

میزان اختیارات و مسئولیت دولت در ایجاد محدودیت برای بیماران مبتلا به کرونا و مبانی آن

حسین زروندی رحمانی*

چکیده

با شیوع و گسترش بیماری کرونا، بسیاری از دولت‌ها به منظور مقابله با این بیماری و گذر از بحران‌های ناشی از آن، محدودیت‌های ضروری ایجاد کرده‌اند که نتیجه آن محرومیت اشخاص هرچند به صورت موقت از برخی حقوق و آزادی‌های مسلم‌شان است. بر این اساس لازم است تا شرایطی که به دولت اجازه برقراری چنین محدودیت‌هایی را می‌دهد، مشخص گردیده و معین شود که این محدودیت‌ها تا چه حدی مجاز است. نوشتار حاضر درصدد بررسی مفاهیم نظری موضوع و بیان ادله فقهی و قانونی، مبانی و میزان اختیارات و مسئولیت دولت در برقراری محدودیت‌های ضروری در مواجهه با بیماری‌های همه‌گیری همچون کرونا و نیز ضمانت اجرای مربوطه در این زمینه است. از این رو ادله و جوب اهتمام به امور مسلمین، ادله «ولایت فقیه»، اصول «۷۹» و «۱۷۶» قانون اساسی به عنوان مبانی فقهی و حقوقی اختیارات و مسئولیت دولت در این زمینه بررسی شده و بر اساس آن میزان اختیارات و مسئولیت دولت در این زمینه ترسیم شده است.

واژگان کلیدی: بیمارهای واگیردار، کرونا (کوید ۱۹)، اختیارات و مسئولیت دولت، وضعیت اضطراری، اصل «۷۹»، اهتمام به امور مسلمین.

* دکتری حقوق عمومی از موسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی (ره)، sarab1041361@gmail.com

پذیرش نهایی: ۱۳۹۹/۶/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۵/۲

مقدمه

تأکید بر آزادی آن چنان در قانون اساسی واجد اهمیت است که حتی قانونگذار حق ندارد آزادی‌های مشروع را که حق فطری و خدادادی است از شهروندان سلب نماید. البته در برخی موارد عواملی همچون جنگ، بلایای طبیعی، شورش داخلی، اقدامات تروریستی و ... شرایط عادی جامعه را به هم زده و جامعه را در شرایط استثنایی قرار می‌دهد که بدون تردید اداره امور جامعه در این حالت مستلزم قواعد خاص خود است (ساعد و کیل و عسکری، ۱۳۹۳، ص ۳۶۶). از این‌رو نویسندگان قانون اساسی در بسیاری از موارد از جمله در قانون اساسی ایران به این سمت حرکت کرده‌اند که مشخص کنند که دولت‌ها به چه اختیارات منطقی و معقولی برای مقابله با این موارد نیاز دارند و در نهایت، اینکه چه ضوابط شکلی و ماهوی باید بر این اختیارات وجود داشته باشد.

از سوی دیگر مدتی است بیماری مسری خطرناکی به نام «کرونا» تمام جهان را درگیر و وحشت و ترس بی‌سابقه‌ای را در میان همگان به وجود آورده است. این بیماری خسارت‌های زیادی به بشریت وارد آورده و غیر از تلفات جانی، آثار اقتصادی و اجتماعی آن چه بسا غیرقابل جبران باشد.

در رابطه با چگونگی مواجهه با این بیماری دو دیدگاه کلی وجود دارد: الف) این که به خاطر ماهیت سرایت و طریق انتقال انسانی آن، برای قطع زنجیره ارتباط، برنامه قرنطینه اجرا شود.

ب) دیدگاه دیگر آن است که درست برعکس با آزادسازی روابط اجتماعی و ارتباطات فیزیکی اجازه داده شود تا شیوع این بیماری روند طبیعی خود را طی کند و در نهایت به مصونیت جمعی منجر شود.

برای اجرای دیدگاه اول، چه بسا نیازمند الزام، اجبار و ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های مردم باشیم. محدودیت در رفت و آمد، اجبار استفاده از ماسک، تعطیلی مکان‌های عمومی و تفریحی مانند استخر و سینما و یا هیئت‌های مذهبی و بسته شدن مکان‌های مذهبی و الزام به رعایت فاصله اجتماعی از جمله این محدودیت‌ها است.



بنابراین با توجه به شرایط موجود، واکاوی ابعاد فقهی و حقوقی این ویروس منحوس از جمله ضرورت‌های پژوهشی است که از جمله این ابعاد، اختیارات و مسئولیت دولت در ایجاد محدودیت در مواجهه با چنین بیماری است. لذا تعیین میزان اختیارات و مسئولیت دولت در این مسئله بسته به مبانی و ادله‌ای است که اصل این اختیارات و مسئولیت را برای دولت ثابت می‌کند. از این‌رو بررسی این مبانی و ادله امری ضروری است و بخشی از این نوشتار را به خود اختصاص می‌دهد. از سوی دیگر بررسی اختیارات و مسئولیت دولت در این مسئله بدون مشخص شدن ضمانت اجرایی رعایت ضوابط قانونی مربوطه، فایده چندانی ندارد. از این‌رو در بخش دیگری از این مقاله به بررسی مسئله ضمانت اجرایی مربوطه پرداخته می‌شود. براین اساس پرسش‌های این مقاله به این شرح است:

پرسش اصلی: اختیارات و مسئولیت دولت در برقراری چنین محدودیت‌هایی به چه میزان است؟

پرسش فرعی: مبانی و ادله اختیارات و مسئولیت دولت در برقراری محدودیت جهت مقابله با چنین بیماری‌ای چیست؟
- ضمانت اجرای رعایت ضوابط قانونی مربوطه کدام است؟

مفهوم‌شناسی

در ابتدا برای آشکار شدن مفاهیم کلیدی نوشتار حاضر باید به تعریف اختیارات و مسئولیت‌ها، مبانی، دولت، بیماری واگیردار و شرایط اضطرار پرداخته شود.

۱. اختیارات و مسئولیت‌ها

مسئولیت، وظیفه و تکلیفی است که انتظار می‌رود شخص به آن بپردازد. لذا در تفاوت بین مسئولیت و اختیار می‌توان گفت که در مسئولیت، شخص ملزم است و اگر در آن کوتاهی کند بازخواست می‌شود، ولی در مسئله اختیار، شخص صرفاً حق دارد و الزامی در کار نیست. پس مسئولیت، اخص از اختیار است؛ زیرا فعل مورد نظر در هر دو مطلوب است و در مسئولیت الزام نیز هست. باید توجه داشت که در این نوشتار مقصود از اختیارات و مسئولیت‌ها یک معناست، چراکه گاه از مسئولیت تعبیر به اختیارات می‌شود (شفیعی سروستانی، ۱۳۹۵، ج ۱، ص ۲۶).

۲. مبنا

قضیه‌ای که در موضوع یک بحث مفروض گرفته می‌شود، مانند مبنای عصمت پیامبر اعظم علیه السلام در علم اصول فقه که جایگاه بحث از آن، علم کلام است و در علم اصول فقه مفروض گرفته می‌شود. عصمت پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله یکی از مبانی کلامی علم اصول فقه است. اصطلاح مبنا، معنای اعمی نیز دارد که علاوه بر معنای یادشده شامل دلیل می‌شود، مانند ادله حجیت خبر واحد که حجیت آن مبتنی بر آیات و سیره غیرمردوعه عقلا است. مراد از مبنا در این نوشتار معنای اعم آن است.

۳. دولت

دانش واژه دولت یکی از واژه‌هایی است که در حقوق عمومی و علوم سیاسی در موارد متعدد با معانی مختلف استعمال شده است (قاضی، ۱۳۸۸، ص ۵۵). چه آن که دولت، گاهی به معنای «دولت - کشور» (کلیت متمایز و مجردی که بیانگر جامعه سیاسی با تمام ابعاد آن است)، گاهی به معنای «حکومت به طور عام» (مجموعه ارگان‌هایی که به واسطه آنان حاکم به اعمال اقتدار می‌پردازد) (قاضی، ۱۳۸۸، ص ۱۰۱)، گاهی به معنای «یکی از قوا» و گاهی به معنای «کابینه یا هیئت وزیران» استعمال شده است. شناخت مفهوم دقیق این واژه در موارد مختلف در صیانت از حقوق مردم و منافع حکومت نقشی مهم و انکار ناشدنی دارد. از باب نمونه مطالعه اصول قانون اساسی و مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نمایان می‌سازد که دولت در اصول «۴۲»، «۱۲۵» و «۱۵۲» به معنای «دولت - کشور»؛ در «۲۴» اصل از جمله در اصول «۳»، «۸»، «۹»، «۱۱» به معنای «حکومت به طور عام»؛ در «۸» اصل از جمله در اصول «۲۹»، «۴۳»، «۴۴» و «۸۰» به معنای «یکی از قوای سه گانه» که در تمام این اصول به معنای «قوة مجریه» و در اصل «۱۷۱» به معنای «قوة قضائیه» به کار رفته است و در نهایت در «۸» اصل از جمله در اصول «۵۲»، «۷۹» و «۱۰۲» به معنا و مفهوم «هیئت وزیران» به کار رفته است. مقصود از دولت در این نوشتار معنای سوم؛ یعنی قوة مجریه است.

۴. بیماری همه گیر

بیماری گاه از سطح فردی فراتر رفته و شیوع می یابد. این سرایت و شیوع ممکن است نامنظم و به لحاظ زمانی نامرتب باشد (Sporadic) یا در محدوده کم مانند یک روستا یا یک شهر باشد (Outbreak) و گاه شیوع آن فراتر رفته و منطقه یا کشوری را در بر می گیرد (Epidemics) و گاهی سطح شیوع آن جهانی می شود (Pandemic) (<https://www.etymonline.com/epi>). مواجهه هر یک از این موارد مستلزم تمهیدات متفاوت بهداشتی بوده و قواعد حقوقی و برنامه ریزی متفاوتی را ایجاب می کند. مقصود از بیماری همه گیر در این مقاله، بیماری ای است که شیوع آن از یک شهر فراتر رفته و منطقه یا کشوری را در بر می گیرد.

۵. شرایط اضطراری

مفهوم اضطرار یکی از مفاهیم پرکاربرد و شناخته شده در فقه خصوصی و فقه کیفری اسلام و حقوق خصوصی و حقوق کیفری است. در حوزه فقه سیاسی و به تبع آن در حقوق عمومی کمتر به این مفهوم پرداخته شده است. از منظر فقه سیاسی و حقوق عمومی تعاریف متفاوتی از سوی حقوقدانان ارائه شده است، با این وجود همه حقوقدانان در مورد هدف و غایت اعلان حالت اضطراری و فوق العاده – تأمین نظم کشور – متفق القول هستند.

به صورت کلی وضعیت اضطراری یک بیانیه دولتی است که برخی از عملکردهای عادی از قوه مجریه، مقننه، قضائیه و نهادهای غیردولتی را به منظور اجرای برنامه آمادگی اضطراری به حالت تعلیق درمی آورد (آقای طوق؛ غمامی، ۱۳۹۱، ص ۶) در واقع شرایط اضطراری حالت بحرانی ای است که در آن، کشور به نحوی درگیر مشکلاتی است که زندگی عادی شهروندان را تحت الشعاع خود قرار می دهد. درگیری با اشرار داخل، عدم تعادل اقتصادی، گرفتاری های ناشی از جنگ سرد و تحریم دولت توسط دیگر دولت ها، اغتشاش های ناشی از اختلافات قومی و نظایر آن، از جمله مواردی است که دولت ناگزیر از استقرار نظام های خاص و محدودکننده بعضی حقوق و آزادی ها نظیر ممنوعیت نسبی و موقت مطبوعات، تظاهرات، اجتماعات یا پاره ای از فعالیت ها یا آزادی اقتصادی باشد (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۱). بنابراین می توان گفت

اضطرار، وضعیتی است که حکومت به دلایل گوناگون، مجبور به کاستن از حقوق و آزادی‌ها و افزایش اختیارات و اقتدارات نهادهای سیاسی می‌شود. لازم به یادآوری است که در ادبیات حقوقی انگلیسی اصطلاحات بسیاری برای بیان موقعیت‌ها و وضعیت‌های غیرعادی و اضطراری به کار رفته است که از آن میان می‌توان به این موارد اشاره کرد: وضعیت‌های اضطراری (States of emergency) وضعیت‌های استثنائی (State of exception) وضعیت‌های هشدار (State of alert)، وضعیت‌های اختیارات فوق‌العاده (State of special powers).

مبانی فقهی مسئولیت دولت در مواجهه با بیماری‌های واگیردار

مسئولیت دولت در زمینه ایجاد محدودیت به منظور مواجهه با بیماری‌های واگیردار بر مبانی فقهی گوناگونی استوار است. از یک منظر تبیین این مسئله بر اساس احکام اولیه عام همچون ادله اهتمام به امور مسلمین، ادله وجوب دفع ضرورت از مضطر، ادله امر به معروف و نهی از منکر، ادله احتیاط در دما و نفوس، ادله وجوب حفظ جان مسلمان و مانند آن امکان‌پذیر است و از منظر دیگر می‌توان آن را بر اساس حکم ثانوی مستفاد از ادله ولایت فقیه و یا دلیل «أَوْفُوا بِالْعُقُودِ»؛ (مائده: ۱)، «به عقدها و تعهدات پایبند باشید»، نیز تبیین کرد. در ادامه به بررسی اجمالی برخی از این ادله پرداخته می‌شود.

۱. ادله وجوب اهتمام به امور مسلمانان

در منابع حدیثی مسلمانان از جمله در کتاب شریف کافی و وسائل الشیعه بابی با عنوان «اهتمام بامور المسلمین» آمده است. در یکی از روایات این باب این گونه از پیامبر اعظم (ص) نقل شده است: «عَلَى بَنِ إِبرَاهِيمَ عَنْ أَبِيهِ عَنِ النَّوْفَلِيِّ عَنِ السَّكُونِيِّ عَنْ أَبِي عَبْدِ اللَّهِ (ع) قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ (ص) مَنْ أَصْبَحَ لَا يَهْتَمُّ بِأُمُورِ الْمُسْلِمِينَ فَلَيْسَ بِمُسْلِمٍ» (امام صادق (ع) از پیامبر خدا (ص) روایت کردند: هر کسی که صبح کند و اهتمام به امور عامه مسلمانان نداشته باشد، مسلمان نیست)؛ (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۲، ص ۱۶۳) با توجه به نکاتی که در ادامه بیان خواهد شد، این روایت از جمله ادله‌ای است که بر وجوب اهتمام به امور عامه مسلمانان دلالت می‌کند و از آن‌جا که مواجهه و مقابله با

بیماری‌های واگیردار همچون کرونا از مصادیق امور عامهٔ مسلمانان است، پس می‌توان نتیجه گرفت مواجهه و مقابله با چنین بیماری‌هایی صرف نظر از چگونگی آن از وظایف و مسئولیت‌های همهٔ اشخاص به‌ویژه دولت است. نکاتی که توجه به آن‌ها برای این منظور ضروری است عبارتند از:

الف) آن که تعبیر «فَلَيْسَ بِمُسْلِمٍ» ظهور در وجوب دارد، البته این تعبیر در برخی موارد در غیرواجبات نیز به کار رفته است. اینکه گاهی در معنای غیروجوب به کار می‌رود به این معنا نیست که این ترکیب به معنای وجوب نباشد، بلکه استعمال در غیروجوب گاهی اوقات از باب شدت اهتمام و مبالغه است و یک استعمال مجازی است. از باب تنظیر می‌توان گفت داستان این تعبیر همانند تعبیر «لا صلاة» است. چراکه ترکیب «لَا صَلَاةَ» برای نفی ماهیت است و معنای قریب به آن، نفی صحت است، مانند «لا صلاة الا بفاتحة الكتاب» (ابی‌جمهور الاحسائی، ۱۴۰۵ق، ج ۱، ص ۱۹۶) اما گاهی نفی صحت از باب مبالغه در نفی کمال استفاده می‌شود. در عبارت «لَا صَلَاةَ لِجَارِ الْمَسْجِدِ إِلَّا فِي مَسْجِدِهِ» (کسی که همسایه مسجد است، نمازش کامل نخواهد بود مگر آن که در مسجد اقامه شود) (شیخ طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۱، ص ۹۲).

ب) آن که مراد از «امور مسلمین» عبارتند از امور عامهٔ مسلمانان و نه خصوص اموری که مربوط به حاجات شخصی هر مسلمانی است. توضیح آن که بسیاری از علما از جمله مرحوم کلینی (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۲، ص ۱۶۳؛ مازندرانی، ۱۳۸۲، ج ۹، ص ۲۸؛ حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۶، ص ۳۳۶؛ علامهٔ مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۷۱، ص ۳۳۹) مفاد حدیث را وجوب دفع ضرورت مردم و قضای حوائج مؤمنین و مسلمین دانسته‌اند؛ یعنی روایت را به معنای رفع نیازها و ضروریات شخصی افراد معنا کرده‌اند. از این رو مشاهده می‌کنیم ایشان روایت «مَنْ سَمِعَ رَجُلًا يُنَادِي يَا لِلْمُسْلِمِينَ فَلَمْ يُجِبْهُ فَلَيْسَ بِمُسْلِمٍ» (هر آن که بشنود فردی ندا سر می‌دهد: ای مسلمانان به فریادم برسید ولی او را کمک نکند، مسلمان نیست) را ذیل این باب بیان کرده است (کلینی، همان؛ حر عاملی، همان؛ مجلسی، همان).

در حقیقت ایشان این روایت را از باب اضافهٔ جمیع به جمیع به نحو انحلالی تفسیر کرده‌اند و گفته‌اند «امور»؛ یعنی هر امری و «مسلمین»؛ یعنی هر مسلمانی؛ بنابراین

«امور مسلمین» را به معنای هر امر از هر مسلمانی، معنا کرده‌اند. ولی به نظر می‌رسد مراد از این روایت، اضافه جمیع به مجموع است؛ یعنی اهتمام به امور جمعی مسلمین. از این رو اهتمام به امور مسلمین داشتن؛ یعنی اهتمام به اموری که مصالح عمومی و مصالح کل مسلمانان است، مانند اهتمام به امنیت عمومی، اقامه حکومت و مقابله با کفار. البته باید توجه داشت که کمک به اشخاص مسلمان و رفع حوائج شخصی آن‌ها از امور مهم است و باید به آن اهتمام ورزید، اما چنین مفهومی از این روایت قابل برداشت نیست (تقریرات درس خارج استاد قایینی، جلسه ۱۳۹۹/۲/۲۲، fa.mfeb.ir/taqirir).

ج) استعمال این ترکیب در روایات زیادی در امور عامه می‌تواند مؤیدی بر این مدعا باشد. از باب مثال در در روایت صدوق آمده است که امام رضا علیه السلام خطاب به مأمون فرمودند: «فَإِنَّكَ قَدْ ضَيَعْتَ أُمُورَ الْمُسْلِمِينَ وَفَوَّضْتَ ذَلِكَ إِلَى غَيْرِكَ يَحْكُمُ فِيهِمْ بِغَيْرِ حُكْمِ اللَّهِ عَزَّ وَجَلَّ» (ابن بابویه، ۱۳۷۸، ج ۲، ص ۱۶۰) «تو امور مسلمین را به کسانی که اهلیت ندارند واگذار کردی». بی‌تردید آن چیزی که مأمون متصدی آن بوده، امور عامه مانند عزل و نصب قضات و جمع آوری زکات و ... بوده است. در ادامه مأمون از حضرت می‌پرسد چه کار کنم؟ حضرت می‌فرماید به مرکز مسلمین برو و به امور آن‌ها را رسیدگی کن: «قَالَ الْمَأْمُونُ يَا سَيِّدِي فَمَا تَرَى قَالَ أَرَى أَنْ تَخْرُجَ مِنْ هَذِهِ الْبِلَادِ وَتَتَّحُولَ إِلَى مَوْضِعِ آبَائِكَ وَ أَجْدَادِكَ وَ تَنْظُرَ فِي أُمُورِ الْمُسْلِمِينَ وَ لَا تَكَلِّهَهُمْ إِلَى غَيْرِكَ فَإِنَّ اللَّهَ تَعَالَى سَأَلُكَ عَمَّا وَلَّاكَ» مراد از امور مسلمین که حضرت دستور به نظارت می‌دهد، امور عامه است، نه امور شخصی جزئی.

د) آن که مواجهه و مقابله با بیماری‌های واگیردار به ویژه کرونا که دارای گستردگی و فراگیری فزاینده است و تهدیدی جدی برای جامعه اسلامی، بلکه جامعه بشری به‌شمار می‌رود و از سوی دیگر تا به اکنون دارویی برای درمان آن پیدا نشده است؛ بدون شک از امور عامه مسلمین به‌شمار می‌آید و اهتمام به آن وظیفه همگانی است و همه در برابر آن مسئول هستند و از آن‌جا که حاکم شرع و دولت از اختیارات و توانایی‌های ویژه‌ای برخوردار است، پس نمی‌توان مسئولیت ویژه حاکم شرع و دولت در این زمینه را نادیده گرفت، چرا که خداوند متعال فرموده است: ﴿لَا يَكْلِفُ اللَّهُ نَفْسًا

إِلَّا وَسْعَهَا ﴿٢٨٦﴾: (بقره: ۲۸۶).

ه) آن که مسئولیت متوجه دولت در زمینه مواجهه با بیماری‌های واگیردار دارای ابعاد گوناگون است و از چند جهت قابل بررسی است. یکی از این جهات، مسئولیت دولت در پیش‌گیری از وقوع چنین بیماری‌هایی است. بر این اساس دولت موظف به پیش‌بینی و تدارک مسائل تمهیدی و تأسیس مراکز علمی و تخصصی در این زمینه از باب مقدمه مفوته است. از جهت دیگر، دولت موظف به رسیدگی به مبتلایان به این بیماری در زمان وقوع آن است؛ همچنان که مکلف به کارگیری راه‌های مناسب برای عدم شیوع این گونه بیماری‌ها نیز است. از جمله این راه‌ها الزام به منع حضور مردم در اجتماعات است و ممکن است این منع موجب ترک برخی از واجبات مانند نماز جمعه بنابر قولی و فریضه حج گردد. از دیگر جهات مسئولیت دولت، مسئله تأمین نیازهای روزمره مردم در زمان شیوع این نوع بیماری است و آخرین جهت مسئولیت دولت، برخورد مناسب دولت با اشخاص متخلفی است که به وظایف خود در این شرائط پایبند نبوده و یا با احتکار وسائل پزشکی و مواد غذایی از شرایط موجود سوء استفاده می‌کنند.

۲. ادله ولایت فقیه

در مورد ولایت فقیه دو دیدگاه معروف وجود دارد. طبق نظر برخی از بزرگان همانند محقق خویی (خویی، ۱۴۱۸ق، ص ۴۱۹) ولایت به مثابه «وظیفه و مسئولیت» است و ثبوت آن تحت عنوان «امور حسبیه» برای فقیه پذیرفته شده است. در مقابل برخی دیگر از بزرگان همچون امام راحل رحمته الله (خمینی، ۱۳۷۳، ج ۲، ص ۶۲۷) ولایت را به مثابه «منصب شرعی» دانسته و آن را از راه دلایل نقلی برای فقیه اثبات کرده‌اند.

حال با توجه به این مقدمه اثبات مسئولیت دولت نسبت به موضوع محل بحث بر اساس هر یک از این دیدگاه‌ها نیز امکان‌پذیر است. توضیح اینکه طبق دیدگاه نخست، تصدی امور حسبیه، مانند ایجاد نظم و حفاظت از مصالح همگانی در مواجهه با بیماری‌های واگیردار، از ضروریاتی است که شرع مقدس، اهمال درباره آن را اجازه نمی‌دهد و قدر متیقن و حداقل، وظیفه فقهای شایسته است که آن را عهده‌دار شوند،



لذا طبق این نگاه، تصدی در این امور یک وظیفه شرعی مانند دیگر واجبات کفایی است که اگر کسانی که شایستگی برپاساختن آن را دارند عهده‌دار شوند، از دیگران ساقط می‌شود و گرنه همگی مسئولند و مورد مؤاخذه قرار می‌گیرند.

اما براساس دیدگاه دوم، نصوصی که گستره ولایت فقیه و اختیارات او را تبیین می‌کند به دلالت تضمنی ولایت وی در مورد ایجاد محدودیت در مواجهه با بیماری‌های واگیردار از جمله کرونا را نیز اثبات می‌کند و مسئولیت فقیه به‌عنوان حاکم شرع در عصر غیبت در این زمینه ثابت خواهد شد. از باب نمونه در توقیع شریف آمده: «وَأَمَّا الْحَوَادِثُ الْوَاقِعَةُ فَارْجِعُوا فِيهَا إِلَى رِوَاةٍ حَدِيثَنَا فَإِنَّهُمْ حُجَّتِي عَلَيْكُمْ وَ أَنَا حُجَّةُ اللَّهِ عَلَيْهِمْ»؛ «در پیشامدها به راویان حدیث ما رجوع کنید؛ زیرا آنان حجت من بر شماست و من حجت خداوندم» (حرعاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۲۷، ص ۱۴۰).

در بررسی سندی روایت مناقشه‌ای در این توقیع شریف وجود ندارد؛ چراکه این توقیع از سوی فقی‌هان و بزرگانی تلقی به قبول شده است که آنان اهل مسامحه در اسانید روایات نبوده و بدون دقت و بررسی کافی حکم به اعتبار روایات نکرده‌اند. از نظر متن نیز می‌توان اذعان داشت که تعلیل امام «فَإِنَّهُمْ حُجَّتِي عَلَيْكُمْ وَ أَنَا حُجَّةُ اللَّهِ عَلَيْهِمْ» مطلق و مقتضای اطلاق آن وکالت و نیابت فقها در همه امور است که حجت بودن امام در آن امور ثابت است (حسینی حائری، ۱۴۱۴ق، ص ۱۲۶)؛ زیرا حجت بودن امام مطلق است و اختصاص به احکام شرعی نداشته و همه شئون مردم از جمله قضاوت، تدبیر امور مسلمانان و از جمله مواجهه و مقابله با بیماری‌های واگیردار که تهدیدی برای جامعه است را نیز شامل می‌گردد؛ از این رو به قرینه مقابله، حجت بودن فقها نیز مطلق خواهد بود و دلیل یا قرینه‌ای نیز برای انصراف از این اطلاق وجود ندارد.

در مقام مقایسه میان ادله پیشین و ادله ولایت فقیه باید به این نکته مهم توجه داشت که با وجود ادله احکام اولی نیازی به اثبات مسئولیت از طریق ادله ولایت فقیه نیست؛ چرا که مسئولیتی که در این زمینه بر اساس مبانی مطرح در باب ولایت فقیه، اثبات می‌شود برخلاف ادله پیشین، دیگر یک حکم اولی نیست تا بر اساس اطلاقات و عموماً بیان شده باشد، بلکه یک حکم ثانوی خواهد بود که از راه ادله ولایت فقیه

بر اساس ضروریات از باب امور حسبه یا مصلحت عامه طبق هر دیدگاه ثابت می‌شود و ثانوی بودن چنین حکمی به معنای عدم اهمیت آن نیست. از باب مثال مقتضای اطلاعات ادله اولیه این است که تصرف در مال دیگری جایز نباشد، اما بر اساس ضروریات امور مسلمین از باب امور حسبه و یا بر اساس مصلحت عامه فقیه ولایت دارد که به منظور توسعه خیابان هر چند برخلاف رضایت مالک مال او را تصاحب کند و ملک او را در توسعه خیابان به کار گیرد. پس دلیل حکم اولی مانند: «لَا يَحِلُّ مَالُ امْرِئٍ مِّنْهُمْ إِلَّا بِطَبِئَةِ نَفْسِهِ» (ابی‌جمهور الاحسایی، ج ۱، ص ۲۲۲)، اقتضای منع این کار را دارد، اما لزوم رعایت مصالح عمومی مخصص اطلاعات این ادله است. بنابراین وقتی که گفته می‌شود احکامی که بر اساس ولایت فقیه ثابت می‌شود حکم ثانوی و برخلاف حکم اولی است، به این معناست که اطلاعات ادله اولی باید مقید به ولایت شود.

مبانی حقوقی مسئولیت دولت در مواجهه با بیماری‌های واگیردار

مبارزه با بیماری‌های واگیردار همچون کرونا و به طور خاص ایجاد محدودیت به منظور مواجهه با چنین بیماری‌هایی رابطه مستقیم با تأمین سلامت عمومی جامعه دارد. حال با توجه به این مطلب، اصول مختلفی از قانون اساسی حق سلامت را برای همگان به رسمیت می‌شناسد و به تبع آن، دولت مکلف به تأمین این حق است. از باب مثال اصل «۲۹» قانون اساسی، حق خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی را برای همگان به رسمیت می‌شناسد و مقرر می‌دارد: «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری و پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حق برای همگان است».

علاوه بر اصل «۲۹»، اصول دیگری از قانون اساسی نیز با سلامت مرتبطند. طبق بند «۱۲» اصل سوم قانون اساسی «پیریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه» از وظایف دولت است. به موجب اصول یاد

شده از قانون اساسی، دولت مکلف به تأمین حق سلامت همه افراد جامعه در شرایط مختلف از جمله نسبت به بیماری‌های واگیردار است و از آن‌جا که الزام به یک شیء، الزام به لوازم آن شیء است، پس چنانچه تأمین حق سلامت افراد جامعه در شرایط شیوع بیماری همچون کرونا مستلزم برقراری محدودیت‌هایی از سوی دولت باشد، برقراری این محدودیت‌ها نیز از سوی دولت الزامی خواهد بود.

افزون بر آنچه که گذشت اصل «۷۹» و «۱۷۶» قانون اساسی نیز می‌تواند مبنای صلاحیت قانونی دولت در اعمال محدودیت به منظور مواجهه با بیماری‌هایی همچون کرونا باشد که در ادامه چگونگی دلالت این دو اصل بررسی می‌شود.

۱. اصل «۷۹» قانون اساسی

مطابق با اصل «۷۹» قانون اساسی «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 آن باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند». با توجه به نکاتی که در ادامه خواهد آمد این اصل را می‌توان مهم‌ترین مبنای حقوقی برای صلاحیت قانونی دولت در جهت ایجاد محدودیت در این زمینه دانست.

نکته اول آن که این اصل در نگاه نخست، بسیار کلی، مبهم و مجمل به نظر می‌رسد. وجود عباراتی مانند «حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن» و «محدودیت‌های ضروری» حاکی از این ابهام و اجمال است. قانون اساسی ایران، تعریفی از این وضعیت‌ها ارائه نداده و مصادیق آن‌ها را نام نبرده است. شورای نگهبان نیز، به‌عنوان مفسر قانون اساسی، تاکنون تفسیری از این اصل ارائه نداده است. در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز برخی اعضا نسبت به قید «شرایط اضطراری و نظیر آن» ابراز نگرانی نموده و معتقد بودند این یک قید مجمل و ادامه‌دار بوده و ممکن است باعث توجیهات و تفاسیر متعددی گردد و مسائل و مشکلاتی که رژیم سابق در برقراری حکومت نظامی به وجود آورد، بار دیگر تکرار گردد و برخی

دیگر از اعضا هم معتقد بودند که مقصود از جنگی که موجب برقراری محدودیت‌های ضروری می‌شود، مبهم است و مشخص نیست که آیا یک توطئه داخلی است یا یک جنگ مرزی و خارجی؟ از این رو قید شرایط اضطراری مبهم است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ص ۸۸۱ - ۸۸۴).

البته، به نظر می‌رسد قانونگذار با بیان «حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن»، آستانه بالایی را برای برقراری محدودیت‌های ضروری، لازم دانسته است، بدین معنا که این محدودیت‌ها در مواقعی توجیه‌پذیر است که جنگ یا وضعیتی که با جنگ مقایسه شدنی باشد، در کشور رخ داده باشد. به عبارت دیگر از مفهوم عبارت «شرایط اضطراری نظیر آن» در اصل یاد شده، این معنا به ذهن متبادر می‌شود که دولت تنها زمانی می‌تواند به برقراری محدودیت‌های ضروری مبادرت کند که شرایط حادی در فضای کشور مشابه زمان جنگ وجود داشته باشد. از این رو نمی‌تواند به بهانه بحران‌هایی پایین‌تر از آن همانند رکود، تورم و شرایط بد اقتصادی در کشور، آزادی‌های افراد را محدود کند، بلکه شرایط بحرانی باید تا حد جنگ نظامی، حاد و بسیار خطرناک باشد.

نکته دوم آن که با توجه به قابل مقایسه بودن وضعیت کرونا با جنگ، وضعیت کرونایی فعلی می‌تواند مصداق وضعیت اضطرار باشد. توضیح آن که وضعیت جنگ چند خصوصیت و ویژگی دارد که با سرایت آن‌ها به دیگر احوال و الغاء خصوصیت آن‌ها از جنگ، می‌توان گفت: وضعیت کرونایی فعلی نیز دارای آن ویژگی‌هاست، در نتیجه وضعیت فعلی، جزء وضعیت‌های اضطراری است.

ویژگی اول جنگ تهدید عمومی و همگانی است و بدون شک ویروس کرونا این تهدید را به همراه دارد، زیرا بر اساس آماری که از نهادهای مختلف منتشر شده، حیات جامعه بشری را به شدت به خطر انداخته است. ویژگی دوم جنگ، فراگیری آن است که ویروس کرونا نیز این خصوصیت را دارد. بنابراین، وضعیت کرونایی فعلی چه به لحاظ میزان خطر و چه به لحاظ فراگیری، می‌تواند مصداق وضعیت اضطراری باشد.

نکته دیگر آن که به استناد این اصل، تنها نهادی که در مرحله اول ضرورت برقراری محدودیت‌های ضروری و نوع محدودیت‌ها را تشخیص می‌دهد، دولت است.

ولی این تشخیص نخستین تا زمانی که به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسد، نهایی و معتبر و لازم‌الاجرا نیست. باید توجه داشت که کلمه دولت در این اصل به صورت عام به کار برده شده و به‌طور اختصاصی از قوه مجریه، رئیس‌جمهور یا هیأت وزیران برای برقراری محدودیت‌های ضروری نامی برده نشده است. از این‌رو این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که منظور از دولت در اصل مذکور چیست؟ آیا دولت به مفهوم عام آن (قوای سه‌گانه) و یا به مفهوم خاص آن شامل قوه مجریه، هیأت وزیران در نظر گرفته شده است؟ در این راستا، آیین‌نامه داخلی مجلس این ابهام را برطرف نموده است؛ چرا که دولت را ملزم به تهیه لایحه محدودیت‌های ضروری و تقدیم آن به مجلس کرده و باید قبل از اعمال محدودیت، متن کامل و دقیق محدودیت‌های ضروری را با دلائل توجیهی لازم، همراه با لایحه ارسال کند (آیین‌نامه داخلی مجلس ماده «۲۱۱») که این امر فقط از طرف قوه مجریه امکان‌پذیر است. بنابراین منظور از دولت به‌طور قطع دولت به معنای خاص؛ یعنی قوه مجریه و هیأت وزیران است.

حال با توجه به نکات یاد شده و بر اساس اصل «۷۹» قانون اساسی و تصویب مجلس شورای اسلامی، دولت می‌تواند مبنای صلاحیت قانونی در اعمال محدودیت به منظور مواجهه با بیماری‌هایی همچون کرونا باشد. البته این مطلب به معنای صلاحیت انحصاری دولت در این زمینه نیست. چرا که مطابق قانون اساسی رهبری نیز در صورت غیرقابل حل بودن این مسئله از طریق عادی از چنین اختیاری برخوردار است. بند «۸» اصل «۱۱۰» قانون اساسی، یکی از اختیارات مقام رهبری را «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست» دانسته است.

در توضیح این بند گفته شده است که «تعبیر معضلات نظام، گذشته از آن که به صورت جمع آمده و تمام معضلات را شامل می‌شود، اطلاق نیز دارد؛ در نتیجه، تنها معضلات پیش آمده در زمینه خاص را در بر نمی‌گیرد، بلکه هر معضلی در هر زمینه‌ای از امور حکومتی را شامل می‌شود. مقصود از طرق قانونی نیز همان طرق معهود قانونی است، زیرا اگر معضلی برای نظام پیش آید که راه حل قانونی داشته باشد، به‌طور قطع، می‌توان گفت این معضل از طریق عادی حل شدنی است. نتیجه آن که حل معضلات

نظام در هریک از زمینه‌ها و امور مربوط به حکومت در صورتی که از راه‌های قانونی حل شدنی نباشد، بر عهده رهبر است که از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام به حل آن‌ها اقدام کند. اموری که رهبر با آن روبه‌روست از یکی از دو حالت خارج نیست، یا راه حل قانونی دارد یا راه حل قانونی ندارد. در حالت نخست، رهبر موظف است از راه قانون به حل معضلات نظام بپردازد، زیرا فرض بر این است که قانون براساس مصالح عمومی و موازین اسلامی وضع شده و شرعاً بر رهبر واجب است که مصالح اسلام و مسلمین را رعایت کند. حالت دوم، زمینه اعمال ولایت مطلقه است؛ یعنی دسته‌ای از معضلات حکومتی که راه حلی برای آن‌ها در قانون پیش‌بینی نشده است. البته، در مواردی ممکن است ولی فقیه پس از مشورت با صاحب نظران احرار نماید که قانون در بردارنده مصالح مسلمانان نیست یا راهی که قانون برای حل یک معضل در نظر گرفته است، در عمل موجب فوت مصالح بزرگتری می‌شود. بی‌شک، در چنین مواردی ولی فقیه می‌تواند، بلکه ملزم است، با اعمال ولایت مطلقه به حل معضل یاد شده بپردازد و خود را در چهارچوب تنگ و خالی از مصلحت قانون گرفتار نکند» (ارسطا، ۱۳۸۹، ص ۶۱-۶۳).

بنابراین اصل «۷۹» قانون اساسی راه قانونی برخورد با وضعیت‌های اضطراری و مدیریت اختیارات اضطراری در نظم مبتنی بر قانون اساسی ایران است. پس، مادامی که این راه حل قانونی تأمین‌کننده مصالح نظام و مردم است، همه نهادهای حاکمیت، از جمله مقام رهبری، ملزم به پذیرش این راه حل قانونی هستند. ولی قانون اساسی ایران با پیش‌بینی ولایت مطلقه فقیه، این اختیار را به مقام رهبری داده است تا در مواقعی که راه حل قانونی نتواند مصالح کشور، نظام و مردم را تأمین نمی‌کند یا طی مراحل قانونی مستلزم فوت وقت و از دست رفتن مصالح بالاتری از رعایت طریقه قانونی می‌شود، با اختیارات خود نسبت به حل معضل پیش آمده و وضعیت‌های اضطراری اقدام کند. البته، باید توجه داشت که اقدام رهبری در اعمال اختیارات فوق‌العاده اگرچه ممکن است فراقانونی دانسته شود، ولی بی‌تردید غیرقانونی نیست؛ زیرا تحت ضوابط مشخص و با هدف تأمین مصالحی صورت می‌گیرد که قانون ناتوان از تأمین آن مصالح شده است (محبی، ۱۳۹۵، ص ۹۵).

۲. اصل «۱۷۶» قانون اساسی

در رابطه با مبنای صلاحیت دولت در برقراری برخی محدودیت‌ها به منظور مواجهه با بیماری‌های واگیردار همچون کرونا ممکن است علاوه بر اصل «۷۹» قانون اساسی، به اصل «۱۷۶» قانون اساسی نیز استدلال شود که موضوع آن «شورای عالی امنیت ملی» است. در تبیین امنیت ملی گفته شده است: «امنیت ملی از لحاظ معنایی دلالت بر نفی تهدید دارد و از حیث قلمرو، متنوع بوده، گونه‌های مختلفی را در بستر زمان شامل می‌شود» (افتخاری، ۱۳۹۲، ص ۹۲). و می‌توان نفی تهدید و ایجاد رضایت‌مندی را دو رکن اصلی بازشناسی و تعمیق معنای عرفی امنیت در نظر گرفت (صرامی، ۱۳۹۷، ص ۵۲). به موجب اصل «۱۷۶» قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی متشکل از مقامات عالی‌رتبه سیاسی، قضایی، نظامی و اقتصادی به ریاست رئیس جمهور، تشکیل می‌گردد. این اصل از قانون اساسی، بی‌آنکه محدودیت خاصی را بر اعمال صلاحیت این شورا در نظر بگیرد، مجال گسترده‌ای را برای این شورا برای «مقابله با انواع تهدیدهای داخلی و خارجی» به منظور «تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی» در نظر گرفته است. این شورا صلاحیت تشخیص تهدید، نوع مقابله با تهدید و استفاده از هر یک از امکانات کشور برای مقابله با آن تهدید را دارد. اطلاق الفاظ و عبارات به کار رفته در این اصل، امکان هرگونه اقدام و تصمیم را برای این شورا فراهم کرده است.

حال با توجه به این که بیماری کرونا، تهدیدی ملی و عمومی است و بهداشت عمومی و سلامت جامعه را به خطر می‌اندازد، مواجهه با آن در راستای تأمین امنیت ملی قابل بررسی است و مبارزه و مقابله با آن را در شرایط کنونی می‌توان به نوعی تأمین منفعتی از منافع ملی دانست. از این رو به برکت ظرفیت بسیار موسع و قابل تفسیر اصل «۱۷۶» در خصوص اختیارات شورای عالی امنیت ملی در مواجهه با انواع تهدیدات و از جمله تهدید سلامت و بهداشت عمومی و نیز تعطیلی نابهنگام و ناموجه جلسات مجلس شورای اسلامی، دولت توانسته است از طریق مصوبه این شورا، ستاد ملی مبارزه با کرونا را تأسیس کند و اقدام به اعمال برخی محدودیت‌ها کند. البته مصوبات این شورا برای آن که قابلیت اجرا بیابد باید توسط عالی‌ترین مقام نظام

سیاسی؛ یعنی رهبر انقلاب مورد تأیید قرار گیرد.

بنابر گفته رئیس جمهور محترم براساس تصمیم شورای عالی امنیت ملی، مصوبات ستاد مقابله با کرونا به منزله مصوبات شورای عالی امنیت ملی است و این تصمیم به تأیید مقام معظم رهبری نیز رسیده است و تمام دولت در این ستاد همکاری دارند (پایگاه اطلاع رسانی ریاست جمهوری اسلامی ایران، سخنرانی ۲۴ اسفند ۱۳۹۸ در هیئت دولت).

حدود و ثغور اختیارات دولت در بیماری‌های واگیردار

برای تعیین حدود و ثغور اختیارات و مسئولیت دولت در این زمینه، بایستی این مسئله را بر اساس مبانی حقوقی مسئولیت دولت بررسی کرد. از این‌رو در ادامه بر اساس اصل «۷۹» و «۱۷۶» قانون اساسی میزان اختیارات و مسئولیت دولت نسبت به ایجاد محدودیت در مواجهه با چنین بیماری‌هایی را بررسی می‌کنیم.

الف) میزان اختیارات و مسئولیت دولت بنابر اصل «۷۹»

اختیارات و مسئولیت دولت در رابطه با ایجاد محدودیت در مواجهه با بیماری‌های واگیردار همانند کرونا عبارتند از:

۱. ممنوعیت مطلق اعلام حکومت نظامی

حکومت نظامی به یکسری اقداماتی گفته می‌شود که هدف از آن سرکوب گروهی مشخص و برقراری نظم و امنیت و جلوگیری از پیشامدهای مخالف مصالح کشور و شئون دولت و یا حفظ نظم عمومی است (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۱۹۹). در طول این مدت به نیروهای نظامی اختیارات وسیعی در برقراری برخی محدودیت‌ها مانند: توقیف روزنامه، منع تردد افراد در برخی ساعات مشخص، دستگیری افراد مظنون و ... داده می‌شود. در این حالت قوای انتظامی از عهده حفظ نظم و امنیت برنمی‌آیند و ارتش که به‌طور قانونی مسئولیت حفظ و حراست از کشور در مقابل دشمنان را به عهده دارد، وارد عمل می‌شود. در برخی موارد حکومت نظامی با مقررات منع عبور و مرور و تشکیل دادگاه‌های نظامی همراه است. در زمان برقراری حکومت نظامی در حقیقت قسمتی از صلاحیت مراجع قضایی عمومی به‌طور موقت به دادسرا و دادگاه‌های موقت

نظامی واگذار و این دادسراها و دادگاه‌های نظامی موقت، جانشین مراجع قضایی عمومی می‌شود (بهزادی، ۱۳۵۷، ص ۸).

حال بر اساس آن چه که بیان شد برقراری حکومت نظامی، به مثابه حد اعلای اعمال محدودیت بر حقوق و آزادی‌ها، در جمهوری اسلامی مطلقاً ممنوع است و مطابق قانون اساسی در هیچ شرایطی، حتی در وضعیت کرونایی کنونی، دولت نمی‌تواند حکم به برقراری حکومت نظامی دهد. مؤید این مطلب تکیه و تأکیدی است که نمایندگان مجلس در بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ بر نفی حکومت نظامی در هر شرایطی داشته‌اند. در مشروح مذاکرات مربوط به اصل مذکور آمده است: «حکومت نظامی اعمالش در کشور مطلقاً ممنوع است و دولت در هیچ شرطی از شرایط نمی‌تواند حکومت نظامی اعلام کند و محدودیت‌هایی که دولت در شرایط فوق العاده برقرار می‌کند، هیچ‌وقت نمی‌تواند به صورت حکومت نظامی باشد؛ زیرا حکومت نظامی در هیچ شرطی از شرایط جایز نیست. بنابراین باید محدودیت‌های دیگری غیر از حکومت نظامی باشد». بدین ترتیب در نظام جمهوری اسلامی ایران حکومت نظامی مبنای قانونی ندارد. در نتیجه محدودیت‌هایی که دولت در شرایط فوق العاده برقرار می‌کند، نمی‌تواند به صورت حکومت نظامی باشد، بلکه باید به طریق غیرنظامی اعمال گردد (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۱۹۲).

۲. ممنوعیت سلب آزادی

براساس قاعده فقهی و عقلی «لا ولاية لاحد علی احد» هیچ کس بر دیگری ولایتی ندارد و اصل بر آزادی است و نمی‌توان هیچ شهروندی را بدون دلیل محدود کرد. بر این اساس قانون اساسی ایران، مسئله آزادی افراد در همه ابعاد را مورد تأکید و توجه کافی قرار داده است. در این راستا، اصل «۹» موضوع توجه به اصل آزادی، اهمیت و لزوم رعایت آن را مورد تأکید قرارداده و تصریح کرده که حتی به بهانه حفظ استقلال کشور نمی‌توان آزادی‌های مشروع را هر چند با وضع قوانین و مقررات از مردم سلب کرد. حال اگر مصوبات دولت در این زمینه، سلب کننده حق آزادی ولو مشروع باشند، اعمال چنین محدودیت‌هایی از دایره صلاحیت این مرجع خارج است.

۳. برقراری محدودیت اختیاری بدون اجبار

در اصل «۷۹» قانون اساسی مقرر شده است: «دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی به طور موقت محدودیت‌های ضروری را برقرار کند». همانطور که مشاهده می‌شود، صلاحیت در این اصل اختیاری است؛ مقنن نمی‌گوید دولت مکلف به اعمال محدودیت است. بنابراین اگر دولت با کفایتی، بتواند با استفاده از قواعد و مقررات عادی (غیر از راهی که اصل «۷۹» مقرر کرده)، از وضعیت اضطراری خارج شود، بر اساس قاعده «الأسهل فالأسهل» اولویت دارد. مفاد این قاعده آن است که مادامی که مرتبه آسان‌تر و روان‌تر وجود دارد، عقلاً باید آن مرتبه را برگزید.

۴. لزوم تهیه لایحه برقراری محدودیت‌های ضروری از سوی دولت

به استناد ماده «۲۱۰» آیین‌نامه داخلی مجلس، دولت باید قبل از اعمال محدودیت‌ها متن کامل و دقیق محدودیت‌های ضروری را با دلایل توجیهی لازم به صورت لایحه به مجلس تقدیم کند. از این رو مطابق اصل «هفتاد و چهارم» پیشنهاد برقراری محدودیت‌های ضروری جهت مواجهه با بیمارهای همچون کرونا از طرف رئیس‌جمهور یا هر یک از وزیران در جلسه هیأت وزیران مطرح و پس از بحث و تبادل نظر در این خصوص و تصویب آن لایحه‌ای آماده و پس از امضا از طریق معاونت حقوقی و امور مجلس تقدیم مجلس می‌گردد تا روند قانونی درخواست مذکور، توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورد بررسی و تبادل نظر قرار گیرد و به تصویب آنان برسد.

۵. لزوم تصویب و نظارت استصوابی مجلس بر محدودیت‌های ضروری

اصل «هفتاد و نهم» قانون اساسی، حق دولت در برقراری محدودیت‌های ضروری را منوط و مشروط به تصویب مجلس شورای اسلامی دانسته است. بنابراین مجلس نوعی نظارت همراه با حق دخالت و تصمیم‌گیری دارد که در اصطلاح به آن، نظارت استصوابی اطلاق می‌گردد؛ بدین معنی که اعمال محدودیت فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس قابل اجراست. اساساً فلسفه چنین نظارتی از سوی مجلس، اصلاح امور و جلوگیری از مفاسد و انحرافات است تا دولت در جهت افزایش اقتدار خود، متوسل به

شیوه حالت فوق‌العاده نشود و از این طریق آزادی‌های مشروع مردم را مورد تجاوز قدرت طلبی‌های خود قرار ندهد (مهرپور، ۱۳۹۲، ص ۱۹۸). البته لزوم تصویب محدودیت‌های ضروری در مجلس رهاوردهای دیگری نیز دارد. ضرورت حضور نمایندگان مستقیم مردم در جریان تصمیم‌گیری، شفافیت مصوبات مجلس و آگاهی افکار عمومی از تصمیمات و اقدامات به واسطه علنی بودن مذاکرات مجلس از جمله آن‌هاست.

نکته دیگری که در این خصوص باید ذکر نمود آن است که رسیدگی به لایحه مذکور در مجلس یک شوری است (قسمت اول ماده «۲۱۱» آیین‌نامه داخلی)؛ یعنی تنها در یک شور مجلس لایحه محدودیت‌های ضروری مورد بررسی قرار می‌گیرد و برای طی مرحله بعد، پس از تصویب در جلسه مجلس به شورای نگهبان فرستاده می‌شود.

چه بسا انتقادی که در این زمینه بر قانون‌گذار وارد است، این است که قانون اساسی برای تصویب چنین محدودیت‌های ضروری که نتیجه آن محرومیت افراد از برخی حقوق و آزادی‌هایشان ولو به صورت موقت، اکثریت آرای ویژه‌ای را مقرر نکرده است. این در حالی است که قانون اساسی در برخی موارد مهم دیگر، تصویب قانون مربوط را منوط به کسب آرای اکثریت خاصی کرده است. به‌عنوان مثال، برای تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس، موافقت دو سوم حاضران در مجلس (اصل ۶۵) برای اصلاحات جزئی خطوط مرزی، تصویب چهارپنجم مجموع نمایندگان مجلس (اصل ۷۸) و برای عدم کفایت رئیس جمهور، رأی اکثریت مجموع نمایندگان مجلس (اصل ۸۹) را ضروری دانسته است.

۶. ضرورت اظهار نظر شورای نگهبان بر مصوبه محدودیت‌ها

لایحه محدودیت‌های ضروری پس از تصویب مجلس باید جهت اظهار نظر و تطبیق آن با شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان فرستاده شود؛ چرا که به استناد اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل «۹۱» پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس برعهده شورای نگهبان است. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر تطابق با موازین اسلام و

قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و در صورت مغایرت برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجراست (اصل ۹۴) حضور شورای نگهبان در این فرایند به عنوان نهادی تخصصی و مستقل، ضمانت موثری برای پاسداری از ارزش‌های قانون اساسی و صیانت از حقوق مردم است و می‌تواند مانع از برقراری برخی محدودیت‌ها، که خلاف موازین شرعی یا قانون اساسی تشخیص می‌دهد، باشد مثلاً در صورتی که جبران خسارتی برای انواع مصوبات و اقدامات دوران وضعیت اضطراری پیش‌بینی نشده باشد یا آن که ناقص و تبعیض‌آمیز پیش‌بینی شده باشد یا آن که برای تأمین هزینه‌های آن مصوبات، منابعی بیش از حد ضرورت و نیاز منظور شده باشد، شورای نگهبان مانع از تصویب نهایی مصوبه می‌شود.

۷. موقت و زمان دار بودن مدت برقراری محدودیت ضروری

طبق اصل «۷۹» محدودیت‌ها را تنها به صورت «موقت و زمان‌دار» و حداکثر برای سی روز می‌توان برقرار کرد و تمدید محدودیت‌ها پس از انقضای سی روز، منوط به احراز «بقای ضرورت» و «کسب مجوز دوباره» از مجلس است. کوتاه بودن اعمال محدودیت‌های ضروری را می‌توان تأکیدی بر استثنایی بودن امر محدودیت و اصالت آزادی دانست.

باید توجه داشت که برقراری محدودیت‌های ضروری طولانی مدت، اثر مخرب سیاسی و اجتماعی به جای می‌گذارد؛ زیرا نه تنها ممکن است دولت از این اصل سوءاستفاده کند، بلکه این خطر نیز محتمل است که امر استثنایی در مدت طولانی تبدیل به یک جریان رایج گردیده و آزادی مردم حتی در زمان رفع بحران به دست فراموشی سپرده شود. از سوی دیگر مجوزهای مکرر مجلس این اثر مفید اجتماعی را به جای می‌گذارد که هم دولت و هم مجلس و مردم دریابند که همیشه اصل بر آزادی است و محدودیت‌های ضروری امری گذرا، استثنایی، کوتاه مدت و موقتی به‌شمار می‌رود (مظهری، ۱۳۹۴، ص ۱۷۵).

در زمینه اختتام وضعیت‌های اضطراری و برطرف شدن محدودیت‌ها نیز باید توجه داشت که اصل «۷۹» اشاره‌ای به لزوم اعلام پایان وضعیت اضطراری نکرده است. به

نظر می‌رسد با توجه به بیان لزوم تمدید محدودیت‌های ضروری پس از انقضای مدت سی روز، انقضای مدت تعیین شده به منزله پایان یافتن حیات قانون محدودیت‌های ضروری است، ولی به هرحال نمی‌توان از اثر مفید اعلام رسمی پایان محدودیت‌ها چشم پوشید؛ چرا که اعلام رسمی اختتام وضعیت‌های اضطراری، مهر تأییدی بر بازگشت جامعه به حالت عادی و بهره‌مندی افراد از حقوق معلق شده است. در واقع اعلام رسمی اختتام وضعیت اضطراری بیش از آن که اثری حقوقی داشته باشد، اثری روانی و سیاسی دارد (محبی، ۱۳۹۴، ص ۹۳).

ب) میزان اختیارات و مسئولیت دولت در اصل «۱۷۶»

همان‌گونه که پیش از این اشاره شد، دولت با توجه به ظرفیت وسیع اصل «۱۷۶» در خصوص اختیارات شورای عالی امنیت ملی در مواجهه با انواع تهدیدات از جمله تهدید سلامت و بهداشت عمومی از طریق مصوبه شورا، ستاد ملی مبارزه با کرونا را تأسیس کرده و مصوبات این ستاد در حکم مصوبات شورای عالی امنیت ملی است و به ظاهر ستاد ملی مبارزه با کرونا از زیر مجموعه‌های شورای عالی امنیت ملی به‌شمار می‌آید. بر این اساس اگر بخواهیم حدود و ثغور اختیارات و مسئولیت این ستاد را به صورت عام و نسبت به برقراری محدودیت به‌طور خاص ترسیم کنیم، علی‌القاعده میزان اختیارات آن باید به میزان اختیارات و مسئولیت خود شورای عالی امنیت ملی وسیع باشد و این ستاد در برقراری محدودیت‌های ضروری که نتیجه آن محرومیت افراد ملت ولو به‌صورت موقت از برخی حقوق و آزادی‌های مسلمشان است، ملزم به رعایت سازوکار مقرر در اصل «۷۹» نیست و از آنچه که گذشت روشن شد که الزام به رعایت این سازوکارها به منظور تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان است و بر آن آثار مفیدی مترتب می‌گردد.

از این رو باید تلاش کرد تا مؤلفه‌ها، بایسته‌ها و زیربنای اصلی اصل «۷۹» و مجموعه قانون اساسی به صورت حداکثری در مورد مصوبات ستاد مذکور رعایت شود. در حقیقت باید اصل «۷۹» در کالبد اصل «۱۷۶» و مصوبات ستاد ملی مبارزه با کرونا حلول پیدا کند. بنابراین می‌بایست آن چارچوب و الزاماتی که اصل «۷۹» و سایر

اصول قانون اساسی از جمله اصول «۴» و «۹» و «۶۹» با حساسیت و ظرافت بسیار زیاد در مورد ایجاد محدودیت‌ها نسبت به حقوق و آزادی‌های مردم در نظر گرفته‌اند، نسبت به مصوبات ستاد ملی مبارزه با کرونا کاملاً محقق شود. در این راستا «علنی بودن مذاکرات ستاد مذکور»، «انتشار فوری مصوبات و تصمیمات ستاد مذکور»، «تبیین دلایل ضروری بودن هرگونه محدودیت وضع شده»، «تعیین بازه زمانی دقیق برای محدودیت‌ها»، «ترسیم روشن محتوای انواع محدودیت‌ها» و «طریق جبران خسارات احتمالی» در مصوبات ستاد یادشده الزامی است.

ضمانت اجرای التزام دولت در برقراری محدودیت‌ها

همان‌طور که در بخش‌های قبل بیان شد مقابله با بیماری‌های واگیردار و معالجه بیماران مبتلا به این‌گونه از بیماری‌ها از تکالیف دولت است و دولت در برقراری محدودیت در این زمینه دارای اختیاراتی است. البته اعمال این اختیارات باید در چارچوب معین صورت پذیرد. حال پرسش این است که ضمانت اجرای این ضوابط قانونی برای دولت چیست؟ اساساً سازوکار نظارت بر عملکرد دولت در این زمینه چگونه است؟

در پاسخ به پرسش نخست گفتنی است که قانون‌گذار از بیان ضمانت اجرای این مسئله غافل نبوده است و ضمانت اجرای سنگینی برای آن در نظر گرفته است. در تبصره ماده «۲۱۰» آیین‌نامه داخلی مجلس آمده است: «چنانچه دولت بدون کسب مجوز به اعمال محدودیت مبادرت ورزد، رئیس مجلس موظف است تقدیم لایحه محدودیت را از رئیس‌جمهور مطالبه کند. دراین باره، حق سؤال یا استیضاح رئیس‌جمهور و وزیران برای نمایندگان محفوظ خواهد بود».

اما درباره سازوکارهای نظارت بر اعلام و برقراری محدودیت‌های ضروری، می‌توان گفت که در حقوق اساسی ایران از هر دو سازوکار نظارت تقنینی و نظارت قضایی بهره‌برداری شده است. توضیح آن که براساس اصل «۷۹» قانون اساسی هرگونه اعمال محدودیت‌های ضروری توسط دولت منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید قانون مربوطه در شورای نگهبان است. افزون برآن، در صورتی که

دولت، بدون مجوز قانونی مجلس، به برقراری محدودیت‌های ضروری اقدام کند، هرکس می‌تواند ابطال تصمیمات و اقدامات دولت در برقراری محدودیت‌های ضروری را، که مخالف ترتیب مقرر در اصل «۷۹» قانون اساسی صورت گرفته، از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

نتیجه‌گیری

در مقاله حاضر نشان داده شد که وضعیت کرونایی موجود در جامعه یکی از مصادیق شرایط اضطراری مذکور در اصل «۷۹» قانون اساسی است و دولت صلاحیت برقراری محدودیت‌های ضروری به‌منظور مواجهه با چنین بیماری‌ای را دارد. از سوی دیگر ترسیم میزان اختیارات و مسئولیت دولت در برقراری چنین محدودیتی منوط به تبیین مبانی و ادله فقهی و حقوقی این مسئله است. در همین راستا به ادله وجوب اهتمام به امور مسلمین، ادله ولایت فقیه، اصل «۷۹» و اصل «۱۷۶» پرداخته شد و تلاش شد با واکاوی این مبانی، مسئولیت و اختیارات دولت در برقراری چنین محدودیت‌هایی روشن گردد. افزون بر این به ضمانت اجراهای مربوطه و سازوکار نظارت بر این مسئله نیز پرداخته شد.



فهرست منابع

۱. ابی‌جمهور الاحسائی، محمد، *عوالی‌النالی*، قم: دار سید الشهدا علیه‌السلام، ۱۴۰۵ ق.
۲. ارسطا، محمدجواد، *مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران*، قم: بوستان، ۱۳۸۹.
۳. افتخاری، اصغر، *امنیت اجتماعی*، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، ۱۳۹۲.
۴. بهزادی، سیاوش، *حکومت نظامی*، مهنامه قضایی، شماره ۱۵۱، ۱۳۵۷.
۵. حرعاملی، محمدبن حسن، *وسایل الشیعه*، مؤسسة آل‌البت علیه‌السلام، قم، ۱۴۰۹ ق.
۶. حسینی‌حائری، سید کاظم، *ولایة الأمر فی عصر الغیبة*، قم: مجمع الفکر الاسلامی، ۱۴۱۴ ق.
۷. خمینی، سید روح‌الله، *کتاب‌البیع*، قم: مؤسسة النشر الاسلامی، ۱۳۷۳.
۸. خویی، سید ابوالقاسم موسوی، *التنقیح فی شرح العروة الوثقی*، قم: [بی‌نا]، ۱۴۱۸ ق.
۹. ساعد وکیل، امیر، *عسگری*، پوریا، *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، چاپ پنجم، تهران: مجد، ۱۳۹۳.
۱۰. شفیعی سروستانی، ابراهیم، *حجاب، مسئولیت‌ها و اختیارات دولت اسلامی*، قم: دفتر تبلیغات اسلامی، ۱۳۹۵.
۱۱. شیخ طوسی، محمدبن حسن، *تهذیب الأحکام*، تهران: دارالکتب الاسلامیه، ۱۴۰۷ ق.
۱۲. *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی*، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۵.
۱۳. قاضی (شریعت پناهی)، سید ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان، ۱۳۸۸.
۱۴. کلینی، محمدبن یعقوب، *الکافی*، تهران: دارالکتب الاسلامیه، ۱۴۰۷ ق.
۱۵. مازندرانی، محمد صالح، *شرح الکافی، الأصول والروضه*، تهران: المکتبه الاسلامیه، ۱۳۸۲.
۱۶. مجلسی، محمدباقر، *بحار الأنوار*، بیروت: دار إحياء التراث العربی، ۱۴۰۳ ق.



۱۷. مهرپور، حسین، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ دوم، تهران: دادگستر، ۱۳۹۲.

۱۸. هاشمی، محمد، *حقوق بشر و آزادی‌های سیاسی*، تهران: میزان، ۱۳۸۴.

نشریات و سایت‌ها

۱. آقای طوق، مسلم، غمامی، محمد مهدی، *تحول حقوق و آزادی‌های شهروندی در مصر مبتنی بر قانون اساسی ۲۰۱۲*، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، شماره ۱، ۱۳۹۱.
۲. صرامی، سیف‌الله، *ماهیت فقهی امنیت؛ حق یا حکم؟*، مجله فقه حکومتی، شماره پنجم، بهار و تابستان، ۱۳۹۷.
۳. محبی، داود، *ماهیت‌شناسی الگوهای پاسخ به وضعیت اضطراری با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، فصلنامه آفاق امنیت، سال هشتم، شماره ۲۳، پاییز، ۱۳۹۵.
۴. مظهری، محمد؛ قاسم آبادی، مرتضی، *بررسی تطبیقی مسئله اعلان حکومت نظامی و حالت محدودیت‌های ضروری (فوق العاده) در نظام حقوقی ایران و مصر*، پژوهنامه حقوق تطبیقی، سال اول، شماره ۲، پاییز، ۱۳۹۴.
5. <http://www.president.ir/>
پایگاه اطلاع رسانی ریاست جمهوری اسلامی ایران.
6. <https://www.fa.mfeb.ir/taqrir>

