

بررسی مبانی قانونی، ساختار و صلاحیت های ستاد ملی مبارزه با کرونا از منظر حقوقی

امیرمحمد قربان نیا

دانشجوی مقطع کارشناسی رشته حقوق دانشگاه تهران، تهران، ایران.
www.amirmohammad818@gmail.com

چکیده

پس از همه گیری ویروس کرونا و به منظور مقابله با تشدید آسیب های ناشی از آن، اتخاذ برخی تصمیمات مدیریتی و بعضاً ایجاد محدودیت در برخی حقوق و آزادی های معمول مردم ضرورت پیدا کرد و لذا اقداماتی که دولت در مبارزه با آن انجام داد، منشأ طرح مسائل حقوقی متعددی گردید. مهم ترین این مسائل را می توان چهارچوب حقوقی برگزیده از سوی دولت در مبارزه با این بیماری و نهاد عمومی صلاحیت دار برای اجرای این وظیفه دانست. بنابراین در پاسخ به این سوال که چه نهادی صلاحیت قانونی مقابله با بیماری کرونا و مدیریت شرایط را دارد، در نوشتار پیش رو، حداقل سه فرض ارائه میشود؛ فرض اول، این شرایط را امنیتی توصیف کرده و با تکیه بر اصل ۱۷۶ قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی را ذیصلاح میدانند. فرض دوم، این شرایط را مصداق بحران دانسته و با تکیه بر قانون مدیریت بحران کشور، سازمان مدیریت بحران کشور را دارای صلاحیت میدانند. فرض سوم نیز با استناد به اصل ۷۹ قانون اساسی، این وضعیت را مصداق شرایط اضطراری دانسته و بر لزوم ایفای نقش دولت و مجلس تأکید میکند. بررسی این مسئله از گذر قوانین و مقررات جاری کشور، آشکار میسازد که دولت در انتخاب چهارچوب حقوقی مناسب در نبرد با این بیماری، می توانست بیش از این پیرو مقررات اساسی و عادی باشد و به جای ایجاد ستاد ملی مبارزه با کرونا تحت مصوبات شورای عالی امنیت ملی، از ظرفیت های سازمان مدیریت بحران و قانون مربوطه و نیز حکم اصل ۷۹ قانون اساسی، استفاده نماید. مقاله ی حاضر که با روش تحلیلی-توصیفی نگارش شده، نتیجه میگیرد که مدیریت شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا، دارای دو بُعد اجرایی و تقنینی است؛ در بُعد اجرایی، سازمان مدیریت بحران کشور صلاحیت دارد و در بُعد تقنینی که موضوع آن برقراری محدودیت های ضروری است؛ مجلس شورای اسلامی پس از پیشنهاد از سوی دولت، دارای صلاحیت تصمیم گیری است و این همان رویه ای است که دولت میبایست انتخاب میکرد.

واژگان کلیدی: حقوق، ستاد ملی مبارزه با کرونا، قانون اساسی

مقدمه

ویروس کرونا علت نوعی بیماری واگیردار با منشأ خارجی است که در دسته امراض مسری و کشنده تقسیم بندی می شود. به همین دلیل، تدابیر قرنطینه و پیشگیریانه شدیدی در کشورهای مختلف اتخاذ شد تا از ورود ناقل بیماری و شیوع آن جلوگیری شود. کشور ما یکی از کشورهایی است که درحد وسیع درگیر این بیماری شد. ورود این ویروس به کشور در اوایل اسفندماه ۱۳۹۸ آشکار شد و با شیوع گسترده خود و آلوده کردن شمار زیادی از افراد، خسارت زیادی از لحاظ جانی، مالی و اقتصادی به بار آورد. این وضعیت منجر به انجام اقدامات متعددی از سوی دولت شده است. اقداماتی که می توانند از نظر چرایی و چگونگی مورد بررسی حقوقی قرار گیرند. در مورد چرایی نفس این اقدامات تردیدی نیست؛ چراکه ریشه در قانون اساسی و قوانین عادی و نیز اسناد بین المللی دارند که به آن ها اشاره خواهد شد. از منظر قانون اساسی، ردپای سلامت و بهداشت عمومی را می توان در اصول ۴۳، ۳۰، ۲۹، ۲۱، ۳۰، ۴۳ دنبال نمود. اصل ۲۹ قانون اساسی، تأمین دسترسی عادلانه به خدمات سلامت را جزو وظایف دولت برشمرده است. همچنین در اصل ۴۳ و بند ۱۲ اصل ۳ قانون مذکور، تأمین نیازهای اساسی مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، برطرف ساختن هر نوع محدودیت در زمینه های تغذیه، مسکن، کار و بهداشت مورد تأکید قرار گرفته است. درخصوص قوانین عادی نیز می توان به قانون طرز جلوگیری از بیماری های امیزی و بیماری های واگیردار مصوب ۱۱ خرداد ۱۳۲۰ اشاره کرد که بر اساس آن وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی ملزم به اجرای طرح هایی برای مقابله با امراض مسری و آمیزی شده است. همچنین ماده ۱۱۳ منشور حقوق شهروندی بر حق برخورداری از محیط زندگی سالم و عاری از میکروب تأکید کرده است. مقررات سازمان جهانی بهداشت نیز از جمله اسناد بین المللی است که نسخه نهایی آن در سال ۲۰۰۵ یا ۱۳۸۴ شمسی به تصویب رسید و از سال ۲۰۰۷ به کلیه کشورهای عضو برای اجرا ابلاغ گردید. هدف این مقررات، پیشگیری، محافظت، کنترل و فراهم نمودن پاسخ بهداشت عمومی به انتشار بین المللی بیماری ها به نحوی که متناسب و محدود به خطر بهداشت عمومی شده و از تداخل بی مورد در مسافرت ها و تجارت بین المللی پرهیز گردد. گستره ی این مقررات تنها به بیماری خاص یا روش انتقال ویژه محدود نمی گردد، بلکه شامل هرگونه ناخوشی یا وضعیت پزشکی (بدون توجه به منبع یا مبدأ آن) است که بالقوه یا بالفعل بتواند به انسان ها آسیب بارز وارد نماید (همتی، اکبری و دیگران، ۱۳۹۶). کشور ایران طبق قانون اجازه الحاق دولت ایران به سازمان بهداشت جهانی مصوب ۱۳۲۷، به عضویت این سازمان در آمده و متعهد به اجرای مقررات آن شده است. همچنین میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به عنوان یکی از معاهدات بین المللی قابل ذکر است که ایران در سال ۱۳۵۴ بدان ملحق و در این میثاق، الزامات و تعهدات دولت های عضو در خصوص بهداشت، با تفصیل بیشتری بیان شده است. در ماده ۱۲ آن تصریح شده است که دولت های طرف این میثاق حق هر کس را به بهره مندی از بهترین حال سلامت جسمی و روحی قابل دستیابی به رسمیت می شناسند (مظفری، میرزایی مقدم، ۱۳۹۹). بدیهی است که متعاقب قوانین بالادستی که تنها به حقوق و تکالیف دولت ها و شهروندان پرداخته اند، بایستی مقرراتی صریح و روشن نیز وضع گردد تا در آن علاوه بر تعیین وظایف شهروندان و مسئولیت های متولیان پیشگیری و مقابله با بیماریهای واگیردار، ضمانت اجرای عدم تبعیت از دستورات قانونی نیز تعیین شوند. بدین سان تبعیت از سلسله مراتب مذکور و وضع قانون در این زمینه، به معنی نهادمند کردن روش های مقابله و پیشگیری و نیز مشروعیت ضمانت اجراهای سخت و مجازات متخلفین خواهد بود. اصل حاکمیت قانون در نحوه اداره حکومت

مستلزم آن است که کلیه تصمیماتی که متولیان برای تمشیت امور کشور اتخاذ می نمایند و متضمن الزام شهروندان به انجام تکالیفی مشخص است، به تصویب قانونگذار برسد و ضمانت اجرای نقض و سرپیچی از اجرای این تصمیمات به وضوح و شفافیت بیان شود تا شهروندان خود را موظف به اجرای آنها بدانند. در سایه اصل مذکور و تأکید بر حقوق و آزادی های شهروندان، اوامر و دستورات مقامات دولتی، اداری، نظامی و انتظامی مشروعیت یافته و به جهت رعایت اصل حاکمیت قانون و انتشار قوانین موضوعه، اعمال مجازات و ضمانت اجراهای مدنی، کیفری و اداری منصفانه و عادلانه خواهد بود (حبیب زاده، پیروزان فرد، ۱۳۹۹).

تاسیس ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا

ستاد ملی مبارزه با کرونا تشکیلاتی است که در اوایل اسفند ۱۳۹۸ در پی شیوع کرونا و ویروس در ایران با مصوبه شورای عالی امنیت ملی تشکیل شد. اولین جلسه این ستاد ۶ اسفند ۱۳۹۸ برگزار شد و همه تصمیم ها در خصوص اقدامات ضروری درباره مقابله با بیماری کرونا، از جمله اعلام تعطیلی ها، از سوی این ستاد انجام می شد. سه هفته پس از آن نیز به دلیل عدم وجود اختیارات کافی ستاد مذکور، "شورای پشتیبانی برای حمایت از تصمیمات ستاد ملی مبارزه با کرونا" به تصدی ریاست جمهوری وارد عرصه مدیریت این بحران شد. بنابراین خاستگاه حقوقی تشکیل ستاد مذکور را باید در اصل ۱۷۶ قانون اساسی جستجو کرد. وفق این اصل، به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و به ریاست رئیس جمهور، با وظایف تعیین سیاست های « شورای عالی امنیت ملی » حاکمیت ملی دفاعی-امنیتی کشور، هماهنگ نمودن فعالیت های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی-امنیتی، بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی تشکیل می گردد (مظفری، میرزایی مقدم، ۱۳۹۹). النهایه برای اولین بار در طول تاریخ حقوق ایران با تصویب ستاد مذکور در تاریخ دهم اسفند ۱۳۹۸ مجلس شورای اسلامی به مدت یکماه به جهت جلوگیری از انتشار ویروس کووید ۱۹ تعطیل شد. این امر در شرایطی صورت گرفت که در این مقطع حساس و بحرانی، جامعه نیازمند تدبیر و ابتکار عمل نمایندگان خود بود. تدوین قوانین و مقررات مناسب با وضعیت حادث شده برای پیشگیری و مقابله با بیماری خطرناک کرونا و نیز برخورد قاطعانه با متخلفان، فقط و فقط در حیطه اختیارات مجلسی بود که توسط ستاد ملی مبارزه با کرونا به تعطیلی کشیده شد و فلسفه وجودی قوه مقننه در قانون اساسی لوٹ گردید. دستور تعطیلی مجلس در واقع منجر به تعطیلی اصل ۶۳ قانون اساسی گردید. انفعال نمایندگان مجلس شورای اسلامی درست در زمانی که مردم بیش از هر زمان دیگر نیازمند حضور فعال آنان بودند، تا جایی پیش رفت که به رغم تصمیم نمایندگان مجلس به برگزاری جلسه علنی، پس از یکماه تعطیلی در تاریخ ۱۰ فروردین ۱۳۹۹؛ وزیر محترم بهداشت به عنوان رئیس "ستاد ملی مبارزه با کرونا" طی نامه ای از ریاست قوه مقننه خواستند که مجلس دو هفته دیگر تعطیل باقی بماند. چنانچه استدلال شود که "تشکیل ستاد ملی مبارزه با کرونا" با استناد به بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در مواردی که معضلات نظام از طرق عادی قابل حل نباشد، از اختیارات رهبری است؛ پاسخ این است که تعیین سیاستهای کلی نظام از اختیارات رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام است که در این زمینه مشورتی صورت نگرفته است. به علاوه در زمان حاضر که حالت اضطرار و ضرورت رفع شده است، تصویب قانون متناسب با وضعیت موجود توسط مجلس شورای اسلامی امری حیاتی است (حبیب زاده، پیروزان فرد، ۱۳۹۹).

مبنای حقوقی تاسیس ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا

شورای عالی امنیت ملی، تصمیم‌گیری‌های مرتبط با مدیریت وضعیت خاص ناشی از همه‌گیری کرونا را به ستادی به نام ستاد ملی مبارزه با کرونا که خود تشکیل داده، واگذار کرده است. مدافعین تأسیس این ستاد توسط شورای عالی امنیت ملی و تفویض اختیارات شورا به این ستاد، معتقدند که بنابه دلایل زیر، شورا صلاحیت این تأسیس و تفویض را دارد (نجاززاده هنجی، ۱۳۹۹):

۱. طبق قسمت اخیر اصل ۱۷۶ قانون اساسی مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست. بنابراین، مصوبه شورای عالی امنیت ملی در تأسیس ستاد ملی مقابله با کرونا و تفویض اختیارات مربوطه به آن، به تأیید رهبری رسیده و بر این اساس، دارای الزام اجرایی است.

۲. طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود، شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. براین اساس شورای عالی امنیت ملی، صلاحیت قانونی تأسیس شوراهای فرعی را برای انجام وظایف خود دارد. ضمن این که شوراهای مصرح در این اصل یعنی شورای دفاع و شورای امنیت کشور با توجه به عبارت: «از قبیل» جنبه تمثیلی دارند و به عبارتی، منحصر در این دو شورای فرعی نیستند. بر این اساس، شورای عالی امنیت ملی، در راستای انجام وظیفه امنیتی خود در موضوع مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، صلاحیت تشکیل ستاد ملی مقابله با کرونا را به عنوان یک شورای فرعی و اختصاصی که قطعاً جنبه موقت خواهد داشت، دارد.

۳. طبق بند ۱ ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی، یکی از وظایف شورای عالی امنیت کشور، «... تعیین سیاستهای دفاعی-امنیتی کشور» است. شورای عالی امنیت ملی به منظور مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، اقدام به تأسیس ستاد ملی مقابله با کرونا و تفویض اختیارات خود در این موضوع به این ستاد کرده است. این تأسیس و تفویض اختیار در واقع می‌تواند نوعی تعیین سیاست امنیتی کشور محسوب شود.

۴. طبق بند ۲ ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی، یکی از وظایف شورای عالی امنیت ملی عبارت است از هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی-امنیتی. شورای عالی امنیت ملی به منظور و در راستای هماهنگ نمودن فعالیت‌های مختلف سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشور در شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، ستادی متشکل از مقامات و مسئولین کشور در حوزه‌های مختلف مزبور، تأسیس کرده و اختیارات مربوطه خود را به آن تفویض کرده است تا بتواند هماهنگی مدنظر را تأمین کند.

۵. طبق بند ۳ ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی، یکی از وظایف شورای عالی امنیت ملی عبارت است از بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی. شورای عالی امنیت ملی به منظور مقابله با تهدید همه‌گیری کرونا و در راستای بهره‌گیری از امکانات کشور، ستاد ملی مقابله با کرونا را تأسیس کرده و اختیارات مربوطه خود را به آن تفویض کرده است (اکبری، مقدسی، ۱۳۹۶).

اما در این مسئله با انتقاد از مبانی قانونی تأسیس این ستاد، فروض و نهادهای دارای صلاحیت دیگری نیز مطرح میشوند که به دو مورد از آن‌ها خواهیم پرداخت.

الف) فرض بحران و صلاحیت ستاد و سازمان مدیریت بحران کشور

فرض قابل طرح دیگر در باب شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا، تلقی آن به عنوان مصداقی از وضعیت بحران است. وضعیت بحران دارای تعاریف نظری متعدّد و گوناگون مدیریتی است که پرداختن به آنها در حوصله این مقاله نیست؛ اما وجه مشترکی که میتوان از تعاریف بحران داشت، یک وضعیت غیرمترعارف نسبت به نظم عمومی موجود است (عباسی، صادقی، ۱۳۹۷). پر واضح است که در شرایط همه گیری کرونا، نظم عمومی که یکی از مولفه های آن، بهداشت عمومی است با چالش جدی مواجه شده است. فرض شرایط بحرانی مبتنی بر این باور است که شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا اول آنکه؛ خدشه ای بر نظم عمومی است و دوم؛ قابل انطباق با تعریف قانونی بحران است. طبق بند ب ماده ۳ قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، بحران عبارت است از: هم گسیختگی جدی عملکرد یک جامعه که ناشی از وقوع مخاطره است و منجر به خسارات و آثار منفی گسترده انسانی، اقتصادی یا زیست محیطی میشود؛ به طوری که مواجهه با آن فراتر از توانایی جامعه متأثر و دستگاه های مسئول موضوع ماده ۲ این قانون باشد. بر این اساس، ویژگی های قانونی تعریف بحران عبارت است از: تحقق از هم گسیختگی جدی عملکرد جامعه که باید این از هم گسیختگی ناشی از وقوع یک مخاطره باشد. طبق بند الف ماده ۳ قانون مدیریت بحران کشور، مخاطره عبارت است از: پدیده ی طبیعی یا کنش انسانی به جز موارد نظامی-امنیتی و اجتماعی که در صورت وقوع در محیط یا جامعه ی آسیب پذیر، میتواند تبدیل به یک بحران و حادثه ی خسارت بار شود. این از هم گسیختگی، باید منجر به خسارات و اثرهای منفی گسترده انسانی، اقتصادی یا زیست محیطی شود. مواجهه با این از هم گسیختگی، باید فراتر از توانایی جامعه متأثر و دستگاه های مسئول باشد. همه گیری کرونا هر چهار مولفه قانونی تعریف بحران را دارد. با توجه به مطالب فوق، فرض حاضر به این نتیجه میرسد که شرایط خاص همه گیری کرونا به عنوان یک بحران باید در چارچوب ضوابط قانون مدیریت بحران کشور، مدیریت شود و اتخاذ هر راه و قالب دیگری، خلاف قانون است. طبق ماده ۶ قانون مدیریت بحران کشور، در گام سیاستگذاری مدیریت بحران، لازم است که شورای عالی مدیریت بحران کشور تشکیل شود و به انجام وظیفه بپردازد. طبق ماده ۸ قانون مدیریت بحران، سازمان مدیریت بحران کشور، که پیش از این به موجب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ تشکیل شده ات، مسئولیت یکپارچگی در اعمال مدیریت بحران کشور و ارتقاء اثربخشی آن را عهده دار است. هم چنین به موجب ماده ۱۰ قانون مدیریت بحران کشور، به منظور تسهیل انسجام، هماهنگی و هم افزایی فعالیت های دستگاه ها و نهادهای مشمول این قانون در مدیریت بحران، ستادهای مدیریت بحران در سطوح ملی، استانی و شهرستانی در سازمان، استانداری ها و فرمانداری ها ایجاد میشود. بر این اساس، مدیریت اجرایی شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا با توجه به ابعاد ملی آن، بر عهده سازمان مدیریت بحران کشور و ستاد ملی مدیریت بحران کشور است (نجاززاده هنجانی، ۱۳۹۹).

ب) فرض شرایط اضطراری و صلاحیت دولت و مجلس

فرض قابل طرح دیگر در باب ماهیت شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا، تلقی آن به عنوان مصداق شرایط اضطراری موضوع اصل ۷۹ قانون اساسی است که در ادبیات حقوق اساسی به وضعیت فوق العاده نیز معروف است و متضمن برقراری محدودیت های ضروری در حقوق و آزادی های عمومی است. طبق اصل ۷۹ قانون اساسی در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق

دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی، موقتاً محدودیت های 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.

ج) نظریه منتخب؛ مدیریت بحران و شرایط اضطراری

در تشریح نظریه منتخب لازم است که به دو بُعدی بودن مدیریت شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا توجه کرد؛ بُعد اول مدیریت شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا، بُعد اجرایی و اداری محض است که مستلزم فعال شدن ظرفیت های اجرایی قانون مدیریت بحران کشور است. اما بُعد دوم مدیریت شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا، بُعد ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی های عمومی مردم است که مستلزم فعال شدن ظرفیت اصل ۷۹ قانون اساسی و برقراری محدودیت های ضروری به موجب لایحه پیشنهادی دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. بر این اساس، شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا، باید در دو سطح مدیریت شود؛ در سطح اول: با فعال شدن ستاد مدیریت بحران کشور، سازمان مدیریت بحران کشور مسئولیت های قانونی مدیریت این بحران را که کاملاً اجرایی و اداری است، برعهده دارد. در این سطح، بدون هیچگونه ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی های معمول مردم، مدیریت بحران پیگیری میشود؛ اما در صورتی که برای مدیریت این بحران، ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی های عمومی مردم به تشخیص دولت ضرورت داشته باشد (سطح دوم)؛ لازم است که دولت لایحه مقتضی را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند تا مجلس در خصوص این ضرورت و چگونگی آن، تصمیم تقنینی اتخاذ کند؛ بنابراین، مدیریت شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا، هم نیازمند استفاده از ظرفیت قانون مدیریت بحران کشور است و هم در صورت وجود اقتضائات ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی های مردم، نیازمند اعلام شرایط اضطراری وفق اصل ۷۹ قانون اساسی در قالب قانونی راجع به برقراری محدودیت های ضروری، به موجب لایحه دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. لازم به ذکر است که در این خصوص، ماده ۲۱۰ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (الحاقی ۱۳۸۷) مقرر داشته است که بر اساس اصل ۷۹ قانون اساسی در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن که دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی محدودیت های ضروری برقرار نماید؛ قبل از اعمال محدودیت، متن کامل و دقیق محدودیت های ضروری با دلایل توجیهی لازم، همراه با لایحه قانونی جهت بررسی تقدیم مجلس میشود. ضمن این که تبصره ی این ماده مقرر داشته است که چنانچه دولت بدون کسب مجوز مبادرت به اعمال محدودیت نماید؛ رئیس مجلس موظف است تقدیم لایحه محدودیت را از رئیس جمهور مطالبه کند. در این خصوص، حق سؤال یا استیضاح رئیس جمهور و وزیران برای نمایندگان محفوظ خواهد بود (نجاززاده هنجنی، ۱۳۹۹).

ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا در چه مسائلی، از نظر قانونی، صلاحیت ورود ندارد؟

۱. حق اعلام حکومت نظامی و اعمال محدودیت های ضروری فراگیر و گسترده حتی در شرایط اضطراری کرونا را ندارد زیرا به موجب اصل ۷۹ قانون اساسی اعمال محدودیت های ضروری فراگیر، فقط با تصویب مجلس شورای اسلامی به صورت موقت و حداکثر تا ۳۰ روز قابل انجام است.

۲. برابر اصل ۳۳ قانون اساسی، ستاد ملی مبارزه با کرونا حق تصویب و اجرای ضوابط فراگیر که مبنی بر ممنوع نمودن افراد از باقی ماندن در محل سکونت خود یا مجبور کردن آنها به خارج شدن از اقامتگاه قانونی شان باشد را ندارد.

۳. ستاد ملی مبارزه با کرونا حق تعیین جرم و مجازات برای افراد درباره عدم رعایت شیوه‌های مرتبط با بیماری کرونا را ندارد. زیرا اصل ۳۶ قانون اساسی بیان داشته که حکم به مجازات و اجرای آن باید بر مبنای قانون مصوب مجلس شورای اسلامی باشد و تنها از طریق دادگاه صالح انجام شود. در علم حقوق، اصلی به نام قانونی بودن جرم و مجازات داریم که این در اصل ۳۶ قانون اساسی هم ذکر شده است. قانون و قانونگذاری در صلاحیت انحصاری مجلس است و دلیل آن هم این است که مجلس متشکل از نمایندگان مردم است و مصوباتی که ممکن است به نوعی حقوق مردم را تحت تأثیر قرار دهد، از طرف نمایندگان مردم باید به تصویب برسد، بر همین اساس قانونگذاری در صلاحیت انحصاری قوه مقننه است و تبعاً براساس قانون اساسی، مصوبات مجلس از حیث اینکه خلاف شرع و قانون اساسی نباشد، تحت نظارت شورای نگهبان است؛ یعنی علاوه بر مجلس یک نهاد نظارتی دیگری نیز وجود دارد که فلسفه وجودی آن نظارت بر مصوبات از این جهات است. بنابراین نسبت به موضوع مجازات و جرم‌انگاری، چون حقوق افراد مستقیماً مدنظر است و ممکن است حق افراد ضایع شود، حساسیت بیشتر است. از سویی جرم‌انگاری‌های نابه‌جا ممکن است باعث افزایش جمعیت کیفری شود. از طرفی هم درست است که ما با بیماری کرونا مواجه هستیم و باید از گسترش و تکثیر این ویروس جلوگیری کنیم و دستورالعمل‌هایی در این راستا باید در نظر گرفته شود، اما باید در نظر داشت که اگر قرار است مجازات جدیدی در نظر گرفته شود، نیازمند قانون است و باید از مسیر قوه مقننه این کار طی شود. حتی اگر در مضیقه زمان هستیم، می‌توانیم از ظرفیت طرح‌ها و لوایح چندفوریته بهره بگیریم. تصویب مجازات در ستاد ملی مقابله با کرونا وجهی ندارد؛ البته اگر منظور مسئولان ستاد، مقررات عام جزایی و مدنی موجود باشد، در این امر منعی وجود ندارد مثلاً در مورد کارمندان دولت، قانون رسیدگی به تخلفات اداری یا در مورد اصناف، قانون امور صنفی وجود دارد، اما اگر ستاد ملی مقابله با کرونا قصد وضع حکم و قاعده جدید به عنوان مجازات برای عموم مردم داشته باشد، خلاف قانون اساسی و رویه‌های حقوقی است و اصل بر عدم صلاحیت ستاد ملی مقابله با کرونا در چنین مواقعی است.

۴. ستاد ملی مبارزه با کرونا حق وضع مقررات یا انجام اقداماتی که موجب نقض اصل برائت درباره اشخاص، قلمداد شود را ندارد. همچنین حق وضع و اجرای مقرراتی که مانع دادخواهی و دسترسی مردم به مراجع قضایی و قانونی باشد را ندارد.

۵. ستاد ملی مبارزه با کرونا حق وضع و اجرای مقرراتی که باعث افزایش یا کاهش حقوق و تکالیف ناشی از قوانین آمره در روابط بین اشخاص غیردولتی یا یکدیگر باشد را ندارد. مثلاً ستاد ملی مبارزه با کرونا نمی‌تواند تصویب کند که مالک حق دریافت اجاره بها در دوره کرونا را از مستاجر ندارد. تغییر در حقوق و تکالیف ناشی از قوانین دستوری، فقط در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است.

البته اگر مصوبات این ستاد به صورت تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور یا مصوبه هیات وزیران باشد می‌تواند برای دستگاه‌های دولتی همانند سازمان امور مالیاتی، در حدود قانون (نه فراتر از قانون) برای کاهش میزان مالیات و اعطای معافیت و تسهیلات مالیاتی، ایجاد تکلیف کند.

۶. ستاد ملی مقابله با کرونا نمی‌تواند مقرراتی وضع و اجرا کند که بطور فراگیر مانع حقوق اساسی افراد برای داشتن شغل و کسب درآمد و بهره‌گیری از تامین اجتماعی و... باشد. مواردی که فراگیری کرونا عملاً باعث ایجاد آسیب‌های شغلی و کاهش درآمد افراد شده است را باید از این بحث جدا کرد. صد البته که دولت و ستاد ملی مقابله با کرونا در این موارد می‌توانند با اعطای معافیت‌ها و

تمدید مواعد یا ایجاد تسهیلات در صدور و تمدید مجوزها و کاهش تعرفه‌ها و تقسیط دیون دولتی و عمومی و تسهیلات درمانی و بیمه ای و... آسیب‌های عملی بروز و فراگیری کرونا را کم کنند.

۷. برابر اصول متعدد قانون اساسی و بر پایه اصول حقوق فطری، ستاد ملی مقابله با کرونا حق وضع و اجرای مقرراتی که باعث تبعیض در اعمال حقوق بهداشتی بین اقشار مردم شود را ندارد. مثلاً ستاد ملی مقابله با کرونا نمی‌تواند بدون هیچ موجب قانونی، برای دسترسی یک فرد یا قشر خاص از مردم به واکسن یا داروهای درمانی کرونا اقدام به تصمیم‌گیری کند. حتی تعیین اولویت‌ها و ضرورت‌ها در تامین واکسن و دارو برای مردم و مبتلایان کرونا نیز نمی‌تواند بی پایه و اساس باشد بلکه باید با لحاظ قانون اساسی و مقررات بهداشتی و مبتنی بر واقعیت‌های میدانی در عرصه پیشگیری و درمان باشد نه صرفاً بر اساس سلیقه و امیال مقامات و دستگاه‌های دولتی.

امکان نظارت قضایی بر مصوبات ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا

از زمان تشکیل ستاد ملی مقابله با کرونا تا به امروز در بین افکار عمومی واکنش‌هایی به مصوبات این ستاد شده که بیشتر این واکنش‌ها در شبکه‌های اجتماعی و فضای مجازی بروز یافته است. انتقاد افکار عمومی نسبت به تاخیر در اعلام برخی تمهیدات محدود کننده یا حتی رفع برخی از محدودیت‌ها از مهمترین واکنش‌هایی است که نسبت به مصوبات این ستاد مطرح شده است. برخی فعالان سیاسی و مدنی بر این قائلند که برای اصلاح و جلوگیری از برخی تصمیمات انتقاد برانگیز این ستاد، جدا از مطالبه عمومی در شبکه‌های اجتماعی، باید دعاوی در مراجع قضایی صالحه طرح گردد تا بتوان با حکم قضایی، جلوی برخی تصمیمات این ستاد گرفته شود، اما سوال اساسی این که آیا اساساً چنین اقدامی از دید اصول حقوقی و قوانین موضوعه امکان پذیر است؟

بر اساس منطوق تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری امکان شکایت از مصوبات شورای عالی امنیت ملی در دیوان عدالت اداری وجود ندارد، منطوق این حکم نیز این است که در حقوق اداری پذیرفته شده است که اعمال با ماهیت سیاسی قابلیت بازنگری قضایی را ندارند و فرض بر این است که مصوبات شورای عالی امنیت ملی برای صیانت از منفعت عمومی و امنیت ملی است؛ بر این اساس از مصوبه شورای عالی امنیت ملی دایر بر تاسیس ستاد ملی کرونا نمی‌توان در دیوان عدالت اداری شکایت نمود، اما سوال قابل طرح این است که آیا مصوبات این ستاد نیز مانند مصوبات شورای عالی امنیت ملی قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیست؟ به بیان دیگر آیا مصوبات این ستاد نیز هم سنگ مصوبات شورای عالی امنیت ملی است؟ برای پاسخ به این پرسش لازم است ماهیت این تصمیمات تحلیل شود؛ در یک تقسیم بندی کلان می‌توان اعمال حاکمیت را به سه دسته اعمال سیاسی، اداری و قضایی تقسیم نمود، فقط اعمال با ماهیت اداری و اجرایی قابلیت نظارت قضایی و شکایت در دیوان عدالت اداری را دارند و از اعمال با ماهیت سیاسی و قضایی نمی‌توان در دیوان عدالت شکایت نمود، ذکر این نکته ضروری است که اعمال سیاسی را نباید مترادف صرف با اعمال حاکمیتی تلقی نمود. بر خلاف تصور برخی حتی اعمال تصدی دولت نیز قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است، در خصوص مصوبات ستاد ملی کرونا به نظر می‌رسد از آن جهت که ماهیت این مصوبات نزدیک به امور اجرایی و اداری است و نه سیاسی و قضایی و از جهت کنترل قانونی بودن آن و عدم خروج از صلاحیت مقرر، قابلیت شکایت در دیوان عدالت اداری را دارد. یک فرض دیگر نیز قابل بحث است و آن این که چنانچه گفته شده است، شورای عالی امنیت ملی اختیارات خود را به این ستاد تفویض نموده باشد و در این صورت مصوبات ستاد ملی مبارزه با کرونا به منزله تصمیم شورای عالی

امنیت ملی تلقی شود که قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیست، اما سوال قابل طرح این است که آیا شورای عالی امنیت ملی می‌تواند چنین تفویض اختیاری انجام دهد؟ اصل در حقوق عمومی بر عدم تفویض اختیار است چرا که صلاحیت‌ها به اعتبار نهاد و مقام و ترکیب شورا اعطا شده است و در مورد تفویض نیاز به تصریح دارد کما این که در خصوص رهبری نیز ذیل اصل ۱۱۰ تصریح به امکان تفویض برخی از وظایف و اختیارات به شخص دیگر شده است. بنابراین در صورتی که این تفویض اختیار به تایید مقام معظم رهبری رسیده باشد می‌توان این مصوبات را در حکم مصوبات شورای عالی امنیت ملی قرار داد و مسئله قابل طرح این است که آیا اجازه تفویض اختیار به شورای عالی امنیت ملی توسط مقام معظم رهبری ملازمه با عدم امکان شکایت از مصوبات این ستاد نیز دارد؟ در صورت تفویض اختیار، مسولیت نظارت شورای عالی امنیت ملی بر ستاد وجود دارد و نافی اختیار و حق نظارت نهاد تفویض کننده نیست. در هر حال به نظر می‌رسد در صورت قبول مشروعیت چنین تفویض اختیاری به اعتبار تایید مقام معظم رهبری تمام یا برخی از آثار مصوبات شورای عالی امنیت ملی بر مصوبات ستاد مبارزه با کرونا از جمله عدم قابلیت شکایت از آن‌ها در نزد مرجع قضایی بار می‌شود، اما کماکان ابهامی وجود دارد از جمله این که نسبت این مصوبات با اصل ۷۹ قانون اساسی چیست و اگر ستاد فراتر از اختیارات تفویضی از سوی شورای عالی امنیت ملی مصوباتی وضع کند، سازوکار نظارتی آن چیست و آیا صرف امضای مصوبات این ستاد توسط رئیس جمهور از حیث حقوقی چنین هدفی را تامین می‌کند؟

نتیجه گیری

بیماری ناشی از ویروس کرونا اگرچه وضعیت اضطراری آفرید و خسارات مادی، معنوی و جانی همراه داشت، این موضوع نباید باعث آشفتگی کشوری شود که از اصول و قوانین مختلفی برخوردار است. اساسی ترین محک عملکرد یک دولت در همین وضعیت‌های اضطراری خواهد بود. در این وضعیت هاست که میتوان به رصد عملکرد دولت‌ها نشست و میزان آمادگی آنها را سنجید. این عملکرد هنگامی صحیح خواهد بود که به موقع و در چهارچوب قوانین و مقررات حاکم بر کشور انجام گیرد. در موضوع بیماری کرونا، درحالی که چهارچوب‌های قانونی مشخص و خاصی در اصول قانون اساسی و مقررات عادی برای این اوضاع پیش بینی شده بود، دولت به سمت دیگری رفته و با مداخله شورای عالی امنیت ملی، سازمان مدیریت بحران و قانون مربوطه را که وقت و هزینه بسیاری صرف آنها شده بود، به کناری وانهاد. برقراری محدودیت در حقوق و آزادی‌های معمول مردم در شرایط همه گیری کرونا مبتنی بر ایده نظم عمومی و مولفه حفظ بهداشت عمومی، کاملاً موجه است؛ اما از آنجا که هرگونه تحدید حقوق و آزادی‌های عمومی برخلاف اصل است، باید با رعایت تمامی احتیاط‌های حقوقی صورت گیرد به ویژه این که در این گونه شرایط خاص، ممکن است ناظران با توجیهاتی مثل: مصلحت عموم و اقتضای شرایط و... نقض و عدم رعایت چارچوب‌های قانونی را به دیده اغماض بنگرند؛ بدین ترتیب، میل سرکش و تمامیت خواه قدرت سیاسی، عرصه را برای جولان مناسب می‌بیند؛ اما احتراز از چنین سوءاستفاده احتمالی، همچنین لزوم پاسداری از حقوق و آزادی‌های عمومی، مستلزم تشخیص مقام صلاحیتدار در برقراری این محدودیتها و ماهیت آن است. در این مقاله، سه فرض در باب ماهیت شرایط خاص ناشی از همه گیری کرونا، تبیین گردید؛ شرایط امنیتی، شرایط بحران و شرایط اضطراری. بر اساس هر یک از این سه فرض، اداره ذیصلاح برای وضع محدودیت بر حقوق و آزادی‌های عمومی معرفی شد؛ اگر ماهیت این شرایط را امنیتی بدانیم، شورای عالی امنیت ملی اداره ذیصلاح است. اگر این شرایط را بحران توصیف کنیم؛ سازمان مدیریت بحران کشور اداره ذیصلاح است و اگر این شرایط را اضطراری بدانیم؛ دولت و مجلس شورای

اسلامی طبق اصل ۷۹ قانون اساسی، مرجع صالح جهت تصمیم‌گیری خواهند بود. با بررسی این فروض، با تلفیق فروض بحران و اضطرار، نظریه منتخب ارائه گردید که طبق آن، شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، دارای دو بُعد بحران و اضطرار است و به این لحاظ در امور اجرایی، سازمان مدیریت بحران، صلاحیتدار است و در اموری که مستلزم تحدید حقوق و آزادی‌های عمومی است؛ لازم است طبق اصل ۷۹ قانون اساسی، دولت لایحه لازم را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند و بر اساس نظر تصویبی و تقنینی مجلس، عمل شود. بر این اساس، از یکسو تأسیس ستاد ملی مقابله با کرونا توسط شورای عالی امنیت ملی و اعطای صلاحیت مدیریت شرایط خاص ناشی از کرونا به این ستاد و از سوی دیگر، انفعال دولت و مجلس شورای اسلامی در این خصوص و از طرفی، نظاره‌گری انفعالی نهادهای مسئول در مدیریت بحران طبق قانون مدیریت بحران کشور از جمله: شورای عالی مدیریت بحران، ستاد ملی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور، با نقد جدی مواجه است.

در یک نظام حقوقی سامان یافته، لزوم وجود ساختار قانونی منسجم و شفاف امری حیاتی و بدیهی است. عدم رعایت اصل حاکمیت قانون و سلسله مراتب قانونگذاری در فرآیند پیشگیری و مقابله با بیماری کرونا منجر به سرگردانی و عدم تبعیت شهروندان از دستورات صادره و دخالت نهادهای غیرتخصصی و نیز آشفتگی در تصمیم‌گیری مسئولین گردیده است که نهایتاً منجر به شیوع چشمگیر این بیماری و افزایش درد و رنج ناشی از آن و نیز مرگ هزاران انسان خواهد شد. با این وصف به نظر می‌رسد وقت آن رسیده که قانونگذار علاوه بر توجه به قوانین موجود که برخی از آنها در سالهای خیلی دور در مورد بیماریهای مسری به تصویب رسیده است، اقدام به تدوین قوانین مناسب نماید. تدوین قوانینی از این دست به صورتی کاملاً دقیق و همه‌جانبه پس از عبور از بحران بیماری کرونا امری ضروری و حیاتی است تا بتوان در سایه آن ضمن حفظ حق حیات، حقوق، آزادی‌ها و تمامیت جسمانی شهروندان، بستری مناسب جهت مبارزه با اینگونه حوادث از طریق اعمال قانون و ضمانت اجرای کیفری و مدنی فراهم ساخت. در وضعیت موجود توصیه می‌شود دولت هرچه سریعتر زمینه اجرای قانون "مدیریت بحران کشور" مصوب ۱۳۹۸ را فراهم نماید و یا با ارائه لایحه فوری، ضمن تعیین جایگاه قانونی برای "ستاد ملی مبارزه با کرونا"، شرح وظایف و اختیارات آن و مسئولیت متخلفان از دستورات ستاد را تعیین کند تا مصوبات ستاد مذکور هم جنبه قانونی داشته باشد و هم برای همه سازمان‌ها، نهادها و نیز شهروندان لازم‌الرعایه گردد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۲).

منابع

۱. حبیب زاده، محمدجعفر و پیروزان فرد، شیریندخت، جایگاه حقوقی ستاد ملی مبارزه با کرونا و راه حل رفع موانع قانونی، ۱۳۹۹.
۲. مظفری، مرتضی و میرزایی مقدم، مرتضی، بررسی حقوقی نحوه عملکرد و مسئولیت دولت در جبران خسارات ناشی از بحران کووید ۱۹، ۱۳۹۹.
۳. همتی، پیمان و اکبری، حسین و دیگران، ترجمه مقررات بهداشتی بین المللی مصوب ۲۰۰۵، ترجمه وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، ویرایش سوم، تهران: تندیس، ۱۳۹۶.
۴. نجارزاده هنجنی، مجید، تحلیل حقوقی وضع محدودیتهای ناشی از همه گیری کرونا در حقوق ایران؛ در جستجوی اداره صلاحیتدار، فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی) سال هفتم، شماره ۲۳، تابستان ۱۳۹۹.
۵. عباسی، بیژن و صادقی، محمد حسین، نسبت سنجی صلاحیت های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور با مولفه های حمرانی خوب، فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۵، تابستان ۱۳۹۷، ۱۲۴-۱۰۳.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۲.
۷. مقدسی، مهدی و اکبری، احسان، جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، ۱۳۹۶.