

Analytical study of emergency management patterns that disrupt public health; Case study of Coronavirus (COVID-19)

Seyyed MohammadMehdi Ghamami

Abstract

Whenever the public order of a state is endangered due to disturbances in security, health and public services, governments use tools to prevent, manage, reduce and compensate for the damage caused by these emergency (urgent situation) regimes in Different levels are applied. One of the most common examples of the application of this legal regime dates back to the end of 2019 due to the outbreak of the disease called coronavirus which was first applied by China and then by other countries of the world due to the spread of this virus. According to the various models that exist from the application of these conditions, there are numerous legal considerations, such as the rule of law, the principle of proportionality, effectiveness, etc., from the moment of creating and applying restrictions to the time of crisis management and resolution. Given the pandemic nature of Coronavirus disease and social behaviors, this article addresses the question of “which models for imposing restrictions and punishments on countries in response to crises caused by risk factors that are detrimental to public health, especially Coronavirus disease?” The results of this article show that countries have used three models of mild, moderate and strong (authoritarian) constraints based on two specific legislative methods or compliance with general requirements regarding the state of emergency to deal with coronary heart disease. The research method in this article is descriptive-analytical.

Keywords: Coronavirus (COVID-19), Rule of Law, Public Health, State of Emergency, Fundamental Rights and Freedoms.



مطالعه تحلیلی الگوهای مدیریت وضعیت‌های اضطراری مزل بهداشت و سلامت عمومی؛ بررسی موردی بیماری کرونا (کوید-۱۹)^۱

سیدمحمد مهدی غمامی^۲

چکیده

هر زمان که نظم عمومی یک دولت به جهت اختلال در امنیت، بهداشت و ارایه خدمات عمومی با مخاطره کلی مواجه شود، دولت‌ها از ابزارهایی برای پیشگیری، مدیریت، کاهش و جبران خسارات وارده استفاده می‌کنند که این ابزارها تحت رژیم وضعیت اضطراری (استثنائی) در سطوح مختلف اعمال می‌شود. از نمونه‌های فراگیر اعمال این رژیم حقوقی به اواخر سال ۲۰۱۹ و به جهت شیوع بیماری کوید ۱۹-موسوم به کرونا و ویروس برمی‌گردد که ابتدا چین و در ادامه سایر کشورهای جهان، آن را به دلیل همه‌گیری این ویروس اعمال کردند. مطابق الگوهای متنوعی که از اعمال این شرایط وجود دارد ملاحظیات متعدد حقوقی از جمله حاکمیت قانون، اصل تناسب، اثربخشی و ... از لحظه ایجاد و اعمال محدودیت‌ها تا زمان مدیریت و رفع بحران وجود دارد. در این مقاله با توجه به ماهیت همه‌گیر (پاندومیک) بیماری کرونا و رفتارهای اجتماعی به این سوال پرداخته شده است که «کشورها برای مقابله با بحران‌های ناشی از عوامل مخاطره‌آمیز مزل سلامت عمومی بویژه در خصوص بیماری کرونا در راستای برقراری وضعیت‌های اضطراری، از کدام الگوهای حقوقی برای استقرار محدودیت‌ها و مجازات‌ها استفاده کرده‌اند؟». نتایج این مقاله نشان می‌دهد که کشورها از سه الگوی محدودیت خفیف، متوسط و قوی (اقتدارگرا) بر اساس دو روش قانونگذاری خاص و یا تبعیت از الزامات عمومی راجع به وضعیت اضطراری برای مقابله با بیماری کرونا استفاده کرده‌اند. روش تحقیق در این مقاله توصیفی-تحلیلی است.

واژگان کلیدی: کروناویروس (کوید-۱۹)، حاکمیت قانون، بهداشت

عمومی، وضعیت اضطراری، حقوق و آزادی‌های اساسی.

۱- تاریخ دریافت مقاله ۱۳۹۹/۰۷/۱۱، تاریخ پذیرش مقاله ۱۳۹۹/۰۸/۰۵

۲- استادیار گروه معارف اسلامی و حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

درآمد

بیماری همه‌گیر کرونا و ویروس^۱ موسوم به کووید ۲۰۱۹^۲، به عنوان یک عامل به شدت تهدید کننده حیات انسانی در سراسر دنیا^۳، تجربه‌ای بسیار دردناک برای جامعه و اقتصاد جهانی در اوایل سال ۲۰۲۰ و در ادامه در سال ۲۰۲۱ محسوب می‌گردد که هزاران نفر را به کام مرگ کشید، میلیاردها دلار به اقتصاد جهان صدمه زد و البته نظام‌های حقوقی همه کشورهای دنیا را کمابیش به چالش کشید. این بیماری که سندروم حاد تنفسی است در ۱۸۸ کشور تا اواسط زمستان ۱۳۹۹ (فوریه ۲۰۲۱) بیش از ۲,۲۹ میلیون کشته و ۱۰۵ میلیون مبتلا در جهان را درگیر خود کرده است و تاکنون همه امیدها به کنترل و نه درمان قریب‌الوقوع آن محدود شده است. شیوع این بیماری برای اولین بار در ۳۱ دسامبر سال ۲۰۱۹ در ووهان چین^۴ شناسایی شد.^۵ باشیوع این بیماری، سازمان بهداشت جهانی، از ۳۰ ژانویه وضعیت اضطراری عمومی بهداشت جهانی و پس از آن همه‌گیری آنرا در ۱۱ مارس اعلام کرد. (www.who.int/dg/speeches/detail/who-di-rector-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020)

* مشخصات مهم بیماری در تحلیل حقوقی

این بیماری دو ویژگی بسیار مهم دارد که شناخت آن با توجه به تفاوت عوارض این بیماری با سایر بیماری‌های واگیردار انسانی، در تحلیل موضوع این مقاله و نحوه اعمال تدابیر حقوقی و استقرار الگوهای وضعیت اضطراری ضروری است بویژه آنکه هر مداخله حقوقی باید متناسب با ماهیت هر پدیده و چالش‌هایی باشد که برای جامعه بوجود می‌آورد:

1- Coronavirus

2- COVID-19

3- Pandemic

4- Wuhan (People's Republic of China) on 31 December 2019.

۵- البته بعدها گزارش‌هایی نیز منتشر شد که در بیمارستان‌های «آویسن» و «ژانوردیه» در پاریس فرانسه، نیز قبل از این تاریخ بیمارانی در بیمارستان‌ها با موعد اوایل دسامبر ۲۰۱۹ بستری شده‌اند. (<https://www.msn.com/en-ph/news/world/frances-first-coronavirus-case-was-in-december/ar->

الف) همه‌گیری (جهان‌گیری)

بیماری کوید-۱۹ یک بیماری همه‌گیر^۱ است که بهداشت و سلامت عمومی تمامی کشورها را بشدت مختل نموده، در این بین، ایران نیز صدمات قابل توجهی از جمله بطور متوسط مرگ هر مبتلا در هر نه دقیقه در تابستان و آمارهای بیش از ۲۵۰ متوفی در روز را تجربه کرده است. هرچند ایالات متحده آمریکا، برزیل، هند، روسیه، پرو، شیلی، اسپانیا، فرانسه، انگلستان، انگلیس و مکزیک نیز به ترتیب از این بیماری صدمه بیشتری را نسبت به سایر کشورها دیده‌اند (www.worldometers.info/coronavirus, see 9) (oct 2020) به همین دلیل اکثر کشورها با استفاده از الزامات قانونی، استفاده از ماسک را اجباری کرده‌اند و با بهره‌گیری از تجربه چین در محدودیت ارتباط افراد و توصیه^۲ سازمان بهداشت جهانی، روش «فاصله‌گذاری اجتماعی» را به عنوان «فاصله ایمن» به اجرا گذاشته‌اند. (who, advice-for-public, see-) (6mars2020) ضمناً ممکن است افراد با لمس یک سطح آلوده و سپس لمس صورت خود آلوده شوند. بنابراین دست‌ها و سطوح مطابق دستورالعمل‌های بهداشتی جهانی و ملی باید مرتباً ضدعفونی شوند. ("How COVID-19 Spreads". Centers for Disease Control and Prevention (CDC). 2 (April 2020)

ب) به شدت مسری و دارای علائم ماندگار و احتمال مرگ

با اینکه در ابتدا، صدمات کرونا در نسبت با بیماری‌هایی مانند آنفولانزا، ضعیف‌تر اعلام می‌شد ولی آسیب‌های این بیماری به سیستم بدنی و احتمالاً ژنوم افراد بستگی دارد. علائم شایع شامل تب، سرفه، خستگی، تنگی نفس و از بین رفتن حس بویایی، کمردرد و التهاب پوستی است. خطرات جدی این بیماری ایجاب می‌کند الزامات ویژه‌ای برای صیانت از «حق حیات»، بر عهده دولت‌ها و البته همه افراد انسانی تحمیل گردد. (Interim Clinical Guidance 19, CDC, 4 April) (2020)

1- Pandemic.

2- adviceforpublic.

* اهمیت مسئله و سوال مقاله

اهمیت موضوع این مقاله به مخاطرات شدید این بیماری نسبت به سلامت عمومی با بیش از ۲,۲۹ میلیون متوفی تاکنون (اوایل ۲۰۲۱) و تدابیر حقوقی سخت‌گیرانه غالب کشورها برای مهار این ویروس پاندومیک بر می‌گردد. بویژه اینکه در مطالعه تطبیقی هنجاری، می‌توان دستاوردهای سایر کشورها را برای اتخاذ روش‌های حقوقی کارآمد مورد مطالعه و استفاده قرار داد. بنابراین نگارنده به این سوال پرداخته است که «کشورها برای مقابله با بحران‌های ناشی از عوامل مخاطره‌آمیز محل سلامت عمومی بویژه در خصوص بیماری کرونا در راستای برقراری وضعیت‌های اضطراری، از کدام الگوها برای استقرار محدودیت‌ها و مجازات‌ها استفاده کرده‌اند؟». برای پاسخ به این سوال با در فرض در نظر گرفتن اینکه «مواجهه با بیماری در سطح ملی نیازمند الگویی متشکل از اقدامات منسجم، هدفمند و مشروع است». نگارنده با این فرض حقوقی که باید این وضعیت، منطبق بر مقتضای قانون اساسی و «اصل حاکمیت قانون اساسی»^۱ باشد (Cambot, 1998: 398) به بررسی موضوع پرداخته است. هرچند برخی کشورها، مدیریت این وضعیت را از طریق سازوکارهای مستقر در قوانین عادی و یا مقررات دولتی و احکام حکومتی صورت داده‌اند. در نهایت برخی کشورها نیز با وجود داشتن قوانین وضعیت اضطراری برای کنترل بیماری کرونا از قوانین این وضعیت استفاده نکرده‌اند. برای مثال در آلمان با وجود آنکه هم «وضعیت تنش» (ماده ۸۰) و هم «وضعیت دفاع» (ماده ۱۱۵) وجود دارد ولی این کشور برای کنترل پاندومی کروناویروس، از «قانون حفاظت از بیماری‌های مسری» (۲۰۰۱)^۲ استفاده کرده است.

* پیشینه مقاله

در خصوص نقد پیشینه موضوع مقاله لازم بذکر است هرچند که آثار متعدد حقوقی در خصوص ابعاد حقوقی بیماری کرونا توسط حقوقدانان از جمله در سه مقاله حقوقی مندرج در کتاب آزمون کرونا (۱۳۹۹) ناظر به نظام حقوقی ایران در مواجهه با بیماری کرونا، مجموعه مقالات مندرج در شماره ۶۴ فصلنامه حقوق اسلامی ناظر

1- Le principe de la souveraineté constitutionnelle.

2- Infection Protection Act.

به مسائل حقوقی- اخلاقی و فلسفی این بیماری، و مجموعه مقالات مندرج در شماره ۹۰ مجله تحقیقات حقوقی راجع به ابعاد بین المللی و حقوقی خصوصی - تجاری پرداخته شده است ولی هیچکدام نه ناظر به وضعیت اضطراری بوده و نه عموماً جنبه تطبیقی فراگیر و تحلیلی الگوهای مربوطه را دارند. در مقاله پیش رو نگارنده اهتمام دارد تا یک مطالعه تطبیقی عام و هنجاری را در قالب محدودیت‌های حجمی یک مقاله علمی با رویکرد استفاده از تجربیات سایر کشورها در چارچوب تحلیل الگوهای حقوقی مربوط و الزامات حاکم انجام دهد.

۱. چیستی و الزامات مربوط به وضعیت اضطراری

در این مبحث با در نظر داشتن اینکه وضعیت اضطراری یک وضعیت حقوقی و منتظم باید باشد به بیان ماهیت این وضعیت و الزامات حاکم بر آن خواهیم پرداخت.

۱-۱. چیستی وضعیت اضطراری

وضعیت اضطراری که از آن به وضعیت اورژانسی (l'état d'urgence) یا استثنائی (L'état d'exception) یا فوق العاده (L'état d'extraordinaire) نیز تعبیر می‌گردد. وضعیتی است برای مهار مخاطرات قریب الوقوع حکمرانی و بازگرداندن نظم عمومی (امنیت و آسایش، بهداشت و سلامت عمومی) مستقر برای صیانت از موجودیت یک کشور. چنانکه در خصوص شرایط مخاطره‌آمیز بیماری کرونا، دولت برای حفظ حق حیات با ماهیت ترکیبی (حق مثبت و حق منفی) و تامین حق بر محیط ایمن، موظف به تدارک وضعیت اضطراری است. (حکمت‌نیا، ۱۳۹۹: ۲۷) این وضعیت «یک بیانیه دولتی است که برخی از عملکردهای عادی از قوه مجریه، مقننه، قضایی و نهادهای غیردولتی را به حالت تعلیق در می‌آورد... چنین اعلان‌هایی معمولاً در زمان بروز بلایای طبیعی و یا بحران و ناآرامی‌های مدنی، و یا پس از اعلام جنگ، یا وضعیت درگیری‌های مسلحانه بین المللی یا داخلی صورت می‌گیرد.» (غمامی، ۱۳۹۶: ۶۷۹) در چنین حالتی اصل حاکمیت قانون نیز متحول می‌شود. به این بیان که در این شرایط برای بقای دولت، «در صورت وجود یک

خطر جدی، تنها بانادیده گرفتن قوانین، قانونی متفاوت حاکم می‌شود که بطور معمول فعالیت دولت را بنحوی تنظیم و کنترل می‌کند، که با اجرای آن می‌توان از حفاظت دولت در مقابل مخاطرات اطمینان حاصل کرد.» (ency- (clopedie universalis, 2020: etat-d-exception

ایجاد وضعیت اضطراری که البته سطوح و انواع مختلفی ممکن است داشته باشد دارای ویژگی‌ها و الزاماتی به شرح زیر است:

۱- در این شرایط میزان استفاده از اقتدارات حکومتی افزایش می‌یابد. و چون این وضعیت در شرایط پیش‌بینی نشده رخ می‌دهد تعیین میزان آن با رعایت برخی محدودیت‌های شکلی (مرجع تشخیص و تصویب) و ماهوی (ارزش‌های دولت) ممکن نیست. برخی از جمله کارل اشمیت^۱ و اروین ژاکوبی^۲ همین جهت را عامل شکل‌گیری اختیارات فراقانونی نیز می‌دانند. ماده (۴۸) قانون اساسی وایمار (۱۹۱۹-۱۹۳۳)، اولین بار چنین وضع قانونی‌ای را برای امکان انتقال اختیارات به قوه مجریه فراهم کرد. (De Wilde, 2010: 135- 138) الگوی ایجاد اقتدارات فراقانونی، موجبات شکل‌گیری یک قدرت پلیسی یا استبدادی را فراهم می‌کند. در نتیجه متقابلاً در رویکرد اقتدارات قانونی ویژه، همه اقتدارات با امکان نظارت توسط پارلمان ایجاد و توسط نظام قضائی، نظارت و دادرسی می‌شود.

۲- مراجع اجرایی و قضائی از نظامات افتراقی تبعیت کرده و بعضاً حجم صلاحیت‌ها و ساختارهای قوه مقننه و قضائیه به نفع مقامات اجرایی تغییر می‌یابد. (Large, 2006: 129) کما اینکه در ایران ستاد ملی مبارزه با کرونا، مطابق مجوز شورای عالی امنیت ملی، راساً مقرراتی را وضع کرده که بصراحت قوانین گمرکی، مالی، بودجه‌ای، اداری - استخدای، آموزشی و اجتماعی را تعلیق یا تغییر داده و البته مجازات‌هایی را برای ناقضین شیوه‌نامه‌ها - برای مثال مصوبه ۱۳۹۹/۵/۱۹ (dolat.ir) و مصوبه «ترتیبات اعمال محدودیت به تفکیک استان، شهرستان‌های هدف و مصادیق» مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۲ - بر خلاف اصول قانون اساسی از جمله اصول (۳۶)، (۷۱) و (۷۹) وضع کرده است.

1- Carl Schmitt

2- Erwin Jacobi

۳- حقوق و آزادی‌های عمومی و اجتماعی حسب ضرورت، ممکن است توسط مقامات ذیصلاح محدود، معلق و یا موقتاً سلب می‌گردد. «در این وضعیت برای تعادل بین خواسته‌های دولت و آزادی‌های عمومی، و در جهت افزایش سرعت و کارایی مهار خطر، برخی حق‌ها با رعایت اصل تناسب تعلیق می‌شود.» (ency-clopedie universalis, 2020: etat-d-exception)

۴- به جهت لزوم اقدام لازم در مقابل خطر و تهدید حادث لازم است برای مدت موقت (دارای زمان اعلان خاتمه)، برخی از قوانین، محدود، معلق و نسخ شوند. (SAINT-BONNET, 2007: 29)

۵- باید وضعیت اضطراری بصورت موقت و محدود اعمال گردد و وضعیت اضطراری دائمی وجود ندارد. به عبارت دیگر نباید این وضعیت بدل به قاعده شد. در غیراینصورت، نظام حقوقی دچار تعلیق شده و قدرت مستبد تمامیت‌خواه حاکم می‌شود. (آگامبن، ۱۳۹۷: ۲۱-۲۵) بنابراین در صورت دوام خطر، باید از مجاری قانونی، قوانین لازم برای مدیریت، مهار، رفع آن طراحی شود.

مشابه این وضعیت، رژیم حکومت نظامی یا در محاصره (l'état de siège) یا جنگی (l'état de guerre) است که در آن مراجع صاحب صلاحیت از نهادهای مدنی به نهادهای نظامی و امنیتی تغییر می‌یابند و حجم فزاینده‌ای از حقوق شهروندان تعلیق می‌گردد. (غمامی، ۱۳۹۶: ۶۸۰) در رژیم حکومت نظامی با استناد به کاملاً حاکمیتی بودن اقتدارات، اصولاً مسئولیت مدنی و اداری مراجع نظامی در اعمال اختیارات قابل طرح نیست و هیچ نوع نظارت قضائی قانون‌محوری بر نحوه اعمال اختیارات مذکور متصور نیست که این همان نگرانی ناشی از ایده‌های وضعیت‌هایی مندرج در نظریه کارل اشمیت و انتقادات جورج‌آگامبن^۱ تحت عنوان «زمان مرده حقوقی» یا «لامکان مطلق قانونی» است. (آگامبن، ۱۳۹۷: ۵۷) در حالی که در الگوی اعمال وضعیت اضطراری، باید پیش‌فرض‌هایی ملاحظه شود که هرچند در عمل در همه کشورها قابل ملاحظه نیست ولی در معنای خاص قانون‌محور، بر نظارت‌پذیر بودن حقوقی این وضعیت توسط نهادهای قانونی (پارلمان، دادگاه قانون اساسی و دادگاه‌های اداری) اصرار دارد. (Saint-Bonnet, 2007: 29)

1- Giorgio Agamben.

در ایران نیز طبق ماده (۱۰) و (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «اگر در وضعیت اضطراری محدودیت غیرقانونی و یا خروج از صلاحیت رخ دهد دیوان عدالت اداری می‌تواند وارد شود. گرچه این ورود اتوماتیک نیست و متکی به اقامه دعواست. البته طرح دعوا در خصوص مسائل امنیتی و سیاسی - اجتماعی که شورای عالی امنیت ملی مقام صالح آن است [مستند به تبصره ماده ۱۲ قانون یاد شده] ممکن نیست.» (غمامی، ۱۳۹۶: ۶۸۱) بنابراین در ایران که ستاد ملی کرونا به عنوان شورای فرعی شورای عالی امنیت ملی و وفق مصوبه شماره ۷۳۷ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۷ فارغ از ترتیبات اصل (۷۹) و ذیل (۱۷۶) قانون اساسی و با تأکید بر نظارت ناپذیری قضائی ایجاد شده است از دادرسی اداری دیوان خارج است. (غمامی، ۱۳۹۹: ۳۰۹)

اهمیت وضعیت اضطراری با توجه به اینکه در این وضعیت، اختیارات مقامات دولتی از وضعیت عادی بیشتر و به تبع حقوق و آزادی‌های عمومی مردم (اعم از شهروندان، افراد مقیم و خارجیان) تحدید و تضییق می‌گردد از مسائل جدی حقوق اساسی و به تبع اداری است که غالب کشورها به اساسی‌سازی آن پرداخته‌اند و در خصوص نحوه ایجاد و تداوم آن در مندرجات قانون اساسی و قوانین ارگانیک (نظم‌دهنده اساسی) حکم دارند. هرچند در نظام‌هایی همانند چین که همواره از الگوهای اقتدارگرا از جمله در مدیریت شرایط کرونا تبعیت می‌کنند، سازوکاری برای دادرسی و دادخواهی وجود ندارد و به همین دلیل و برای جلوگیری از هرگونه سوء استفاده از استقرار وضعیت اضطراری، برخی قوانین اساسی از جمله قانون اساسی بلژیک (۱۸۳۱) نه تنها در خصوص این وضعیت حکمی ندارد بلکه متقابلاً در ماده (۱۸۷) به وضوح بیان می‌کند قانون اساسی بطور کلی یا جزئی قابل تعلیق نیست. با این وجود ماده (۱۰۵) قانون اساسی به پارلمان اجازه می‌دهد «اقتدارات ویژه»^۱ را به دولت واگذار کند. البته این واگذاری اختیارات در خلاء رخ نمی‌دهد بلکه یک مجموعه دلایل قانع کننده‌ای باید وجود داشته باشد که کابینه باید اقتداراتی را برای واکنش سریع^۲ در زمینه مورد نظر و برای مدت محدود داشته باشد.

1- special powers.

2- quick reaction.

در هر صورت پارلمان دارای اختیارات کنترلی در قبال این اختیارات است. به این صورت که تصمیمات دولت باید توسط پارلمان سریعاً تنفیذ شود. (Krisztina&other, 2020: 2) به علاوه قانونی که اقتدارات ویژه را اعطا می‌کند موضوع نظارت دادگاه قانون اساسی^۱ و مصوبات دولتی موضوع نظارت قضائی شورای دولتی در جهت حفظ اصل تناسب و رعایت اصل حاکمیت قانون خواهد بود. (Uni-wersytet, 1996: 18) نظارت دادرسی اساسی در بسیاری از کشورها در زمان حاکمیت وضعیت اضطراری نیز برقرار است چنانکه برای مثال پارلمان مجارستان نیز در «شرایط خطر» حاکم شده در ایام کرونا بر بقای این نظارت توسط دادگاه قانون اساسی تصریح می‌کند. (Krisztina&other, 2020: 7)

۲-۱. الزامات وضعیت اضطراری

وضعیت اضطراری (فوق‌العاده) از آنجا که شرایط غیرمعمول را باید تنظیم کنند لازم است از ضوابطی در ایجاد، استقرار، تداوم و هم‌چنین سطوح مختلفی در نسبت با بحران‌ها و مخاطرات تبعیت کنند. بویژه آنکه در رویکرد حقوقی از آنجا که این وضعیت بنوعی اختیارات موسعی را در صلاحیت کارگزاران دولتی قرار می‌دهد لازم است حدود صلاحیت کاملاً مشخص گردد تا خروج از صلاحیت و یا سوء استفاده از صلاحیت با اقدام فوری، قاطع و موثر اساسی، پارلمانی و قضائی مواجه گردد. بنابراین در وضعیت اضطراری فرض نظارت ناپذیری یا عدم پاسخگویی خلاف اصل حاکمیت قانون اساسی و ارزش‌های فرادستوری است. (Dyzenhaus, 2009: 18-21)

۱-۲-۱. الگوها و الزامات تاسیسی وضعیت اضطراری

نحوه ایجاد وضعیت اضطراری در کشورها متفاوت است و الگوهای متفاوتی به شرح زیر وجود دارد:

۱-۲-۱-۱. الگوی پارلمان بنیاد

ایجاد وضعیت اضطراری باید توسط پارلمان باشد چراکه هرگونه صلاحیت

1- the Constitutional Court.

و حق و تکلیف توسط پارلمان ایجاد می‌شود و ضمناً پارلمان از جانب مردم امور سیاسی را تمشیت و بر کارگزاران حکومتی نظارت می‌کند. در ایجاد شرایط اضطراری با این پیش فرض که این شرایط باید در ساختار حقوقی طراحی و اجرا شود نیاز به قانونگذاری این شرایط الزامی است. کما اینکه اصل احتیاط^۱ نیز حکم می‌کند که هرگونه تقیید حقوق بنیادین بسختی و صرفاً از طریق قانون باشد. این الگو بصورت ماتریسی قابل تحلیل است:

الف) از حیث ابتکار پارلمان

اولین قاعده در الگوی پارلمان بنیاد حکم می‌کند هیچ وضعیت استثنائی‌ای بوجود نمی‌آید مگر با اجازه پیشینی پارلمان. این سازوکار برای آن است که هیچ وقت دولت‌ها از اختیارات خود سوء استفاده نکنند. در ادامه دولت می‌تواند وضعیت اضطراری ایجاد کند ولی استقرار قانونی و تداوم آن با تایید و تنفیذ مجلس است. این سازوکار وفق اصل (۷۹) قانون اساسی در ایران پذیرفته شده است هرچند در قبال بحران کرونا ویروس اعمال نشد.

ب) از حیث محتوای قانون

مدل اول: ایجاد وضعیت اضطراری توسط پارلمان ممکن است از طریق اجازه‌های موردی باشد یعنی برای هر مورد پارلمان یک قانون وضع کند و حدود و ثغور رفتار کارگزاران این وضعیت را مشخص کند. این روش که مطمئن‌ترین سازوکار کنترل و نظارت پذیر کردن مأموران و مقامات اجرایی است، امکان بوجود آمدن حداقل اختیارات قهری استثنائی را برای کارگزاران بصورت موقتی ایجاد می‌کند، بویژه آنکه سازوکارها هم چون بطور موردی به تصویب پارلمان رسیده است هم تناسب (بین اختیار و هدف) رعایت می‌گردد و هم تعادل (بین اختیارات ماموران و حقوق شهروندان). از حیث لزوم تشخیص ضرورت ایجاد شرایط اضطراری،

1- the precautionary principle.

مطابق این اصل که کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۰ و در ادامه اتحادیه اروپا در پیمان عملکرد آنرا پیش بینی کرده است هیچ سیاست و اقدامی که منجر به ضرر به عموم و یا محیط زیست است و هنوز اجماعی نیز در خصوص نتایج آن وجود ندارد اجرا نمی‌شود مگر اینکه یک خطر محتمل جدی وجود داشته باشد. در اینصورت باید از هرگونه خودسری تحذیر کرد. (<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/precaution->

(ary_principle.html)

به دلیل موردی بودن نیازمند قانونگذاری خاص و فوری^۱ هستند.

مدل دوم: ایجاد وضعیت اضطراری در قالب یک قانون جامع برنامه‌ریزی می‌شود تا در صورت بوجود آمدن وضعیت بحرانی، دولت حسب اختیاراتی که قانونگذار برای وی شناسایی کرده است امکان مداخله، مدیریت، پیشگیری، بازسازی و جبران داشته باشد. هرچند از مزایای این روش، تدبیر پیشینی صلاحیت‌های مقامات اجرایی در نسبت با بحران‌ها و وضعیت‌های اضطراری است ولی چون قانونگذار برای قانونگذاری جامع مجبور است برای مقابله با همه‌گونه بحران، همه‌گونه اختیار به کارگزاران دهد و از نظر عملی تفکیک ماهیت بحران‌ها در شرایط حاد ساده نیست و برای مثال در بحران بیماری کرونا، عرصه سلامت، اقتصاد، جامعه و حتی امور سیاسی بطور عمیقی درگیر شده‌اند در نتیجه رعایت دو ملاحظه تناسب و تعادل از طریق نظارت پارلمانی کاهش می‌یابد. (Uniwersytet, 1996: 18-20)

۲-۱-۲-۱. الگوی دولت بنیاد

وضعیت اضطراری، توسط دولت به معنای عام (حکومت) و توسط رییس دولت یا نهاد عالی امنیتی کشور ایجاد می‌شود. هرچند ممکن است تداوم یا توسعه آن نیاز به مجورهایی از سوی پارلمان داشته باشد ولی ابتکار بر اساس نظر دولت است. کما اینکه در فرانسه بر اساس اصول مربوط به پلیس اداری ابتدائاً توسط دولت (نخست وزیر)، وضعیت اضطراری سلامت ایجاد شد و در ادامه تداوم آن وفق قانون شماره ۲۰۲۰ - ۲۹۰ تحت عنوان «وضعیت اضطراری جهت اقدام در مقابل اپیدمی کوید - ۱۹» انجام گرفت. (Observé:2020 October 9;legifrance) این الگو در ایران منطبق بر عرف سیاسی توسط شورای عالی امنیت ملی در خصوص بیماری کرونا به اجرا گذاشته شد.

۳-۱-۲-۱. الگوی توزیع اختیارات

بر اساس تفکیک قوای عمودی اختیارات قوه مجریه در مرکز و مناطق دو الگو وجود دارد:

1- emergency legislation.

۱-۲-۱-۳-۱. اختیارات متمرکز

نظام متمرکز تقسیمات کشوری، به جهات مختلف از جمله وحدت، انسجام، نظارت و اعمال اقتدار، تمایل دارد تصمیمات را در مرکز اتخاذ کند و اجرای آنرا خود و یا ماموران محلی با نظارت تام وی انجام دهند. در خصوص اعمال شرایط اضطراری، با توجه به اینکه این شرایط، بنوعی اقتضای خروج از جریان قوانین را دارد واگذاری آن به نهادهای غیرمتمرکز اعم از استان‌ها یا ایالات ممکن است نظارت‌پذیری تصمیمات و اقدامات منسجم را مخدوش کند. چنانکه برای مثال صدراعظم آلمان در ۲۷ اوت با افزایش شدت و هماهنگی در کل کشور، ۱۶ ایالت را ملزم به وضع و اعمال ۵۰۰۰ یورو می‌کند. (dw:2020,see: 31 august 2020) در ایران هم وفق قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸/۵/۲۳) تمایل واقع‌گرا به این الگو وجود دارد. بر این اساس قانونگذار برای تدبیر بحران، «شورای عالی مدیریت بحران کشور» را با ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول وی بوجود آورده است. لازم بذکر است با وجود چنین ظرفیتی در نظام حقوقی ایران جهت کنترل و مهار بیماری کرونا، از این سازوکار قانونی استفاده نشده است.

۱-۲-۱-۳-۲. اختیارات غیرمتمرکز

در نظامات تقسیمات کشوری غیرمتمرکز که البته طیف متنوعی از واگذاری اختیارات و تفویض تصمیمات را شامل می‌شود برای حل هر مسئله محلی، دولت از ورود اولیه خودداری می‌کند مگر آنکه نهادهای محلی همانند ایالات، مناطق خودمختار، استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها توان مدیریت و بازسازی شرایط ایجاد شده را نداشته باشند. به علاوه آنکه اصل سازگاری یا انطباق در خدمات عمومی^۱، ممکن است با توجه به سطح و شدت یک بحران ایجاب کند نوع مداخلات دولت در هر محل متفاوت باشد کما اینکه در ایران وضعیت اضطراری ایجاد شده در سه منطقه سفید، زرد و قرمز از مداخلات متفاوتی تبعیت می‌کرد. علیرغم این ملاحظه، لازم است سازوکارهای دقیق برای اعمال نظارت بر این مداخلات غیرمتمرکز توسط دولت متمرکز اعمال شود تا تشتت ناشی از مداخلات به چندپارگی نظام تقنینی و اجرایی کشور و در ادامه نارضایتی عمومی منجر نشود.

1- Le principe de la conformité des Services publics.

۱-۲-۲. الزامات مفادی حاکم بر وضعیت اضطراری

دو محور اصلی در بایسته‌های مفادی حاکم بر وضعیت اضطراری وجود دارد که توأمان می‌توانند با کمترین اختلال، بیشترین آثار مثبت را در بازگشت به وضعیت عادی فراهم کنند:

(۱) تدابیر موثر و قاطع برای رفع عوامل بروز مخاطره و موجب مشکل؛

(۲) جلوگیری از اقدامات غیرقانونی و مخل حقوق و آزادی‌های عمومی.

بنابراین از یک سو باید مقرراتی جامع، موثر و دارای تضامین متناسب وضع شود و از سوی دیگر قانونگذاری باید با لحاظ اندراج سازوکارهای مانع سوء استفاده، ضابطه‌محور- پرهیز از درج صلاحیت‌های اختیاری بدون ضابطه عینی- و نظارت‌پذیر انجام شود. به عبارت دیگر وضعیت اضطراری بخشی از حقوق و آزادی‌های عمومی را وفق قانون محدود می‌کند و افراد را از وضعیت عادی که در آن به اعمال حق‌هایشان و بهره‌مندی از آزادی‌هایشان می‌پرداختند حسب شدت مخاطره، برحذر می‌دارد. این محدودیت‌ها در چند سطح وضع می‌شوند و چون بیماری کوید-۱۹ یک پاندومی خطرناک محسوب می‌شود لازم است برای صیانت از حق حیات، حق بر ایجاد محیط امن از طرق مقتضی مانند فاصله‌گذاری و اجباری کردن ماسک، حق بر دسترسی به اطلاعات و ... از وضع قوانین و اتخاذ تدابیری که بیش از ضرورت، برای زندگی افراد محدودیت ایجاد می‌کند تحذیر کرد. (حکمت‌نیا، ۱۳۹۹: ۲۳)

در این میان اعمال تدابیر کنترلی و محدودیت‌های مورد توصیه سازمان بهداشت جهانی^۱، اصولاً مورد اقبال بیشتری توسط کشورها بجهت تخصصی بودن و اطلاعات گسترده از این پاندمی واقع می‌شود. برخی از این رهنمودها عبارتند از رهنمود در خصوص مشاغل مربوط به غذا (۷ آوریل ۲۰۲۰)، رهنمود حوزه مسکن و گردشگری (۳۰ آوریل ۲۰۲۰)، رهنمود آمادگی، پیشگیری و کنترل کرونا در زندان (۱۵ مارس ۲۰۲۰)، پیام‌های کلیدی و اقدامات پیشگیری و کنترل بیماری در مدارس (مارس ۲۰۲۰).

بنابراین رژیم وضعیت اضطراری بیماری کرونا از چند دسته مقررات و شیوه‌نامه‌های (پروتکل) تبعیت می‌کنند که البته موثرترین آنها، مواردی است که توسط قوانین ملی مورد حمایت قرار می‌گیرد:

1- WHO's country and technical guidance on COVID-19.

- (الف) مقررات و شیوه‌نامه‌های محلی (منطقه‌ای) در یک کشور؛
 (ب) مقررات و شیوه‌نامه‌های ملی؛
 (ج) مقررات و شیوه‌نامه‌های بین‌الدولی (برای مثال در اتحادیه اروپا)؛
 (د) مقررات و شیوه‌نامه‌های جهانی (رهنمودهای سازمان بهداشت جهانی).

۲. الگوهای ملی مدیریت وضعیت اضطراری در شرایط کرونایی

وقتی چین دچار بیماری کرونا شد، برخی دولت‌ها بدون هیچگونه دوراندیشی، قلمروی همه‌گیری این بیماری را خارج از مرزهای چین نمی‌دانستند در نتیجه تا اواسط ماه مارس ۲۰۲۰ و حتی بعدتر از آن، این بحران را ساده تصور کردند چنانکه در برزیل، هند، انگلستان و آمریکا چنین رویه‌ای را شاهد بودیم. همین ساده‌انگاری نیز باعث شد این کشورها کشورها بشدت درگیر شده و ایالات متحده آمریکا در واپسین روزهای مارس، با صدرنشینی بی‌سابقه، هم در سطح فدرال و هم در سطح ایالتی اعلام وضعیت اضطراری کند. البته برخی کشورها از جمله ترکیه، رژیم اشغالگر قدس و اغلب کشورهای عربی اقدام به پنهان‌کاری کرده، و نسبت به کشورهای آفریقایی که توسعه نیافته هستند اطلاعات دقیقی از نظام مقررات‌گذاری کنترل این بیماری در اختیار نیست.

۲-۱. الگوی محدودیت‌های خفیف

در این الگو که غالب کشورها غیر از چین در ابتدا از این الگو تبعیت کردند، ویروس کرونا همانند یک ویروس دیگر از خانواده سرماخوردگی‌ها فرض شد و صرفاً برخی هشدارهای بهداشتی و درمانی ارائه شد. این هشدارها عموماً مشتمل بر اصول کلی جلوگیری از هر بیماری مسری تنفسی می‌شود:

۱. شستن دست و صورت؛
۲. پوشاندن دهان هنگام سرفه؛
۳. حفظ فاصله از افراد دیگر (فاصله‌گذاری اجتماعی)؛
۴. استفاده اجباری ماسک صورت در محیط‌های عمومی (می‌تواند سرایت را به حدود یک درصد برساند)؛

۵. نظارت و قرنطینه‌سازی افرادی که بیمار هستند یا گمان می‌رود آلوده هستند.

البته لازم به ذکر است که کشورها در اعمال محدودیت‌های خفیف دو حالت دارند:

الف) کشورهایی که زودهنگام، از این تدابیر بصورت سیستمی و البته با تجربه قبلی استفاده کردند. کره جنوبی، تایوان و سنگاپور مهمترین مصادیق هستند. این کشورها تدابیر اضافی دیگری هم اعمال کردند:

۱. آگاه‌سازی زود هنگام و مستمر؛
۲. کنترل سخت بازار مواد بهداشتی و درمانی؛
۳. ممنوعیت ورود اتباع خارجه ویژه از کشورهای مبداء ویروس اولیه یا جهش یافته؛

۴. الزام به تغییر خطوط تولید کارخانه‌ها به مواد بهداشتی و پزشکی؛

۵. تست اجباری تب در مبادی ورودی و مناطق پرجمعیت؛

۶. طراحی نرم‌افزارهای هوشمند نشانگر موقعیت‌های آلوده.

در این الگو برخی کشورها همانند کره جنوبی با ۵۱ میلیون جمعیت که تجربه سال ۲۰۱۵ در مقابله با ویروس مرس را داشت محدودیت‌های خفیف هوشمند اعمال کردند بدین صورت که (۱) با ردیابی مبتلایان و کانون‌های انتقال، فقط آنها را قرنطینه کردند. (۲) با استفاده از اپلیکشن‌هایی روی گوشی‌های هوشمند مطلع شدند که افراد آلوده در چه نقاطی رفت و آمد داشته‌اند. به این ترتیب ساکنان این مناطق از این مسئله که می‌توانند به طور بالقوه به این ویروس آلوده شده باشند، آگاه می‌شوند. (۳) ایستگاه‌های تست رایگان تحت عنوان «رانندگی در ایستگاه» (Drive-In-Station) ایجاد شد تا شهروندان باتوقف در این ایستگاه‌ها به طور رایگان تست انجام دهند. البته اگر تست فردی مثبت اعلام شود وی اجباراً تحت اعمال قوانین قرنطینه قرار داده خواهد شد و و اگر قرنطینه راترک کند، جریمه سنگینی درانتظارش خواهد بود. جالب اینجاست که کره جنوبی برای مقابله با این بیماری مقررات منع رفت و آمد در هیچ نقطه از کشور وضع نکرده‌است. (dw:2020, see: 7 may 2020) تایوان با ۲۴ میلیون جمعیت نیز از جمله کشورهای نسبتاً

موفق در مدیریت بیماری کرونا با اعمال محدودیت‌های خفیف است. به این ترتیب که در تایوان نیز به دلیل تجربه ۱۷ سال قبل خود در مبارزه با بیماری سارس، پیشگیری همزمان با کشف بیماری کرونا را شروع کرد و ورود اتباع خارجی بویژه چینی را ممنوع کرد. ضمناً خطوط تولید کارخانه‌ها را ملزم به تولید کالاهای بهداشتی، درمانی و پزشکی کرد. لازم بذکر است که تایوان از ۱۵ مارس ۲۰۲۰ مقررات قرنطینه را هم به اجرا می‌گذارد. (dw:2020, see: 7 may 2020) سنگاپور با ۵ میلیون جمعیت از همان ابتدای اعلام بروز بیماری کرونا ضمن کنترل شدید مرزها، اقدام به اجرای کنترل حرارت بدن افراد در فرودگاه‌ها، ادارات، سینماها و مراکز خرید می‌کند. در این کشور شهروندان همچنین می‌توانند از پلیکیشنی بر روی گوشی‌های همراه خود استفاده کنند که با استفاده از آن می‌توان پی برد، چه کسی بیش از نیم ساعت درفاصله کمتر از دو متری فرد مبتلا ایستاده یا به سربرده است. (dw:2020, see: 7 may 2020)

ب) کشورهای که با ساده انگاری، ابتدا به بیماری واکنشی نشان نداده و پس از همه‌گیری ابتدا از این روش در شرایط همه‌گیری بهره بردند و بعد از شکست، اجباراً تغییر الگو دادند. برزیل، انگلستان و آمریکا مثال بسیار دقیقی در این مورد محسوب می‌گردند. اجباری کردن پوشیدن ماسک و ممنوعیت‌های حمل و نقل عمومی از اقدامات با تاخیر این کشورها محسوب می‌گردد.

۲-۲. الگوی محدودیت‌های متوسط

در این الگو که در عمده کشورهای صدمه دیده از کرونا اعمال شده است از یک سو طرح مقامات عمومی به این باور رسیدند که تدابیر عادی نمی‌تواند دستاوردی در اوضاع سخت مبارزه با کرونا برای آنها داشته باشد بویژه اینکه در ماه‌های اولیه موجب حاد شدن اوضاع آنها شده بود و از سوی دیگر نمی‌توانند حقوق و آزادی افراد را بطور موسع و یا طولانی مدت محدود کنند. ملاحظه دیگر به وضعیت اقتصادی افراد در این اوضاع بر می‌گردد که اولاً بیشترین آسیب‌دیدگان اقتصادی بدلیل محدودیت‌ها افراد طبقه متوسط به پایین هستند و ثانیاً در کشورهایی که دولت آنها از سیاست‌های رفاه برای حمایت از افراد استفاده

نمی‌کند معیشت و سلامت بطور جدی و حاد صدمه می‌بیند. بنابراین در این الگو محدودیت‌ها و تدابیر سه ویژگی دارد:

اولاً: به هیچ وجه طولانی و بدون مدت اعمال نمی‌شود؛
ثانیاً: در نسبت با مسائل اقتصادی کاملاً محافظه کارانه عمل می‌کند؛
ثالثاً: بر وجه اخلاقی رفتارهای افراد متمرکز شده و رعایت شیوه‌نامه‌های بهداشتی را با آموزش به رفتارهای اخلاقی و آموزش دیده هدایت می‌کند. در این خصوص یکی از مجازات‌های جالب در هند اعمال می‌شود که برای کسانی که ماسک نمی‌زنند علاوه بر مجازات نقدی یا حبس (در ایالت کرالا برای بار اول ۲۰۰ روپیه و برای بار دوم ۵۰۰ روپیه؛ در ایالت هاریانا علاوه بر ۵۰۰ روپیه امکان حبس یک تا شش ماه مطابق بخش ۱۸۸ قانون مجازات)، توسط پلیس اجبار به نوشتن صدباره «من ماسک می‌زنم» می‌شود. (Indianexpress, 2020, see: 7 may 2020)

این محدودیت‌ها و تدابیر عبارتند از:

۱. استفاده از تدابیر اجباری بهداشتی در محیط‌های عمومی بویژه اجباری کردن ماسک و در نظر گرفتن مجازات‌های نقدی؛
۲. عدم ارائه خدمات عمومی به افرادی که مقررات بهداشتی - برای مثال نداشتن ماسک - را رعایت نمی‌کنند؛
۳. فاصله‌گذاری اجتماعی؛
۴. تعطیلی گردشگری، رستوران‌ها و تالارها؛
۵. تعطیلی بخش آموزش حضوری مدارس و دانشگاه‌ها؛
۶. تعطیلی موقت هر نوع اجتماع غیراضطراری؛
۷. محدودیت موقت رفت و آمد شهری و بین شهری؛
۸. محدودیت رفت و آمدهای بین‌المللی؛
۹. محدودیت‌های سخت نسبت به برخی همسایگان؛
۱۰. تست‌های اجباری در مناطق قرمز یا هشدار (عمدتاً سنجش تب)؛
۱۱. اخذ خسارت از افرادی که عامدانه (بالتقصیر) عامل انتقال بیماری می‌شوند. (مسئولیت مدنی)؛
۱۲. تخلف‌انگاری و اخذ جریمه‌های نقدی از ناقضین مقررات.

در اعمال این روش، کشورها حسب الگوی وضعیت اضطراری سلامت، اقدام به مداخله از طرق قانونی عام یا خاص مقتضی می‌کنند و عموماً مجازات‌هایی نقدی را به شرح زیر -تبدیل شده بر اساس دلار- برای عدم رعایت آن در نظر گرفته‌اند. این مجازات‌ها عموماً برای هر فرد بالای ۱۱ سال اعمال می‌شود. (Fenn, 2020) با این وجود در ایران هیچ مجازاتی برای رعایت شیوه‌نامه‌ها بویژه الزام به پوشیدن ماسک که خطر انتقال را به کمتر از ۴ درصد می‌رساند در نظر نگرفته شده و این ضعف جدی نظام سلامت در ایران محسوب می‌شود.

نمودار (۳): مجازات نپوشیدن ماسک^۱

کشور	حمل و نقل عمومی	مدارس	فروشگاه ۱	فضاهای عمومی	مجازات عدم رعایت (تبدیل به دلار)
انگلیس	*	-	-	-	عدم ارایه خدمت: ۱۲۱ دلار
آلمان	*	*	*	-	حداقل ۶۰ دلار و در بایرن ۱۶۳ دلار تا حداکثر ۵۹۴۴ دلار
اسپانیا	*	-	*	-	۱۱۳ دلار
ایتالیا	*	-	*	-	۲۴۴ دلار
فرانسه	*	-	-	-	۲۳۷ دلار (بار اول ۱۳۵ یورو و برای تکرار تا ۱۵۰۰ یورو، در صورت تکرار تا ۶ ماه حبس)
بلژیک	*	-	*	*	۲۹۷.۲ دلار
آمریکا	-	-	-	-	برای نزدن ماسک در بار اول از متوسط ۱۰۰ دلار در مناطق مختلف تا ۱۰۰۰ دلار
یونان	*	-	*	-	۱۵۲ دلار
هند	*	-	*	*	حبس تا شش ماه، کار اجباری در بیمارستان، و در ایالت احمدآباد ۶.۷۷ دلار، در ایالت کرالا برای بار اول ۲.۷ دلار و تکرار ۶۷ دلار، دهلی ۶.۷۷ دلار و ...
روسیه	*	-	*	*	بین ۵۴ تا ۶۷.۵ دلار
ایران	*	-	-	* (فقط ادارات)	حدود دو دلار (۵۰ هزار تومان) مجازات نپوشیدن ماسک، حدود هشت دلار (۲۰۰ هزار تومان) نقض مقررات منع عبور و مرور شبانه، حدود ۴۰ دلار (۱ میلیون تومان) منع تردد به مناطق خارج شهری قرمز، عدم ارایه خدمت، مجازات اداری نسبت به کارمندان دولت (تخلفات اداری)

۱- اطلاعات مربوط به اتحادیه از پایگاه (newseu.cgtn.com, see 4aug2020)، هند. (indianexpress.com, see 4aug2020)، روسیه. (themoscowtimes.com, see 4aug2020) و اطلاعات ایران از پایگاه دولت (dolat.ir) اخذ شده است.

تجربه این مداخلات محدودیت‌زا در قالب‌های زیر قابل دسته‌بندی است:

۲-۱. محدودیت با منشاء قانون خاص مقابله با کرونا

برخی از نظام‌های حقوقی اقدام به تصویب قوانین خاص مبارزه با بیماری کرونا می‌کنند تا مبتنی بر الزامات شکلی حاکمیت قانون، تمامی تصمیمات و اقدامات را از ابتدا در این چارچوب سازماندهی کنند.

بلژیک با فراگیری بیماری کوید-۱۹ اقدام به تصویب دو قانون در به منظور فعال کردن دولت در ۲۷ مارس ۲۰۲۰ جهت اجرای اقدامات لازم در یک دوره حداکثر سه ماهه بر اساس اختیارات پارلمانی موضوع مواد (۷۴) (Covid19-II) و (۷۸) (Covid19-I) می‌کند. مطابق این قانون، دولت برای حمایت از بهداشت عمومی و همچنین اقتصاد می‌تواند مجازات‌های اداری، مدنی و کیفری را در شورای وزیران تعیین کند. این مجازات‌ها تا اول مارس ۲۰۲۰ نیز قابل عطف بامسابق کردن است. با این وجود طبق ماده (۳) قانون (Covid19-II) تصمیمات شورای وزیران نمی‌تواند برخی حقوق بنیادین از جمله قدرت خرید خانواده^۱ یا حمایت‌های اجتماعی^۲ را محدود کند. ضمن اینکه از آنجا که وفق اصل احتیاط^۳ مندرج در ماده (۱۹۱) مندرج در معاهده کارکرد اتحادیه اروپا^۴، امکان محدود کردن حقوق بنیادین صرفاً توسط قانون ممکن است بنابراین مصوبات شورای وزیران که در نظم حقوقی بلژیک جای احکام سلطنتی را دارد صرفاً در محدوده مجوز قانونی و برای تامین نظم عمومی امکان محدودیت‌زایی دارد. پیمان عملکردی در ۱۳ مارس مطابق حکم هیات وزیران، با ابلاغ وزیر کشور شماری از فعالیت‌های فرهنگی و ورزشی ممنوع و مدارس، رستوران‌ها و ... تعطیل شد. اقدامات سخت‌گیرانه بیشتری در ۱۸ و ۲۳ مارس بیشتر و شامل محدودیت در فاصله‌گذاری اجتماعی^۵ شد. به علاوه آنکه در بلژیک که ساختاری فدرالی دارد به مقامات ایالتی نیز در چارچوب قانون، اختیاراتی داده شده است.

1- families' purchasing power

2- social protection

3- the precautionary principle.

4- Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

5- social distancing.

دولت فرانسه هرچند وفق قانون اساسی ۱۹۵۸ می‌تواند از سه سازوکار برای مدیریت شرایط بحرانی استفاده کند و این سه عبارتند از: اختیارات ویژه رییس جمهور^۱ وفق ماده (۱۶)، ایجاد حکومت نظامی مطابق ماده (۳۶) قانون اساسی (encyclopédie universalis, 2020: etat-d-exception) و ماده (L. 2121-1) قانون دفاع^۲، و ایجاد وضعیت اضطراری طبق قانون شماره ۵۵-۳۸۵ سال ۱۹۵۵؛ ولی از طریق قانونگذاری خاص برای مدیریت بحران کرونا ویروس استفاده می‌کند. در ۲۳ مارس پارلمان فرانسه در پاسخ به این بحران کرونا، قانون اقدامات فوری (قانون شماره ۲۰۲۰-۲۹۰)^۳ را در ۲۲ ماده با اعمال برخی اصلاحات در قانون بهداشت عمومی^۴ تصویب کرد و بدین ترتیب یک اورژانس بهداشت عمومی مستقر شد. وفق ماده (۸) این قانون رژیم اجباری تأمین اجتماعی و حفظ حقوق یا پاداش برای مدت مرمخصی^۵ به دلایل بهداشتی برای بیمه شدگان مندرج در ماده (L. 711-1) و در ماده (L. 713-1) قانون تأمین اجتماعی^۶ تا پایان دوره وضعیت اضطراری حاکم خواهد شد. مطابق این قانون هیات وزیران می‌تواند اقداماتی را برای کنترل این بیماری از جمله، محدود یا ممنوع کردن جابجایی، معرفی افراد به قرنطینه، جداسازی، تعطیلی یک یا مجموعه‌ای از تأسیسات، قیمت‌گذاری خاص^۷، و همچنین دولت بر اساس ماده (۱۱) این قانون و در چارچوب ماده (۳۸) می‌تواند اقداماتی تکمیلی را انجام دهد ولی از آنجا که در شرایط عادی هرکجا حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان دچار محدودیت شود آنها می‌توانند در دادگاه‌های اداری طرح

- 1- Les « pouvoirs spéciaux »
- 2- Defence Code.
- 3- -LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1).
- 4- code de la santé publique
- 5- un régime obligatoire de sécurité sociale et le maintien du traitement ou de la rémunération des périodes de congé
- 6- code de la sécurité sociale.
- 7- Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

دعوا کنند و رویه دادرسی اداری در فرانسه این است که اصل بر آزادی است و محدودیت‌های پلیسی استثناء است، اقدامات دولت صرفاً مقید به بازه زمانی سه ماه از انتشار قانون، مبتنی بر پلیس اداری و در چارچوب قانون است. (legifrance. (gouv.fr, see 7 may 2020

۲-۲-۲. محدودیت با منشاء قوانین عام وضعیت اضطراری و یا

ایمنی بهداشتی

ایالات متحده آمریکا با در نظر گرفتن منافع اقتصادی دارندگان سرمایه، ضمن تاخیر و اهمال مورد اذعان غالب نهادهای رسمی از جمله رییس مجلس نمایندگان و فرمانداران ایالتی اقدام به اعمال سیاست‌های کنترلی بر اساس قوانین عام فدرال و ایالتی می‌نماید. به نحوی که بیشترین تعداد مبتلا و نرخ رشد ابتلا و مرگ و میر و همچنین رفتارهای ضدبشری (عدم درمان افراد بی‌بضاعت، مبتلایان به معلولیت‌های ذهنی و ...) مربوط به ایالات متحده آمریکا است. در این کشور بعد از سال ۲۰۰۹ که به جهت فراگیری آنفولانزا وضعیت اضطراری اعلام شده بود رییس جمهور با استفاده از اختیارات مربوط به قانون وضعیت اضطراری^۱ در ۱۳ مارس ۲۰۲۰ اعلام وضع اضطراری^۲ در سه ایالت و در ادامه ۱۴ ایالت می‌نماید. در پی اعمال این اختیار، «قانون آمادگی و واکنش تخصیص‌های تکمیلی»^۳، «قانون کمک، احیاء و امنیت اقتصادی»^۴، «قانون واکنش‌های مربوط به کرونایی در خصوص اولویت‌های خانواده»^۵، و «قانون حمایت از مستخدمین و تقویت مراقبت‌های بهداشتی»^۶ به تصویب مجلسین می‌رسد که همگی حمایتی و بدون الزامات تحدیدکننده هستند. با این وجود عمده محدودیت‌ها به ساختارهای ایالتی بر می‌گردد. به این ترتیب که علاوه بر محدودیت‌های حداقلی و کوتاه مدت

1- the National Emergencies Act.

2- national emergency over the coronavirus pandemic.

3- Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act

4- Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act

5- Families First Coronavirus Response Act

6- Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act

فدرال توسط رییس جمهور، پنجاه ایالت، ناحیه کلمبیا، پورتوریکو، گوام، جزایر ویرجینای الات متحده و جزایر ماریانای شمالی، همگی عضو «پیمان کمک‌های مدیریت اضطراری»^۱ شده‌اند تا در اقدامات واکنش اضطراری در ایالات دیگر کمک کنند. در سطح دیگر ایالت‌ها نیز وفق قوانین ایالتی اقداماتی را انجام می‌دهند. برای مثال وفق ماده پنجم از فصل ۳،۵ قسمت ۱ از بخش سوم از عنوان (۲) قانون اساسی کالیفرنیا، برای حفظ فوری آرامش عمومی، سلامت و ایمنی، دولت می‌تواند وضعیت‌های اضطراری برقرار کند. ایالت کالیفرنیا که بزرگترین کانون غرب آمریکا با بیش از ۱۵۶،۵۰۰ مبتلا و ۵۱۴۰ متوفی در اواسط ژوئن ۲۰۲۰ است (State Data and Policy Actions to Address Coronavirus, Jun 16, 2020) اقدامات گسترده و ممنوعیت‌های متعددی را علاوه بر سطح فدرال به اجرا گذاشته است. در این راستا قانون خدمات اضطراری کالیفرنیا^۲، مطابق عنوان ۲ از بخش ۱ از فصل ۷ در پاراگراف ۸۵۵۰-۸۶۶۹،۷، مقرر می‌دارد: «برای کاهش اثرات اضطراری طبیعی، محصل کنش انسانی یا ناشی از جنگ که منجر به شرایط اضطراری می‌شود یا زندگی، اموال و منابع دولت را در معرض خطر جدی قرار می‌دهد و به طور کلی برای حفظ سلامت و ایمنی و حفظ جان و مال مردم، دولت مسئول است.» این قانون که در شرایط اضطراری ناشی از جنگ و اپیدمی، سایبر تروریسم، بلایای طبیعی حاکم می‌شود به فرماندار و دستگاه‌های حاکمیتی زیرمجموعه وی، اختیارات اضطراری اعطا می‌کند. مطابق این قانون، جهت تمرکز نظارت بر مخاطرات، «دفتر خدمات اضطراری ایالتی»^۳ در دفتر فرماندار قرار دارد. فرماندار وفق پاراگراف ۸۵۶۷ قانون یاد شده اقتدارات ویژه در شرایط اضطراری که مشتمل بر هرگونه دستور و مقرر دارد. وی می‌تواند مدیریت یا استفاده هر ملک خصوصی را بر عهده بگیرد و البته دولت طبق پاراگراف ۸۵۷۲ ارزش معقولی را پرداخت خواهد کرد. فرماندار همچنین طبق پاراگراف ۸۵۷۴ اختیار اعلام وضعیت نظامی^۴ دارد.

1- the Emergency Management Assistance Compact (EMAC)

2- California's Emergency Services Act

3- a state Office of Emergency Services

4- martial law.

ادامه وضعیت اضطراری مطابق پاراگراف ۸۵۷۴، تا زمانی که ضرورت داشته باشد توسط وی قابل تداوم است. اعلام خاتمه این وضعیت در سریع‌ترین زمان ممکن با اعلام فرماندار یا صدور قطعنامه قانونگذار^۱ است. علاوه بر الزامات قانون مذکور، فرماندار وفق قانون «قانون بهداشت و ایمنی کالیفرنیا»^۲ می‌تواند وفق پاراگراف ۱۰۱۰۸۰ در هر حوزه قضائی یا منطقه تحت تاثیر تهدید قریب الوقوع ناشی از یک بیماری مسری یا عفونی، وضعیت اضطراری بهداشتی اعلام کند. مدیر امور سلامت محلی نیز طبق پاراگراف ۱۰۱۰۴۰۰ و ۱۰۱۴۷۵ می‌تواند اقدامات پیشگیرانه لازم را برای محافظت از حفظ سلامت عمومی با ایجاد یک وضعیت اضطراری محلی^۳ برقرار کند. این وضعیت با اخذ مجوز از سازمان خدمات فوریت‌های پزشکی و با همکاری دفتر وضعیت اضطراری مستقر در دفتر فرماندار مستقر می‌گردد. وفق پاراگراف ۱۷۹۷، ۱۵۰ باید همه‌گونه منابع پزشکی جهت کمک به کاهش مشکلات سلامتی تجهیز و بسیج گردد. بر این اساس تدابیری که در کالیفرنیا به اجرا گذاشته شده عبارتند از:

۱. تدابیر فاصله‌گذاری اجتماعی؛
 ۲. باقی‌ماندن اجباری در منزل برای مدت موقت در سراسر ایالت؛
 ۳. تعطیلی برخی مشاغل غیر ضرور و هم اکنون اجازه فعالیت محدود؛
 ۴. تعطیلی تمام کترینگ‌ها؛
 ۵. تعطیلی یکساله مدارس. (State Data and Policy Actions to Address Coronavirus, Jun 16, 2020)
- در شرایط اضطراری پیش آمده و بر خلاف رویکرد دولت لیبرال آمریکا، بطور

1- resolution of the legislature.

2- California's Health and Safety Code.

3- local emergency.

۴- در کالیفرنیا تاکنون - ۱۶ ژوئن - همچنان بر قرار است ولی در برخی ایالات دیگر همانند آلاباما، آلاسکا، آریزونا، فلوریدا و میسوری این محدودیت برداشته شده است و در برخی از ایالتها همانند نبراسکا، ماساچوست، کانزاس، ایندیانا و ... ظرفیت محدود تعیین شده است. در ایالت مونتانا هم تقریباً - کلیه محدودیت ها برداشته شده است. (7 august 2020)

موقت ۳۷ دولت ایالتی گسترش خدمات بیمه سلامت^۱ را نسبت به کوید-۱۹ پذیرفته و ۱۴ دولت ایالتی نپذیرفته‌اند. (State Data and Policy Actions to Address Coronavirus, Jun 16, 2020)

در مجموع ساختار غالب ایالت‌های آمریکا در مدیریت شرایط اضطراری بصورت غیرمتمرکز و بر مبنای قانون وضعیت اضطراری و اختیارات فرماندار است.

۲-۳. الگوی محدودیت قوی (اقتدارگرا)

الگوی محدودیت‌های قوی، بر اساس یک رویکرد پیشگیری از ناهنجاری و جرائم بشدت خسارت‌بار یا دارای آثار حاد وسیع بنا شده است. بر این اساس از آنجا که آلودگی بواسطه تقصیر و اهمال افراد بیمار یا مظنون به بیماری منتقل می‌شود و آنها می‌دانند که اقدامات و تحرکات آنها موجب سرایت بیماری می‌شود (فرض آگاهی)، بنابراین آنها باید وفق قاعده «لاضرر»^۲ شخصا در محل زندگی خود قرنطینه شوند و در غیراینصورت ضمن اعمال نظارت شدید از طریق اسکن تشخیص چهره و دسترسی به حریم خصوصی افراد، (Swart, 2020, see 10 mar 2020) اجبارا توسط ابزارهای الکترونیک (GPS) قرنطینه شده و ضمنا به سختی جریمه، حبس و مجبور به کار اجباری می‌شوند. از اولین قانونگذاری‌های قرنطینه توسط کانادا در ۲۰۰۵ توسط پارلمان کانادا وضع شده است. این قانونگذاری در قالب یک سه‌گانه قوانین قرنطینه^۳ برای انسان، حیوانات و پوشش گیاهی وضع شده و افسران قرنطینه^۴ دارای اختیارات قابل توجهی برای صدور دستور، بازداشت و اعمال قانون نسبت به افراد مبتلا به بیماری بویژه مسافران هستند. در کانادا مناطق نیز دارای قوانین اختصاصی قرنطینه‌سازی می‌باشند. (laws-lois.justice.gc.ca.) (see 12may2020)

این الگو از پیشگیری و محدودسازی که هیچگونه تسامحی نمی‌پذیرد

1- Medicaid.

2- no damage.

3- quarantine Act.

4- quarantine officer (QO).

و در قبال جرائم خرد و ناهنجاری‌های اجتماعی توصیه می‌شود، سیاست بدون تسامح یا تسامح صفر^۱ نامیده می‌شود (آقای‌نیا و جوانمرد، ۱۳۹۰: ۸-۹) مبتنی بر پیش فرض‌های این سیاست، بر هم زندگان نظم عمومی بویژه در جرائم و ناهنجاری‌های خرد، که به آسایش و بهداشت همگانی تعرض می‌کنند و آنرا به عنوان یک معضل فراگیر در می‌آورند، شخصا تصور می‌کنند که اقداماتشان همانند عدم رعایت شیوه‌نامه‌های بهداشتی کوچک و ناچیز است در حالی که با این رفتار ضد اجتماعی نباید از روی تسامح گذشت کرد. بنابراین «تسامح صفر به معنای اعمال راهبردهای انضباطی اجباری برای رفتارهای ضد اجتماعی است که افراد متصدی اجرای این راهبردها (معمولاً پلیس)، ملزم هستند در قبال افرادی که مقررات از پیش تعیین شده برای حفظ نظم را نقض می‌کنند، بدون توجه به شدت عمل و قصد مرتکبین، واکنش نشان داده و مجازات‌های اجباری را اعمال نمایند.» (آقای‌نیا و جوانمرد، ۱۳۹۰: ۱۴) علاوه بر سیاست تحمل صفر، سیاست پنجره شکسته^۲ نیز به نهادهای دولتی، چنین رفتار قاطعی را توصیه می‌کند. (Greene, 2007: 112) چرا که اگر یک پنجره شکسته بدون تعمیر و یا در مانحن فیه، یک بی‌توجهی به شیوه‌نامه‌های بهداشتی وجود داشته باشد یعنی شکننده قانون، هزینه‌ای برای اقدامش که جامعه را با مخاطره سرایت بیماری مواجه کرده نپرداخته و در عمل باید منتظر پنجره‌های شکسته شده بیشتر و گسترش شدید بیماری باشیم، در نتیجه باید مجازات شود حتی اگر بیماری برای رفع نیاز خودش از قرنطینه خارج شود. (حکمت‌نیا، ۱۳۹۹: ۴۰) ظهور مناطق قرمز حاد در اواسط اردیبهشت‌ماه و پاییز در ایران با این نظریه تطبیق قابل توجهی دارد چراکه درصد قابل توجهی از افراد (در تهران در حدود ۵۰ تا ۶۰ درصد)، رعایت مقررات بهداشتی را کنار گذاشتند (رییس دفتر رییس جمهور، tasnimnews.com، آخرین بازدید ۱۶ مهر ۹۹) و به یک‌باره با بیشترین مبتلا و متوفی روبرو شدند. در نتیجه دولت، اقدام به اتخاذ تدابیر محدود کننده البته غیرمتناسب و کمتر موثر همانند تعطیلی موقت و اجباری کردن ماسک متخلف نمود. در حالی که اولاً قانونی که با متخلفین

1- Zero-tolerance policy.

2- Broken window policy.

برخورد جدی نماید در فرصت چندماهه ظهور این بیماری هرچند طرحی قانونی^۱ در دوازده ماده پیشنهاد شد ولی به تصویب نرسید و نظام قضائی هم از ظرفیت‌های موجود قانونی از جمله ماده (۶۸۸) قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات: ۱۳۷۵) و فصل دوم «قانون طرز جلوگیری از بیماری‌های آمیزشی و بیماری‌های واگیردار» (۱۳۲۰) استفاده نکرد.

در اعمال این الگو یک پیش شرط عمیق برای دولت‌ها وجود دارد و آن اینکه مردم باید به الزامات دولتی عمل کنند چون این الزامات آنها را از معضل کروناویروس نجات می‌دهد. حال ممکن است مردم این خیر عمومی را درک نکنند ولی دولت به عنوان یک دانای بزرگتر نسبت به همه افراد جامعه این الزام را روا می‌دارد. بنابراین ساختار اعمال این محدودیت‌ها اصولاً «دولت‌پدرسالار» است هرچند که ممکن است در پارلمان به این محدودیت‌ها حکم شود. در این رویکرد آزادی‌ها با قطعیت و نه الزاماً متناسب برای تأمین امنیت بهداشت و سلامت تحدید و سلب می‌شوند. تدابیر عبارتند از:

۱. قرنطینه اجباری (وضع و اجرای قانون قرنطینه)؛
 ۲. تغییر اجباری در سبک زندگی مردم؛
 ۳. تعطیلی گسترده مراکز اجتماعی و بازارها؛
 ۴. تبدیل قهری مراکز بهداشتی - درمانی خصوصی به عمومی یا دولتی؛
 ۵. بهره‌برداری موقت املاک و اراضی اشخاص مورد نیاز؛
 ۶. جرم‌انگاری و اعمال مجازات و تسری مجازات‌های موجود به اوصاف جدید؛
 ۷. پرداخت خسارت و حمایت‌های مالی - اجتماعی از آسیب‌دیدگان؛
 ۸. محدودیت آزادی بیان و انتشار اخبار و دسترسی به اطلاعات با رویکرد جلوگیری از تشویش اذهان، نقض آسایش و نظم عمومی؛
 ۹. نظارت و برخورد شدید پلیسی با نقض قوانین و مقررات.
- این الگو که چین آنرا در ووهان اعمال کرد و قبل از پایان مارس ۲۰۲۰،

۱- طرحی دوفوریتی تحت عنوان «قانون مجازات عدم اجرای نظامات دولتی برای پیشگیری از انتقال یا انتشار بیماری‌های واگیری» که توسط محمد جواد فتحی به همراه جمعی از اساتید حقوق تهیه و در مورخ دوم اردیبهشت ۱۳۹۹ تحویل هیات ریسه مجلس دهم شورای اسلامی شد.

از نتیجه بسیار رضایت بخش آن بهره‌مند شد عبارت بود از کنترل جدی «منع آمد و شد شهری و بین شهری» ۶۰ میلیون نفر در مجموع بیش از دو ماه و اعمال مجازات‌های سختگیرانه از جمله بازداشت. (Swart, 2020, see 10 mar 2020)

این محدودیت‌ها با توجه به سرایت ناشی از تماس افراد در بیماری کرونا، موثر واقع شده و بسیاری از کشورها نیز روش «فاصله‌گذاری اجتماعی» را از این موفقیت دریافت کرده‌اند. به علاوه آنکه کمیته دائمی کنگره ملی خلق چین، در مصوبه‌ای هشت بندی با عامل یک سبک زندگی بسیار عمیق چینی که ترک آن اعتراضات بسیاری را برانگیخت برخورد کرد و استفاده از خوراک مسموم کننده^۱ بویژه خفاش را با وضع قانون «ممنوعیت کامل تجارت غیرقانونی حیوانات وحشی، شکستن عادت بد در مصرف بیش از حد حیوانات وحشی، و تأمین امنیت زندگی و سلامت مردم»^۲ از فرهنگ چینی از اول مارس ۲۰۲۰ خارج کرد.

ماتریس‌های شیوع بیماری کرونا در چین، بر سبک زندگی شایع مناطق آلوده به مصرف خفاش دلالت می‌کند. (Yi Fan & other, 2019) این ممنوعیت بطور موقت قبلاً بواسطه بیماری سارس (سندروم شدید تنفسی حاد) و کشته شدن صدها

۱- در چین خوردن حیوانات نامتعارف بویژه خفاش، سنندرها، بزرگ، موش، مار و سگ و بشدت و بشکل عمیقی رواج دارد و عامل بسیاری از ویروس‌های خطرناک در جهان حیوانات بودن‌اند از جمله SARS (2012) MERS (2003)، اسهال حاد خوکی (۱۰۱۷) و نسخه‌های آنفلوآنزای خوکی و پرندگان. در مورد عامل بیماری کرونا نیز یک توافق کلی وجود دارد که خوردن خفاش موجب شیوع این بیماری در ووهان و سایر مناطق شده است. به این پدیده، «رویداد سرریز» (spillover event) گفته می‌شود که در خصوص بیماری کوید ۱۹ رخ داده است. (<https://medicalxpress.com/news/2020-02-spillover-germs-species-animals-people.html>) بدین ترتیب کرونا ویروس ۲۰۱۹ با عنوان «کرونا ویروس خفاشی» (Bat Coronaviruses) نیز نامگذاری شده است. شیوع این بیماری نیز ریشه در فرهنگ عمیق چینی‌ها در خوردن خفاش و حیوانات وحشی و باور به مقوی بودن این خوراک و آثار درمانی دارد. (Yi Fan & other, 2019) برخی دانشمندان نسبت به تعرض انسان به حیات حیوانات از طریق واکنش‌های طبیعی این چینی (ایجاد بیماری کوید ۱۹ خفاشی) هشدار می‌دهند.

2-Decision of the Standing Committee of the National People's Congress to Comprehensively Prohibit the Illegal Trade of Wild Animals, Break the Bad Habit of Excessive Consumption of Wild Animals, and Effectively Secure the Life and Health of the People. (Passed by the 16th meeting of the Standing Committee of the 13th National People's Congress on 24 February 2020)

نفر در چین و هنگ کنگ در سال‌های ۲۰۰۲-۲۰۰۳ وضع شده بود. (france24, 2020, 10 may 2020) به علاوه آنکه بطور خاص در هنگ کنگ امکان قرنطینه سازی و بازداشت افراد آلوده وفق مقررات پیشگیری و کنترل بیمار^۱ (قسمت هفتم از بخش ۵۹۹ قوانین هنگ کنگ) از ۲۰۲۰ ایجاد شده است. (www.elegisla-tion.gov.hk)

مطابق بند (۱) مصوبه شازنزدهمین نشست کمیته دائمی کنگره ملی خلق چین در ۲۴ فوریه ۲۰۲۰ «کلیه شکارها، تجارت، حمل و نقل و خوردن حیوانات وحشی» و مطابق بند (۲) آن «هرگونه مصرف حیات وحش موضوع بند اول اعم از اینکه در طبیعت باشند و یا پرورش داده شوند برای مصرف غذایی» با وجود مقاومت‌های گسترده اجتماعی بشدت ممنوع^۲ است. مطابق بند چهارم این مصوبه، هیات وزیران و دپارتمان‌های محلی موظف به اعمال نظارت و بازرسی، قرنطینه و تضمین این مقررات شده‌اند. وفق ذیل بند پنجم با اشاره به لزوم استفاده از نهادهای آموزشی، رسانه‌ای و فرهنگی توسط دولت، مقرر شده است: «باید کلیه عادات و رسوم بویژه عادت بد خوردن حیوانات وحشی از بین برود و یک سبک زندگی علمی، سالم و متمدن ترویج و بر آن اساس افراد پرورش یابند.» بر اساس بند ششم این مصوبه «هرتجارت، هر مکان یا مجموعه معامله گرانی که مشغول تجارت غیرقانونی موضوع این مصوبه هستند ضمن ممنوعیت فعالیت، مهروموم و بسته می‌شوند. با ناقضین وفق قانون و با قاطعیت برخورد می‌شود.» در بند هفتم نیز مقرر شده است: «هیات وزیران و دولت‌های محلی مربوط باید از افراد آسیب دیده پشتیبانی، و ایشان را راهنمایی و کمک کنند. خانواده‌ها برای تنظیم و تغییر فعالیت‌های تولیدی و تجاری خود باید جبران خسارات خاصی را مطابق با وضعیت واقعی ارائه دهد.» (eia-international.org)

بنابر الگوی اقتدارگرای چینی در اقدام سخت برای کنترل رفتارها و حتی سبک زندگی و باورها، هیچگونه اقدام مخالفی قابل پذیرش و تحمل نبوده، و ضمن نظارت شدید بویژه از طریق پهبادها و اسکای نت، مرتکبین بازداشت و بشدت مجازات

1- Prevention and Control of Disease Regulation.

2- strictly prohibited

می‌شوند. از نظر اینار تانگن (Einar Tangen) که یک سیاستمدار چینی است این محدودیت‌ها به این دلیل اعمال می‌شود که «در چین رفاه عمومی از حقوق فردی مهمتر است.» (Swart, 2020, see 10 mar 2020) تجربه عملی این الگو در قرنطینه ووهان از نظر برخی حقوقدانان با اذعان به برخی چالش‌ها، موفق دانسته شده است. (حاجی ده آبادی، ۱۳۹۹: ۱۲۵) این الگوی اقتدارگرای سیاست کیفری در غالب کشورها و پس از رسیدن تعداد کشته‌ها در جهان به عدد ۴۰۰۰۰ نفر در میانه ماه مارس، با اجباری کردن شیوه‌نامه‌ها و در نظر گرفتن مجازات مورد توجه واقع شد. در حالی که برخی معتقدند در این الگو حقوق و آزادی‌های فردی بشدت مورد تحدید و نقض قرار می‌گیرد. نیکلاس بکلین، مدیرمنطقه‌ای سازمان عفو بین الملل در بیانیه‌ای به جهت اعمال محدودیت‌های شدید و بازداشت‌های گسترده خودسرانه بویژه خبرنگاران همانند لی زیهوا (Li Zihua) و وکلاء همانند چن کیوشی (Chen Qiushi) اعلام می‌دارد: «چین باید برای مقابله با بیماری همه‌گیر، رویکرد احترام به حقوق را اتخاذ کند. هیچ کس برای صحبت کردن در مورد خطرات عمومی نباید با آزار و اذیت و مجازات مواجه شود، زیرا این امر ممکن است موجب شرمندگی دولت شود.» (amnesty, 2020)

برآمد

بیماری کرونا ویروس نسبت به اسلاف خود همانند وبا، ابولا، سارس و آنفولانزای پرندگان و خوکی، یک بیماری خطرناکتر و جهان‌گیر (همه‌گیر) در عصر جدید محسوب می‌گردد که به عنوان یک عامل بیولوژیک نشان داده همه کشورها تا چه میزان نسبت به این امثال این بیماری آسیب‌پذیر هستند و بسیاری نیز در نظام تقنینی خود برای مقابله با آن تدابیر ویژه‌ای در نظر نگرفته‌اند. در این مقاله با توجه به مطالعات تطبیقی صورت گرفته، نتایج و پیشنهادات مربوط به مدیریت این وضعیت عبارتند از:

۱. باید اختیارات مقامات دولتی و مجریان در قالب الزامات قانونی مبارزه و کنترل بیماری کرونا مشخص و در چارچوب قانون تنظیم و بدین ترتیب به عنوان یک امر مشروع توجیه گردد. هرچند در برخی از الگوها که از نظام قواعد عمومی شرایط اضطراری استفاده می‌کنند محدوده کلی این اختیارات در قالب زمان‌بندی و بایسته‌های حقوقی مشخص شده است. در هر صورت وضع قانون اختصاصی و رعایت ترتیبات قانون اساسی باید با سخت‌گیری ویژه مورد احترام و اجرا قرار گیرد.

۲. در ایجاد وضعیت اضطراری باید مجموعه‌ای از اصول حقوقی را رعایت کرد. این اصول برخی راجع به نظام حقوقی هستند از جمله اصل استمرار و اصل تطابق در ارایه خدمات عمومی و برخی راجع به حقوق و آزادی‌های عمومی از جمله اصل حاکمیت قانون، اصل تناسب و اصل احتیاط. توجه به این اصول از یک سو می‌تواند مدیریت بحران را قاعده‌مند و اصولی هدایت کند و از سوی دیگر مانع از نقض فاحش حقوق و آزادی‌های مشروع بویژه اطلاعات شخصی و حریم خصوصی از طریق دادرسی اساسی و اداری شود.

۳. در ایران همانند برخی از کشورها غیر از ماده (۶۸۸) قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات ۱۳۷۵) و قانون طرز جلوگیری از بیماری‌های آمیزشی و بیماری‌های واگیردار (۱۳۲۰) که احکام کلی‌ای در خصوص بیماری‌ها و وضعیت درمانی کشور دارند تدبیر ویژه‌ای در خصوص مقابله با سلاح‌های بیولوژیک و بیماری‌های فراگیر همانند کرونا وجود ندارد و این یک ضعف جدی برای اقدام موثر و قانونمند محسوب می‌گردد. در این خصوص لازم است مطابق اصل حاکمیت قانون، اولاً

امنیت و ایمنی سلامتی شهروندان تصویب شود و ثانیاً نسبت به رعایت اصول قانون اساسی بویژه اصل (۷۹) قانون اساسی و سازوکارهای مربوط طراحی لازم صورت گیرد.

۴. در تصویب یک قانون خاص، علاوه بر طراحی محدودیت‌های موثر، لازم‌الاجرا، دارای تضمین قاطع؛ باید حمایت‌های اجتماعی، غرامت‌ها، نحوه نظارت‌پذیری و ... مشخص گردد. بویژه اینکه در اعمال وضعیت اضطراری در شرایط کرونا لازم است مجموعه‌ای از تدابیر جهت حفظ امنیت اقتصادی خانواده‌ها، کارگران، اقشار ضعیف اتخاذ شود. دولت‌های رفاه (از جمله آلمان با کارآمدی بیش از ۹۰ درصد) در این زمینه بهتر و کارآمدتر عمل کرده‌اند.

۵. در ایران هیچ مجازات کیفری (بویژه حبس) یا نقدی برای ناقضان تدابیر و شیوه‌نامه‌های بهداشتی با رعایت اصل حاکمیت قانون در نظر گرفته نشده و این امر اثربخشی اقدامات ضروری را باناکارآمدی مواجه ساخته است.

۶. در اعمال محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها نسبت به حقوق و آزادی‌های شهروندان باید مجموعه دستورالعمل‌های مربوط به نحو شفاف، منتشر و اطلاع‌رسانی و در ادامه بصورت مستمر ارزیابی شود، این محدودیت‌ها وفق گام‌های اصل تناسب، بصورت ضروری و با کمترین اختلال اعمال شود و در نهایت با تصریح به لزوم اجرای دادرسی اساسی و اداری، باید مراجع قضائی برای مقابله با آثار مخرب بهداشتی، اقتصادی و اجتماعی این پدیده و جلوگیری از نقض حقوق افراد، اصول کلی حقوقی و الزامات قانونی دارای صلاحیت فرض گردند.

منابع

- آگامبن، جورجو (۱۳۹۷)، *وضعیت اضطراری*، مترجم پویا ایمانی، نشر نی.
- آقای نی، حسین؛ جوانمرد، بهروز؛ *سیاست کیفری سختگیرانه در قبال جرایم کیفری خرد در پرتو راهبرد تسامح صفر با تأکید بر حقوق کیفری ایران و آمریکا*، تابستان ۱۳۹۰، شماره ۵۱، صص ۷ تا ۴۰.
- حاجی ده آبادی، محمدعلی (۱۳۹۹)، *از بحران کرونا تا بحران سیاست جنایی*، فصلنامه حقوق اسلامی، شماره ۶۴، صص ۱۱۱ تا ۱۳۳.
- حکمت‌نیا، محمود (۱۳۹۹)، *مبانی اخلاقی، فقهی و حقوقی الگوی مواجهه ملی با بیماری‌های همه‌گیر با تأکید بر کرونا*، فصلنامه حقوق اسلامی، شماره ۶۴، صص ۷ تا ۵۰.
- غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۶)، *دایره المعارف حقوق عمومی، مدخل وضعیت اضطراری*، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، صص ۶۷۹ تا ۶۸۶.
- غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۹)، *تحلیلی حقوقی از مسائل اجتماعی کرونا و پیشگیری از برخوردهای جمعی*، مجموعه مقالات آزمون کرونا، دیدگاه‌ها و راهبردها، سرویراستار محمد هادی همایون و رضا بنی‌اسد، جلد ۱، دانشگاه امام صادق (ع)، صص ۳۰۳ تا ۳۰۹.
- خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، ۲۰ شهرستان خوزستان در وضعیت قرمز کرونایی، ۱۱ خرداد ۱۳۹۹.
- Cambot, Pierre (1998), *La protection constitutionnelle de la liberté individuelle en France et en Espagne*, Presses Univ. d'Aix-Marseille.
 - Dyzenhaus, David (2009), *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press.
 - ECHR (2017), «*European Convention on Human Rights - Official texts, Convention and Protocols*», sur www.echr.coe.int (consulté le 30 juin)
 - Greene, Jack R. (2007), *The Encyclopedia of Police Science*, Volume 1, Taylor & Francis.

- Large, Judith; Austin, Reginald; D. Sisk, Timothy (2006), Democracy, ***Conflict and Human Security: Further Readings***, International IDEA.
- Schmitt, Carl (1988), ***Théologie politique***, Paris, Gallimard.
- Uniwersytet Wrocławski im; Bolesława Bieruta (1996), ***Droits de L'homme Et Fonctionnement Des Institutions Démocratiques Dans Des Situations D'urgence***, Council of Europe
- De Wilde, Marc (2010), ***The state of emergency in the Weimar Republic Legal disputes over Article 48 of the Weimar Constitution***, The Legal History Review 78(1-2):135-158 •
- encyclopedie universalis, (2020), ***etat-d-exception***, (at: <https://www.universalis.fr>)
- Krisztina Binder, Maria Diaz Crego, Gianna Eckert, Silvia Kotanidis, Rafal Manko and Micaela Del Monte (2020), ***States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States, European Parliamentary Research Service***, PE 649.408.
- SAINT-BONNET, François (2007), ***L'état d'exception et la qualification juridique***, CRDF, N 6.
- Yi Fan, Kai Zhao, Zheng-Li Shi, and Peng Zhou (2019), ***Bat Coronaviruses in China***, Viruses. 2019 Mar; 11(3): 210. (at: www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6466186/)
- who, advice-for-public (2019), see: <https://www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>.
- Amnesty (2020), china doctor death highlights human rights failings in-coronavirus, see: www.amnesty.org/en/latest/news/2020/02/china-doctor-death-highlights-human-rights-failings-in-coronavirus-outbreak/

- “How COVID-19 Spreads”. Centers for Disease Control and Prevention (CDC). 2 April 2020.
- “Interim Clinical Guidance for Management of Patients with Confirmed Coronavirus Disease (COVID-19)”. U.S. Centers for Disease Control and Prevention (CDC). 4 April 2020.
- “Q&A on coronaviruses (COVID-19)”. World Health Organization. 17 April 2020.
- China ‘comprehensively bans’ wildlife trade over coronavirus, 24/02/2020 (at: <https://www.france24.com/en/20200224-china-comprehensively-bans-wildlife-trade-over-coronavirus>)
- Fenn, Alec (2020), Face masks: what are the rules in EU countries?, 4 July, <https://newseu.cgtn.com/news/2020-07-04/Face-masks-what-are-the-rules-in-EU-countries--RO3rL2cGek/index.html>.
- France’s first coronavirus case ‘was in December’, 5/4/2020, www.msn.com/en.
- indianexpress , (2020), Jharkhand’s ‘no mask’ penalty – up to Rs 1 lakh; here’s how other states are dealing with Covid rule violators, August 27, <https://indianexpress.com/article/india/jharkhands-no-mask-penalty-up-to-rs-1-lakh-heres-how-other-states-are-dealing-with-covid-rule-violators-6520089>.
- State Data and Policy Actions to Address Coronavirus, Jun 16, 2020, www.kff.org.
- Swart, Mia (2020), How the coronavirus has deepened human rights abuses in China, 12 Mar, <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/cloneofcloneofcoronavirus-deepened-human-right-200312074518781>.
- Moscowtimes (2020), Moscow Cracks Down on Mask and Glove Violations, July

- www.themoscowtimes.com/2020/07/31/moscow-cracks-down-on-mask-and-glove-violations-a71028.
- amp.dw.com
- www.elegislation.gov.hk/hk/cap599A
- www.eur-lex.europa.eu
- www.france24.com.
- www.kff.org/health-costs
- www.legifrance.gouv.fr.
- www.medicalxpress.com
- www.msn.com
- www.ohchr.org
- www.who.int.
- www.worldometers.info/coronavirus
- www.tasnimnews.com