است. در این راستا است که ابعاد امنیتی و اجتماعی به نهادهایی غیر از سازمان مدیریت بحران واگذار شده است که مهمترین آنها نیروی انتظامی و سپاه است. در «قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۶ در پارچوب ماده ۴، مأموریت و وظایف نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران دربرگیرنده مجموعه متنوعی از وظایف ریز و درشتی است که از جمله آنها در بند ۱، «استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و فردی» ذکر شده است و ظاهراً در این راستا است که یکی از تشکیلات فعلی نیروی انتظامی را «یگان ویژه» تشکیل می‌دهد. ناگفته پیداست که کووید ۱۹ می‌تواند آسایش عمومی را در جامعه برهم زند. از جمله صلاحیت‌های عمده یگان‌های ویژه ناجا؛ کنترل اجتماعات، مبارزه و برخورد با اغتشاشات و تجمعات غیرقانونی و... است. از واحدهای این یگان می‌توان به واحد ضد اغتشاش، واحد زنان، واحد اسواران (اسب سواران)، باشگاه براق که مسئولیت آموزش چتربازی، پاراگلایدر، سقوط آزاد، موتور سواری کارکنان و سایر مردم را به عهده دارد و... اشاره داشت. بطور کلی، مأموریت‌های نیروهای یگان ویژه در چهار بخش مختلف قابل تقسیم است:

الف- وضعیت سفید؛ ب- وضعیت خاکستری؛ پ- وضعیت زرد؛ این حالت که به وضعیت فوق‌العاده قابل‌تعبیر است و ت- وضعیت قرمز.

چنانچه از توضیحات بالا برمی‌آید قانونگذار، مدیریت بحران اجتماعی و امنیتی را از صلاحیت سازمان مدیریت بحران خارج دانسته است و از این حیث، مدیریت تهدیدات غیرطبیعی و انسانی که جنبه امنیتی و اجتماعی دارند از صلاحیت سازمان مذکور خارج دانسته شده است. این در حالی است که مقوله بحران در میدان عمل به آن صورتی که قانونگذار تفکیک کرده و در دو سند جداگانه بدان اشاره داشته است قابل‌تفکیک نیست. ضمن اینکه سپردن این حد از صلاحیت به یگان ویژه نیروی انتظامی، شائبه نقض فلسفه وجودی و غایت اصل ۷۹ را به شدت قوت می‌بخشد.

در کنار نیروی انتظامی، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی نیز وظایفی را بر عهده دارد. این نهاد همانند نیروی انتظامی به استناد مواد مختلف قانون «اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی»، بویژه مواد ۱، ۲، ۳، ۴، ۶، ۷ و ۸ این قانون، از صلاحیت‌های گوناگونی در ارتباط با اداره امور عمومی در مواقع بحرانی و فوق‌العاده همچون بحران کووید ۱۹ برخوردار است. بی‌تردید مجوز اصلی چنین صلاحیتی ریشه در اصل یکصد و پنجاهم دارد که در آن سپاه نگهبان انقلاب و دستاوردهای آن ذکر شده است.

ملاحظه می‌شود برای مدیریت بحران بطور کلی در اسناد مختلف، دست کم سه ارگان اجرایی پیش‌بینی شده است. با وجود این اسناد سه‌گانه و ارگان‌های سه‌گانه، بی‌تردید مدیریت اجرایی بحران‌هایی همچون کووید ۱۹ که در صورت ادامه‌دار شدن ابعادش پیچیده‌تر خواهد شد؛ در مقام عمل با سختی مضاعف روبرو خواهد بود. چرا که در بحث بحران، دو ویژگی غافلگیری و فشار زمان به شدت می‌توانند مدیریت اجرایی بحران را معضل مضاعف روبرو سازند. به نظر می‌رسد مقوله بحران از جنس فرابخشی بوده و ضرورت دارد قانونگذار با نگاهی جامع و مانع، سند مادر و واحدی در این خصوص به تصویب برساند بنحوی که تحت مدیریت واحد و فرماندهی واحد بتوان به سرعت بر «فشار زمان» فائق آمد. در این صورت باید به اصل ۱۵۰ قانون اساسی نگاه دوباره انداخت و با استعانت از «وحدت ملاک» اصل یکصد و چهل و هفتم چنین گفت که در هر حال مدیریت اجرایی بحران در هر شکلش با دولت است. چرا که در اصل مذکور می‌خوانیم: «دولت باید در زمان صلح از افراد و تجهیزات فنی ارتش در کارهای

امدادی، آموزشی، تولیدی و جهاد سازندگی، با رعایت کامل موازین عدل اسلامی استفاده کند در حدی که به آمادگی رزمی آسیبی وارد نیاید.» بر مبنای این اصل، هر چند سپاه پاسداران انقلاب اسلامی حافظ انقلاب و دستاوردهای آن است اما این اصل به هیچ وجه مجوز رهبری و مدیریت اجرایی بحران را به نهاد نظامی نمی‌دهد. بارزترین شاهد چنین ممنوعیتی را باید در اصل ۷۹ جستجو کرد؛ اصلی که در هیچ شرایطی مدیریت اجرایی امور را چه در زمان عادی و چه در زمان فوق‌العاده به ارگان‌های نظامی نداده است و نیز باید به اصل ۱۷۶ توجه کرد؛ اصلی که بر مبنای آن ریاست شورای عالی امنیت ملی بر عهده مقام غیرنظامی گذاشته شده است و به درستی رئیس‌جمهور از باب ریاست قوه مجریه صالح‌ترین و مناسب‌ترین مقام برای چنین پستی است تا از این طریق اداره امور عمومی در وضعیت بحران بصورت «غیرنظامی» اجرا شود. علی‌رغم این، قانونگذار عادی در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، دست به تفکیک حوزه‌های بحران و تقسیم صلاحیت زده است و فضایی را موجب گردیده که در خوشبینانه‌ترین وضعیت، قطعه‌قطعه شدن «بحران» در میانه صلاحیت دستگاه‌ها است. این نوع دیدگاه ممکن است در مقام نظر به پشتوانه اصولی همچون اصل صلاحیت، قابلیت دفاع داشته باشد اما در مقام عمل نمی‌تواند اجرای بهینه بحران را در پی داشته باشد؛ چرا که ممکن است یک دستگاهی وظایف قانونی خود را بصورت مطلوب انجام دهد اما دستگاه دیگر به هر دلیلی ناتوان از چنین اجرایی باشد. برای برون‌فت از چنین وضعیتی باید نگرش «سیستمی» را در بحران پیگیری کرد.

ث - فقدان نظریه مسئولیت مدنی؛ در سند مذکور به مهم‌ترین مقوله در ارتباط با روابط اداره با شهروندان که همانا بحث مسئولیت مدنی می‌باشد توجهی نگردیده است و مسأله مهم مسئولیت مدنی در حوادث مهمی همچون بحران کووید ۱۹ با ابعاد گسترده‌اش مسکوت مانده است. این در حالی است که در موضوعاتی همچون بحران کرونا و بیروس، یکی از مقوله‌های جدی قابل طرح، «نظام جبران» هاست و پدیده‌های ناگواری همچون کووید ۱۹ به درستی نشان داده است که در سایه نبود «نظام جبران»، نه تنها مجلس به موضوع ورود شایسته نداشته است بلکه مقامات اجرایی به فراخور صلاحدید خودشان در پی جبران «قطره چکانی» و «نابرابر» بوده‌اند. این در حالی است که در برخی کشورها مثل انگلستان، دولت در تلاش بوده است سخاوتمندانه‌ترین جبران‌ها را در میان کشورهای

جهان داشته باشد و حدود ۸۰ درصد از آسیب‌دیدگان کرونا را تحت پوشش قرار داده است.

ج- علی‌رغم اینکه در میان قوانین عادی مناسب‌ترین قانون مربوط به بحران کووید ۱۹ را همین قانون تشکیل می‌دهد اما در عمل این موضوع مورد توجه هیچکدام از مراجع قانونی مربوطه اعم از مجلس (از باب تذکر به دولت)، قوه مجریه (از باب استفاده از ظرفیت‌های این قانون) و قوه قضاییه (از باب احیای حقوق عامه، موضوع اصل ۱۵۶) نشده است. در چنین وضعیتی فضا برای توجه به سمت بدنه انتصابی نظام معطوف خواهد شد؛ آن‌سان که در وضعیت کنونی چنین شده است. شاید یکی از دلایل چنین وضعیتی تقسیم نامتقارن امکانات میان مقامات عالی حکومتی باشد بنحوی که «اصل تناسب وظایف و اختیارات» را به هم زده است و بحرانی همچون کووید ۱۹ این عدم تقارن را نشان داد.

۲-۲-۱. اسناد پراکنده

در این خصوص مهمترین اسناد قانونی از این قرار است:

* **قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی:** نگاهی به این قانون گویای آن است که این سند به مثابه مهمترین سند روش‌شناسانه مجلس، فاقد روش‌شناسی مشخص برای چگونگی برخورد با وضعیت بحرانی بوده و صرفاً ذیل عنوان «محدودیت‌های ضروری» فقط دو ماده به این وضعیت اختصاص یافته است. در ماده ۱۷۷ از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مدلول اصل ۷۹ به نوع دیگری تکرار شده است و در ماده ۱۷۸، ضمن اشاره به تک‌شوری بودن لایحه محدودیت‌های ضروری، بخشی از مفاد اصل ۷۹ تکرار شده است.

بنظر می‌رسد مواد مذکور **اول:** ناظر بر روش‌شناسی قانونگذاری بحران است و لذا فضای آیینی برای تصویب قانون در این خصوص مهیا است. **دوم:** این مواد فاقد رویکرد روشن‌ساز و نوآورانه در ارتباط با بحران است و به نوعی منطوق اصل ۷۹ در این مواد تکرار شده است بدون اینکه بتواند پیون معناداری با اصول ۶۸ و ۱۷۶ برقرار کرده باشد. از این نظر، قانون مذکور، همانند قانونگذار اساسی در خصوص بحران، دید سردرگم‌کننده دارد. **سوم:** این مواد به تاسی از دیدگاه ناقص قانونگذار اساسی، نگاه «پسینی» به حوادث دارد. گو اینکه قانونگذار در این خصوص «آینده‌نگری در نظم» را

فراموش کرده و به بعد از وقوع حادثه نظر دارند و فاقد رویکرد «پیشینی» است. لذا این مواد بیش از آنچه که ناظر بر تصویب قانون بحران پیش از زمان وقوع بحران باشد ناظر بر مدیریت اجرایی بحران و تصویب قوانین بعد از زمان حدوث بحران است. **چهارم:** علی‌رغم اینکه در تبصره ماده ۱۷۷ برای کنترل قوه مجریه توسط مجلس در ارتباط با محدودیت‌های ضروری پیش‌بینی‌هایی شده است اما حتی تا امروز مجلس در ارتباط با بحران کووید ۱۹ نتوانسته است از ظرفیت‌های قانونی‌اش استفاده کند. **پنجم:** رویکرد نحیف قانونگذار عادی نسبت به این مسأله حیاتی در قانون آیین‌نامه داخلی، شاهد آشکاری بر این واقعیت ناامید کننده است که قانونگذار هیچ وقت مجالی برای پرداختن به بحران در چارچوب و از دیدگاه این ماده را نداشته است.

*** دستورالعمل اجرایی وضعیت اضطراری آلودگی هوا:** ویروس کووید ۱۹ از جمله ویروس‌هایی است که بنا به اظهار پزشکان، برای ساعاتی در هوا قابلیت پایداری دارد. با این فرض کرونا از موارد آلوده کننده هوا است. در این صورت پرداختن به این سند ضروری است. این سند که در راستای ماده ۷ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا به تصویب رسیده است؛ دربردارنده این موارد است:

در بند «الف» به تعریف مفاهیم «مرکز هماهنگی و اطلاع‌رسانی آلودگی هوا»، «کارگروه شرایط ویژه آلودگی هوا»، «شاخص آلودگی هوا»، «وضعیت هشدار»، «وضعیت اضطرار»، «وضعیت بحران» و... پرداخته شده است. در ادامه به «چگونگی تشخیص» (بند «ب»)، «چگونگی اطلاع‌رسانی» (بند «ج»)، «اقدامات اجرایی» (بند «د») توضیح داده شده است. ادامه سند به اقدامات اجرایی در وضعیت‌های سه‌گانه «هشدار، اضطرار و بحران» پرداخته است. نگاهی به اقدامات پیش‌بینی شده در این سند و رویه کنونی، گویای آن است که این سند در ارتباط با معضلات بیولوژیکی آمادگی لازم را ندارد. در نتیجه فاقد راهکار کافی و شایسته در ارتباط با بحران کووید ۱۹ است. این وضعیت گویای آن است که تا چه اندازه یک سند قانونی می‌تواند از واقعیات علمی روز و معضلات پیش‌رو عقب باشد و ظرفیت بالقوه خود را به تعطیلی بکشاند.

۲. فقدان نظریه پردازی حقوقی راجع به نظام حقوقی بحران

نگاهی به آثار حقوقدانان، گویای عدم توجه جدی به نظام حقوقی بحران است. در نتیجه نمی‌توان از آرای نظری حقوقدانان در خصوص بحران‌هایی همچون بحران کووید ۱۹ سخن به میان آورد. کتب حقوق اساسی ایران؛ نظیر کتاب «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران»، نوشته جلال‌الدین مدنی^۱ یا کتاب «کلیات حقوق اساسی ایران» نوشته عباسعلی عمید زنجانی^۲، اساساً به موضوع بحران توجهی نکرده‌اند. در برخی از کتبی هم که به این اصل توجه شده است موضوع به سطح «حقوق اساسی» محدود گردیده است. برای نمونه در جلد دوم کتاب «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران» نوشته سیدمحمد هاشمی^۳، به بحث وضعیت فوق‌العاده از منظر حقوق اساسی پرداخته شده است. در این کتاب، نه تنها توضیح و تبیینی از حیث حقوق اداری داده نشده است که البته نمی‌توان از یک کتاب حقوق اساسی چنین انتظاری را داشت بلکه برداشت از اصول ۷۹ و ۱۷۶ به ابعاد «حقوق اساسی» و «حقوق سیاسی» محدود گردیده است. به این اعتبار، کتب حقوق اساسی در ایران در واقع کتب مربوطه به «قانون اساسی ایران» هستند و این مسأله گویای درد مضمّن رویکرد پوزیتیویستی به حقوق در ایران است.

با در نظر گرفتن مفاد اصول ۷۹ و ۱۷۶، منطقی‌تر می‌توان انتظار داشت که این اصول در کتب حقوق اداری نیز ظرفیت بحث و بررسی را داشته باشد که البته با نگاهی به حوزه حقوق اداری، مشاهده می‌شود که نه تنها کتب حقوق اداری به این اصول از منظر حقوق اداری ننگریسته و مورد بحث قرار نداده‌اند بلکه اساساً سرفصل‌های مصوب وزارت علوم راجع به مواد درسی و منابع امتحانی حقوق اداری در سطوح مختلف کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکتری، بحث «بحران» را بطور عام و اصول ۷۹ و ۱۷۶ را بطور خاص موضوع درس حقوق اداری قرار نداده‌اند و تا آنجا که به منابع نوشته مربوط است هیچکدام از اساتید محترم حقوق اداری به مسأله بحران و اداره در سرفصل‌های ترمی

۱. جلال‌الدین مدنی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران* (تهران: انتشارات پایدار، ۱۳۸۸).

۲. عباسعلی عمید زنجانی، *کلیات حقوق اساسی ایران* (تهران: مجمع علمی فرهنگی مجد، ۱۳۷۸).

۳. ر.ک: سید محمد هاشمی، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۰) صص

خود نپرداخته‌اند. از این حیث، حقوق اداری ایران در خصوص موضوع بحران در سرفصل‌های حقوق اداری با بحران روبروست. با این حال، در برخی کتب بصورت اجمالی و «جزیره‌ای» اشاره مختصری به «حالت اضطراری» شده است. در این خصوص می‌توان از کتاب «حقوق اداری» استاد منوچهر طباطبائی مؤتمنی یاد کرد که در آن در حد یک صفحه به «حدود اختیارات پلیس اداری در حالت اضطراری»^۱ اشاره مختصر شده است یا اینکه استاد ابوالحمد در حد یک صفحه، فروض سه‌گانه مسئولیت مدنی دولت را در ارتباط با اصل ۷۹ مطرح کرده است.^۲ بدون اینکه بتوانند در نظام‌سازی بحران نقش ایفا کنند.

بنابراین در غیاب غفلت قانونگذار، حقوقدانان ما هم دید شفافی در خصوص «حقوق بحران» ندارند و هر کس به فراخور اقتضائات رشته خود، مطالب «جزیره‌ای» نگاشته یا اینکه اساساً راهکاری ارائه نداده‌اند. برای نمونه، یکی از حقوقدانان در خصوص مسئولیت مدنی دولت در ارتباط با موضوع اصل ۷۹، پاسخ به موضوع را چندان ساده ندانسته و راهکار دقیقی ارائه نداده است.^۳ در نتیجه در نبود «قانون جامع بحران»، دکرترین حقوقی بحران در مقابله با مواردی همچون کووید ۱۹ نیز نداریم.

آنچنان که حقوقدانان پیشنهاد داده‌اند^۴ یکی از قوانین مادر در حوزه حقوق عمومی، نبود قانون اداری است؛ قانونی که دربردارنده محدوده صلاحیت‌های اداره و بویژه شیوه عمل در وضعیت‌های عادی و فوق‌العاده است. شایسته است قانونگذار به تصویب قانونی جامع و کامل در این خصوص دست بزند پیش از آنکه خیلی دیر شود. اما نکته مهمتر در این خصوص این است که باید در تصویب چنین اسنادی از رویکردهای «ترجمه‌گونه» پرهیز کرد و در تصویب اسناد حتماً به «وضع» جامعه ایرانی از ابعاد گوناگون توجه کرد تا امکان تصویب قانون شایسته به وجود آید؛ قانونی که دربردارنده نظام تشریفاتی و ماهوی «حقوق بحران» باشد. به این اعتبار در تصویب چنین قانونی دست کم نخست باید نگاه

۱. طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۳۲.

۲. عبدالحمید ابوالحمد، *حقوق اداری ایران* (تهران: انتشارات توس، ۱۳۷۹) ص ۸۲۱.

۳. همان.

۴. ر.ک: مهدی هداوند و علی مشهدی، *اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)* (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹) و هداوند و دیگران، پیشین.

قانونگذار «جامع» باشد، دوم؛ بحران، یک «پکیج» است لذا نمی‌توان عناصر آن را از همدیگر جدا کرد چرا که چنین عناصری غیرقابل جدا از همدیگرند، سوم؛ در مدیریت بحران نمی‌توان «اصل وحدت فرماندهی» را نادیده گرفت، چهارم؛ در موضوع بحران نمی‌توان به دیدگاه‌های معطوف به وابستگی سازمانی نیروهای انسانی بی‌توجه بود و یکی از کارکردهای قانون جامع بحران، پیش‌بینی تمهیداتی برای مقابله با چنین وضعیتی است و پنجم؛ برای گذار از «قانون بحران» به «نظام حقوقی بحران» نیازمند استفاده از ظرفیت‌های گوناگون نظام اجتماعی و سیاسی هستیم به نحوی که فضا برای اجماع میان نیروهای اجتماعی و سیاسی در این خصوص فراهم گردد.

بنابراین باید در پی تصویب قانونی با خصیصه‌های مذکور بود در غیر این صورت، «بحران اولیه» خود یکی از دلایل ظهور «بحران ثانویه» در حقوق عمومی را موجب خواهد شد و ضعف‌های نظام را بیش از پیش برملا خواهد ساخت.

نتیجه‌گیری

نوشتاری که از نظر گذشت به این قرار قابل جمع‌بندی و نتیجه‌گیری پایانی است:

- ۱- ملاحظه می‌شود که قانونگذار اساسی ایران درک «صحیح» و «جامع» از بحران نداشته و در نتیجه در مقام پرداختن به موضوع بحران همچون کووید ۱۹، نتوانسته است تبیین دقیق و جامعی از این موضوع ارائه دهد. یکی از دلایل چنین محدودیتی در تعریف را باید ناشی از نگرش قانونگذار و برداشت از مفهوم بحران باید دانست. ناگفته پیداست از دیدگاه حقوق عمومی چنین نگرش محدودی به مفهوم بحران، زمینه‌ساز بحران در زمان بحران خواهد شد؛ آن لحظه‌ای که بحرانی در جامعه حادث شود و کارگزار به دلیل نبود قانون الزام‌آور راجع به تکالیفش، نه‌تنها ناتوان از انجام خدمت باشد بلکه همین نبود قانون، وی را به معضلی در برابر «همکاران داوطلب» اداره و نیازهای ضروری خسارت دیدگان تبدیل می‌کند. چرا که در حقوق، فرض آن است که به استناد اصل حکومت قانون، صلاحیت مقامات از پیش تعریف و تعیین می‌گردد و همه چیز بر محور دولت حقوقی انجام می‌شود.

- ۲- با توضیحات بالا مشخص می‌شود که قانونگذار عادی همانند قانونگذار اساسی درکی ناقص از مفهوم بحران داشته و در دام نگرش‌های بخشی گرفتار شده است و در نتیجه

امکانات و تجهیزات لجستیکی زیادی در دستگاه‌ها درگیر مقوله بحران هستند و شایسته است به سمت وحدت فرماندهی حرکت شود که البته این مقوله از حیث اجرایی در اصل ۱۷۶ اتفاق افتاده است، بدون اینکه رابطه معناداری میان این اصل با اسناد مذکور در بالا و نیز با اصل ۷۹ ترسیم شده باشد. البته در عالم نظر، اگر امکان شکل‌گیری عرف قانون اساسی وجود می‌داشت که با ترسیم نمودار تقنین و اجرا، مرزهای این دو اصل را دقیقاً مشخص سازد؛ الان ابهامات حقوق بالا برطرف شده بود. اما در عالم عمل، عرفی شکل گرفته است که رابطه اصول مذکور ابهام‌آلود گشته است. آن‌سان که بحران کووید ۱۹ تشتت نظری در این خصوص را افزایش داده است. بنابراین شایسته و بایسته است بجای دوگانه‌انگاری دو اصل ۷۹ و ۱۷۶ با استعانت از فضای حقوق عمومی، رابطه همسویی میان این دو اصل برقرار کرد و اصل نخست را ناظر بر سطح «تقنین» و اصل اخیر را متناظر با لایه «اجرا» تفسیر کرد و بدین‌گونه فضا را برای هم‌نشینی این دو اصل فراهم آورد. باشد که از این طریق، جمهوریت نظام به محاق نرود. از آنجایی که چنین رویکرد تفسیری مورد غفلت قرار گرفته است در نتیجه در اثر ابهاماتی از این دست، قانونگذار عادی نیز نمودارهای گوناگونی برای بحران ترسیم کرده است بدون اینکه بتواند نموداری جامع و مادر برای بحران ترسیم کند. بنابراین شایسته است قانونگذار عادی به روح قانون اساسی بازگشت نموده و به تصویب سند واحد با در نظر داشتن اصول مختلف قانون اساسی بخصوص اصول ۹، ۷۹، ۱۴۷ و ۱۷۶ نماید.

۳- مشاهده شد که در غیاب درک ناقص، سردرگم‌کننده و جزیره‌ای قانونگذار از مفهوم بحران، انتظار می‌رفت حقوقدانان چاره‌ای به حال نظام حقوقی بحران در ایران بیندیشند که البته حقوقدانان نیز فرصت پرداختن به این مقوله را نداشته‌اند و بی‌تردید توجه به این موضوع در سرفصل‌های حقوق عمومی نیاز جدی دانش حقوق عمومی است.

۴- شایسته و بایسته است در مورد نظام‌سازی بحران تأمل جدی گردد. اهمیت این گفته زمانی بیشتر می‌گردد که در نظر داشته باشیم ایران از حیث منطقه جغرافیایی در دسته مناطق «بلاخیز» و «بحرانی» قرار دارد. از منظر تحلیل حقوقی؛ قدم نخستین بنیادین، تدوین و تصویب «نظام حقوقی بحران» است. امری که بصورت جزیره‌ای در برخی از اسناد انجام گرفته است اما برای رسیدن به وضعیت استاندارد؛ گام اساسی نخستین، تصویب

قانون جامع و مادر است به نحوی که با در نظر گرفتن ماهیت و خصلت هر کدام از بحران‌ها، سازکارهای مناسب و همسو با اصل «جمهوریت» نظام را دربرگیرد.

منابع

کتاب‌ها

- آذرنوش، آذرتاش، فرهنگ معاصر عربی-فارسی (تهران: نشر نی، ۱۳۸۸).
- ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران (تهران: انتشارات توس، ۱۳۷۹).
- تاجیک، محمدرضا، مدیریت بحران؛ نقدی بر شیوه‌های تحلیل و تدبیر بحران در ایران (تهران: فرهنگ گفتمان، ۱۳۷۹).
- ربیعی، علی و سرافرازی، راحله، مدیریت بحران‌های سازمانی (تهران: نگارستان اندیشه، ۱۳۹۴).
- عمید زنجانی، عباسعلی، کلیات حقوق اساسی ایران (تهران: مجمع علمی فرهنگی مجد، ۱۳۸۷).
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری (تهران: سمت، ۱۳۷۸).
- مدنی، جلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات پایدار، ۱۳۸۸).
- مک کارتی، شاون پی، نقش اطلاعات در مدیریت بحران: درآمدی بر درک محور دو قطبی مصرف کننده و تولید کننده اطلاعات، ترجمه محمدرضا تاجیک (تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸).
- معین، محمد، فرهنگ فارسی (متوسط)، جلد دوم (تهران: چاپخانه سپهر، ۱۳۵۷).
- مولائی، آیت، قراردادهای اداری (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۳).
- میتروف، یان، رهبری بحران، ترجمه سعید خیاط مقدم و علی دهقان نیری (تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۹۳).
- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۰).
- هداوند، مهدی و مشهدی، علی، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری) (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹).
- هداوند، مهدی و دیگران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹).

مقالات

- شاملو، باقر و یوسفی، ابوالفضل، «وضعیت اضطرار عمومی در نظام بین‌المللی حقوق بشر»، مجله حقوقی دادگستری، سال ۸۰، شماره ۹۶، (۱۳۹۵).
- فغان‌نژاد، سعدالله، «بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران؛ مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و آمریکا»، دوفصلنامه مدیریت بحران، شماره اول، (۱۳۹۱).
- نجارزاده هنجنی، مجید، «تحلیل حقوقی محدودیت‌های ناشی از همه‌گیری کرونا در حقوق ایران؛ در جستجوی اداره صلاحیت‌دار»، فصلنامه حقوق اداری، سال ۷، شماره ۲۳، (۱۳۹۹).

References

Books

- Brecher, Michael & Hemda Ben Yehuda, "System and Crisis", In: Brecher Michael, Wilkenfeld, Jonathan & James, Patrick (ed), *Crisis and Conflict and Instability* (Oxford: New York, Pergamon Press, 1989).
- Easton, David, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965).
- Holsti, Ole R., *Crisis, Escalation, War* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972).

Articles

- Barnett, Carole. K. & Pratt, Michael. G., "From Threat-Rigidity to Flexibility -Toward A Learning Model of Autogenic Crisis in Organizations", *Journal of Organizational Change Management*, 13(1), (2000).
- Kupperman, Robert. H., Wilcox, Robert. H. & Smith, H. A., "Crisis Management: Some Opportunities", *Science*, 7 February, 187 (4175), (1975).
- Paraskevas, Alexandros, "Crisis Management or Crisis Response System?", *Management Decision Journal*, 44(7), (2006).

Web Sites

- Blanchard, B. Wayne, "Guide to Emergency Management and Related Terms, Definitions, Concepts, Acronyms, Organizations, Programs, Guidance, Executive Orders & Legislation, (2008), Available at: <https://training.fema.gov/hiedu/docs/terms%20and%20definitions/terms%20and%20definitions.pdf>. Last Visited: 12/3/2019.

- Department of Justice "Crisis Management Plan", Washington, DC: USDOJ, December 12, 25 pages, (2002), Accessed www.usdoj.gov/jmd/ps/epm/tab10.pdf. Last Visited: 14/3/2019.

Documents

- European Convention on Human Rights, 1950.
- American Convention on Human Rights, 1969.
- Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, 2015-2030, Japan, 2015.
- Virginia Code Announcement. Section 2.2-4012.1.
- Administrative Procedure Act, 1946, USA.

Reports

- Federal Emergency Management Agency, "(Interim) Integrated Planning System (IPS) for Homeland Security (Draft Version 2.3)", Prepared by: Lumpkins, Donald, (Washington, DC: Microsoft Word File Received July 3, 2008).