فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)
سال هفتم، شماره ۲۳، تابستان ۱۳۹۹

تحلیل حقوقی وضع محدودیت‌های ناشی از همه‌گیری کرونا در حقوق ایران؛ در جستجوی اداره صلاحیت‌دار

مجید نجارزاده هنجنی[۱]

چکیده

پس از همه‌گیری ویروس کرونا و به منظور مقابله با تشدید آسیب‌های ناشی از آن، اتخاذ برخی تصمیمات مدیریتی و بعضاً ایجاد محدودیت در برخی حقوق و آزادی‌های معمولِ مردم ضرورت پیدا کرد. در چنین شرایطی، این سوال مطرح شد که مدیریت این شرایط خاص در صلاحیت کدام نهاد عمومی است؟ در پاسخ به این سوال حداقل سه فرض ارائه شد؛ فرض اول، این شرایط را امنیتی توصیف کرده و با تکیه بر اصل ۱۷۶ قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی را ذی‌صلاح می‌داند. فرض دوم، این شرایط را مصداق بحران دانسته و با تکیه بر قانون مدیریت بحران کشور، سازمان مدیریت بحران کشور را دارای صلاحیت می‌داند. 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. این در حالی است که در عمل، شورای عالی امنیت ملی اقدام به تأسیس ستاد ملی مقابله با کرونا کرده و این ستاد نیز در حال اتخاذ تصمیمات مدیریتی و برقراری برخی محدودیت‌هاست. پژوهش پیش‌رو با تبیین ادله هر یک از این فروض، به بیان نقاط ضعف و کاستی‌های هر یک پرداخته و در پایان، این نظریه را ارائه می‌کند که مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری 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 محدودیت‌های ضروری است؛ مجلس شورای اسلامی پس از پیشنهاد از سوی دولت، دارای صلاحیت تصمیم‌گیری است.

واژگان کلیدی: ویروس کرونا، بحران، شورای عالی امنیت ملی، شرایط اضطراری، محدودیت‌های ضروری.

۱ . استادیار گروه حقوق دانشگاه علم و فرهنگ، majid.law63@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

۱- مقدمه

همه‌گیری ویروس کرونا[1] در اواخر سال ۲۰۱۹ میلادی (۱۳۹۸ هجری شمسی) و دامنه‌دار شدن آن در سال ۲۰۲۰ میلادی (۱۳۹۹ هجری شمسی)، غیر از ابعاد بهداشتی و درمانی، دارای ابعاد اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و حتی سیاسی گسترده‌ای بوده است. همه‌گیری این ویروس در حوزه‌های تخصصی حقوق از جمله: حقوق قراردادها، حقوق کیفری، حقوق بین‌الملل، حقوق کار، حقوق اداری، حقوق اساسی و...، موضوع سوالات و مباحث چالش‌برانگیز و گاه بدیعی شد؛ به طور مثال، سوال‌هایی به شرح زیر مطرح شد که هر یک دارای آثار و ابعاد عملی بسیار مهمی هستند. در حقوق تعهدات، این سوال طرح شد که: آیا تأثیر شرایط همه‌گیری ویروس کرونا بر قراردادها، مصداقی از تأثیر فورس‌ماژور در قراردادها است؟ در حقوق کیفری این سوال مطرح شد که آیا انتقال ویروس کرونا با عدم رعایت دستورالعمل‌های بهداشتی و یا انتقال عمدی آن می‌تواند برای ناقل، مسئولیت کیفری به‌دنبال داشته باشد؟ در حقوق بین‌الملل عمومی، این سوال مطرح شد که دولت‌هایی که در ارائه اطلاعات صحیح از وضعیت ویروس کرونا و یا در مدیریت مطلوب و استاندارد همه‌گیری آن قصور یا تقصیر داشته‌اند، چه مسئولیت‌های بین‌المللی خواهند داشت؟ در حقوق کار، این سوال مطرح شد که آیا در دوره تعطیلی فعالیت‌های اقتصادی و خدماتی به دلیل مدیریت همه‌گیری کرونا، کارفرمایان باید نسبت به پرداخت حقوق دستمزد کارگران اقدام کنند؟

همه‌گیری کرونا و نحوه مدیریت شرایط ناشی از آن، در حوزه حقوق اداری و حقوق اساسی نیز مباحث مختلفی مطرح کرده است که یکی از آنها، موضوع این مقاله را شکل داده است؛ از آنجا که در راستای جلوگیری از گسترش این ویروس و مدیریت شرایط بهداشتی مرتبط با آن، برقراری برخی محدودیت‌های عمومی در رفتارهای زندگی معمول مردم و حقوق و آزادی‌های عمومی، اجتناب‌ناپذیر بوده و هست، برقراری این‌گونه محدودیت‌ها توسط کدام نهاد عمومی موجه است؟ به عبارت دیگر، شرایط خاص ناشی از همه‌گیری ویروس کرونا، با ماهیت صلاحیت‌های کدام نهاد عمومی انطباق دارد؟

پژوهش پیش‌رو، درصدد است تا با بررسی فرض‌های قابل ارائه در این خصوص، تصویری واضح از ادله مربوط به هر یک از این فروض را ارائه کرده، سپس به تبیین نظریه منتخب و ادله آن بپردازد.

---

1 . Coronavirus (Covid-19) Pandemic

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

اگر بپذیریم که فلسفه حقوق اساسی و در سطحی خُردتر، حقوق اداری عبارت است از: کنترل قدرت در راستای تضمین حقوق و آزادی‌های عمومی، اهمیت بحث حاضر بیشتر روشن خواهد شد؛ در مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری ویروس کرونا؛ مقامات اساسی و اداری اقدام به برقراری محدودیت‌هایی نسبت به حقوق و آزادی‌های عمومی می‌کنند. این اقدام اگر توسط نهاد یا مقامی صورت گیرد که برای این امر، صلاحیت قانونی نداشته باشد و یا اگر از این صلاحیت، سوءاستفاده‌ای صورت گیرد و برخلاف اصول و ضوابط حقوقی عمل شود؛ در واقع دغدغه اصلی حقوق اساسی و اداری موضوعیت پیدا کرده است: جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و تضییع حقوق و آزادی‌ها؛ بنابراین موضوع این پژوهش با اهداف و دغدغه‌های حقوق اساسی و حقوق اداری ارتباطی وثیق دارد.

بر این اساس، مقاله پیش‌رو در نظر دارد در جستجوی پاسخ این سوال که مدیریت شرایط ناشی از همه‌گیری ویروس کرونا، به‌ویژه وضع محدودیت‌ها در حقوق و آزادی‌های معمول عمومی، در صلاحیت کدام مقام یا نهاد عمومی است، فروض مختلف قابل ارائه را تبیین کند و در نهایت، نظریه منتخب را ارائه نماید. لازم به ذکر است که فروض مزبور الزاماً قائل ندارد و بر همین مبنا و از باب احتیاط علمی، از اطلاق عنوان «نظریه» برای آنها خودداری شده است.

۲- فرض شرایط امنیتی و صلاحیت شورای عالی امنیت ملی

مدعای اصلی این فرض که مبنای عملکرد دولت جمهوری اسلامی ایران در مقابله با همه‌گیری ویروس کرونا بوده است؛ این است که ویروس کرونا تهدیدی امنیتی است و بر این اساس، تصمیم‌گیری راجع به نحوهٔ مدیریت شرایط خاص ناشی از آن، در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است. ادله اثباتی این فرض، به شرح زیر قابل ارائه است:

۲-۱- هدف تأمین منافع ملی

طبق صدر اصل ۱۷۶ قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی» تشکیل شده است. همه‌گیری کرونا، با توجه به ابعاد و آثار گسترده اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی که دارد، لطمه بر اولین هدف قانونی تشکیل شورای عالی امنیت ملی، یعنی «تأمین منافع ملی» است؛ بنابراین، «تأمین منافع ملی»، صلاحیت مدیریت وضعیت خاص ناشی از همه‌گیری کرونا را به نحو تکلیفی بر عهده

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

شورای مزبور قرار می‌دهد. به عبارت دیگر، شورای عالی امنیت ملی در این خصوص، دارای صلاحیت تکلیفی است؛ صلاحیتی که برخاسته از قانون اساسی است.

۲-۲- وظیفه تعیین سیاست‌های امنیتی کشور

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 وظیفه دارد در خصوص همه‌گیری کرونا نیز، به عنوان موضوعی که (به شرح بند الف فوق‌الذکر) به منافع ملی لطمه وارد می‌کند؛ بنابراین، موضوعی امنیتی و در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است، اقدام به سیاست‌گذاری کند.

۲-۳- وظیفه هماهنگ نمودن فعالیت‌های مختلفِ مرتبط با تدابیر کلی امنیتی

طبق بند ۲ ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی، یکی دیگر 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 وظیفه دارد درخصوص همه‌گیری کرونا نیز، به عنوان موضوعی که (به شرح بند الف فوق‌الذکر) به منافع ملی لطمه وارد می‌کند؛ بنابراین موضوعی امنیتی و در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است، اقدام به هماهنگ نمودن فعالیت‌های مختلف مرتبط با تدابیر امنیتی کشور کند.

۲-٤- وظیفه مقابله با تهدید

طبق بند ۳ ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی، یکی دیگر 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 وظیفه دارد درخصوص همه‌گیری کرونا نیز، به عنوان موضوعی که (به شرح بند الف فوق‌الذکر) به منافع ملی لطمه وارد می‌کند- بنابراین موضوعی امنیتی و در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است- اقدام به بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدید همه‌گیری کرونا کند.

۲-۵- مبنای قانونی تأسیس ستاد ملی مقابله با کرونا

شورای عالی امنیت ملی، تصمیم‌گیری‌های مرتبط با مدیریت وضعیت خاص ناشی از همه‌گیری کرونا را به ستادی به نام «ستاد ملی مقابله با کرونا» که خود تشکیل داده، واگذار کرده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

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:

۱-۵-۲- 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.

۲-۵-۲- 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...». بر این اساس، شورای عالی امنیت ملی، صلاحیت قانونی تأسیس شوراهای فرعی را برای انجام وظایف خود دارد؛ ضمن این که شوراهای مصرّح در این اصل یعنی «شورای دفاع» و «شورای امنیت کشور»، با توجه به عبارتِ: «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.

۳-۵-۲- 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.

٤-۵-۲- 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.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

۵-۵-۲- 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.

۳- فرض بحران و صلاحیت ستاد و سازمان مدیریت بحران کشور

فرض قابل طرح دیگر در باب شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، تلقی آن به عنوان مصداقی از وضعیت «بحران» است. وضعیت «بحران» دارای تعاریف نظری متعدّد و گوناگونِ مدیریتی است که پرداختن به آنها در حوصله این مقاله نیست؛ اما «وجه مشترکی که می‌توان از تعاریف بحران داشت، یک وضعیت غیرمتعارف نسبت به نظم عمومیِ موجود است.» (عباسی و صادقی، ۱۳۹۷: ۱۰۹). پر واضح است که در شرایط همه‌گیری کرونا، نظم عمومی که یکی از مولفه‌های آن، بهداشت عمومی است با چالش جدی مواجه شده است. فرض شرایط بحرانی مبتنی بر این باور است که شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا اول آنکه؛ خدشه‌ای 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: «از هم‌گسیختگی جدی عملکرد یک جامعه که ناشی از وقوع مخاطره است و منجر به خسارات و آثار منفی گسترده انسانی، اقتصادی یا زیست‌محیطی می‌شود؛ به طوری که مواجهه با آن فراتر از توانایی جامعه متأثر و دستگاه‌های مسئول موضوع ماده ۲ این قانون باشد». بر این اساس، ویژگی‌های قانونی تعریف بحران عبارت است از:

تحقق از هم‌گسیختگی جدی عملکرد جامعه.

این از هم‌گسیختگی ناشی از وقوع یک «مخاطره» باشد. طبق بند الف ماده ۳ قانون مدیریت بحران کشور، مخاطره عبارت است از: «پدیده طبیعی یا کنش انسانی (به جز موارد نظامی ـ امنیتی و اجتماعی) که در صورت وقوع در محیط یا جامعه آسیب‌پذیر می‌تواند تبدیل به یک بحران و حادثه خسارت‌بار شود».

این از هم‌گسیختگی، منجر به خسارات و اثرهای منفی گسترده انسانی، اقتصادی یا زیست‌محیطی شود.

مواجهه با این از هم‌گسیختگی، فراتر از توانایی جامعه متأثر و دستگاه‌های مسئول باشد.

همه‌گیری کرونا هر چهار مولفه قانونی تعریف «بحران» را دارد:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

وضعیت خاص همه‌گیری کرونا سبب ایجاد از هم‌گسیختگی جدی در عملکرد بخش‌های مختلف جامعه از قبیل: آموزش، حمل و نقل، تجارت، کسب و کار و ... شده است.

ویروس کرونا را می‌توان مصداق مفهوم قانونیِ «مخاطره» دانست؛ خواه این ویروس را «پدیده طبیعی» بدانیم، خواه «کنش انسانی».

وضعیت خاص ناشی از همه‌گیری کرونا؛ خسارات و اثرهای منفی گسترده انسانی و اقتصادی ایجاد کرده است.

مواجهه با ویروس کرونا، موضوعی تک بعدی نیست که توسط یک نهاد یا یک اداره قابلیت تحقق داشته باشد؛ بلکه موضوعی چندوجهی است که مواجهه با آن، همکاری همه‌جانبه مردم، بخش عمومی و بخش خصوصی را می‌طلبد.

با توجه به مطالب فوق، فرض حاضر به این نتیجه می‌رسد که شرایط خاص همه‌گیری 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 است؛ «مسئولیت یکپارچگی در اعمال مدیریت بحران کشور و ارتقاء اثربخشی آن را» عهده‌دار است؛ همچنین به موجب ماده ۱۰ قانون مدیریت بحران کشور، «به منظور تسهیل انسجام، هماهنگی و هم‌افزایی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون در مدیریت بحران، ستادهای مدیریت بحران در سطوح ملی، استانی و شهرستانی در سازمان، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها...» ایجاد می‌شود. بر این اساس، مدیریت اجرایی شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا با توجه به ابعاد ملی آن، بر عهده سازمان مدیریت بحران کشور و ستاد ملی مدیریت بحران کشور است.

٤-فرض شرایط اضطراری و صلاحیت دولت و مجلس

فرض قابل طرح دیگر در باب ماهیت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، تلقی آن به عنوان مصداق شرایط اضطراریِ موضوع اصل ۷۹ قانون اساسی است که در ادبیات حقوق اساسی به وضعیت فوق‌العاده نیز معروف است و متضمن برقراری محدودیت‌های ضروری در حقوق و آزادی‌های عمومی است. طبق اصل ۷۹ قانون اساسی: «...در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی، موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید؛ ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد؛ دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند». ادلّه اثباتی این فرض به شرح زیر است؛

۴-۱- تلازم مدیریت کرونا با ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌ها

اگر بپذیریم که «ضرورت، مفهومی است که عنصر اساسی آن احتراز از ورود ضرر و زیان است» (عباسی و سهرابلو، ۱۳۹۵: ۹۳)، مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا نیز به جهت لزوم احتراز از ورود ضرر جانی به مردم، مصداق «ضرورت» است؛ بنابراین، شرایط اضطراریِ موضوع اصل ۷۹ قانون اساسی و به عبارت دیگر ایجاد «محدودیت‌های ضروری» موضوعیت دارد. چه این که مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، مستلزم ایجاد برخی محدودیت‌ها در حقوق و آزادی‌های عمومی برای احتراز از آسیب‌های جانی ناشی از این ویروس است. بر این اساس، طبق اصل ۷۹ قانون اساسی، برقراری محدودیت‌های ضروری، باید توسط دولت و با تصویب مجلس صورت پذیرد؛ چرا که «حاکمیت ملی و حق مردم در تعیین سرنوشت خویش اقتضا می‌کند که تأیید شرایط اضطراری و تصویب محدودیت‌های ضروری بر عهده مردم و نمایندگان آنها باشد» (هاشمی، ۱۳۸۳: ۵۳۵)؛ از این‌رو، نه دولت می‌تواند بدون تصویب مجلس شورای اسلامی اقدام به این امر کند و نه مجلس صلاحیت دارد که بدون لایحه دولت، محدودیت‌های ضروری را تصویب کند.

۴-۲- منطق عمومی قانون اساسی در تحدید حقوق و آزادی‌ها

منطق عمومی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در باب محدودیت‌های حاکم بر حقوق و آزادی‌ها، لزوم تعیین این محدودیت‌ها و ضوابط به موجب قانون است. این منطق در سراسر قانون اساسی، حاکم است. به عنوان مثال، نمونه‌هایی از این منطق در اصول زیر قابل مشاهده است؛

در بند ۷ اصل ۹ قانون اساسی، تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی به حدود قانون مقید شده است[1]. در اصل ۲۲ قانون اساسی، تعرّض به حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص

۱ . بند ۷ اصل ۹ قانون اساسی: «تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

فقط در موارد تجویز قانون، پذیرفته شده است[۱]. در اصل ۲۴ قانون اساسی، تعیین محدودیت‌های مطبوعات به قانون واگذار شده است[۲]. در اصل ۲۵ قانون اساسی، بازرسی و نرساندن نامه‌ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابرات تلگرافی و تلکس، سانسور، عدم مخابره و نرساندن آنها، استراق سمع و هر گونه تجسس در آنها ممنوع اعلام شده و استثناء آن به حکم قانون واگذار شده است[۳]. طبق اصل ۳۲ قانون اساسی، دستگیری افراد فقط به حکم و ترتیب قانونی مجاز است[۴]. در اصل ۳۳ قانون اساسی، سلب آزادی اقامت افراد به موارد مقرّر در قانون محدود شده است[۵]. بر این اساس، در شرایط خاص همه‌گیری کرونا که مدیریت آن نیازمند ایجاد برخی محدودیت‌هاست؛ قطعاً باید از ظرفیت اصل ۷۹ قانون اساسی استفاده کرد که در آن لزوم تصویب قانونگذار پیش‌بینی شده است.

۵-ارزیابی فروض سه‌گانه

پس از تبیین فروض قابل طرح در خصوص ماهیت حقوقی شرایط خاص پس از همه‌گیری کرونا، تبیین نظریه نگارنده، مستلزم ارزیابی فروض فوق‌الذکر است. در این راستا، ابتدا به رد فرض‌های بالا پرداخته و سپس مفاد نظریه منتخب ارائه می‌گردد.

۵-۱- رد فرض شرایط امنیتی و صلاحیت شورای عالی امنیت ملی

یکی از ادله فرض شرایط امنیتی، استناد به صدر اصل ۱۷۶ قانون اساسی است که طبق آن شورای عالی امنیت ملی «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی» تشکیل شده است. در این استدلال، همه‌گیری کرونا، با توجه به ابعاد و آثار گسترده اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی که دارد، لطمه بر اولین هدف قانونی تشکیل شورای عالی

---

۱ . اصل ۲۲ قانون اساسی: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که قانون تجویز کند».

۲ . اصل ۲۴ قانون اساسی: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند؛ مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند».

۳ . اصل ۲۵ قانون اساسی: «بازرسی و نرساندن نامه‌ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابرات تلگرافی و تلکس، سانسور، عدم مخابره و نرساندن آنها، استراق سمع و هر گونه تجسس ممنوع است مگر به حکم قانون».

۴ . اصل ۳۲ قانون اساسی: «هیچکس را نمی‌توان دستگیر کرد؛ مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین می‌کند».

۵ . اصل ۳۳ قانون اساسی: «هیچکس را نمی‌توان از محل اقامت خود تبعید کرد یا از اقامت در محل مورد علاقه‌اش ممنوع یا به اقامت در محلی مجبور ساخت؛ مگر در مواردی که قانون مقرر می‌دارد».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

امنیت ملی یعنی «تأمین منافع ملی» است؛ بنابراین، ادعا می‌شود که «تأمین منافع ملی»، صلاحیت شورای عالی امنیت ملی را در مدیریت وضعیت خاص ناشی از همه‌گیری کرونا ثابت می‌کند.

ایراد این استدلال چنین است که از هدف کلی «تأمین منافع ملی»، صلاحیت جزئیِ مدیریت شرایط همه‌گیری کرونا را استنتاج می‌کند؛ این در حالی است که هدف از تشکیل همه نهادهای عمومی تأمین منافع ملی است. قطعاً نهادهای اساسی دیگری مثل شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه قضائیه و ... نیز در راستای منافع عمومی تأسیس شده‌اند؛ اما این هدف نمی‌تواند مبیّن صلاحیت‌های این نهادها باشد. به این معنا که نمی‌توان با استناد به هدف «تأمین منافع ملی»، هر صلاحیتی که در راستای این هدف باشد را قانونی دانست؛ هدف نمی‌تواند وسیله را توجیه کند. بر همین اساس و برای جلوگیری از چنین برداشت‌هایی بوده است که اصل عدم صلاحیت و لزوم قانونی بودن صلاحیت در حقوق عمومی تشریع شده است؛ بنابراین، صلاحیت نهادهای عمومی بحثی مجزا از هدف تأسیس آنهاست و با استناد به اهداف تأسیسی، نمی‌توان صلاحیت‌ها را اثبات کرد؛ چرا که در تبیین اهداف شورای عالی امنیت ملی و به طور کلی تبیین مفهوم امنیت ملی، واژه منافع ملی «...در واقع به قصد توضیح امنیت ملی و کاستن از ابهام آن به کار می‌رود و اگرچه، تعابیر مذکور نیز به نوعی مبهم و کلی هستند؛ اما در هر حال با توجه به کثرت استعمال و ذکر مصادیق آن تا حدی مفید هستند» (ره‌پیک، ۱۳۷۷: ۱۳۲).

یکی دیگر از استنادات فرض شرایط امنیتی در اثبات صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در مدیریت شرایط همه‌گیری کرونا، بند ۱ ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی است که یکی از وظایف شورای عالی امنیت کشور را «تعیین سیاست‌های دفاعی- امنیتی کشور...» معرفی کرده است. بر این اساس ادعا می‌شود که شورای عالی امنیت ملی درخصوص همه‌گیری کرونا به عنوان موضوعی که به منافع ملی لطمه وارد می‌کند؛ بنابراین موضوعی که امنیتی و در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است، صلاحیت سیاست‌گذاری دارد. همان‌گونه که مشخص است؛ پیش‌فرض این استناد، چنین است که با توجه به هدف «تأمین منافع ملی»، مدیریت شرایط همه‌گیری کرونا در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است و در این راستا می‌تواند اقدام به سیاستگذاری کند. با توجه به این که صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در مدیریت شرایط همه‌گیری کرونا با تمسّک به هدف «تأمین منافع ملی» رد شد؛ این استدلال نیز مخدوش است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

یکی دیگر از استنادات فرض شرایط امنیتی در اثبات صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در مدیریت شرایط همه‌گیری کرونا، بند ۲ ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی است که طبق آن، یکی دیگر 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». مدعای فرض شرایط امنیتی و صلاحیت شورای عالی امنیت ملی این است که با توجه به این که همه‌گیری کرونا نیز، به منافع ملی لطمه وارد می‌کند و بنابراین موضوعی امنیتی و در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است، این شورا صلاحیت دارد تا نسبت به هماهنگ نمودن فعالیت‌های مختلف مرتبط با این موضوع امنیتی اقدام کند. همان‌گونه که مشخص است؛ پیش‌فرض این استناد نیز چنین است که با توجه به هدف «تأمین منافع ملی»، مدیریت شرایط همه‌گیری کرونا در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است و در این راستا، شورای مزبور می‌تواند اقدام به هماهنگ نمودن فعالیت‌های مختلف مرتبط با این موضوع امنیتی کند. با توجه به این که صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در مدیریت شرایط همه‌گیری کرونا با تمسّک به هدف «تأمین منافع ملی» رد شد، این استدلال نیز مخدوش است؛ به علاوه این‌که این صلاحیت صرفاً ماهیت و جهت‌گیری مصوبات شورای عالی امنیت ملی را تعیین کند؛ چه این که «مصوبات شورای مزبور در زمینه مسائل امنیتی، بهترین راه نیل به هماهنگی میان نیروهای لشگری و کشوری قلمداد می‌شود و پیوندی مطلوب و ارتباط منطقی میان تمامی نهادهای دست اندرکار امنیت ملی برقرار می‌کند» (اصلانی و فرد کاردل، ۱۳۹۱: ۲۹).

یکی دیگر از استنادات فرض شرایط امنیتی در اثبات صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در مدیریت شرایط همه‌گیری کرونا، بند ۳ ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی است که طبق آن، یکی دیگر از وظایف شورای عالی امنیت ملی عبارت است از: «بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی». این بند را می‌توان مهمترین مبنای تعیین صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی و تعریف امور امنیتی دانست؛ چرا که: «... معمولاً مباحث امنیتی اعم از امنیت عمومی و ملی با نقطه مقابل خود یعنی تهدید محک می‌خورد.» (ره‌پیک، ۱۳۷۷: ۱۳۶). طبق مدعای این فرض، شورای عالی امنیت ملی وظیفه دارد درخصوص همه‌گیری کرونا نیز، به عنوان موضوعی که به منافع ملی لطمه وارد می‌کند؛ بنابراین موضوعی امنیتی و در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است که اقدام به بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدید همه‌گیری کرونا کند. این استدلال نیز دارای یک پیش‌فرض است که عبارت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

است از این که: با توجه به هدف «تأمین منافع ملی»، مدیریت شرایط همه‌گیری کرونا در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است و در این راستا، شورای مزبور می‌تواند از امکانات مادی و معنوی کشور بهره‌گیری کند. با توجه به این که صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در مدیریت شرایط همه‌گیری کرونا با تمسّک به هدف «تأمین منافع ملی» رد شد، این استدلال مخدوش است.

اما استدلال فوق‌الذکر حاوی یک نکته مهم دیگر هم هست و آن این که همه‌گیری کرونا یک تهدید است و مقابله با تهدیدها طبق بند ۳ ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است. در مقام ارزیابی، این استدلال لازم است که ابتدا به تبیین مفهوم «تهدید» بپردازیم و سپس بررسی کنیم که آیا همه‌گیری کرونا مصداق یک تهدید است؟ پر واضح است که اگر پاسخ به این سوال مثبت باشد؛ مدیریت شرایط ناشی از همه‌گیری کرونا به عنوان یک تهدید، در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی خواهد بود.

در راستای تبیین مفهوم تهدید و با تکیه بر اصل تفسیر مضیق صلاحیت‌های مقامات و نهادهای عمومی، اولین نکته این است که هر خطری را نمی‌توان تهدید نامید. «تهدید» بر وزن تفعیل، دارای فاعلی ارادی است و مفعولی مقصود دارد[1]. به این معنا که هم با عامل تهدیدکننده مواجهیم و هم با تهدیدشونده‌ای به عنوان هدف. اما «خطر» عام‌تر از این مفهوم است و ممکن است فاعل ارادی و انسانی نداشته باشد. در خصوص کرونا، وجود یک فاعل ارادی انسانی که این ویروس را در آزمایشگاهی تولید کرده باشد، تاکنون در حد یک فرضیه بوده و ادعایی اثبات نشده باقی مانده است؛ همچنین همه‌گیری جهانی کرونا نشان می‌دهد که مفعولی مقصود، به عنوان هدف اشاعه ویروس کرونا به عنوان تهدیدشونده، وجود نداشته است. بر این‌اساس، تهدید تلقی‌کردن کرونا، به دلیل عدم اثبات تهدیدکننده‌ای ارادی و تهدیدشونده‌ای مقصود، قابل اثبات نیست؛ بنابراین، کرونا یک خطر است و نه یک تهدید؛ پس نمی‌تواند در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی که صلاحیت مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی را دارد قرار بگیرد. اگر بخواهیم مفهوم خطر را برابر با مفهوم تهدید درنظر بگیریم؛ آن‌گاه بسیاری از مسائل در صلاحیت شورای

---

۱ . مثال‌هایی دیگر از باب تفعیل که وجود فاعلی ارادی و مفعولی مقصود را نشان می‌دهد؛
تقدیر؛ تقدیرکننده (فاعل) و تقدیرشونده (مفعول).
تأمین؛ تأمین کننده (فاعل) و تأمین شده (مفعول).
تشریع؛ تشریع کننده (فاعل) و تشریع شده (مفعول).
تقبیح؛ تقبیح کننده (فاعل) و تقبیح شده (مفعول).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]
[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

عالی امنیت ملی قرار خواهد گرفت و صلاحیت سایر نهادهای اساسی لوث خواهد شد که این از حکمت قانونگذار اساسی به دور است. به‌طور مثال، اگر معضل بیکاری را مدنظر قرار دهیم؛ قطعاً بیکاری یک خطر است و تهدید نیست؛ چون نه یک فاعل ارادی دارد و نه مفعولی مقصود؛ بنابراین، مقابله با بیکاری را نمی‌توان به عنوان یک تهدید در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی قرار داد؛ همچنین معضل تورم یک خطر است و نه یک تهدید؛ چرا که نه یک فاعل ارادی دارد و نه مفعولی مقصود؛ پس مقابله با تورم در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی نیست. سیل و زلزله یک خطر است و نه یک تهدید؛ چون فاعل ارادی و مفعول مقصود ندارد و مقابله با آن در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی نیست؛ بنابراین، این واقعیت که حوادث طبیعی و زیست‌محیطی نیز ممکن است به خدشه و آسیب بر منافع ملی منجر شوند؛ به معنای اثبات صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در مدیریت آنها نیست. به عبارت دیگر، باید بین مفهوم کلی و عام امنیت و مفهوم امنیت در تعیین صلاحیت شورای عالی امنیت ملی تفکیک قائل شویم و هر موضوعی که ذیل مفهوم کلی منافع ملی و امنیت ملی جای می‌گیرد را در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی ندانیم؛ چون امروزه مقوله امنیت بسیار فراتر از امور نظامی تعریف می‌شود. «در برداشت نوین، امنیت زمانی تحصیل می‌شود که فعالیت‌ها و اقدامات بشر به حفظ یکپارچگی، پایداری، ثبات و زیبایی اجتماع زیستی خدشه‌ای وارد ننماید؛ در غیر این‌صورت، فعالیت انسان‌ها اقدامی امنیت‌زدا برای کره زمین و موجودات آن از جمله خود انسان‌ها به شمار می‌رود.» (کریمی مله، ۱۳۹۱: ۶۴)؛ اما این تعریف کلی، به معنای توسعه صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی به همه این موضوعات نیست. تعیین صلاحیت‌های نهادهای عمومی، متکی و مبتنی بر ضابطه قانون و اصل اساسی عدم صلاحیت و تفسیر مضیّق صلاحیت‌های قانونی است. غیر از این حالت، با توسعه تفسیری و غایت‌گرایانه صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی با هدف تأمین امنیت در جمیع جهات آن، اصل حاکمیت قانون لطمه خواهد خورد و این خود می‌تواند ناقض هدف تأمین امنیت باشد؛ چون ضربه به حاکمیت قانون، آسیبی جدی بر امنیت سیاسی، اقتصادی، اداری و اجتماعی است.

نکته قابل ذکر دیگر این است که با توجه به عامدانه و ارادی بودن فعل تهدید، تهدیدات و اقدامات علیه امنیت ملی با هدف خدشه بر بقای یک دولت–کشور صورت می‌گیرند؛ یعنی صرفاً تهدیداتی که بقای یک کشور را هدف قرار دهند، امری امنیتی محسوب می‌شوند. در هر حال، آنچه مشخص است، این که نبود تعریفی حقوقی از امنیت ملی، سبب بروز این چالش در تشخیص صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی می‌شود. شاید این خلأ از این واقعیت نشأت بگیرد که:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

«مفهوم امنیت از ماهیتی نارسا، جدال‌برانگیز و از ویژگی متباین و متناقض برخوردار است.» (اصلانی و فرد کاردل، ۱۳۹۱: ۲۳).

در هر صورت، بر فرض پذیرش امنیتی بودن موضوع مدیریت؛ شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا و صلاحیت شورای عالی امنیت ملی هم باید به عدم‌صلاحیت محدودسازی حقوق و آزادی‌های عمومی مردم به عنوان بخشی از فرآیند مدیریت این شرایط توسط این شورا تأکید شود؛ چرا که نخست: «... با عنایت به نوع نگرش منطقی نسبت به جایگاه و حدود اختیارات شورای عالی امنیت ملی به عنوان نهادی مشورتی که صرفاً عهده‌دار تعیین سیاست‌های کلی راهبردی جهت تأمین امنیت در کشور است...»؛ این صلاحیت خاص تقنینی را از شورای مزبور دور می‌سازد؛ چه این که «شواری عالی امنیت ملی صلاحیت تقنین ابتدایی ندارد...»(اصلانی و فرد کاردل، ۳۳:۱۳۹۱). دوم، تنها طریق محدودسازی حقوق و آزادی‌های مردم طبق قانون اساسی؛ برقراری محدودیت‌های ضروری ذیل اصل ۷۹ قانون اساسی با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. نهایت این‌که «... شورای عالی امنیت ملی می‌تواند طرح هماهنگی امور مورد نظر را تهیه نماید. در این طرح، چنانچه محدودیت‌های ضروری خاصی لازم باشد؛ دولت بر اساس اصل هفتاد و نهم از مجلس کسب مجوز کند و سپس شورا آن را برای تأیید، تقدیم مقام رهبری نماید.» (هاشمی، ۱۳۸۳: ۵۳۶).

این چالش‌ها ناشی از ابهام در ماهیت مصوبات شورای عالی امنیت ملی است؛ چرا که «...پس از تشکیل شورای یاد شده و از زمان برگزاری همه‌پرسی قانون اساسی؛ هیچ قانون یا مقرره‌ای درخصوص تبیین ماهیت حقوقی مصوبات این شورا صادر و در حوزه دکترین حقوقی نیز این موضوع به دلایلی مانند محرمانه بودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی و منتشر نشدن رسمی آنها به شکل مستدل و مستند به دلایل حقوقی تبیین و بررسی نشده است.» (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۷۴). با این حال، فارغ از جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی در سلسله مراتب هنجاری، صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری طبق اصل ۷۱ قانون اساسی[1] و اصل عدم صلاحیت تقنینی نهادهایی غیر از مجلس، ماهیت غیرتقنینی مصوبات شورای عالی امنیت ملی را تأیید می‌کند. مطالعات تطبیقی نیز مویّد این نظر است؛ به طور مثال، «...شورای امنیت ملی امریکا بیش از آن که ماهیت شورایی و تصمیم‌گیری داشته باشد؛ دارای جنبه ستادی

---

۱ . اصل ۷۱ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

و هماهنگی است و به طور معمول به مصوبه‌گذاری اقدام نمی‌کند.» (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶ : ۸۷۵). در روسیه نیز مصوبات شورای امنیت ملی، پس از تأیید از سوی رئیس‌جمهور به مجلس دوما ارسال می‌شود و این مجلس باید در چارچوب آنها قانونگذاری کند (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۷۶). بنابراین، مصوبات این شورا جنبه سیاستگذاری دارد و ماهیت تقنینی ندارد. در ترکیه نیز مصوبات شورای عالی امنیت ملی: «... باید به هیأت وزیران ارائه شود و بر اساس مصوبات هیأت وزیران برای نهادهای نظامی و اجرایی لازم‌الاجرا می‌شود و ماهیت آن در سطح تصویب‌نامه هیأت وزیران است» (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۷۷).

سرانجام این که مصوبات شورای عالی امنیت ملی ایران، چه دارای جایگاه فراقانونی باشد؛ چه هم‌عرض قانون و چه مادون قانون باشد؛ نمی‌تواند کارکرد ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های عمومی را داشته باشد؛ چرا که این کارکرد، طبق اصل ۷۹ قانون اساسی، اختصاصاً به مجلس شورای اسلامی واگذار شده است.

۲-۵- نقص فرض شرایط بحران و صلاحیت ستاد و سازمان مدیریت بحران کشور

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد؛ فرض شرایط بحران، همه‌گیری کرونا را با تکیه بر تعریف قانونی مندرج در بند ب ماده ۳ قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، بحران دانسته و مدیریت شرایط خاص ناشی از آن را در صلاحیت ستاد و سازمان مدیریت بحران کشور می‌داند.

این فرض، این نقص جدی را دارد که صرفاً در مواردی که مدیریت بحران نیازی به ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های مردم نداشته باشد، مفید است؛ یعنی در مواردی که برای مدیریت بحران، محدودسازی و حتی ممنوع‌سازی برخی حقوق و آزادی‌های عمومی ضرورت داشته باشد، نمی‌تواند راهگشا باشد؛ چرا که نهادهای اداری مثل سازمان مدیریت بحران کشور و ستادهای آن و یا شورای عالی مدیریت بحران کشور، نمی‌توانند حقوق و آزادی‌های عمومی مردم را محدود یا ممنوع کنند؛ چون این صلاحیت، در حوزه امور تقنینی قرار دارد و شورا، ستاد و سازمان مدیریت بحران، نهادی اداری هستند و نباید به حوزه تقنین وارد شوند. نگاهی به قانون مدیریت بحران نیز این امر را ثابت می‌کند.

۱. طبق ماده ۶ قانون مدیریت بحران کشور، شورای عالی مدیریت بحران کشور «به منظور سیاستگذاری اجرایی در زمینه مدیریت بحران کشور، در محدوده سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری... تشکیل می‌شود». پر واضح است که سیاستگذاری، امری سوای تقنین و منصرف از ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های عمومی است؛ چه این که ماده ۷ این قانون نیز وظایف

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

این شورا را مشخص کرده که هیچ‌یک تقنینی نبوده و متضمن ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های عمومی نیستند[۱].

۲. طبق ماده ۹ قانون مدیریت بحران کشور، وظایف سازمان مدیریت بحران کشور مشخص شده است که این وظایف نیز متضمن صلاحیت این سازمان در ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های عمومی نیستند[۲].

---

۱ . ماده ۷ قانون مدیریت بحران کشور: «وظایف شورای‌عالی عبارت است از؛ الف- تصویب و به‌روزرسانی سند راهبرد ملی مدیریت بحران ظرف مدت سه ماه پس از تدوین آن. ب- تصویب و به‌روزرسانی برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی ظرف مدت سه ماه پس از تدوین آنها».

۲ . ماده ۹ قانون مدیریت بحران کشور: «وظایف سازمان عبارت است از:

الف- تهیه و تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی جهت تصویب شورای عالی.

ب- ارتقای همکاری و هماهنگی بین سازمانی به منظور ایجاد هم‌افزایی و تحقق اهداف کلان از طریق تشکیل بانک اطلاعاتی تخصصی مدیریت بحران و دسترسی متناسب به نظام جامع مدیریت اطلاعات، مستندسازی و علت‌یابی، تهیه ضوابط فنی، استانداردها و دستورالعمل‌های مورد نیاز این قانون جهت تصویب در ستاد ملی.

پ- ارتقای توان شناسایی مخاطرات و درک خطر حوادث و سوانح در سطح کشور از جمله: تهیه اطلس ملی مخاطرات طبیعی و تدوین برنامه‌های کاهش خطر حوادث و سوانح استانی جهت تصویب ستاد ملی.

ت- کمک به ایجاد و ارتقای ظرفیت‌ها و مراکز پایش مخاطرات و هشدار سریع در دستگاههای مرتبط موضوع ماده ۲ این قانون.

ث- ایجاد آمادگی مطلوب سازمانی و عملیاتی برای پاسخ به بحران از جمله برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی جهت استقرار نظام‌های قابل اطمینان آمادگی و ایمنی در مؤسسات دولتی، عمومی غیردولتی، خصوصی و تأسیسات وابسته به آنها، ایجاد شبکه ارتباطی اختصاصی برای شرایط اضطراری، تهیه برنامه‌های آمادگی و پاسخ استان‌ها و تدوین ضوابط فنی و دستورالعمل‌های لازم جهت استاندارد کردن خدمات سازمان‌های امدادی در سطح کشور.

ج- جذب، هدایت، توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی با رعایت اصل هشتادم قانون اساسی.

چ- ارتقای توانایی کشور برای بازتوانی و بازسازی پس از وقوع حوادث و بحران‌ها از جمله: پیگیری ایجاد زیرساخت‌های لازم و تدوین ضوابط، فرآیندها و استانداردهای مورد نیاز بازتوانی و بازسازی با همکاری سازمان ملی استاندارد و سایر دستگاه‌های موضوع ماده ۲ این قانون.

ح- برنامه‌ریزی، هدایت و حمایت برای ایجاد و ارتقای روش‌های جبران خسارت نظیر: استفاده از بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی در چارچوب قوانین.

خ- کمک به رشد و توسعه دانش و فناوری در راستای ارتقای مدیریت بحران در کشور از جمله: ترویج به‌کارگیری فناوری‌های نوین پیشگیرانه در ساخت‌وسازها، آینده‌پژوهی و ایجاد نظام دیده‌بانی علمی از طریق همکاری‌های دوجانبه یا چندجانبه با دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی.

د- ایجاد چارچوب‌های لازم برای همکاری مؤثر در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی از جمله: تهیه دستورالعمل‌های جذب و توزیع کمکهای خارجی با رعایت اصل هشتادم قانون اساسی.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

۳. طبق ماده ۱۲ قانون مدیریت بحران کشور، وظایف ستادهای مدیریت بحران کشور تعیین شده است که این وظایف نیز متضمن صلاحیت این ستادها در ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های عمومی نیستند[۱]؛ بنابراین باید اذعان کرد که: «شورای عالی و سازمان مدیریت بحران، نهادهای سیاستگذار و برنامه‌ریز محسوب می‌شوند و عمده وظایف هماهنگی بر عهده این نهادها است...» (عباسی و صادقی، ۱۳۹۷: ۱۱۹).

ذ- توسعه مشارکت‌های مردمی برای تقویت مدیریت بحران جامعه‌محور و ترویج فرهنگ ایمنی در جامعه از طریق برنامه‌ریزی و هماهنگی برای آموزش، سازماندهی و استفاده از ظرفیت تشکل‌های مردمی، نهادهای غیردولتی، فدراسیون‌های ورزشی، نیروهای داوطلب مردمی و بخش خصوصی در مدیریت بحران، تدوین سازوکارهای حمایتی و تشویقی جهت آموزش و ارتقای آمادگی مردم در برابر بحران.

ر- پیش‌بینی سالانه نیازهای مالی، تجهیزات و اقلام امدادی مربوط به مدیریت بحران کشور و اعلام به سازمان برنامه و بودجه کشور و سایر دستگاه‌های مسئول موضوع ماده ۲ این قانون جهت تأمین آنها.

ز- نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مشمول این قانون در مدیریت بحران از جمله: نظارت بر نحوه ارائه خدمات به آسیب‌دیدگان و سایر وظایف مربوط به اجرای این قانون.

ژ- تهیه پیش‌نویس لوایح، آیین‌نامه‌های اجرایی و تصویب‌نامه‌های مورد نیاز برای طی مراحل قانونی ظرف مدت شش ماه».

۱ . ماده ۱۲ قانون مدیریت بحران کشور: «وظایف ستاد عبارت است از:

الف – در سطح ملی؛

بررسی و تأیید سند راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی جهت تصویب شورای‌عالی.

بررسی و تصویب ضوابط فنی، فرآیندها، دستورالعمل‌ها و استانداردهای مورد نیاز در مدیریت بحران.

تسهیل هماهنگی بین دستگاه‌های مسئول و تسریع خدمات‌رسانی در شرایط اضطراری.

سایر مواردی که به تشخیص رئیس ستاد نیاز به هماهنگی و مشارکت دستگاه‌ها و نهادهای عضو ستاد دارد.

برنامه‌ریزی جهت جبران خسارت واردشده به بخش‌های مختلف.

ب – در سطح استان و شهرستان؛

بررسی و تصویب برنامه استانی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه استانی آمادگی و پاسخ و سایر برنامه‌های استانی مورد نیاز.

تسهیل هماهنگی بین دستگاه‌های مسئول و تسریع خدمات‌رسانی در شرایط اضطراری.

اجرای برنامه‌ها و تصمیمات ابلاغی ستاد ملی.

سایر مواردی که به تشخیص رئیس ستاد نیاز به هماهنگی و مشارکت دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون دارد.

تهیه و تدوین آمار و اطلاعات و میزان خسارت وارده به بخش‌های مختلف بر اثر سوانح غیرمترقبه».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

۳-۵- نقص فرض شرایط اضطراری و صلاحیت دولت و مجلس

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، فرض شرایط اضطراری؛ شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا در کشور را مصداق وضعیت اضطراری موضوع اصل ۷۹ قانون اساسی می‌داند و بر این اساس، بر لزوم ایفای نقش پیشنهادی از سوی دولت و نقش تصویبی از سوی مجلس شورای اسلامی تأکید دارد.

این فرض یک نقص مهم دارد که ناشی از یک پیش‌فرض غیردقیق است؛ این که مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، همواره و در همه موضوعات، مستلزم ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های عمومی مردم است و این مهم تنها در سایه اجرای اصل ۷۹ قانون اساسی میسّر است. غیردقیق بودن این پیش‌فرض به این مطلب برمی‌گردد که تمام امور مرتبط با مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، مستلزم ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های عمومی مردم نیست. در واقع، بسیاری از امور مرتبط با این مدیریت، هیچ ارتباطی با حقوق و آزادی‌های مردم پیدا نمی‌کند؛ بلکه صرفاً مرتبط با دستگاه‌های اجرایی و هماهنگی‌های میان آنهاست. به طور مثال، امور مرتبط با نحوه تنظیم بازار و توزیع اقلام مورد نیاز مردم، ایجاد تسهیلات مالیاتی برای مودیان مالیاتی، نحوه ضدعفونی‌سازی معابر عمومی و... صرفاً اموری مدیریتی هستند و الزاماً به ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های عمومی منجر نمی‌شوند. ایراد فرض شرایط اضطراری در این است که کل فرآیند مدیریت کرونا را ذیل اصل ۷۹ قانون اساسی قرار می‌دهد و صلاحیت مدیریت و اداره امور اجرایی مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا را به تصویب مجلس قانونگذار موکول می‌کند.

٦-نظریه منتخب؛ مدیریت بحران و شرایط اضطراری

با بیان کاستی‌ها و اشکالات فروض سه‌گانه فوق‌الذکر، تا حدود زیادی ابعاد نظریه منتخب مشخص شده است. نظریه منتخب در واقع برآیند رد فرض شرایط امنیتی و تلفیق فروض شرایط بحران و شرایط اضطراری است. به منظور تبیین این تلفیق لازم است که به دو بُعدی بودن مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا توجه کرد؛

بُعد اولِ مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، بُعد اجرایی و اداریِ محض است که مستلزم فعال شدن ظرفیت‌های اجراییِ قانون مدیریت بحران کشور است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

اما بُعد دوم مدیریت شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، بُعد ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های عمومی مردم است که مستلزم فعال شدن ظرفیت اصل ۷۹ قانون اساسی و برقراری محدودیت‌های ضروری به موجب لایحه پیشنهادیِ دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است.

بر این اساس، شرایط خاص ناشی از همه‌گیری کرونا، باید در دو سطح مدیریت شود؛ در سطح اول: با فعال شدن ستاد مدیریت بحران کشور، سازمان مدیریت بحران کشور مسئولیت‌های قانونی مدیریت این بحران را که کاملاً اجرایی و اداری است، برعهده دارد. در این سطح، بدون هیچ‌گونه ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های معمول مردم، مدیریت بحران پیگیری می‌شود؛ اما در صورتی که برای مدیریت این بحران، ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های 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 همه‌گیری کرونا، هم نیازمند استفاده از ظرفیت قانون مدیریت بحران کشور است و هم در صورت وجود اقتضائات ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های مردم، نیازمند اعلام شرایط اضطراری وفق اصل ۷۹ قانون اساسی در قالب قانونی راجع به برقراری محدودیت‌های ضروری، به موجب لایحه دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. لازم به ذکر است که در این خصوص، ماده ۲۱۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (الحاقی ۱۳۸۷) مقرر داشته است که: «براساس اصل هفتاد و نهم قانون اساسی، در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن که دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی محدودیت‌های ضروری برقرار نماید؛ قبل از اعمال محدودیت، متن کامل و دقیق محدودیت‌های ضروری با دلایل توجیهی لازم، همراه با لایحه قانونی جهت بررسی تقدیم مجلس می‌شود»؛ ضمن این که تبصره 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 رئیس‌جمهور مطالبه کند. در این خصوص، حق سؤال یا استیضاح رئیس‌جمهور و وزیران برای نمایندگان محفوظ خواهد بود».

نتیجه‌گیری

برقراری محدودیت در حقوق و آزادی‌های معمول مردم در شرایط همه‌گیری 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؛

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

به‌ویژه 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؛ بدین‌ترتیب، میل سرکش و تمامیت‌خواه 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 همه‌گیری 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، ضعف‌ها و کاستی‌های هر یک تبیین شد و در نهایت با رد فرض شرایط امنیتی، 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، نظاره‌گریِ انفعالیِ 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 جدّی مواجه است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]

فهرست منابع

۱. اصلانی، فیروز و فرد کاردل، محمود (۱۳۹۱)، «امنیت، جمهوری اسلامی و نهادهای سیاستگذار»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۲، شماره ۳، پاییز ، صص ۴۰-۲۱.

۲. ره‌پیک، حسن (۱۳۷۷)، «امنیت ملی و تحدید حقوقی آن»، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره ۱، شماره۲، تابستان، صص ۱۴۲-۱۲۹ .

۳. عباسی، بیژن و سهرابلو، علی (۱۳۹۵)، ضرورت در قانون اساسی؛ مفهوم- مرجع تشخیص و نظارت، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۵، پاییز ، صص ۹۸-۷۹.

۴. عباسی، بیژن و صادقی، محمد حسین (۱۳۹۷)،«نسبت‌سنجی صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور با مولفه‌های حکمرانی خوب»، فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۵، تابستان، صص ۱۲۴-۱۰۳ .

۵. کریمی‌مله، علی(۱۳۹۱)، «تأملی نظری در نسبت حکمرانی خوب و امنیت ملی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۵۸، زمستان ، صص ۸۰-۴۳ .

۶. مقدسی، مهدی و اکبری، احسان (۱۳۹۶)، «جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، شماره ۴، زمستان ، صص ۸۹۳-۸۷۳

۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۳)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ هشتم، تهران: نشر میزان.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.225]