

وضعیت اضطراری و محدودیت حقوق بنیادین: بررسی اقدامات حکومت ایتالیا در مقابله با بیماری کووید ۱۹

علیرضا جلالی^۱ - محمد ابوعطا^۲

دریافت: ۱۳۹۹/۲/۱۷ - پذیرش: ۱۳۹۹/۸/۷

چکیده

شیوع کروناویروس در ایتالیا سبب فراهم شدن چارچوبی برای اعلام وضعیت اضطراری توسط دولت شده است. این مهم علی‌رغم ایجاد فرصت برای مدیریت مقتضی بحران، خطر محدودیت بیش از حد حقوق بنیادین مردم را به وجود آورده است. پرسش اصلی مقاله این است که اقدامات حکومت ایتالیا برای جلوگیری از کروناویروس تا چه حدی با حقوق بنیادین اعلام شده در قانون اساسی این کشور قابل تطبیق می‌باشند؟ که با روش توصیفی-تحلیلی به واکاوی آن می‌پردازد. پس از بررسی مفهوم وضعیت اضطراری، توصیف تصمیمات ویژه حاکمیت و اعلام چالش‌های مربوط به محدودیت حقوق بنیادین، این نتیجه حاصل می‌شود که اقدامات دولت، تاثیرگذاری بسیار منفی بر تضمین حقوق بنیادین و آزادی‌های عمومی مردم داشته‌اند. نه تنها این تصمیمات اضطراری و فوق‌العاده، مخل حقوق مردم در یک نظام مردم‌سالار محسوب می‌شوند، بلکه عدم نظارت دقیق مجلس بر اعمال هیات وزیران سبب می‌شود تا نگاه‌ها و نظرات انتقادی به اعمال دولت این کشور منطقی به نظر برسند.

واژگان کلیدی: ایتالیا، حقوق بنیادین، حکومت قانون، کروناویروس، وضعیت اضطراری

مقدمه

اعلام و تضمین حقوق بنیادین مردم در اسنادی چون قوانین اساسی جزء بدیهیات نظام‌های مردم‌سالار در سطح جهان به حساب می‌آید. درباره این مهم شکی وجود ندارد و یکی از ملاک‌های اصلی قرار گرفتن رژیم‌های سیاسی ذیل عنوان حکومت قانون، همین مسئله می‌باشد. در صورت بروز حوادث خاص و ایجاد ناامنی در جوامع بشری، امکان دارد تمهیداتی ویژه در نظر گرفته شوند و با استناد به ارزش‌هایی چون ثبات و استقرار نظام یا امنیت جامعه یا حتی با مراجعه به برخی از حقوق اجتماعی ملت، حقوق انفرادی و بنیادین محدود شوند.^۱ ابهام مسئله آنجایی تجلی پیدا می‌کند که اگر کمیت و کیفیت اعمال محدودیت در حوزه تضمین حقوق بنیادین به صورتی باشد که اصل نظام مردم‌سالار تحت الشعاع قرار گیرد و در عمل رژیم سیاسی از حکومت قانون به نظامی اقتدارگرا تبدیل گردد، اقدامات مذکور به آسانی قابل توجیه نخواهند بود زیرا با توجه به ماده ۱۶ اعلامیه حقوق بشر و شهروند^۲ سال ۱۷۸۹ که پس از پیروزی انقلاب کبیر فرانسه صادر شد، بدون تضمین حقوق بنیادین حتی قانون اساسی هم معنی پیدا نخواهد کرد.^۳ به صورت سنتی حقوق‌دانان ادوار مختلف درباره رابطه حقوق بنیادین و وضعیت اضطراری^۴ مباحث زیادی ارائه کرده‌اند هرچند همه‌گیری و شیوع گسترده بیماری کرونا در تمام کشورهای جهان سبب شده است تا با قوتی مضاعف نسبت به گذشته، اقدامات حکومت‌ها (حتی رژیم‌های به اصطلاح دموکراتیک) در روبرویی با مشکلات پدیدآمده مورد مطالعه قرار گیرند و مقوله‌های مربوط ابعاد جدیدی پیدا کنند. به کلامی دیگر، دلیل توجه زیاد علمای حقوق سراسر جهان به مسئله تحت بررسی، تاثیر بسیار منفی اعلام شرایط بحرانی دولت‌ها از حیث برخورداری از برخی حقوق بنیادین توسط شهروندان می‌باشد. در واقع حکومت‌ها برای تضمین سلامتی مردم، حفظ امنیت اجتماعی و بقای خویش با استناد به قاعده حفظ نظام^۵ مجبور شده‌اند به صورت بی سابقه حقوق انفرادی تعداد کثیری از تابعین خود را محدود کنند. این اقدامات علی‌رغم توجیه رجال سیاسی و بخشی از جامعه

1. Birute Praneviciene, "Limiting of the Right to Privacy in the Context of Protection of National Security", *Jurisprudence*, Vol. 18, No. 4, (2011), p. 1615.

۲. «جامعه‌ای که در آن تضمین حقوق و تفکیک قوا محفوظ نباشد، قانون اساسی نخواهد داشت.»

3. Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen.

4. Quirino Camerlengo, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico* (Milano: Giuffrè, 2007), p. 97.

5. State of Exception.

۶. رحیم نوبهار، «از حفظ حکومت تا حفظ نظام»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیست و یکم، شماره ۶۳، تابستان، (۱۳۹۸)، ص ۴۵.

به نظر گروهی، شرایطی را فراهم کرده است تا دولت‌ها آزادی‌های عمومی را تحت نظارت شدید قرار دهند و این محدودیت‌ها را به حدی برسانند که تهمت استبداد و دیکتاتوری ضمنی از طرف علمای حقوق عمومی نسبت به حاکمان بروز پیدا کند.^۱ اگر این مباحث در تمام کشورها قابل طرح هستند، در جوامع غربی که به نوعی خود را مبدع مفاهیمی چون مردم‌سالاری، حقوق بنیادین و حکومت قانون می‌دانند (فارغ از اینکه چنین ادعایی صحت داشته باشد)، تاثیر مضاعفی دارند و نظام‌های حقوقی را بیشتر به چالش وادار می‌کنند. در این مقاله به صورت موردی اقدامات حقوقی حکومت ایتالیا به مثابه دولت مردم‌سالار غربی که تحت تاثیر شیوع کرونا و ویروس قرار گرفته است و برای مقابله با این پدیده، اعمالی به شدت محدود کننده حقوق بنیادین برای مردم خود اتخاذ نموده است بررسی می‌شود. هدف از این پژوهش پاسخ به پرسش‌های ذیل می‌باشد: آیا در یک نظام مردم‌سالار، محدود شدن حقوق بنیادین شهروندان به صورت گسترده قابل توجیه است؟ آیا شیوع یک بیماری جزء مصادیق اعلام وضعیت اضطراری توسط حکومت‌ها قرار می‌گیرد؟ و بالاخره به عنوان پرسش اصلی، اقدامات حکومت ایتالیا برای جلوگیری از گسترش و ویروس کرونا در جامعه تا چه حدی با حقوق بنیادین اعلام شده در قانون اساسی این کشور قابل تطبیق می‌باشند؟ اهمیت پژوهش به این صورت قابل توصیف است که پاسخ به این سوالات کمک شایانی خواهد بود در راستای ترسیم صحیح مرز و حد و حدود ارزش‌های متضادی چون منفعت جامعه و حقوق انفرادی مردم. این موضوع فقط برای جوامع ایتالیا و غربی مهم محسوب نمی‌شود زیرا هر نظامی که ادعای مردم‌سالاری دارد نمی‌تواند سوالات عنوان شده را بدون پاسخ رها کند.

۱. مبانی و مفهوم شناسی وضعیت اضطراری

۱-۱. مفهوم وضعیت اضطراری در دکترین

دکترین حقوقی داخلی در گذشته درباره مفهوم و مبانی وضعیت اضطراری و اعلام آن توسط حکومت‌ها مسائلی عنوان کرده است. از نظر گروهی، دولت‌هایی که درگیر بحران می‌شوند برای بازگرداندن نظم در جامعه، حالت فوق‌العاده اعلام می‌کنند. این مسئله تحت عنوان وضعیت اضطراری هم شناخته می‌شود. با اعلام این وضعیت، عملاً دخالت حکومت در

1. Gian Luigi Gatta, "I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena", *Sistema Penale*, No. 1, (2020), p. 2.

آزادی‌های فردی افزایش پیدا می‌کند زیرا راه‌حل مشکلات بروز یافته، مدیریت مقتدرانه جامعه است که بدون مداخله در زندگی شهروندان میسر نمی‌گردد.^۱ در متونی دیگر وضعیت اضطراری به مثابه روشی برای مدیریت کشور در دوران خطر جدی علیه امنیت، حیات و استقلال یک رژیم سیاسی عنوان شده است. در واقع یک حکومت مجاز است به سبب بلایای طبیعی، ناآرامی‌های مدنی و همچنین پس از اعلام جنگ یا درگیری‌های مسلحانه داخلی و بین‌المللی به صورت موقت اعلام وضعیت اضطراری نماید. لذا می‌توان ادعا کرد که وضعیت اضطراری عبارت است از: عکس‌العمل قانونی که به صورت موقت توسط دولت‌ها برای پاسخ به چنین تهدیدها و خطرات اتخاذ می‌گردد.^۲ حقوقدانان درباره شرایط اعمال اوضاع فوق‌العاده نکات ذیل را بیان کرده‌اند: برای توجیه اتخاذ تصمیمات غیرعادی محل آزادی‌های عنوان شده در اسنادی چون قوانین اساسی (مانند حق بر آزادی شخصی، حق بر آزادی تردد، آزادی رسانه‌ای، حق آزادی تجمعات و غیره) در جهت مدیریت بحران، وضعیت جامعه باید استثنایی به حساب آید. اضافه بر این، وضعیت اضطراری که در چنین حالت استثنایی اجرا می‌گردد باید موقت باشد و تعلیق حقوق مردم نمی‌تواند از حدود زمانی مجاز تجاوز کند. معیار دیگر، قریب‌الوقوع بودن تهدیدها و خطرات است به این معنی که خطر باید تهدیدی درباره حیات سازمان یافته جامعه محسوب گردد و قویا زندگی مسالمت‌آمیز در کشور را تحت الشعاع قرار دهد. از این حیث فرقی بین خطرهای بالفعل و بالقوه وجود ندارد. مصادیق این تهدیدهای بسیار شدید به شرح ذیل می‌باشند: جنگ، شورش‌های داخلی، عملیات تروریستی، بلایای طبیعی، بحران‌های اقتصادی و اجتماعی.^۳ در دکتترین خارجی، وضعیت اضطراری به عنوان یک حالت خاص اعمال قدرت سیاسی توصیف شده است. این اوضاع زمانی محقق می‌گردد که شرایط ویژه و بحرانی گریبانگیر جامعه می‌شوند. چنین مشکلاتی (مانند جنگ، قیام مردمی، اضمحلال بدنه جامعه) سبب می‌گردند تا حاکمان برای تمرکز بر رفع معضلات،

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

۲. رضا کرمی و حسین شریفی طرازکوهی، «آزادی رسانه و وضعیت اضطراری در نظام حقوق بشر اروپا پس از یازدهم سپتامبر»، جستارهای سیاسی معاصر، سال نهم، شماره ۲، تابستان، (۱۳۹۷)، ص ۱۶۴.

۳. ناصر قربان‌نیا، «تعلیق اجرای حقوق بشر در شرایط اضطراری»، مجله فقه و حقوق، سال سوم، شماره ۱۲، بهار (۱۳۸۶)، ص ۴۲.

قوانین موضوعه را به حالت تعلیق درآورند و بهره‌گیری افراد از حقوق بنیادین به طور موقت تضمین نشود. معمولاً راس قوه سیاسی (حسب نوع حکومت: رئیس کشور یا رئیس دولت) صلاحیت اجرای وضعیت اضطراری را دارد و وی به نام حفظ منفعت کشور حاضر است حقوق انفرادی شهروندان را خدشه‌دار کند.^۱ نظریه وضعیت اضطراری یکی از ارکان تفکر حقوقی، سیاسی و فلسفی برخی از علمای مشهور اروپایی مانند کارل اشمیت^۲ به حساب می‌آید. این متفکر آلمانی اعتقاد دارد که حکومت وضعیت اضطراری در مقابل حکومت قانون قرار می‌گیرد؛ در سامانه نخست میل حاکم ملاک اعمال حکومت به حساب می‌آید (هرچند این میل در راستای تضمین منفعت عمومی میسر می‌گردد)، در صورتی که در رژیم دوم میزان اقدامات نظام، قوانین مثبت هستند. در این راستا اشمیت معتقد است که در هر نظامی، قوه‌ای حاکم است که صلاحیت اجرای وضعیت اضطراری به وی سپرده شده باشد زیرا آن نهاد خصوصاً در دوران بحران، یعنی زمانی که قوانین و حقوق تعلیق می‌شوند، قدرتی والاتر نسبت به دیگر تاسیسات خواهد داشت.^۳ برای همین این حقوقدان آلمانی وضعیت اضطراری را به عنوان حکومت مطلق قدرت^۴ نام‌گذاری کرده است که در برابر آن حکومت قانون یا حکومت مطلق ضعف^۵ قرار می‌گیرد.^۶ این دیدگاه توسط علمای دیگر مورد انتقاد شدید قرار گرفته‌اند زیرا توصیف وضعیت اضطراری با این الفاظ آن را خارج از قلمرو یک نظام مردم‌سالار معرفی می‌کند. در همین راستا حقوقدانان مخالف اشمیت اعتقاد دارند که وضعیت اضطراری مد نظر متفکر آلمانی، یک دیکتاتوری سیاسی تلقی می‌گردد در صورتی که در رژیم دموکراتیک اولاً شرایط ویژه و تعلیق حقوق موقت هستند و ثانیاً نیت حاکمان، حفظ اصل مردم‌سالاری و تضمین حقوق مردم در طولانی مدت است و اگر هم محدودیتی در حوزه حقوق بنیادین اجرا می‌شود، فقط برای عبور از بحران و بازگشت حکومت قانون می‌باشد.^۷

1. John Dunn, *Politica* (Milano: Jaca Book, 1993) p. 440.

2. Carl Schmitt.

3. Giorgio Galli, *Il pensiero politico occidentale* (Milano: Baldini, 2010), p. 97.

4. Stato totale per energia.

5. Stato totale per debolezza.

6. Luca Lattanzi, "Pensare il conflitto. Il decisionismo giuridico di Carl Schmitt: dallo Stato alla teoria del Nomos", Tesi di dottorato, Università di Padova, (2016), pp. 118-121.

7. Roberto Simoncini, "Un concetto di diritto pubblico: lo stato di eccezione secondo Giorgio Agamben", *Diritto e questioni pubbliche*, No. 8, (2008), p. 207.

۲-۱. مبانی حقوقی وضعیت اضطراری در کشورهای اروپایی

برخی نظام‌های حقوقی معاصر اروپایی در قوانین خود به صورت صریح مسائلی درباره نحوه و شرایط اجرای وضعیت اضطراری عنوان کرده‌اند. در این باره حقوقدانان در خصوص نظام حقوقی فرانسه سه قاعده معرفی می‌کنند:^۱ قاعده نخست ذیل اصل ۱۶ قانون اساسی توصیف شده است: بر اساس این مقرر هرگاه نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی و یا تعهدات بین‌المللی در موارد مهم و اضطراری در معرض مخاطره قرار گیرند و روند عادی قوای حاکمه مختل گردد، رئیس جمهور تصمیمات مقتضی را پس از مشورت با نخست وزیر و روسای پارلمان و شورای قانون اساسی اتخاذ می‌نماید. رئیس جمهور از طریق اعلامیه مردم را در جریان امور قرار می‌دهد. با وجود این وضعیت بحرانی، دولت نمی‌تواند مجلس را منحل کند. قاعده دوم ذیل اصل ۳۶ قانون اساسی قرار می‌گیرد. طبق این ماده حکومت نظامی توسط هیات دولت برقرار می‌گردد و ادامه آن برای بیشتر از دوازده روز باید به تایید قوه مقننه برسد. قاعده سوم هم توسط قانون شماره ۳۸۵ سال ۱۹۵۵ درباره وضعیت اضطراری مربوط به جنگ الجزایر توصیف شده است. علی‌رغم صدور این قانون در یک زمان خاص (نزاع فرانسه و کشور عربی مذکور) و اعلام آن قبل از استقرار قانون اساسی فعلی، دولت فرانسه در چندین مورد حتی با تایید شورای قانون اساسی، وضعیت اضطراری را اعلام کرده است. به عنوان مثال می‌توان به نمونه‌های ذیل اشاره کرد: صدور وضعیت اضطراری برای مقابله با قیام و ناآرامی‌های متعدد الجزایر (سال‌های ۱۹۵۵، ۱۹۵۸، ۱۹۶۱)، اعلان شرایط ویژه درباره بحران کالدونیای جدید (۱۹۸۵)، اعمال اوضاع اضطرار در روبه‌روی با شورش حومه شهرها (۲۰۰۵).^۲ دوره اعمال اینگونه شرایط ویژه متغیر بوده است و از چند هفته تا حتی یک سال ادامه داشته‌اند. ابزار حقوقی اعمال شرایط ویژه موضوع مقرر سال ۱۹۵۵، قانون صادره توسط هیات وزیران است که با گذشت ۱۲ روز باید توسط مجلس تایید گردد. قوه مقننه در تایید، دوره تمدید آن را به صورت عمومی گزارش می‌دهد. بر اساس قانون شماره ۳۸۵، وضعیت اضطراری اعلام شده توسط دولت به ماموران انتظامی اجازه می‌دهد برخی

1. Giovanni Comazzetto, "Lo Stato di eccezione nell'ordinamento italiano, riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'epidemiologica da Covid-19", *Bio Diritto*, No. 1, (2020), p. 2.

2. Pierandrea Amato, "Homo seditiosus, materiale per l'essere rivoltante", *La Rosa di Nessuno*, No. 3, (2008), p. 88.

محدودیت‌ها نسبت به حقوق مردم اعمال شوند، مانند: منع تردد، در نظر گرفتن اقامتگاه اجباری، تعطیلی فعالیت‌های اقتصادی و کاری، توقیف مهمات (حتی اگر به صورت قانونی در مالکیت مردم قرار گرفته باشند).^۱ دلایل توجه ویژه به نهاد وضعیت اضطراری در نظام فرانسه به صورت کلی به دو مسئله برمی‌گردد. اولاً ساختار تاسیس حقوقی تحت مطالعه در دوره‌ای پرتنش شکل گرفته است یعنی زمانی که بحث امنیت کشور بنا به درگیری‌های الجزایر در اولویت برای جامعه قرار داشته است؛ ثانیاً با گذشت زمان و تغییر ساختار حکومت به دست شارل دوگل و استقرار نظام ریاستی، جنبه اقتدار قوه مجریه نسبت به قوه مقننه به تدریج شدت پیدا کرد چون وضعیت اضطراری که توسط دولت اجرا می‌گردد، وجود نظامی مبتنی بر برتری قوه مجریه نسبت به رژیم‌های پارلمانی قابلیت بیشتری برای توسل به اعلام شرایط ویژه و تعلیق حقوق مردم دارد.^۲ البته فرانسه تنها کشور اروپایی نیست که در مقررات خود به صورت صریح به وضعیت اضطراری اشاره می‌کند. قانون اساسی آلمان در این زمینه چند مقرر و ویژه در خود گنجانده است. طبق اصل ۸۰-a، در شرایط بحرانی، مجلس می‌تواند به دولت اجازه صدور مقررات اضطراری دهد. این اجازه با تایید دو سوم اعضای قوه مقننه امکان‌پذیر است و در هر زمانی پارلمان می‌تواند صدور اجازه خود را لغو کند. بر اساس اصل ۳۵، در صورت وقوع بلایای طبیعی، دولت می‌تواند هماهنگی لازم جهت ارسال اضطراری کمک‌های مورد نیاز ایالات را ترتیب دهد و دخالت خود در امور حکومت‌های محلی را افزایش دهد. در این اوضاع ایالات می‌توانند به صورت استثنایی از نیروی انتظامی دیگر مناطق کشور درخواست کمک کنند هرچند اگر پارلمان تصمیمات دولت را غیر ضروری تفسیر کند می‌تواند بدون اتلاف وقت دستور بازگشت وضعیت عادی را اعلام نماید. اضافه بر اینها، طبق اصل ۱۱۵-a، در صورت جنگ مسلحانه قوه مقننه با تایید دو سوم اعضای خود اجازه می‌دهد تا دولت به صورت اضطراری قدرت خود را افزایش دهد و با بحران مقابله کند. پس از گذشت این تشریفات، رئیس جمهور وضعیت فوق‌العاده را صادر می‌کند و اگر فرصت مناسبی برای تشریفات دیگر وجود نداشته باشد، بدون انتشار تصمیم در روزنامه رسمی، قواعد

۱. سعدالله فغان‌نژاد و مهدی نوری، «بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و آمریکا»، مدیریت بحران، بهار و تابستان، شماره ۱، (۱۳۹۱)، ص ۷۶.

2. Paolo Passaglia, "Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità", Report per la Corte costituzionale, No. 1, (2011), p. 5.

اضطراری لازم الاجرا خواهند بود.^۱ قانون اساسی اسپانیا هم در اصل ۱۱۶ خود به اقدامات در شرایط بحرانی دولت اشاره می‌کند. طبق این قانون، اعمال قوه مجریه به سه دسته تقسیم می‌شوند: مورد اول اعلام وضعیت فوق‌العاده است؛ این نهاد از سوی مصوبه هیات وزیران صورت می‌گیرد و حداکثر برای مدت ۱۵ روز قابل اجرا می‌باشد. پس از این اقدام مجلس باید در اولین فرصت تشکیل جلسه دهد و تصمیمات قوه مجریه را بررسی نماید. تمدید وضعیت فوق‌العاده بدون مجوز نمایندگان ممکن نمی‌باشد. مصوبه دولت بایستی محدوده جغرافیایی تحت تاثیر وضعیت فوق‌العاده را نیز مشخص نماید. مورد دیگر اعلام وضعیت اضطراری است. این تاسیس هم از طریق مصوبه هیات وزیران صورت می‌گیرد، اما مجوز قوه مقننه باید قبل از اقدام دولت صادر شود و بدون آن قوه مجریه نمی‌تواند تصمیمی اتخاذ کند. مصوبه مربوط به وضعیت اضطراری بایستی صراحتاً اعمال مد نظر، حقوق تعلیق شده، منطقه اجرا و مدت استمرار را تعیین نماید. این مدت نمی‌تواند بیش از سی روز باشد، اما تا یک ماه دیگر قابل تمدید است. مورد آخر اعلام حکومت نظامی است؛ این نهاد با تصویب اکثریت مطلق نمایندگان و پس از پیشنهاد دولت لازم‌الاجرا می‌شود. قوه مقننه محدوده اجرا، مدت زمان و شرایط دیگر آن را مشخص می‌کند. در زمانی که یکی از شرایط فوق جاری باشد نمی‌توان مجلس را منحل نمود.^۲

۳-۱. مبانی حقوقی وضعیت اضطراری در نظام ایتالیا

برخی از علمای حقوق اساسی ایتالیا اعتقاد دارند که خارج از مبحث مربوط به وضعیت فوق‌العاده در زمان وقوع جنگ^۳، نظام حقوقی ایتالیا مقررات واضح و صریح (مانند فرانسه، آلمان و اسپانیا) درباره اعلام وضعیت اضطراری و تعلیق حقوق بنیادین شهروندان در بر ندارد.^۴ علی‌رغم این نظر، اصول ۷۶ و ۷۷ قانون اساسی کشور نامبرده، اشاره‌ای به شرایط اتخاذ تصمیمات دولت در وضعیت خاص می‌کنند. بر اساس اصل ۷۶ «امر قانونگذاری را نمی‌توان به دولت محول نمود، مگر با تعیین اصول و قواعد معین و فقط برای مدتی محدود

1. Ibid, pp. 24-25.

2. Ibid, p. 36.

۳. اصل ۷۸ قانون اساسی ایتالیا مقرر می‌دارد: «مجلسین در خصوص وضعیت جنگی تصمیم‌گیری نموده و اختیارات لازم را به دولت محول می‌نمایند.»

4. Comazzetto, op. cit., p. 1.

و برای موضوعات مشخص. طبق اصل ۷۷ هم «دولت نمی‌تواند اقدام به قانونگذاری کند، مگر اینکه چنین اختیاری به طور صریح توسط مجلسین به دولت تفویض شده باشد. لذا، هرگاه دولت در موارد ضروری مقررات موقت هم‌سطح قوانین عادی تصویب نماید، مکلف است مصوبات خود را در همان روز جهت تایید به مجلس نمایندگان و مجلس سنا تقدیم نماید. در چنین شرایطی مجلسین پنج روز وقت دارند تا اولین جلسه خود را برای بررسی تصمیمات قوه مجریه تشکیل دهند، حتی اگر مجلسین قبلاً منحل شده باشند. اقدامات دولت که ظرف مدت ۶۰ روز پس از انتشار به تایید مجلسین نرسیده باشند، از ابتدای امر بی‌اعتبار تلقی می‌گردند.» بر اساس این قواعد، نظام حقوقی ایتالیا در شرایط اضطراری اجازه صدور قوانین توسط دولت را می‌دهد، در صورتی که در حالت عادی قانونگذاری منحصر به صلاحیت قوه مقننه می‌باشد.^۱ در این رابطه باید توجه داشت که منظور اصول ۷۶ و ۷۷، صدور قواعدی است که نسبت به قوانین مجلس از حیث ماهیت و سلسله‌مراتب منابع حقوقی در یک سطح تلقی می‌شوند و این اعمال غیر از مصوبات عادی دولت (مقررات اداری، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها...) به حساب می‌آیند. به بیان دیگر، دولت ایتالیا در اوضاع خاص بنا به طولانی بودن روند قانونگذاری عادی می‌تواند با استناد به دو اصل مذکور قانون اساسی قوانین عادی صادر کند، هرچند این مقررات باید در زمان مقتضی به تایید قوه مقننه هم برسند. نکته مهم این است چنین مصوبات دولت (با جنبه قانون عادی) به دو دسته تقسیم می‌گردند: مصوباتی که قبل از صدور آنها، حداقل نسبت به کلیات موضوع، دولت موظف است از مجلس مجوز اخذ کند (اصل ۷۶) و مصوباتی که در حالت اضطراری‌تر، حتی بدون اجازه مقدماتی قوه مقننه، توسط قوه مجریه اعمال می‌گردند (جمله دوم اصل ۷۷). در اصطلاح حقوقی دکترین ایتالیا؛ نام منبع حقوقی اول «مصوبه قانونی»^۲ و نام منبع حقوقی دوم «حکم قانونی»^۳ عنوان شده‌اند. هرچند بنا به دخالت واضح دولت در باب وظایف و صلاحیت‌های مجلس، اینگونه قانونگذاری غیر از عرف و قواعد کلی نظام‌های تاسیس شده بر مبنای تفکیک قوا تلقی می‌شود و قانونگذار اساسی، اینگونه نهادها را فقط برای اوضاع

1. Francesca Petrini, "Emergenza epidemiologica Covid 19, decretazione d'urgenza e costituzione in senso materiale", Nomos, No. 1, (2020), pp. 1-2.

2. Decreto legislativo.

3. Decreto legge.

اضطراری پیش‌بینی کرده بود، لکن با گذشت زمان دولت‌های ایتالیا برای عبور از ائتلاف وقت، دیوان‌سالاری و تشریفات حاکم در روند صدور قوانین عادی توسط مجلس نمایندگان و سنا، استفاده خود از ابزارهای حقوقی مذکور را به شدت افزایش داده‌اند؛ این مسئله تا حدی گسترش پیدا کرده است که برخی از حقوقدانان ایتالیایی از بحران سوءاستفاده از قدرت فوق‌العاده قانونگذاری قوه مجریه، صحبت به عمل آورده‌اند. آمارها^۱ نشان می‌دهند بخش وسیعی از قوانین در ایتالیا توسط صلاحیت خاص قانونگذاری دولت صورت می‌گیرد و عملاً مصوبات و احکام قانونی از حالت استثنایی و اضطراری به موضوعی شبیه به قاعده‌ای ثابت تبدیل شده‌اند.^۲

۲. مقابله با کروناویروس در ایتالیا: اقدامات و چالش‌ها

۲-۱. اعمال حقوقی حکومت برای جلوگیری از شیوع بیماری

اولین مورد ابتلا به کروناویروس در ایتالیا در اواخر ژانویه ۲۰۲۰ ثبت شد و پس از آن در مدتی کوتاه خصوصاً در شمال کشور شیوع بیماری ابعاد بسیار وسیعی پیدا کرد. اوضاع به گونه‌ای رقم خورد که تا اواخر آوریل (یعنی در سه ماه) تعداد مبتلایان به عدد عظیم ۲۰۰ هزار نفر رسید و جان‌باختگان بیش از ۲۵ هزار مورد اعلام شده‌اند؛ از این حیث ایتالیا یکی از بحرانی‌ترین شرایط بین کشورهای جهان را دارا می‌باشد. برای روبه‌رویی با این فاجعه بی‌سابقه، دولت تصمیم گرفت از ابزار قانونگذاری اضطراری اعلام شده در اصل ۷۷ قانون اساسی یا همان حکم قانونی استفاده به عمل آورد.^۳ اولین حکم، ۳۱ ژنویه صادر شد و بر اساس آن هیات وزیران به دلیل خطر بهداشتی بنا به بروز بیماری واگیردار^۴ وضعیت اضطراری را اعلام کرد. در متن مقرر مذکور به مصوبه قانونی شماره ۱ سال ۲۰۱۸ اشاره شده است که

۱. گزارش مجلس نمایندگان (منتشر شده در ۱۵ آوریل ۲۰۲۰) اعلام می‌کند که در دو سال اخیر حدود ۳۵ درصد قوانین صادر شده توسط تاسیسات مربوط به اصول ۷۶ و ۷۷ قانون اساسی صورت گرفته‌اند و فقط دو سوم مقررات توسط روال عادی قانونگذاری مجلسین ابلاغ شده‌اند. مراجعه شود به

1- Camera dei Deputati, "La produzione normativa: cifre e caratteristiche", (2020), pp. 1-2.

2. Giampaolo Parodi, *Le fonti del diritto: linee evolutive* (Milano: Giuffrè, 2012), pp. 153-154.

3. Gian Luigi Gatta, "Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare", *Sistema Penale*, No. 2, (2020), pp. 2-3.

4. Stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di agenti virali trasmissibili.

تحت عنوان قانون پدافند غیرعامل^۱ شناخته می‌شود.^۲ ماده ۷ مصوبه مقرر می‌دارد که در صورت بروز حوادث خطرناک که به دست بشر یا به صورت طبیعی اتفاق افتاده‌اند، سازمان پدافند غیرعامل تصمیمات مقتضی در جهت رفع خطر را به عمل می‌آورد. اقدامات این نهاد که زیر نظر دفتر نخست وزیری قرار دارد، باید همراه با سرعت مناسب، ابزارها و قدرت فوق‌العاده و مدت زمان محدود و تعیین شده صورت گیرند. بر اساس ماده ۲۵ مصوبه قانونی مربوط به پدافند غیرعامل، پس از اعلام وضعیت اضطراری توسط حکم قانونی هیات وزیران، سازمان بیان شده، صلاحیت صدور دستورالعمل‌های ویژه پیدا می‌کند. در واقع پس از اقدام دولت، پدافند غیرعامل می‌تواند مقرراتی صادر کند و به سبب آنها مقررات موضوعه موجود را به حالت تعلیق درآورد. این اقدامات پدافند باید قابل تطبیق با حکم قانونی هیات وزیران (مربوط به وضعیت اضطراری)، اصول کلی نظام حقوقی ایتالیا و مقررات اتحادیه اروپا باشند و نمی‌توانند با این منابع بالادستی مغایر محسوب شوند. اضافه بر اینها، ماده ۲۴ مصوبه قانونی شماره ۱ سال ۲۰۱۸ اعلام می‌کند که تمهیدات استثنایی اتخاذ شده نمی‌توانند از ۱۲ ماه تجاوز کنند و فقط برای ۱۲ ماه دیگر قابل تمدید هستند.^۳ در قضیه مربوط به حکم قانونی مقابله با شیوع کرونا که در ژانویه ۲۰۲۰ صادر شد، طبق بند اول آن، دولت وضعیت اضطراری را برای مدت ۶ ماه اعلام کرد و بر اساس بند سوم مبلغ ۵ میلیون یورو برای روبرویی ابتدایی با مشکلات بروز یافته اختصاص داد. این فقط اولین اقدام فوق‌العاده دولت به حساب می‌آید، زیرا با گسترش غیر منتظره ویروس در سطح جامعه، هیات وزیران حکم قانونی دیگری در مورخ ۲۳ فوریه ۲۰۲۰ صادر کرد و پس از آن نخست وزیر راسا دستورالعمل‌های اجرایی مقرر فوق را ابلاغ نمود. حکم ۲۳ فوریه حدود دو هفته بعد، یعنی در تاریخ ۵ مارس به تأیید نمایندگان مجلس رسید.^۴ این مقرر در بندهای اصلی خود موضوعات ذیل را اعلام نمود؛ در شهرهایی که حتی یک مورد ابتلا به ویروس کرونا ثبت شده باشد، اقدامات به این شرح اتخاذ می‌شوند (بند ۱): ممنوعیت ورود و خروج از محدوده شهر آلوده شده (غیر از موارد

1. Codice della protezione civile.

۲. این قانون هم با استناد به اصل ۷۶ قانون اساسی صادر شده است.

3. Stefania Grasselli, *Schemi di diritto amministrativo* Bari (Neldiritto Editore, 2018: 285).

۴. اکثر نمایندگان موافق حکم قانونی دولت، از نزدیکان جریان سیاسی حاکم در قوه مجریه بودند و مخالفین نخست وزیر در مجلسین وی را متهم به اتخاذ روش‌های استبدادی و عدم مشورت مناسب با پارلمان کردند.

ضروری)، تعلیق فعالیت‌های عمومی مانند مسابقات ورزشی، برنامه‌های فرهنگی، آیین‌های مذهبی، تعطیلی مدارس، دانشگاه‌ها، مراکز تفریحی، موزه‌ها، فعالیت‌های اقتصادی، مغازه‌ها (غیر از فروشگاه‌های کالاهای اساسی)، توقف آزمون‌ها و تعلیق روند استخدام کارکنان بخش عمومی، محدودیت فعالیت اداره‌ها (البته بدون ورود صدمه به خدمات عمومی)، اعمال قرنطینه برای افرادی که با مبتلایان در تماس بوده‌اند. طبق بند ۳ حکم تحت مطالعه، دستورالعمل‌های اجرایی این مقرر به درخواست وزرای مربوطه (وزیر بهداشت، وزیر کشور، وزیر اقتصاد...) و توسط نخست وزیر یا همان رئیس شورای وزرا ابلاغ می‌شوند؛ اگر تصمیمات مربوط به یک منطقه خاص کشور باشند، مقامات درخواست کننده صدور دستورالعمل‌های مقتضی روسای استان‌ها خواهند بود. در صورت عدم رعایت محدودیت‌های بیان شده، شهروندان می‌توانند تحت پیگرد کیفری قرار گیرند و اگر تخلف موضوع جرم سنگین‌تری نباشد، افراد بر اساس ماده ۶۵۰ قانون کیفری محاکمه می‌شوند.^۱ در صورت نیاز فرماندارها پس از اطلاع‌رسانی به وزیر کشور می‌توانند به صورت ویژه از نیروی انتظامی در جهت برقراری نظم در جامعه استفاده نمایند. اگر این نیروها کفایت نکنند، فرماندارها پس از هماهنگی با مقامات نظامی محلی، می‌توانند از نیروی نظامی هم بهره‌گیری کنند. طبق بند ۴ این حکم قانونی، دولت برای اجرای تمهیدات مذکور، مبلغ ۲۰ میلیون یورو را تخصیص می‌کند.^۲ همه این اقدامات اضطراری نتوانستند جلوی شیوع کروناویروس را متوقف کنند و اوضاع تا اواسط مارس حتی سخت‌تر هم شد. بنابراین، در مورخ ۱۷ مارس ۲۰۲۰ هیات وزیران با استناد به حکم قانونی جدید (شماره ۱۸) محدودیت‌های مقرر قبلی را از سطح محلی به قلمرو تمام کشور گسترش داد و ممنوعیت‌ها و تعلیق‌ها به تمام شهرهای ایتالیا سرایت کردند.^۳ منابع مالی مورد نیاز هم به صورت جدی افزایش یافت و قوه مجریه تصمیم گرفت مبلغ ۲۵ میلیارد یورو برای اجرای اقدامات مربوطه را اختصاص دهد. در این حکم مقرر شد برای رفع بخشی از مشکلات اقتصادی به وجود آمده برای تعلیق فعالیت‌های اقتصادی، مبلغ

۱. این ماده تحت عنوان «بی توجهی نسبت به دستورات مقامات» مقرر می‌دارد: «هر کس نسبت به دستورات قانونی مقامات بنا به دلایل امنیت عمومی، عدالت، نظم عمومی یا بهداشت بی‌توجهی کند، اگر تخلف وی موضوع جرم سنگین‌تری نباشد، تا سه سال به حبس یا جریمه تا ۲۰۶ یورو محکوم خواهد شد.»

2. Comazzetto, op. cit., p. 4.

۳. ممنوعیت تردد داخل شهرها و تجمع در اماکن شخصی هم اضافه گردید.

۶۰۰ یورو به خانواده‌های نیازمند پرداخت گردد. حکم قانونی شماره ۱۸ در تاریخ ۲۴ آوریل به تایید نمایندگان مجلس رسید.^۱

۲-۲. محدودیت‌ها در حوزه حقوق بنیادین

اقدامات اضطراری توصیف شده توسط قوه مجریه، حکومت قانون در نظام حقوقی ایتالیا را از ابعاد متعددی به چالش وادار کرده است. یکی از مشکلات اصلی بحث کلی بودن تمهیدات اعلام شده در احکام قانونی تصویب شده می‌باشد، موضوعی که حتی قوه مقننه در تاییدهای عجولانه خود به آن توجه نکرده است. دکترین حقوق اساسی ایتالیا^۲ درباره اوضاع اضطراری تصمیم‌گیری دولت، شرایطی عنوان می‌کند که در قضیه اعمال حقوقی مقابله با کرونا رعایت نشده‌اند. یکی از این شرایط، بحث شفافیت و جزئی‌نگری است. احکام قانونی نمی‌توانند به صورت کلی اقدامات مورد نیاز برای رفع اوضاع فوق‌العاده را عنوان کنند و باید حتماً به جزئیات به صورت شفاف پردازند. به عنوان مثال در احکام صادره برای جلوگیری از شیوع کرونا، استثنائاتی برای محدودیت‌ها توصیف شده‌اند: محدودیت تردد شهروندان مطلق نمی‌باشد و اگر فردی بنا به نیازهای اضطراری مانند سلامتی، مشغول بودن در اصناف خاص و غیره نیاز به تردد داشته باشد، از ممنوعیت‌ها معاف می‌شود. عدم توضیحات تکمیلی سبب می‌گردد تا ابهامات زیادی درباره اینکه چگونه مقامات پلیس در زمان نظارت بر رعایت محدودیت‌ها، اعمال مردم را قانونی یا غیرقانونی تشخیص دهند، باقی بمانند.^۳ اضافه بر این، بررسی محدودیت‌های اعمال شده در حوزه حقوق بنیادین شهروندان توسط احکام قانونی دولت، چالش‌های موجود را گسترده‌تر هم می‌کنند، زیرا اعتقاد حقوقدانان این است که

۱. ۲۲۹ نماینده موافقت خود را با تصمیمات اضطراری دولت اعلام کردند و ۱۲۳ عضو پارلمان هم با حکم قانونی قوه مجریه مخالفت به عمل آوردند. اضافه بر اینها، نخست وزیر ایتالیا در سخنرانی عمومی خود در شب ۲۶ آوریل ۲۰۲۰ اعلام کرد که بنا به آمار کاهشی مبتلایان به کروناویروس تدریجاً ممنوعیت‌های اتخاذ شده در تصمیمات قبلی رفع خواهند شد. اولین تاریخ بازگشایی برخی از فعالیت‌ها چهارم می می‌باشد، لکن اکثر مشاغل همچنان تعطیل می‌مانند.

2. Andrea Venanzoni, "L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione", Forum di Quaderni costituzionali, No. 1, (2020), p. 492.

۳. ناگفته نماند پاسخ دولت به اینگونه ایرادها این است که جزئیات مورد نیاز در دستورالعمل‌های صادره توسط نخست وزیر عنوان می‌شوند؛ لکن مسئله این است که طبق نظر واحد علمای حقوق، خود حکم قانونی باید به اندازه کافی شفاف باشد، زیرا این نهاد با یک قانون عادی صادره توسط قوه مقننه در حالت عادی و غیر اضطراری (که عدم جزئی‌نگری جزء مصادیق طبیعی آن می‌باشد) متفاوت است.

تصمیمات اضطراری هیات وزیران (صدور مصوبات و احکام قانون، طبق اصول ۷۶ و ۷۷ قانون اساسی) نمی‌توانند بخش‌هایی از قانون اساسی را تعلیق کنند.^۱ در واقع اقدامات دولت برای مقابله با کرونا، حقوق بنیادین شناسایی شده در قانون اساسی را به شرح ذیل محدود^۲ کرده‌اند:

الف- آزادی تردد

اصل ۱۶ مقرر می‌دارد: «همه شهروندان می‌توانند در هر نقطه‌ای از قلمرو ملی تردد و یا اقامت نمایند، مگر این که قانون به طور کلی محدودیت‌هایی به دلایل بهداشتی و امنیتی وضع کرده باشد. هیچگونه محدودیتی به دلایل سیاسی اعمال نمی‌شود...»؛ ممنوعیت ورود و خروج از شهرها در مرحله اول و ممنوعیت مطلق تردد در سطح شهر در مرحله دوم به شدت، حقوق موضوع اصل ۱۶ را محدود کرده است. البته مقرر از وضع ممنوعیت‌هایی با استناد به مسائل بهداشتی صحبت می‌کند، لکن نظر اکثریت حقوقدانان ایتالیایی این است که طبق بیان قانون اساسی اینگونه محدودیت‌ها فقط توسط قانون عادی (مصوب مجلس و نه صادره از قوه مجریه به طریق ابلاغ مصوبات و احکام قانونی هیات وزیران) قابل ارائه هستند.^۳

ب- حق اجتماع

اصل ۱۷ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «شهروندان حق اجتماع مسالمت‌آمیز و غیرمسلحانه را دارا می‌باشند. کسب اجازه قبلی برای اجتماعات، حتی در مکان‌هایی که رفت و آمد افراد در آنها آزاد است، ضروری نیست. اجتماعات در اماکن عمومی باید پیشاپیش به اطلاع مقامات رسانده شود و مقامات نیز نمی‌توانند آنها را ممنوع نمایند مگر به دلایل مستدل امنیتی و بهداشت عمومی». ممنوعیت گردهمایی افراد در سطح شهرها یکی دیگر از تمهیدات ویژه اتخاذ شده می‌باشد. به عنوان مثال در روز ۲۵ آوریل ۲۰۲۰ که سالگرد پایان جنگ جهانی دوم و سقوط نظام فاشیستی و اخراج قوای آلمان نازی از کشور به حساب می‌آید، در شهر

1. Luciano Panzani, "COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il dopo", *Federalismi*, No. 10, (2020), p. 3.

۲. برخی از حقوقدانان صراحتاً به جای محدودیت، از واژه ابطال کامل حقوق بنیادین صحبت می‌کنند. مراجعه شود به

Ibid., p. 4.

3 Luca Maria Tonelli, "Diritti fondamentali, emergenza e Costituzione ai tempi del Covid-19", *Judicium*, No. 2, (2020), p. 3.

میلان گروهی به خیابان‌ها آمدند و خواستار برگزاری تجمع و تظاهرات و گرامیداشت شدند. پلیس شهر با استناد به تصمیمات هیات وزیران از برگزاری تجمع جلوگیری کرد و معترضین به حق شناسایی شده در اصل ۱۷ استناد نمودند و در برابر ماموران مقاومت به عمل آوردند. درست است که در قانون اساسی اجازه محدود کردن این حق به نام حفظ سلامتی عمومی عنوان گردیده است، اما این منع فقط با قانون عادی صورت می‌گیرد.^۱

پ- حق دسترسی همگانی به آموزش و پرورش

اصل ۳۳ مقرر می‌دارد: «هنر و علم و آموزش آنها آزاد است. دولت قواعد کلی را در زمینه تعلیم و تربیت مقرر می‌کند و مدارس دولتی را برای رشته و درجه‌های مختلف آموزشی تاسیس می‌نماید. مؤسسات خصوصی و افراد حقیقی بدون ایجاد تعهد مالی برای دولت حق تاسیس مدارس و مؤسسات آموزشی را دارند...»؛ تعطیلی مدارس و دانشگاه‌ها، دسترسی افراد به سامانه آموزشی کشور را محدود کرده است (محدود شدن آزادی آموزشی)، زیرا کلاس‌های مجازی مد نظر مراکز علمی برای جبران جلسات حضوری اولاً امکان دارد با کیفیت مناسب تشکیل نشوند و همراه با مشکلات ساختاری ارائه گردند؛ ثانیاً همه دانش‌آموزان و دانشجویان، دسترسی به ابزارهای لازم برای شرکت در کلاس‌ها را ندارند و این ظلمی واضح در حق دانش‌آموزان کم‌برخوردار محسوب می‌شود.^۲

ت- حق فعالیت اقتصادی

اصل ۴۱ مقرر می‌دارد: «فعالیت اقتصادی خصوصی آزاد است. چنین فعالیتی نباید با مصالح اجتماعی مغایر باشد و یا موجب لطمه زدن به امنیت، آزادی و حیثیت افراد گردد. قانون برنامه‌ها و نظارت‌های مناسبی را مقرر می‌دارد تا فعالیت‌های اقتصادی بخش دولتی و خصوصی به سوی اهداف اجتماعی هدایت و هماهنگ شوند.» تعطیلی گسترده مشاغل در

۱. Comazzetto, op. cit., p. 4.

۲. در گزارشی که در زمان برگزاری کلاس‌های مجازی در بهار ۲۰۲۰ منتشر شد، مشخص گردید بخش عظیمی از خانواده‌ها، خصوصاً در جنوب ایتالیا که از لحاظ اقتصادی از شمال این کشور ضعیف‌تر است، از ابزارهایی چون لپ‌تاپ و تبلت و اینترنت با سرعت مناسب محروم هستند. مراجعه شود به

Il Sole 24 Ore, "L'Italia è pronta per le lezioni online? Al Sud e nei piccoli comuni c'è un problema", 12 aprile 2020, ilsole24ore.com.

مراحل مختلف اقدامات دولت برای مقابله با کروناویروس، حق شهروندان نسبت به انجام فعالیت‌های اقتصادی خویش را به صورت بی‌سابقه محدود کرده است و خیلی از خانواده‌ها با خطر فقر روبه‌رو شده‌اند. اقدامات محدود کننده دولت، درآمد ناخالص ایتالیا را حدود ۱۰ درصد کاهش می‌دهد و میلیون‌ها فرصت شغلی از دست خواهند رفت، در صورتی که طبق آمار فقط تعداد کمی از افراد در محیط کاری آلوده به کووید ۱۹ شده‌اند.^۱ لذا حتی مصداق مصلحت اجتماعی مد نظر اصل ۴۱ هم برای محدود کردن فعالیت‌های اقتصادی با شرایط فعلی کشور اروپایی تحت مطالعه سازگار نمی‌باشد.^۲ ناگفته نماند موافقین تمهیدات ویژه دولت (فارغ از بحث مناسب بودن یا نبودن ابزار حکم قانونی برای تعلیق گسترده و بی‌سابقه حقوق بنیادین)، برای توجیه تصمیمات به عمل آمده به برخی دیگر از اصول و ارزش‌های والای نظام استناد می‌کنند. مهم‌ترین مقرر در این زمینه اصل ۳۲ قانون اساسی می‌باشد: «حکومت، بهداشت عمومی را به عنوان حق بنیادین فرد و در جهت منافع جمع مورد حمایت قرار می‌دهد و بهداشت رایگان برای افراد بی‌بضاعت را تضمین می‌کند. هیچکس را نمی‌توان بدون حکم قانونی به اتخاذ روش بهداشتی و درمانی خاصی ملزم نمود. قانون در هیچ موردی نباید از محدودیت‌هایی که برای احترام به شخصیت انسانی مقرر شده‌اند، تخطی نماید.» بنابراین، برخی‌ها اعتقاد دارند به دلیل حفظ بهداشت عمومی به عنوان یک حق اجتماعی، حکومت می‌تواند حقوق بنیادین دیگر را تحت محدودیت شدید قرار دهد. اضافه بر این، بحث موقت بودن تصمیمات هم مورد تاکید قرار می‌گیرد، زیرا انتقادات زمانی منطقی تلقی می‌شدند که ممنوعیت‌ها قرار بود در مدت بسیار طولانی اعمال شوند. موضوعی دیگر سعی بر تطبیق مقررات موضوعه با واقعیت جامعه و شدت بحران است؛ موافقین دولت می‌فرمایند که در وضعیت اضطراری و بی‌سابقه به وجود آمده، توجه افراطی بعضی از حقوقدانان به تشریفات نظام حقوقی سبب می‌شود تا حقوق بنیادین مد نظر حفظ شوند، ولی جامعه و خصوصاً حکومتی که قرار است این حقوق را اجرا و تضمین کند، به دلیل شیوع یک بیماری ناشناس و

1. Il Giornale, "Coronavirus, profezia di Confindustria. Pil giù del 10 per cento", 31 marzo 2020, ilgiornale.it.

۲. این شبهات و چالش‌ها مربوط به حق بر آزادی دینی و شرکت در آیین‌های مذهبی عمومی دسته‌جمعی (اصل ۱۹)، حق بر آزادی شخصی و عدم اجبار قرنطینه افراد (اصل ۱۳)، حق دسترسی به مشاغل دولتی به طریق فرایند استخدامی (اصل ۹۷) هم می‌شوند، زیرا احکام دولت همه این حقوق را به نوعی تحت الشعاع قرار دادند.

خطرناک، به مرز اضمحلال برسد.^۱

نتیجه‌گیری

بدون شك وضعیت اضطراری، مشکل‌سازترین نهاد حقوقی مورد استفاده نظام‌های مردم‌سالار به حساب می‌آید، زیرا توسط این تاسیس قرار است آزادی‌های ملت به نام بقای جامعه و رژیم حاکم محدود و حتی مخدوش شوند. تفاوت مهم یک حکومت قانون‌مند با یک نظام استبدادی در این است که سامانه نخست برای حفظ حقوق مردم در اوضاع خاص به منع آزادی متوسل می‌گردد، لکن دیکتاتورها در هر حالتی حفظ خویش را بر تضمین حقوق ملت ترجیح می‌دهند. اما مسئله این است که در ظاهر، زمانی که رژیم دموکراتیک به وضعیت اضطراری رجوع می‌کند، عملاً تفاوت این سیستم‌ها از بین می‌رود و هر دو منفعت حکومت و جمع را بر حقوق بنیادین انفرادی برتر تلقی می‌کنند. لذا برای ایجاد تمایز، نظام‌های مبتنی بر حاکمیت قانون موظف هستند حتی الامکان بهترین تعادل ممکن بین اصول متضاد (حقوق افراد و منفعت حکومت یا جمع) را برقرار نمایند. در این راستا به نظر می‌رسد برای توجیه اعمال محدود کننده دولت‌های مردم‌سالار در وضعیت اضطراری، اقدامات مذکور باید چند ویژگی داشته باشند: اولاً، محدودیت‌ها باید برای مدتی کوتاه اتخاذ شوند. گسترش بیش از حد زمان منع آزادی‌ها سبب می‌شود تا تمهیدات فوق‌العاده از حالت استثنایی به قاعده تبدیل شوند و این بزرگ‌ترین خطر برای مردم‌سالاری و حقوق بنیادین است. ثانیاً، تاثیر محدودیت‌ها تحت هیچ شرایطی نمی‌تواند عمیق باشند. اعمال ممنوعیت نسبت به برخی از آزادی‌های مردم نباید تا حدی باشد که یک حق مطلقاً مخدوش شود، زیرا محدود کردن حقوق با از بین بردن آنها متفاوت است. ثالثاً، تمهیدات ویژه باید به صورت گسترده در حاکمیت مورد توافق باشند. با کلامی دیگر، قوه مقننه و مجریه باید بالاترین هماهنگی ممکن را داشته باشند، زیرا این نهادها به گونه‌ای نماینده موردنظر مردم به حساب می‌آیند. البته این هماهنگی نباید به نام گرایش مشترک حزبی و سیاسی اتخاذ شود که اگر این طور باشد عملاً به استبداد و یکه‌تازی دولت منجر خواهد شد و وظیفه نظارتی مجلس را به حداقل ممکن

1. Beniamino Caravita, "L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana", *Federalismi*, No. 6, (2020), p. 2.

می‌رساند. در شرایط اضطراری هر چه قوه مجریه مقتدرتر باشد و ارتباط آن با پارلمان شبیه به رابطه رئیس و مرئوس تلقی گردد، خطر عبور از مرزهای تعریف شده توسط قانون اساسی افزایش پیدا می‌کند. لذا این هماهنگی به نام حفظ و دفاع از حکومت قانون صورت می‌گیرد و پارلمان باید صلاحیت ممیزی خود را ارتقا دهد. در این چارچوب اعلام وضعیت اضطراری حکومت ایتالیا برای مبارزه با کرونا با چند ایراد حقوقی مهم همراه است: الف- احکام قانونی صادره توسط هیات وزیران به اندازه کافی واضح و دقیق نیستند و به صورت خیلی کلی به اعلام محدودیت‌ها و استثنایا پرداخته‌اند، عدم صراحت شهروندان را با سردرگمی روبه‌رو کرده است. ب- احکام قانونی به عنوان منبع حقوقی پایین دستی نمی‌تواند قانون اساسی (منبع حقوقی والای نظام) را تحت الشعاع قرار دهند و ابزار مناسبی برای مدیریت چنین تعلیق عظیم و بی‌سابقه حقوق بنیادین به حساب نمی‌آیند. در واقع برخی از اصول قانون اساسی قوانین عادی صادره توسط مجلس را برای اعمال برخی محدودیت‌های موردی (مانند مسئله حفظ بهداشت جامعه) عنوان می‌کنند. پ- قوه مقننه در وضعیت اضطراری باید حساسیت خود و صلاحیت نظارت بر اعمال دولت را ارتقا دهد و ضمن همکاری مقتضی برای رفع مشکلات فوق‌العاده، نمی‌تواند بدون تامل دقیق دست دولت را بیش از حد باز بگذارد. اضافه بر این، در چنین بحرانی جای خالی و سکوت نهادهای بی‌طرف مانند ریاست جمهوری و دادگاه قانون اساسی هم مشکلی چشم‌گیر به نظر می‌رسد. ت- محدودیت حقوق بنیادین، شدت بی‌سابقه‌ای دارد و دخالت بیش از حد حکومت در زندگی شهروندان (حتی با استناد به سلامتی عمومی) نمی‌تواند قانونی تلقی شود. با توجه به توضیحات ارائه شده در انتها به پاسخ سوالات تحقیق می‌پردازیم: در یک نظام مردم‌سالار محدود شدن حقوق اساسی ملت فقط به طور مختصر، چه از لحاظ کمی (مدت زمان آن)، چه از حیث کیفی (عمق و شدت اعمال ممنوعیت‌ها) امکان‌پذیر است و هرگونه افراطی‌گری و اقدامات غیرضروری، رژیم سیاسی را به سمت استبداد خواهد برد. اضافه بر این، در قضیه تحت مطالعه و مشکلات بروز یافته از شیوع گسترده ویروس کرونا، با توجه به فشار بر سامانه بهداشتی کشورها و امکان بروز هرج و مرج و شورش‌های متعدد به دلیل عدم توانایی حکومت در پاسخگویی به حجم عظیم بیمارها، اعمال برخی محدودیت‌های موردی و اعلام وضعیت اضطراری می‌تواند جزء مصادیق

اقدامات فوق‌العاده قانونی دولت‌ها تلقی شود. بنابراین توضیحات، باید گفت که تصمیمات قوه مجریه ایتالیا برای جلوگیری از شیوع بیماری کرونا از حیث شدت و عمق، حتی با توجه به اصل حفظ سلامتی جامعه و نظم عمومی، تاثیرگذاری بسیار بالایی بر عدم تضمین حقوق بنیادین مردم داشته‌اند. نه تنها این اقدامات مانند محدودیت‌های گسترده عبور و مرور، تعطیلی مطلق فعالیت‌های اقتصادی خرد و منع تجمعات (حتی کوچک) در اماکن خصوصی و منزل‌ها (آن هم برای مدت زمان نسبتاً طولانی)، مخل حقوق مردم در یک نظام مردم‌سالار محسوب می‌شوند، بلکه عدم نظارت دقیق مجلس بر اعمال هیات وزیران و سوءاستفاده مسئولین اجرایی از همگرایی حزبی مجلس و دولت در اعلام وضعیت اضطراری سبب می‌شود تا نگاه‌های انتقادی به اعمال قوه مجریه این کشور منطقی به نظر برسند. وقتی در یک نظام پارلمانی به جای اجرای وظیفه نظارت، نقش همدست دولت را داشته باشد؛ وضعیت اضطراری به جای ایجاد فرصت برای حفظ رژیم مردم‌سالار، روزنه تاسیس استبداد آتی را فراهم خواهد کرد.

منابع

الف - فارسی

مقاله‌ها

- شاملو، باقر و یوسفی، ابوالفضل، «وضعیت اضطرار عمومی در نظام بین‌المللی حقوق بشر»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتادم، شماره ۹۶، (۱۳۹۵).
- فغان نژاد، سعدالله، نوری، مهدی، «بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و آمریکا»، مدیریت بحران، شماره اول، (۱۳۹۱).
- قربان‌نیا، ناصر، «تعلیق اجرای حقوق بشر در شرایط اضطراری»، مجله فقه و حقوق، سال سوم، شماره ۱۲، (۱۳۸۶).
- کرمی، رضا و شریفی طرازکوهی، حسین، «آزادی رسانه و وضعیت اضطراری در نظام حقوق بشر اروپا پس از یازدهم سپتامبر»، جستارهای سیاسی معاصر، سال نهم، شماره ۲، (۱۳۹۷).
- نوبهار، رحیم، «از حفظ حکومت تا حفظ نظام»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیست و یکم، شماره ۶۳، (۱۳۹۸).

ب - انگلیسی

Article

- Praneviciene Birute, "Limiting of the Right to Privacy in the Context of Protection of National Security", *Jurisprudence*, Vol. 18, No. 4, (2011).

پ - ایتالیایی

Libri

- Camerlengo Quirino, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico* (Milano: Giuffrè, 2007).
- Dunn John, *Politica* (Milano: Jaca Book, 1993).
- Galli Girogio, *Il pensiero politico occidentale* (Milano: Baldini, 2010).
- Grasselli Stefania, *Schemi di diritto amministrativo* (Bari: Neldiritto Editore, 2018).

– Parodi Giampaolo, *Le fonti del diritto: linee evolutive* (Milano: Giuffrè, 2012).

Articoli

– Amato Pierandrea, “Homo seditiosus, materiale per l’essere rivoltante”, *La Rosa di Nessuno*, No. 3, (2008).

– Caravita Beniamino, “L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana”, *Federalismi*, No. 6, (2020).

– Comazzetto Giovanni, “Lo Stato di eccezione nell’ordinamento italiano, riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell’epidemiologica da Covid-19”, *Bio Diritto*, No. 1, (2020).

– Gian Luigi Gatta, “Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare”, *Sistema Penale*, No. 2, (2020).

– Gatta Gian Luigi, “I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena”, *Sistema Penale*, No. 1, (2020).

– Panzani Luciano, “COVID-19. Un’emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il dopo”, *Federalismi*, No. 10, (2020).

– Passaglia Paolo, “Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità”, *Report per la Corte costituzionale*, No. 1, (2011).

– Petrini Francesca, “Emergenza epidemiologica Covid 19, decretazione d’urgenza e costituzione in senso materiale”, *Nomos*, No. 1, (2020).

– Simoncini Roberto, “Un concetto di diritto pubblico: lo stato di eccezione secondo Giorgio Agamben”, *Diritto e questioni pubbliche*, No. 8, (2008).

– Tonelli Luca Maria, “Diritti fondamentali, emergenza e Costituzione ai tempi del Covid-19”, *Judicium*, No. 2, (2020).

– Venanzoni Andrea, “L’innominabile attuale. L’emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione”, *Forum di Quaderni costituzionali*, No. 1, (2020).

Tesi

– Lattanzi Luca, “Pensare il conflitto. Il decisionismo giuridico di Carl Schmitt: dallo Stato alla teoria del Nomos”, Tesi di dottorato, Università di Padova, (2016).

Reports

– Camera dei Deputati, “La produzione normativa: cifre e caratteristiche”, 2020.

– Il Giornale, “Coronavirus, profezia di Confindustria. Pil giù del 10 per cento”, 31 marzo 2020, ilgiornale.it.

– Il Sole 24 Ore, “L’Italia è pronta per le lezioni online? Al Sud e nei piccoli comuni c’è un problema”, 12 aprile 2020, ilsole24ore.com.

