

واکاوی وضعیت اضطراری از منظر حقوق عمومی:
از شرح اساسی محور مؤلفه‌های شناسایی تا اصول حقوق اداری حاکم بر آن

سعید حیدری ترکمانی (نویسنده مسئول)

دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. saeedht@gmail.com

محمدجواد رضایی‌زاده

دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

rezaeizd@ut.ac.ir

قابل انتشار در دوره ۲۵ شماره ۶۵ (بهار ۱۴۰۵) نشریه پژوهش‌های حقوقی

چکیده

نظام حقوقی ویژه وضعیت اضطراری، دربردارنده اصولی جهت ایجاد تعادل میان اختیارات خاص دولت از یک سو و محدودیت‌های حقوق و آزادی‌های شهروندان در زمان اعلام حالت فوق‌العاده در کشور است تا دولت با سوءاستفاده از اختیارات خود، به سوی از بین بردن مبانی دموکراسی تا سر حد دائمی‌سازی وضعیت اضطراری و تغییر ماهیت نظام حقوقی کشور حرکت ننماید. مبتنی بر هدف تحدید صلاحیت دولت و امکان نظارت بر آن، مسأله اصلی این پژوهش، بهره‌گیری از برخی مؤلفه‌ها جهت شناسایی وضعیت اضطراری در زمان اعلام آن و در گام دوم، استخراج برخی اصول به عنوان الزامات حقوقی دولت در زمان اعمال وضعیت اضطراری در جامعه است. با استفاده از روش پژوهش تحلیلی و مطالعه کتابخانه‌ای، اگر بخواهیم از دیدگاه حقوق اساسی، مؤلفه‌های حقوقی-سیاسی شناسایی وضعیت اضطراری را بررسی کنیم، مفهوم «امنیت سیاسی» به عنوان یکی از عناصر نظم عمومی، دارای اهمیت است؛ بدین صورت که اگر شاکیه دولت و ادامه حیات حکومت در معرض تهدید قرار گیرد، «تهدید علیه حیات سازمان‌یافته» ملت رخ داده است. تهدید علیه شاکیه حکومت و امنیت سیاسی نیز از مسیر خدشه به عوامل تشکیل‌دهنده دولت-کشور شامل جمعیت، سرزمین و قدرت سیاسی قابل شناسایی است. در این صورت، تهدید «حیات ملت» به معنای به‌خطر افتادن زندگی تعداد زیادی از شهروندان (جمعیت) و «سازمان‌یافته»، به معنای خدشه به قدرت سیاسی کشور است. مبتنی بر این تفسیر، مؤلفه «خطر عمومی برای کل جامعه» نیز در صورتی محقق می‌گردد که اعمال قدرت سیاسی و حاکمیت در معرض خطر قرار گیرد. در برقراری اصول حقوق اداری بر اتخاذ تصمیمات دولت (اداره) در برابر شهروندان نیز رعایت اصل تناسب میان حق‌های شهروندان و نظم عمومی در موضوع تصمیم اداری؛ اعلام حالت فوق‌العاده در مناطق درگیر در قالب تناسب مکانی و رعایت موقتی و استثنایی بودن وضعیت اضطراری به نحوی که با پایان دوره، محدودیت‌ها نیز پایان یابد در قالب تناسب زمانی حاکم است. معقول بودن تصمیم اداره در اعلام وضعیت اضطراری و تصمیمات پس از آن، برقراری مستمر ارائه خدمات عمومی و تحقق وسایل و شرایط آن توسط دولت و همچنین، رعایت اصل عدم تبعیض همراه با تضمین تبعیض روا به نفع گروه‌های آسیب‌پذیر از اصول دیگر حقوق اداری است که رعایت آن، موجب تحدید صلاحیت دولت و نظارت بر اعمال محدودیت‌های شهروندان در زمان وضعیت اضطراری می‌گردد.

کلیدواژگان: وضعیت اضطراری، حقوق اساسی، حقوق اداری، حقوق عمومی، اصول کلی حقوقی، مؤلفه.

مقدمه

حاکمیت قانون، یکی از اصول مهم دموکراسی است که مبتنی بر آن، اتخاذ کلیه تصمیمات باید مطابق قانون باشد. این اصل، تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های شهروندان است و موجب پیشگیری از خودکامگی حکام و صاحب‌منصبان می‌شود.^۱ اعمال حکومت بر مدار قوانین در وضعیت عادی، امری پذیرفته شده نزد مردم و حاکمان دول دموکراتیک است؛ اما به جز شرایط عادی اداره حکومت، در مواقعی دولت‌ها گرفتار وضعیت‌های خاص می‌شوند. وضعیت اضطراری^۲، حکومت نظامی^۳، وضعیت هشدار^۴ از جمله مصادیقی هستند که نظام‌های سیاسی برای برون رفت از تنگناهای محل نظم و امنیت عمومی از آن استفاده می‌کنند.^۵

منطق حقوقی، دال بر تعیین حدود مشخص بر اختیارات قانونی دولت است؛ اما در شرایط وقوع حوادث پیش‌بینی نشده مانند جنگ، بحران‌های اقتصادی، بلایای طبیعی و ... که بقای حکومت مورد اخلال است، حکومت قوانین عادی نمی‌تواند امور عمومی جامعه را مدیریت نماید و استمرار اجرای آن، می‌تواند منجر به ورود ضربه جبران‌ناپذیر بر ساختار سیاسی جامعه گردد. در این شرایط که منافع و مصالح ملی در معرض خطر قرار دارند، ایجاب می‌کند که دستگاه‌های قانونی حقوقی و اداری از روال معمولی در انجام اقدامات و تصمیمات خویش خارج شوند و اقدام به اعمالی نمایند که با فوریت شرایط مطابق باشد^۶

در شرایط بروز وضعیت اضطراری، دولت‌ها در وضعیت تعارض بین مصلحت‌های گوناگون قرار می‌گیرند. در چنین موقعیتی، مصلحت آهم، به طور یقین، حفظ نظم و حیات اجتماعی است که به‌طور موقت و استثنایی بر مهم یعنی حمایت از آزادی‌ها و ارزش‌های دموکراتیک ترجیح می‌یابد؛ لذا به‌طور موقت، افسار اسب خیره‌سر دولت باز می‌شود تا با شتاب و قدرتی بیشتر بر موانع فائق آید.^۷ طبعاً یکی اثرات این وضعیت، اتخاذ تصمیماتی است که متضمن نقص حقوق و تحدید آزادی شهروندان است؛ در این حالت، پیش‌بینی نظام حقوقی متناسب با شرایط اضطراری امری ضروری است؛ چرا که عدم تعیین استثنایی بودن وضعیت اضطراری و حدود وضعیت اضطراری در نظام حقوقی می‌تواند این شرایط را با پشتوانه قانونی به صورت قاعده‌ای اصلی درآورد.^۸

۱. هاشمی، سیدمحمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، (تهران، میزان، چاپ سوم، ۱۳۹۳)، ۲۹۰.

2.state of emergency

3.state of siege

4.state of alarm

۵. آقایی طوق، مسلم، «بایسته‌های مدیریت وضعیت‌های اضطراری با تأکید بر کووید ۱۹» در مجموعه مقالات چالش‌های حقوقی همه‌گیری کووید ۱۹، (تهران، مرکز تحقیقات حقوق سلامت، ۱۳۹۹)، ۳۴.

۶. مشهدی، علی و علی دارابی و صدیقه قارلقی، «شرایط استثنایی و استثنای حاکمیت قانون (مورد پژوهشی رویکرد خبرگان قانون اساسی به وضعیت‌های اضطراری)، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال ۲، شماره ۴، (۱۳۹۹)، ۴۳.

۷. حبیب‌زاده، توکل و محمدمیثم نداف‌پور، «سیر تحول وضعیت اضطراری در نظام حقوقی کانادا»، آموزه‌های حقوقی گواه، سال ۶، شماره ۱۰ (۱۳۹۹)، ۳۱۶.

۸. لاگلین، مارتین، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، (تهران، نی، ۱۳۸۸)، ۱۷۴.

عادی‌سازی استفاده از اختیارات اضطراری در تاریخ، تجربه تغییر ماهیت نظام حقوقی کشور را نشان می‌دهد. سابقه بهره‌گیری دولت وایمار در آلمان نازی از عنوان وضعیت فوق‌العاده و تداوم آن، از مصادیق ایجاد حکومت دیکتاتوری ریاستی در شکل حقیقی این کشور است؛^۹ لذا جهت پیشگیری از سوء استفاده حاکمان از وضعیت اضطراری و پایمال شدن حقوق و آزادی‌های عمومی، پیش‌بینی نظام حقوقی متناسب با آن امری ضروری است.

نظام حقوقی وضعیت اضطراری، به عنوان یک الگوی حقوقی و قانونی برای مدیریت یک وضعیت خاص و استثنایی،^{۱۰} تلاشی برای دادن مضمون حقوقی به امری است که ماهیتاً فراحقوقی است. وضعیت استثنایی یک مسأله موضوعی و عملی و مفهومی مردد در آستانه حقوق عمومی و امر سیاسی است.^{۱۱} حالت ضرورت در واقع یک خلأ در حقوق عمومی است که قدرت اصلی حکومت، آن را جاری می‌کند؛ اما وجود این خلأ، به معنای آنارشیزم و هرج‌ومرج نیست؛ زیرا در وضعیت استثنایی نیز نظم وجود دارد ولی جنس این نظم، حقوقی نیست؛ بلکه دستوری و انتظامی است.^{۱۲}

مسأله‌ای که در نظام حقوقی حاکم بر وضعیت اضطراری دارای اهمیت است، امکان تحدید صلاحیت دولت و کنترل‌پذیری اختیارات ویژه آن در وضعیت اضطراری است که کارویژه اصلی حقوق عمومی نیز این رسالت است. پیش‌بینی نظام حقوقی خاص این دوران موجب می‌شود، دولت در حدود صلاحیت قانونی، اقدام به اعلام وضعیت اضطراری نماید و محدودیت‌های فوق‌العاده در زمان اضطرار را مبتنی بر ضوابط حقوقی شرایط استثنایی به طور شفاف، موقت و ضابطه‌مند اعمال نماید. اما انجام این مهم منوط به چند مسأله است: اولین مسأله که در این پژوهش نیز مطرح نظر است، بررسی مسأله وضعیت اضطراری از منظر مفهومی است تا مؤلفه‌های شناسایی آن از منظر حقوق اساسی با نگاهی نو به عناصر تشکیل‌دهنده دولت و ارتباط آن با مسأله نظم عمومی تعیین شود؛ چرا که تا زمان مشخص نبودن مفهوم و مبهم ماندن آن، امکان متوسل شدن به طناب اعلام وضعیت اضطراری برای فرار از حاکمیت قانون بسیار است. سوی دیگر ماجرا، پس از اعلام وضعیت اضطراری و اعمال صلاحیت دولت به میزانی فراتر از صلاحیت‌های قانونی عادی است. بررسی برخی اصول کلی حقوق اداری و امکان اعمال آن در زمان وضعیت اضطراری، دست‌های گریزان دولت را در تا حدودی محدود می‌نماید و موجب می‌شود اختیارات ویژه دولت موجب از بین بردن حقوق و آزادی شهروندان نگردد.

در زمینه وضعیت اضطراری، مقالات و کتب بسیاری به‌ویژه در زمان همه‌گیری کووید ۱۹ در جهان به زبان فارسی و سایر زبان‌ها نگاشته شده است که فهرست نمودن آن خارج از این مقال است و تعدد منابع این پژوهش، بیانگر کثرت منابع است؛ اما نگاشته‌ای به زبان فارسی که مؤلفه‌ها و عناصر مشخصی در تشخیص وضعیت اضطراری ارائه نماید به نحوی که بتواند مسیر تقنین را روشن نماید یا در صورت توسل به

9. De Wilde, M, 'Just Trust Us: A Short History of Emergency Powers and Constitutional Change', *Comparative Legal History*, 3.1 (2015), 124.

۱۰. حبیب‌زاده و نداف‌پور، پیشین، ۳۱۶؛ کرمی، حامد و داود محبی، «ماهیت‌شناسی الگوهای پاسخ به وضعیت‌های اضطراری با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *آفاق امنیت*، ۲۸(۱۳۹۵)، ۶۸.

۱۱. امیرارجمند، اردشیر، «وضعیت اضطراری»، *حقوق عمومی*، ۱(۱۳۸۵)، ۱۷.

۱۲. همان، ۱۸.

این روش، مشخص شود که شرایط لازم و کافی وضعیت اضطراری محقق است یا خیر وجود ندارد. در این پژوهش تلاش نمودیم با جمع نظرات مختلف و تحلیل واژگانی مؤلفه‌های تعاریف مورد قبول در عرصه جهانی و همچنین، نقد برخی نظرات ارائه شده، در مجموع چند مؤلفه مشخص برای شناسایی وضعیت اضطراری ارائه دهیم؛ گرچه نظر به سیاسی بودن مفهوم، حقوقی نمودن کامل آن در این پژوهش نیز ممکن است وافی به مقصود نبوده باشد. بخش دیگر نوآوری در این پژوهش، بهره‌گیری از اصول حقوق اداری در راستای تحدید صلاحیت دولت و موظف نمودن آن به اعمال برخی حمایت‌ها از شهروندان در زمان اضطرار از منظر حقوقی همراه با مستند حقوقی است که امکان پیگیری قضایی نیز در آن وجود دارد که این نوع بررسی گرچه از منظر مفهومی در برخی مقالات به طور پراکنده وجود اشاره قرار گرفته است؛ اما بررسی این پژوهش از منظر اصول حقوق اداری، نگاهی نو در موضوع است.

در این نگاشته تلاش خواهیم نمود، ابتدا مؤلفه‌های شناسایی این مفهوم را تحلیل و در انتها نظر خود را بیان می‌کنیم؛ سپس به بررسی برخی اصول حقوق اداری که امکان حکومت در شرایط اضطراری دارند مانند اصل تناسب، عقلانیت، استمرار خدمات عمومی و عدم تبعیض می‌پردازیم:

۱- مؤلفه‌های تحقق وضعیت اضطراری

«وضعیت اضطراری» که با نام‌های مختلفی مانند «وضعیت اورژانسی»، «وضعیت یا حالت فوق‌العاده»، «حالت استثنایی»، «وضعیت هشدار»، «وضعیت محاصره» و ... نیز خوانده می‌شود، حالتی خاص از اعمال قدرت سیاسی است که بروز مصادیقی مانند جنگ خارجی، درگیری با اشراخ داخلی، آشوب و شورش، قیام مردمی، اغتشاش ناشی از اختلافات قومی، اضمحلال بدنه جامعه، حوادث طبیعی چون زلزله، سیل، آتشفشان، بحران‌های حاد اقتصادی مانند کمبود ارزاق، تحریم کشور توسط دیگر دولت‌ها، بیماری‌های همه-گیر، انفجار تأسیسات نفتی یا هسته‌ای گریبان‌گیر^{۱۳} از مصادیق اعلام این وضعیت در کشورها به شمار می‌روند.

برخی از اندیشمندان معتقدند امکان ارائه تعریف مشخصی از وضعیت اضطراری وجود ندارد و باید هر مصداق به نحو مجزا بررسی شود که آیا منجر به مختل شدن دائمی [تداوم حیات] جامعه‌ای دموکراتیک قلمداد شود یا خیر.^{۱۴} تنها معیار موجود در این بیان، اخلاص در حیات جامعه به نحو دائمی است. الکساندر همیلتون بیان می‌دارد: «شرایطی که امنیت ملت را به خطر می‌اندازند نامتعیین هستند».^{۱۵} این افراد معتقدند، ارائه تعریف جامع نه‌تنها غیرممکن است؛ بلکه چندان راهگشای دست‌یافتن به فهم دقیق از وضعیت اضطراری نخواهد بود؛ چرا که ممکن است مواردی که در برخی کشورها از مصادیق وضعیت اضطراری قلمداد

۱۳. ر.ک. هاشمی، پیشین، ۲۰۱؛ عباسی‌اصل، هاجر، «بررسی وضعیت اضطراری در حقوق اساسی ایران»، (پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۹۲)، ۲۵-۲۸.

14. Gross. O & Fionnuala Ni Aolain, *Law in Times of Crisis Emergency Powers in Theory and Practice*, (Cambridge University Press, 2005), 5.

15. J.R. POLE ed, *The Federalist*, (Hackett Publishing Company, 2005), 124.

شود، در کشورهای دیگر موضوعی عادی قلمداد شود. بر همین اساس وجود نوعی ابهام و عدم قطعیت در تعریف وضعیت‌های اضطراری اجتناب‌ناپذیر است.^{۱۶}

در سوی دیگر، برخی کوشیده‌اند تا دامنه مفهومی وضعیت اضطراری را تا حد امکان مشخص نمایند و به ارائه تعریف از وضعیت اضطراری پرداخته‌اند: در میان تعاریف متعدد ارائه شده، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، در ماده ۴، آن را یک خطر عمومی استثنایی (فوق‌العاده) می‌داند که موجودیت ملت را تهدید کند. کمیسیون ونیز^{۱۷} شورای اروپا، وضعیت اضطراری را یک شرایط استثنایی یا بحران اضطراری می‌داند که کل جمعیت یک کشور را تحت تأثیر قرار داده و موجب ایجاد خطری برای زندگی سازمان‌یافته اجتماعی^{۱۸}، که سازنده آن دولت است، تعریف کرده است.^{۱۹} کمیته حقوق بشر، وصف استثنایی بودن را به شرایط فوق می‌افزاید و اعلام می‌دارد حالت اضطراری باید به‌عنوان یک گام استثنایی تلقی گردد و نباید به یک قاعده و هنجار تبدیل شود.^{۲۰} انجمن حقوق بین‌الملل نیز در تعریفی با عناصر مشابه تعاریف فوق، وضعیت استثنایی را بحران یا خطر عمومی بالفعل یا قریب‌الوقوع می‌داند که کلیت یک منطقه را تحت تأثیر قرار داده و حیات سازمان‌یافته جامعه را تهدید می‌نماید.^{۲۱} کمیسیون سلطنتی استرالیا نیز در تعریف خود با اوصافی مشابه، وضعیت اضطراری را یک اتفاق به‌وقوع پیوسته یا قریب‌الوقوع تعریف می‌نماید که تهدیدی برای زندگی انسان‌ها، حیوانات، اموال یا یک خدمت ضروری دولت است.^{۲۲}

براساس نظر کمیسیون اروپایی حقوق بشر، شرایطی که می‌تواند توجیه مناسبی برای انحراف از هنجارها در زمان اضطرار باشد، از چهار مؤلفه برخوردار است: ۱- به وقوع پیوسته^{۲۳} یا قریب‌الوقوع^{۲۴} باشد؛ ۲- آثار آن باید کل ملت را تحت تأثیر قرار دهد؛ ۳- ادامه زندگی سازمان‌یافته یک جامعه باید به مخاطره افتاده باشد؛ ۴- خطر یا بحران مدنظر باید استثنائی باشد. در ادامه به بررسی معیارهای مذکور که تقریباً تمامی اندیشمندان نیز بدان پرداخته‌اند می‌پردازیم و حدود هر مؤلفه را تا حد ممکن مبتنی بر پژوهش‌های سابق نقد و بررسی می‌نماییم و سپس به بیان مؤلفه‌هایی از منظر نگارنده می‌پردازیم:

16.Venice Commission, 'Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on State of Emergency', 2020, Available at: <http://rm.coe.int/16809e38a6,7>.

17.Venice Commission

18.Community

19.Venice Commission, *op. cit.*, 6.

۲۰. خدیمی، مسعود، «بررسی تطبیقی آزادی رفت و آمد در اسناد و رویه بین‌المللی و نظام حقوقی ایران»، (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید-بهشتی، ۱۳۸۷)، ۱۳۷.

۲۱. ربیعی، علیرضا، «علیق حقوق مندرج در معاهدات حقوق بشری در وضعیت‌های اضطراری»، (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۸۷)، ۷۵.

22.Royal commissioners, *Constitutional Framework for the Declaration of a State of National Emergency*. published on: 8 May 2020, p.5.

23.Actual

24.Imminent

۱-۱- ایجاد خطر عمومی با تأثیرگذاری بر تمامی جامعه

کمیتة حقوق بشر در بیان وصف وضعیت اضطراری بیان می‌دارد که وضعیت پیش آمده باید کل ملت را تهدید کند و ویژگی‌های عمومی، همگانی‌بودن و فراگیری را داشته باشد.^{۲۵} در واقع، وضعیت اضطراری در نتیجه یک خطر عمومی ایجاد شده و اجازه کاربرد مدیریت بحران را به دولت‌ها می‌دهد؛^{۲۶} اما تهدید کل ملت یا تأثیر بر تمام جامعه به چه معناست؟

اولین پاسخی که به این سؤال در ذهن می‌آید آن است که خطر در سراسر کشور ایجاد شده باشد یا کل کشور را مورد تهدید قرار دهد و اگر تنها یک منطقه موضوع آن باشد، دولت نمی‌تواند اعلام وضعیت اضطراری نماید؛ اما این پاسخ به نظر قابل نقد است زیرا در کشور گسترده‌ای مانند ایران، ممکن است تنها یک یا چند استان، در معرض بحران قرار گیرند. در صورت پذیرش این نظر، در این حالات، اعلام وضعیت اضطراری ممکن نیست.

دیگر پاسخ ارائه شده آن است که این عبارت، بدین معنا نیست که خطر، تمام کشور را فراگرفته باشد؛ بلکه وضعیت حادث شده بر کل جامعه تأثیر گذارد. بنابراین هرگاه در یک منطقه از کشور اقدامات ترویستی یا جنگ رخ دهد، تنها در شرایطی که بر کل جامعه اثر گذارد، دولت می‌تواند وضعیت اضطراری اعلام کند.^{۲۷} گرچه این پاسخ معقول‌تر از پاسخ اول است؛ اما همچنان در خصوص بحران‌های حاد و جدی در کشورهای گسترده و یا دارای نظام فدرال ممکن است قابل اعمال نباشد. بروز بحران‌های طبیعی، شورش و ... ممکن است بر یک یا چند منطقه و همچنین پایتخت سیاسی کشور مؤثر باشد و بر کل جامعه مؤثر نباشد و برخی مناطق، تحت تأثیر آن قرار نگیرند؛ گرچه معنای تأثیر نیز دارای ابهام است؛ از این رو، به نظر می‌رسد این معیار، در تشخیص وضعیت اضطراری از موارد مشابه کمک شایانی نمی‌کند؛ مگر در تمایز این موضوع، با قوه قاهره. با این توضیح که عنصر «ایجاد خطر عمومی» بیانگر نوعی بودن معیار شناسایی وضعیت اضطراری است؛ بدین معنا که وضعیت اضطراری باید نوع افراد جامعه را تحت تأثیر قرار دهد. این معیار، وجه ممیز «وضعیت اضطراری» از «قوه قاهره» یا «فورس ماژور»^{۲۸} در قراردادهاست که در آن، معیار شخصی مطرح نظر است. بنا به دلایل فوق، به نظر می‌رسد این مره‌فہ، کمک جدی در شناسایی وضعیت اضطراری نمی‌نماید.

۲۵. زروندی رحمانی، حسین، «میزان اختیارات و مسئولیت دولت در ایجاد محدودیت برای بیماران مبتلا به کرونا و مبانی آن»، پاسخ، دوره ۵، شماره ۱۸ (۱۳۹۹)، ۱۱۱.

26. Domrin, A, *The Limits of Russian Democratisation: Emergency Powers and States of Emergency*, (Routledge, 2006), 26.

۲۷. قربان‌نیا، ناصر، «تعلیق اجرای حقوق بشر در شرایط اضطراری»، فقه و حقوق، سال ۳، شماره ۱۲ (۱۳۸۶)، ۴۳؛ حسینی، محمدرضا و فیاضی، داوود، نظام حقوقی وضعیت استثنایی بنیان‌های نظری و رهیافت‌های عملی، (تهران، دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی، ۱۳۹۸)، ۵۵.

۲۸. غیرقابل پیش‌بینی، عامل خارجی حادثه، مستقل از اراده طرفین، تحمیل اجباری بر روابط طرفین، غیر قابل دفع و مقاومت برای طرفین اوصاف قوه قاهره در قرارداد است (مولانی، آیت، *قراردادهای اداری*، (تهران، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۳)، ۵۲۴). وصف‌های غیرقابل پیش‌بینی و ناگهانی بودن و همچنین غیرقابل دفع به طریق دیگر در وضعیت اضطراری نیز وجود دارد؛ اما معیارهای تشخیص قوه قاهره در قرارداد، شخصی است.

۱-۲- ماهیت استثنایی و موقتی داشتن

در ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، به موقتی و استثنایی بودن وضعیت اضطراری تأکید شده است. در تعاریف ارائه شده از وضعیت اضطراری، برخی تلاش نموده‌اند ماهیت شرایط اضطراری را از طریق ایجاد نوعی دیالکتیک بین وضعیت اضطراری و عادی^{۲۹} مشخص نمایند. بدین بیان که مفهوم اضطرار، نشانگر شرایطی خارج از روال عادی و مورد انتظار است.^{۳۰} در شرایط عادی، اداره امور جامعه بر اساس یک روال دائمی انجام می‌شود؛ اما شرایط اضطراری، برای رفع اضطرار و به‌صورت موقتی اعمال می‌شود. برخی دیگر از نظریه‌پردازان به‌جای استفاده از دوگانه شرایط اضطراری و عادی، از دوگانه هنجار^{۳۱} و استثنا^{۳۲} استفاده کرده‌اند. هنجار، نظم و قاعده‌ای که پیش از بروز حالت اضطراری در جامعه حاکم بوده است و درمقابل آن شرایط اضطراری قرار دارد که می‌توان آن را به‌مثابه نوعی استثنا یا انحراف^{۳۳} موقت از هنجار دانست. اگر هنجار را به معنای نظام حکمرانی معمول بدانیم، در این صورت، شرایط اضطراری به معنی انحراف از حکمرانی عادی و معمول است.^{۳۴}

حالت استثنایی زمانی است که پدیده‌ای سابقه نداشته و عارض شده و بنا نیست در آینده استمرار داشته باشد.^{۳۵} همچنین با اقدامات و محدودیت‌های عادی، امکان جبران آن وجود ندارد.^{۳۶} تأکید بر استثنایی و موقتی بودن وضعیت اضطراری از دو لحاظ اهمیت دارد: ۱- عدم امکان توسل بی‌دلیل به آن و پیشگیری از سوءاستفاده دولت‌ها؛ ۲- موقتی بودن دوره تعلیق و عدم پایداری وضعیت استثنایی.^{۳۷}

در کنار استثنایی بودن، موقتی بودن مؤلفه‌ای جهت شناسایی وضعیت اضطراری است تا وضعیت‌هایی با ماهیت دائمی یا شبه دائمی را زمینه‌ساز اعلام وضعیت اضطراری قلمداد ننماییم.^{۳۸} بنابراین، وقوع بحران‌های اقتصادی در برخی کشورها که بیش از چند سال در کشور دوام دارد یا اعمال تحریم‌های اقتصادی علیه ایران که چندین سال است به درازا کشیده است، نمی‌تواند موجب اعلام وضعیت اضطراری گردد.

مسئله دیگر در خصوص موقتی بودن، بازه زمانی جهت موقتی دانستن این شرایط^{۳۹} است که اتفاق نظری در این خصوص وجود ندارد و در کشورهای مختلف نیز که به شناسایی این وضعیت اقدام نموده‌اند، دوره زمانی موقتی معمولاً از ۱۵ روز تا ۳ ماه و با امکان یا عدم امکان تمدید به طور متفاوت برای این شرایط تعیین

29. Normalcy

30. Gross. O & Fionnuala, Ni Aolain, *Law in Times of Crisis Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge University Press, 2005), 172.

31. Norm

32. Exception

33. Derogation

34. Ferejohn, J and Pasquale, Pasquino, 'The law of the exception: A typology of emergency powers', *Oxford University Press and New York University School of Law*, Vol 2, Issue 2(2004), 221.

۳۵. پروین، خیراله و امین‌اله پاک‌نژاد، «بررسی حقوقی ورود نیروهای مسلح در شرایط اضطراری ناشی از شیوع کرونا»، حقوق بشر و شهروندی، سال- ششم، شماره ۱۲ (۱۴۰۰)، ۱۸۸.

۳۶. عبداللہی، محسن، *تروریسم، حقوق بشر و حقوق بشردوستانه*، (تهران، شهردانش، ۱۳۸۸)، ۱۳۷.

۳۷. ربیعی، پیشین، ۷۹.

۳۸. قربان‌نیا، پیشین، ۴۲.

۳۹. کرمی، رضا 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، (۱۳۹۷)، ۱۶۴.

شده است؛ اما نحوه اعمال این شرط، حداکثر بازه زمانی اعمال وضعیت اضطراری و همچنین میزان تمدید مدت همچنان محل سؤال است. به نظر می‌رسد باتوجه به اینکه اعلام وضعیت اضطراری، موجب تحدید حقوق و آزادی‌های شهروندان است، این شرط باید به نحو حداقلی تفسیر شود و اگر شرایط بحران در کشور ادامه یافت، به تدریج وضعیت اضطراری و محدودیت‌های اعمال شده کاهش یابد و در نهایت وضعیت اضطراری خاتمه یابد و در صورت امکان، مدیریت بحرانی که طولانی شده از طرق دیگر به جز اعلام وضعیت اضطراری انجام پذیرد.

نظر به اینکه در اغلب متون، موقتی بودن به عنوان شرط ابتدایی اعلام وضعیت اضطراری بیان شده، این نقد وارد است که اگر موقت بودن را به عنوان شرط ابتدایی در نظر بگیریم؛ بدین معناست که تنها وضعیت‌های بحران با ماهیت موقت را به عنوان وضعیت اضطراری قلمداد کنیم و موارد ماهیت دائمی یا شبه دائمی را وضعیت اضطراری ندانیم. در این صورت، با این مشکل مواجه خواهیم شد که بازه زمانی برخی بحران‌ها مانند جنگ و شورش یا در مصداقی مانند وقوع بیماری کووید ۱۹ مدت بحران از ابتدای بروز آن، مشخص نیست و ممکن است بیش از چند ماه و حتی چندسال به درازا بکشد؛ لذا در زمان ابتدای وقوع بحران نمی‌توانیم بیان کنیم که این بحران دارای ماهیت موقت یا دائم است و امکان اعلام وضعیت اضطراری وجود دارد یا خیر. باتوجه به این مسأله باید بپذیریم مؤلفه حاضر نیز مؤلفه ثانویه و از بایسته‌های حقوقی وضعیت اضطراری جهت محدود نمودن آن است تا دولت با توسل به وضعیت اضطراری، موجب محدود کردن حقوق و آزادی شهروندان نگردد و با تعیین بازه زمانی محدود برای آن، این وضعیت را تبدیل به شرایط عادی ننماید.

۱-۳- بالفعل یا قریب‌الوقوع بودن خطر(بحران)

یکی از شرایط اعمال وضعیت اضطراری، فعلیت یا حال بودن خطر است. این شرط که در شرایط دفاع مشروع در زمان وقوع جنگ نیز مورد شناسایی قرار گرفته است بدین معناست که تنها بعد از وقوع بحران، امکان اعمال شرایط اضطراری وجود دارد و در صورت بروز خطر احتمالی، این امکان وجود ندارد. به جز موردی که خطر، به‌وقوع پیوسته، خطر حال به‌دو صورت دیگر نیز مشخص می‌شود: اولین صورت خطر حال، خطر قریب‌الوقوع است که براساس قرائن عینی و معقول، ثابت شود که بحران به زودی به وقوع می‌پیوندد؛ صورت دوم زمانی است که خطر، آغاز شده و احتمال تشدید آن وجود دارد و یا خطر، پایان یافته ولی در حال شروع مجدد است. در این حالت، برای بازداشتن از استمرار خطر، امکان اعمال شرایط اضطراری است.^{۴۰}

باتوجه به توضیحات، اولاً، مبتنی بر خطر احتمالی نمی‌توان اعلام وضعیت اضطراری نمود. ثانیاً، لازم نیست دولت منتظر باشد تا خطر به وقوع بپیوندد و سپس اقدام به اعلام وضعیت اضطراری کند و اگر ظن قوی بر وقوع بحران در کشور وجود دارد می‌تواند اقدام به اعلام وضعیت اضطراری و اعمال شرایط ویژه نماید.

۴۰. ر.ک. خسروی، علی‌اکبر، حقوق بین‌الملل، حق دفاع مشروع، (تهران، آفرینه، ۱۳۷۳)، ۱۵۷؛ العطار، داود، دفاع مشروع در حقوق جزای اسلام، ترجمه اکبر غفوری، (مشهد، بنیاد پژوهش‌های اسلامی، ۱۳۷۰)، ۶۱.

۴-۱- تهدید علیه حیات سازمان یافته ملت (موجودیت ملت)

این وصف، مهم‌ترین رکن تعریف وضعیت اضطراری است.^{۴۱} در تعاریف و معیارهای گوناگون برگرفته از ماده ۴ میثاق مانند کمیسیون اروپایی حقوق بشر و همچنین ماده ۴ منشور حقوق بشر عرب عنصر تهدید علیه حیات ملت بیان شده است؛ اما تعریف و توضیح دقیقی از مفهوم آن ارائه نشده است و به ذکر همین اصطلاح کفایت شده است.^{۴۲} ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر مصوب ۱۹۶۹، تهدید علیه حیات را با عنوان «تهدید برای استقلال یا امنیت یک دولت» بیان نموده است و حیات سازمان یافته ملت را در صورت خطر برای استقلال یا امنیت دولت یا حاکمیت، مورد تهدید تلقی نموده و شایسته اعلام وضعیت اضطراری دانسته است که برخی آن را توسعه مفهوم «تهدید علیه حیات ملت» دانسته‌اند. علاوه بر کنوانسیون مذکور، دیوان آمریکایی حقوق بشر نیز مفهوم حیات ملت را بسیار متحول و منعطف تفسیر کرده است.^{۴۳} تهدید علیه حیات ملت را برخی وضعیتی می‌دانند که در شدت و وخامت آن هیچ تردیدی وجود ندارد.^{۴۴} همچنین برخی آن را تهدیدی می‌دانند که نوعی فروپاشی آشکار به همراه داشته باشد.^{۴۵} برخی نیز مفهوم تهدید علیه حیات سازمان یافته را به خطر افتادن ثبات مستمر جامعه تعریف می‌کنند.^{۴۶}

بنابه تعبیر دیگر، «حیات سازمان یافته»، تعبیر دیگری از نظم عمومی است^{۴۷} و تهدید حیات سازمان یافته، به مفهوم ایجاد خلل در نظم عمومی^{۴۸} است که استقلال و موجودیت کشور را خدشه‌دار می‌کند؛^{۴۹} چراکه هدف نهایی سنتی دولت‌ها، استقرار نظم عمومی و تحقق عناصر چهارگانه آن شامل امنیت عمومی، آسایش عمومی، بهداشت عمومی و اخلاق حسنه^{۵۰} در جامعه است^{۵۱} و وجود نظم عمومی، لازمه استقرار یک

41. Criddle et al, *op.cit.*, 41.

۴۲. برای دیدن برخی تعاریف ر.ک. خدیمی، پیشین، ۱۳۶؛ ربیعی، پیشین، ۹۰؛ شاملو، باقر و یوسفی، ابوالفضل، «وضعیت اضطرار عمومی در نظام بین‌المللی حقوق بشر»، *حقوقی دادگستری*، سال هشتم، شماره ۹۶ (۱۳۹۵)، ۱۰۸.

۴۳. برای دیدن آرای دیوان ر.ک. شاملو و یوسفی، پیشین، ۱۱۵.

44. Buergenthal, Thomas, 'To respect and to ensure: state obligations and permissible derogation', in: *The international bill of rights: the covenant on civil and political rights*, ed. Louis Henkin, (Columbia University Press, 1981), 79.

45. Hartman, Joan F. 'Working paper for the committee of experts on the article 4 on limitation provisions', *human rights quarterly*, Vol. 7, No. 1 (1985), 92.

۴۶. ربیعی، پیشین، ۹۰.

۴۷. پروین و پاک‌نژاد، پیشین، ۱۸۷.

۴۸. هدف از نظم عمومی، حفظ منافع عمومی است. نظم عمومی ضامن حفظ منافع عمومی و عرف مردم است. (الماسی، نجادعلی، *تعارض قوانین*، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، چاپ هفتم، ۱۳۷۹)، ۱۲۹. نفع عمومی، عواملی را دربرمی‌گیرد که موجبات رفاه و آسایش و سعادت جامعه می‌گردد و در موارد فراوان، مصالح کل جامعه را دربرمی‌گیرد و برای شناخت آن معیارهایی چون اراده اکثریت، منافع اکثریت (مانند امنیت و پیشرفت)، معیارهای نفع برتر (مانند نفع اخلاقی، عدالت اجتماعی) و معیار قانون (مانند حکومت قانون اساسی بر سایر قوانین) وجود دارد که در جوامع مختلف، متفاوت از یکدیگرند (حسینی، سیدعلی، *نظم عمومی و حاکمیت قانون در اسلام*، قم، سلوک جوان، ۱۳۸۶)، ۲۸. پس نظم عمومی مربوط به منفعت عمومی و منفعت عمومی مربوط به اراده عموم است.

۴۹. غمامی، سیدمحمد مهدی، «مطالعه تحلیلی الگوهای مدیریت وضعیت‌های اضطراری محل بهداشت و سلامت عمومی؛ بررسی موردی بیماری کرونا»، *تعالی حقوق*، سال ۱۱، شماره ۲ (۱۳۹۹)، ۱۶۷ و ۱۷۱.

۵۰. امنیت و آرامش عمومی به معنای فقدان هرگونه عوامل و خطراتی است که نظم مادی یا روانی موجود در جامعه را برهم بزند و موجب خسارت مالی و جانی به اشخاص و جامعه شود مثل توطئه علیه نظام، حوادث طبیعی و... برخی نیز نظم عمومی را معادل امنیت می‌دانند؛ *آسایش عمومی*: فقدان هرگونه آزار و ناراحتی در جامعه که از حدود متعارف و عادی زندگی در جامعه خارج باشد. مثل سروصدا به‌ویژه در شب، ازدحام در معابر و...؛ *بهداشت عمومی*: فقدان هرگونه عاملی که موجب امراض و ناخوشی می‌شود (هاشمی، پیشین، ۴۱۰)؛ اخلاق حسنه: «قواعدی است که در زمان و مکان

حکومت دموکراتیک و آزاد است.^{۵۲} حکومت‌ها برای حفظ و تضمین سلامتی، حفظ امنیت اجتماعی و بقای خویش و سایر عناصر نظم عمومی با استناد به قاعده مصلحت و حفظ نظام، به وضعیت اضطراری متوسل می‌شود تا نظم را به جامعه بازگرداند.^{۵۳}

مبتنی بر نظر اندیشمندانی که «تهدید علیه حیات ملت» و «نظم عمومی» را مرتبط باهم می‌دانند، شرایط بحرانی که حیات ملت را به خطر می‌اندازد،^{۵۴} زمانی به وقوع می‌پیوندد که تهدیدی برای نظم عمومی ایجاد شود و سازوکارها و نهادهای معمول پیش‌بینی شده در قانون اساسی، توانایی اداره صحیح کشور را ندارند؛ لذا برای حفظ نظم عمومی و مصلحت کشور و همچنین عبور از حالت بحران، تدابیر فوق‌العاده اتخاذ می‌شود و به نهادهای حکومتی، اختیارات ویژه تفویض می‌شود تا به تهدیدات مخل نظم عمومی پاسخ دهند و وضعیت را به حالت عادی برگردانند.^{۵۵} در این حالت، دولت‌ها از ابزارهایی برای پیشگیری، مدیریت، کاهش و جبران خسارات وارده و بازگرداندن نظم عمومی برای صیانت از موجودیت یک کشور استفاده می‌کنند که این ابزارها تحت رژیم وضعیت اضطراری (استثنائی) در سطوح مختلف اعمال می‌شود.^{۵۶}

اگر بخواهیم بیان دقیق‌تری از موضوع داشته باشیم، بنا به برداشت نگارندگان مبتنی بر شاخص‌های اعلام شده از منظر اندیشمندان علوم سیاسی، عنصر تهدید نظم عمومی، در بردارنده تهدید امنیت کشور و تهدید اصل بقای دولت است؛ بدین شرح که دولت، در زمانی امکان استفاده از اقدامات اضطراری را دارد که در مقام دفاع از حریم وجودی و بقای خود باشد.^{۵۷} در واقع باید بگوییم یکی از عناصر نظم عمومی که شاید بتوان آن را مهم‌ترین رکن نظم عمومی نیز دانست و ارتباط وثیقی با تهدید حیات سازمان یافته ملت و همچنین حفظ نظام و دوام یک حکومت دارد، امنیت ملی است. وقوع تهدید علیه امنیت ملی و به تبع آن، اخلال در نظم عمومی، موجب ایجاد تهدید علیه حیات سازمان یافته می‌شود؛ همچنان که مصادیق اجلای اعلام وضعیت اضطراری نیز از موارد تهدید علیه امنیت ملی مانند جنگ و شورش هستند که بر روی آن اتفاق نظر وجود دارد. در صورت بروز تهدید علیه امنیت ملی، ثبات و استقرار نظام، دولت نسبت به برقراری شرایط اضطراری

معین، توسط اکثریت یک جامعه، رعایت آن لازم شمرده می‌شود و عمل به آنها نیکو تلقی می‌گردد و فاقد ضمانت‌اجرای حقوقی است.» (جعفری

لنگرودی، محمدجعفر، *ترمینولوژی*، (تهران، گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۷۸)، ج.۴، شماره ۱۳۸ و ۱۳۹)

۵۱. طباطبایی مؤتمنی، *منوچهر، حقوق اداری*، (تهران، سمت، ۱۳۹۵)، ۲۴۲.

۵۲. هاشمی، سیدمحمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، (تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳)، ج. ۲، ۴۱۰.

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

54. Lena, A., *The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to the Travaux Préparatoires and the Case-law of the International Monitoring Organs*, (Martinus Nijhoff Publishers, 1998), 622.

55. Criddle, Evan J. & Fox-Decent, Evan, 'human rights, emergencies and the rule of law', *human rights quarterly*, Vol.34(2012), 40; See: Nay, Oliver, 'Can a Virus Undermine Human Rights?' *The Lancet (Public Health)*, Vol.5(2020), 238-239.

۵۶. غمامی، پیشین، ۱۶۷ و ۱۷۱؛ همچنین ببینید: پشمی، بهرام، «تعلیق تعهدات حقوق بشری دولت‌ها در وضعیت‌های اضطراری عمومی»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۲، شماره ۶۷ (۱۳۹۹)، ۱۱۵.

۵۷. جوانی، مارگریت، «آزادی‌های بنیادین بشری در اسناد بین‌المللی»، *کانون وکلا، بهار و تابستان*، شماره ۱۸۰ و ۱۸۲ (۱۳۸۲)، ۲۳۶.

اقدام می‌کند؛ اما مفهوم امنیت چیست و حدود آن تا کجاست؟ عدم تعیین این مسأله نیز می‌تواند موجب انحراف دولت از این صلاحیت استثنایی در محدود کردن حقوق افراد شود.

مفهوم امنیت در تمامی حوزه‌های نظامی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و زیست‌محیطی مطرح است و ناامنی از نابسامانی در هریک از این حوزه‌ها به وجود می‌آید؛ با این حال، زمانی که درخصوص به خطر افتادن امنیت که موجب اعلام وضعیت اضطراری است صحبت می‌کنیم، تنها صحبت از «امنیت ملی» یا «امنیت سیاسی» در کشور است که می‌تواند همراه با خدشه به نظام سیاسی باشد. این مفهوم در گذشته بیشتر بعد نظامی و بین‌المللی داشت؛ اما امروزه حدود آن تغییر یافته است. امنیت ملی، از منظر حقوق بین‌الملل، شرایطی است که در آن، هر نوع تهدید تمامیت ارضی، منافع ملی، ارزش‌های ملی و استقلال یک کشور به‌طور همه‌جانبه، در حداقل ممکن باشد؛ اما میزان لازم برای تحقق امنیت، قلمروی آن و آسیب‌های موجب اختلال در امنیت هر کشور و در بازه‌های زمانی مختلف، به نحو متفاوتی تعریف و تفسیر می‌شود و نمی‌توان نسخه واحدی در این زمینه برای دولت‌ها پیچید و این امر موجب دشواری در شناسایی محدوده اختلال در امنیت ملی می‌شود؛ اما باید توجه نمود، امنیتی تلقی کردن پدیده‌ای که در واقع امنیتی نیست می‌تواند به میزان بی‌توجهی به یک تهدید واقعی که امنیت را به خطر می‌اندازد، خطرآفرین باشد.

امنیتی شدن به معنای اضطراری شدن وضعیت، زمانی رخ می‌دهد که قواعد عادی سیاسی پاسخگوی مدیریت جامعه نیست.^{۵۸} این حالت در صورتی بروز می‌نماید که برخی حوادث یا رخدادها، حاکمیت و استقلال کشور یا دولت را به طور مبنایی مورد تهدید قرار داده و دولت با قوانین و مقررات جاری، توانایی اداره و مدیریت کشور و اعمال حاکمیت را نداشته باشد و نظم سیاسی جامعه دچار بحران گردیده باشد.^{۵۹} در این شرایط، دولت جهت غلبه بر شرایط و مدیریت بحران و بازگرداندن امنیت و نظم به جامعه، اقدام به اعمال قواعد استثنایی می‌نماید.

در تلاش برای شناسایی مصادیق خدشه به امنیت ملی که منجر به اعلام وضعیت اضطراری می‌شود باید بگوییم، آنچه موجب اعلام وضعیت اضطراری می‌گردد، هر حالتی است که امنیت ملی در خطر باشد و می‌تواند ناشی از تهدید امنیت روانی، اقتصادی و ... مانند همه‌گیری بیماری، حوادث طبیعی، بیکاری و ناامنی شغلی باشد؛ اما هیچ یک از تهدیدهای فوق، به تنهایی تهدید امنیتی به شمار نمی‌آیند؛^{۶۰} بلکه تهدید امنیتی ناشی از ترکیب این عوامل با عوامل دیگر است که منجر به نتایج سیاسی شوند و بتوانند ادامه حیات جامعه و نظام و شاکله حکومت را تهدید کنند و اهداف حیاتی جامعه را مدنظر داشته باشد. به بیان دیگر، تهدید امنیتی بیش از آن که ناشی از فرآیند عادی و وضعیت طبیعی باشد، دارای کنشی معنادار و عامدانه در پس واقعه است.^{۶۱}

۵۸. بوزان، باری و الی ویور و پاپ دووید، چارچوبی تازه برای تحلیل امنیت، ترجمه علیرضا طیب، (تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۶)، ۲۴-۲۶.

۵۹. ویور، الی، «امنیتی کردن و غیرامنیتی کردن»، ترجمه مرادعلی صدوقی، فرهنگ و اندیشه، سال اول، شماره ۳ و ۴ (۱۳۸۰)، ۱۷۵.

۶۰. بوزان، باری، مردم، دولت‌ها و هراس، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، (تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸)، ۴۰۳.

۶۱. سجادی، حمید، «ارزیابی راهبردهای نظام مدیریت سیاسی بحران در ایران در مواجهه با تهدیدات همه‌گیری کووید ۱۹»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال ۱۵، شماره ۴ (۱۳۹۹)، ۱۹۳.

تهدید امنیت ملی، در واقع تهدید اهداف و ارزش‌های حیاتی جامعه است که جامعه بر آن بنا شده است و از هر کشوری به کشور دیگر متفاوت است. به‌طور مثال در نظام جمهوری اسلامی، برخی موارد مانند جمهوری بودن و اسلامی بودن در اصل ۱۷۷ قانون اساسی جزء اصول و ارزش‌های حیاتی عنوان شده که الی‌الابد غیر قابل تغییر است و این اصول را می‌توان اهداف نظام جمهوری اسلامی دانست؛ لذا درخواست تغییر و دگرگونی در سیاست‌ها و برنامه‌های دولت و حاکمیت که منجر به تهدید و خدشه به چهارچوب نظام سیاسی کشور و اهداف حیاتی آن نباشد، در مصادیق تهدید امنیت ملی قرار نمی‌گیرد.^{۶۲}

۱-۵- شرح اساسی محور مؤلفه‌های وضعیت اضطراری

مؤثرترین مؤلفه قابل استفاده از مطالب فوق، تهدید امنیت ملی در میان شاخص‌های تهدید نظم عمومی و تهدید علیه حیات سازمان‌یافته جامعه است که می‌تواند ما را در شناسایی بهتر مصادیق وقوع وضعیت اضطراری راهنمایی کند. همچنان‌که بیان شد، تهدید امنیت ملی، زمانی رخ می‌دهد که اهداف و ارزش‌های حیاتی جامعه، نظام و شاکله دولت و ادامه حیات حکومت در معرض تهدید جدی قرار گیرد و نتوان با قواعد عادی آن را مدیریت کرد. مفهوم وضعیت اضطراری نیز مانند امنیت ملی، مفهومی مشترک میان حقوق عمومی و امر سیاسی است. به دلیل وجود ماهیت سیاسی در وضعیت اضطراری و تلاش برای دادن ماهیت حقوقی به آن،^{۶۳} مؤلفه‌های موجود در مفهوم «وضعیت اضطراری» را باید از منظر مفاهیم مشترک علوم سیاسی و حقوق عمومی تفسیر نماییم. امری که از منظر اغلب حقوق‌دانان مغفول مانده است.

برای اخذ دقیق از مفهوم وضعیت اضطراری برگرفته از امنیت ملی در بینابین حقوق و علوم سیاسی، به تعریفی از «تهدید علیه حیات ملت» باز می‌گردیم: اصل ۳۹ از اصول سیراکوزا مصوب شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد مصوب ۱۹۸۴^{۶۴}، از جمله مواردی است که به تعریف «تهدید علیه حیات ملت» پرداخته است: «تهدیدی که کلیه جمعیت و تمام یا قسمتی از سرزمین کشور را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد و تمامیت فیزیکی، جمعیت، استقلال سیاسی یا تمامیت سرزمینی کشور یا وجود آن یا کارکرد اساسی نهادهایی که برای تضمین و حمایت از حقوق بشر شناخته شده در میثاق ضروری‌اند را تهدید می‌کند». از اصل مذکور، می‌توان چهار معیار برای «تهدید علیه حیات ملت» دریافت نمود: ۱- تهدید علیه کل جمعیت؛ ۲- تهدید علیه تمام یا قسمتی از سرزمین (تمامیت فیزیکی)؛ ۳- تهدید علیه تمامیت سرزمینی یا استقلال کشور؛ ۴- تهدید علیه کارکرد نهادهای مؤثر در حقوق بشر.

موافق اصل سیراکوزا در تفسیر اساسی محور در میانه رشته‌های علوم سیاسی و حقوق عمومی از مؤلفه‌های «وضعیت اضطراری» شامل «تهدید علیه حیات سازمان یافته ملت» و همچنین «خطر عمومی برای کل جامعه»، همچنین منطبق با مؤلفه تهدید امنیت ملی، جهت شناسایی مصادیق وضعیت اضطراری باید به

۶۲. ر.ک. غرایاق‌زندی، داود، *درآمدی بر سیاست‌گذاری امنیت ملی*، (تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۹۰)، ۴۰-۵۲.

۶۳. امیرارجمند، پیشین، ۱۷.

عوامل تشکیل دهنده دولت-کشور توجه نمود که ارتباط نزدیکی با حاکمیت^{۶۵} یک کشور دارد. سه عامل مهم گروه انسانی (جمعیت)، سرزمین (چارچوب فیزیکی)، قدرت سیاسی سازمان یافته^{۶۶} که به صورت برتر در کشور اعمال حاکمیت می کند، عناصر سازنده یک دولت در عرصه داخلی و بین المللی هستند و هرگاه یکی از این عناصر، به نحو جدی دچار بحران بالقوه یا بالفعل شود، امنیت ملی، ارزش های حیاتی جامعه و شاکله دولت دچار تهدید شده و وضعیت اضطراری در کشور اعلام می شود.

اگر بخواهیم به نحو جزئی تر مؤلفه های وضعیت اضطراری را از منظر عناصر سازنده دولت تحلیل نماییم باید بگوییم، «تهدید علیه حیات سازمان یافته ملت»، فارغ از تعریف اصل سیراکوزا کاملاً منطبق بر عناصر تشکیل دهنده دولت که در فوق بیان شد، دو رکن مهم را دربردارد: اول، عنصر حیات و زندگی ملت است؛ به خطر افتادن حیات ملت در صورتی موجب ایجاد وضعیت اضطراری است که زندگی تعداد زیادی از افراد در معرض خطر باشد و امکان مرگ ایشان وجود داشته باشد؛ بروز شرایطی مانند جنگ، بیماری های همه گیر از مصادیق این تهدید است که به دلیل ایجاد خطر مرگ برای افراد جامعه و امکان به خطر افتادن سرمایه انسانی و جمعیت، دولت اقدام به اعلام وضعیت اضطراری می نماید. دوم، مسأله «سازمان یافته» بودن است که در عبارت «تهدید علیه حیات سازمان یافته ملت» بیان شده؛ اما معمولاً مغفول می ماند. سازمان یافتگی همچنان که در عناصر دولت بیان کردیم، در عنصر قدرت سیاسی سازمان یافته وجود دارد و حیات سازمان یافته، ناظر به حیات سیاسی یک دولت از منظر وجود قدرت سیاسی و امکان اعمال حاکمیت است. در صورتی حیات سازمان یافته یک جامعه^{۶۷} مورد تهدید قرار می گیرد که اعمال حاکمیت آن به دلیل تهدید علیه سرزمین وی، تهدید قدرت سیاسی و یا نهادهای اعمال کننده آن قدرت دچار خدشه و تزلزل گردد. وجود سازمان یافتگی در این عبارت، کاملاً دارای بار سیاسی است و نمی توان آن را به صورتی دیگر تعریف نمود؛ چرا که حیات و ممت افراد جامعه به طور فردی واجد وصف سازمان یافتگی نیست. اگر سازمان یافته را ناظر به واژه «تهدید» و وصف آن بدانیم نیز بروز حوادث طبیعی که به صورت سازمان یافته نیستند نمی تواند موجب اعلام وضعیت اضطراری شود.

دیگر مؤلفه بیان شده «خطر عمومی برای کل جامعه» است. همچنان که در بیان این مؤلفه بیان شد، خطر باید ناظر بر کل جامعه باشد یا کل جامعه را تحت تأثیر قرار دهد که مورد نقد واقع شد. اگر بخواهیم این مؤلفه را با عناصر دولت تفسیر کنیم، وقوع خطر برای اعمال قدرت سیاسی و حاکمیت مطمح نظر قرار می گیرد؛ بدین معنا که حتی اگر جنگ، شورش یا بیماری در منطقه ای از یک کشور گسترده رخ دهد اما حاکمیت و قدرت سیاسی را تحت تأثیر قرار دهد یا موجب اختلال در عملکرد نهادهای حکومتی گردد، این مؤلفه محقق گردیده است.

۶۵. برای مطالعه بیشتر در خصوص ارتباط قدرت سیاسی و حاکمیت ر.ک. ویژه، محمدرضا، «حاکمیت: اسطوره حقوق عمومی»، حقوق اساسی، دوره ۹، شماره ۱۷ (۱۳۹۱)، ۱۰۷-۱۲۶.

۶۶. برای مطالعه حدود هریک از عناصر ر.ک. قاضی (شریعت پناهی)، ابوالفضل (۱۳۸۲)، بایسته های حقوق اساسی، تهران، میزان، چاپ چهاردهم، ۵۶، (۱۳۸۳).

67. See: Chaloka Beyani, *Human rights standards and the free movement of people within states*, (Oxford university, 2002).

ارائه این تفسیر از مؤلفه‌های وضعیت اضطراری و تشریح آن با عناصر سازنده دولت که به خطر افتادن حاکمیت سیاسی را مطمح نظر داشته باشد، این خطر را به همراه دارد که دولت با تفسیر گسترده خود، موارد متعددی را که موجب خدشه به قدرت سیاسی خود می‌گردد را مصداق وضعیت اضطراری دانسته و با سوءاستفاده از آن و توسعه اختیارات خود، موجب محدودیت حقوق و آزادی‌های شهروندان گردد. در پاسخ به این ایراد باید بگوییم، در حال حاضر نیز تفسیر دامنه اعمال وضعیت اضطراری در دستان دولت است و هر دولت با تفاسیر خود، اقدام به اعمال این وضعیت می‌نماید؛ لذا باید بپذیریم ارائه معیارهای دقیق در محدود نمودن اختیار دولت، بهتر از نبود معیار و تعریف از مؤلفه‌های شناسایی است. تدقیق معیار همراه با تعیین بایسته‌های حقوقی الزام‌آور می‌تواند موجب محدود کردن دست دولت در اعمال این اختیار گردد. نظر به نسبی بودن مفهوم امنیت ملی و مقید بودن آن به زمان و مکان، هیچ قید قانون اساسی نمی‌تواند دامنه اختیاراتی که برای حفظ دموکراسی در این شرایط لازم است را مشخص نماید. از سوی دیگر باید به این مسأله توجه شود که در کنار بیان عناصر سازنده دولت که مفهوم مشخصی دارند، تعیین مفهوم خدشه به این عناصر و حدود آن نیز می‌تواند کارگشا باشد. همچنین تفسیر مضیق دامنه اختیارات دولت، راهکار دیگری است که وجود دارد. با این تعبیر، تنها مواردی که وقوع آن موجب خدشه به بقای دولت و حاکمیت و برهم خوردن نظم عمومی در جامعه می‌گردد را می‌توان مصداق وضعیت اضطراری تلقی نمود؛ لذا دولت نمی‌تواند به دلیل بحران‌هایی مانند بحران‌های اقتصادی از قبیل رکود، تورم و ... اقدام به اعلام وضعیت اضطراری نماید.

۲- اصول حقوق اداری حاکم بر اعمال محدودیت‌ها

پس از وقوع حالت فوق‌العاده و اعلام وضعیت اضطراری، نظام حقوقی ویژه دوران اضطرار لازم است تا با برخی الزامات خود، میان دو سوی ماجرا، یعنی حقوق و آزادی‌های شهروندان و نظم عمومی، تعادل برقرار سازد تا دولت از اختیارات خود سوءاستفاده ننماید. نظر به اینکه صلاحیت دولت در اداره جامعه و تصمیمات آن اعم از نوعی و موردی ناظر بر شهروندان، مبتنی بر حقوق اداری ساماندهی می‌شود، بهره‌گیری از مبانی حقوق اداری در این زمینه می‌تواند راهگشا باشد. یکی از منابع حقوق اداری، اصول کلی حقوق اداری است که در برخی از کشورها به عنوان منبع شناسایی شده و در برخی کشورها نیز وارد منابع قانونی شده است.

اصول حقوق اداری، مفاهیمی کلی، انتزاعی و غیرمدون هستند که از حوزه‌های دیگر وارد نظام حقوقی شده و در زمره هنجارهای حقوقی قرار می‌گیرند. این اصول دارای مشروعیت قانونی، قضایی و عرفی هستند و با در نظر گرفتن نظام عدالت اداری و اصل مصلحت عمومی و با هدف اعمال حاکمیت قانون و ترویج اداره جامعه در راستای اداره مطلوب، قدم به عرصه نظام حقوقی کشورها گذارده و موجب پویایی نظام اداری کشور شده‌اند.^{۶۸} هدف اصول مذکور، صیانت از حقوق و آزادی‌های شهروندان در برابر تصمیمات و اقدامات اداره است که در زمان وضعیت اضطراری، هدف وضع بایسته‌های حقوقی نیز تحقق همین هدف است. بدین

۶۸. ر.ک. پتفت، آرین و مرکزالمیری، احمد، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، (تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۵)، ۷۹ و

معنا که این اصول، در راستای حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان و تعیین محدوده تحدید این حقوق است تا دولت به بهانه وضعیت اضطراری، بیش از اندازه به آزادی‌های افراد دست‌اندازی نکند.

نظر به اهمیت حقوق و آزادی‌ها در حکومت‌های دموکراتیک، اصول سیراکوزا^{۶۹} مصوب شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد ۱۹۸۴ نیز برخی اصول را درخصوص اعمال محدودیت‌ها بیان می‌کند: محدودیت‌ها باید حداقلی باشند؛ مطابق قانون تهیه و انجام شده باشند؛ هدف اعمال آن، تحقق منافع عمومی باشد؛ برای دستیابی به هدف برقراری محدودیت کاملاً ضروری باشد؛ کمترین مزاحمت و محدودیت را برای رسیدن به هدف داشته باشد؛ موجب توقف ارائه خدمات عمومی شامل دسترسی به مواد غذایی، آب، مراقبت‌های بهداشتی نشوند؛ ارائه خدمات به افراد مسن و معلولین که بی‌وقفه نیاز به خدمات دارند یا بیماران سابق تداوم یابد؛ ادارات ارائه دهنده خدمات عمومی و اجتماعی و همچنین ارائه دهندگان مراقبت‌های بهداشتی و سایر خدمات اساسی، به فعالیت خود ادامه دهند؛ حداقل اختلال در ارائه خدمات و تأمین منابع لازم برای آن تأمین شود.^{۷۰}

علاوه بر موارد مذکور در اصول سیراکوزا، محدودیت‌های اعمال‌شده باید از قبیل «محدودیت‌های ضروری در جامعه دموکراتیک» باشد.^{۷۱} هر نوع محدودیت باید بر اساس یک «نیاز اجتماعی حاد»^{۷۲} باشد که به نوعی تداعی‌کننده ضرورت رعایت اصل تناسب در تصمیم‌گیری‌های اداری است.^{۷۳} به عبارت دیگر، محدودیت‌ها باید متناسب با وضعیت پیش‌آمده و باهدف بازگرداندن شرایط به وضعیت عادی پیش‌بینی شده باشند. همچنین لازم است نحوه و کیفیت اعمال محدودیت به‌طور مشخص و شفاف توسط قوانین و مقررات داخلی مشخص شده باشد.

در این عنوان، موارد مذکور در میان اندیشمندان و اسناد بین‌المللی به عنوان اصول و شرایط حقوقی لازم‌الرعایه در اعمال محدودیت‌های حقوق و آزادی شهروندان را در ذیل چهار اصل کلی حقوق اداری شامل تناسب، عقلانیت، استمرار ارائه خدمات عمومی و عدم تبعیض بررسی می‌کنیم:

الف - اصل تناسب^{۷۴}

اصل تناسب، یکی از اصول کلی حقوق اداری و مبنایی برای نظارت بر اعمال اداره است که ابتدا در حقوق عمومی آلمان مورد استفاده قرار گرفت.^{۷۵} اصل تناسب به ارتباط میان «اهداف عمل عمومی»^{۷۶} و ابزار مورد

69.siracusa

70.Human Rights Dimensions of COVID-19 Response,2020, Available at: <https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response>

71.Venice Commission, 'Opinion on The Protection of Human Rights in Emergency Situations', 2006,3.

72.A pressing social need.

73.Ibid.

74.Proportionate

75.Craig, P. and de Burca, G., *The Evolution of EU Law*, (Oxford University Pres,1999),266.

76.The Ends of Public Action

استفاده برای دستیابی به آن اهداف مربوط است.^{۷۷} در واقع، اصل تناسب در موجزترین و قابل فهم‌ترین برداشت، مستلزم آن است که عمل یا اقدام اتخاذی با اهداف موردنظر، «سازوار»^{۷۸} و «متناسب» باشد. اگر ابزار یا روش‌های جایگزینی، غیر از آن چه مقامات عمومی برگزیده‌اند، وجود دارد که منافع افراد را کمتر تحت تأثیر قرار داده اما به شکل برابری در تحقق اهداف عمومی مؤثرند، آن‌گاه عمل اداره، غیرضروری و نامتناسب است.^{۷۹}

رعایت اصل تناسب در خصوص شرایط اضطراری، از سه منظر قابل بحث است: ۱- موضوع؛ ۲- مکانی؛ ۳- زمانی.

اولین بعد از تناسب، **تناسب موضوعی** است. اعلام وضعیت اضطراری همواره ملازم با اعطای اختیارات استثنائی به مقامات اجرایی است. این اختیارات استثنائی نوعی انحراف از هنجارهای دموکراتیک مانند تفکیک قوا یا اصالت آزادی‌های بنیادین، محسوب می‌شود. مطابق با اصل تناسب موضوعی، مقامات عمومی باید این نکته را در تصمیمات خود مورد توجه قرار دهند که اعمال محدودیت بر مبنای نظم عمومی، به گونه‌ای متناسب بر حق‌ها و آزادی‌های شهروندان وارد گردد. در حقوق فرانسه نیز کارکرد اصلی «اصل تناسب»^{۸۰} حمایت از حق‌های شهروندان در مقابل محدودیت‌هایی است که مقامات عمومی با توجیهات مختلف از جمله حمایت از نظم و منفعت عمومی، بر آن‌ها وارد می‌آورند.^{۸۱}

رعایت تناسب میان محدودیت‌های آزادی‌ها و تأمین نفع (نظم) عمومی از طریق به کارگیری ابزارهای مناسب هر بحران و تا حد نیاز است.^{۸۲} به عبارت دیگر، صدماتی که به حقوق و آزادی‌های افراد وارد می‌شود نباید از امتیازاتی که برای حفظ نظم و امنیت عمومی حاصل می‌گردد، بیشتر باشد. همچنین، محدودیت‌های اعلامی باید با درجه وخامت اوضاع و حجم تهدیدها متناسب باشد.^{۸۳} از سوی دیگر، تنها مواردی از حقوق افراد که رعایت آن‌ها در این وضعیت غیر ممکن است محدود می‌گردند و اگر روش دیگری برای تحقق هدف به جز محدود کردن حقوق باشد، دولت نمی‌تواند به حقوق افراد دست‌درازی نماید.

دیگر شق اصل تناسب که رعایت آن در دوران اضطرار ضروری است، **تناسب مکانی** است. چنان که در بخش مؤلفه‌های تحقق، در نقد مؤلفه خطر عمومی بیان کردیم، اعلام حالت فوق‌العاده ناشی از وضعیت اضطراری به معنای وجود خطر در سراسر کشور یا تهدید کل کشور نیست؛ بلکه ممکن است خطر در بخشی از کشور مانند یک استان یا یک منطقه حادث شده باشد و حتی بر کل جامعه نیز مؤثر نباشد. شاخصه مهم

77. Thomas, R., *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, (Hart Publishing, Oxford, 2000), p. 77.

78. Proportionate

۷۹. زارعی، محمدحسین و مرادی‌برلیان، مهدی، «مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپایی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۶۶ (۱۳۹۳)، ۱۴۹.

80. Proportionality

۸۱. همان.

۸۲. ر.ک. ممتاز، جمشید و حسین شریفی‌طرازکوهی، «حداقل قواعد حقوق بشردوستانه در آشوبها و شورشهای داخلی»، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۴۵ (۱۳۷۸)، ۹۷؛ همچنین ر.ک. غمامی، پیشین، ۱۶۹.

۸۳. ر.ک. آقایی‌طوق، پیشین، ۴۸ و ۴۹.

در اعلام وضعیت اضطراری در این مواقع، تأثیرگذاری بحران بر امنیت سیاسی کشور و بر ارکان تشکیل دهنده حاکمیت (دولت) است. هم‌سو با تحلیل بیان شده، آنچه از این سخن در تناسب مکانی دارای اهمیت است آن است که پس از احراز شرایط و اعلام وضعیت اضطراری، اصل تناسب مکانی اقتضا دارد محدودیت‌های قابل اعمال در شرایط اضطراری به صورت پیش‌فرض بر کل کشور اعمال نگردد و تنها در همان مناطقی که بحران در آن وجود دارد و نظم عمومی به خطر افتاده، حقوق و آزادی‌های شهروندان به میزان لازم محدود گردد. به طور مثال، در کشورهای وسیع و دارای نظام سیاسی فدرال، اگر وضعیت اضطراری سلامت ناشی از همه‌گیری بیماری تنها در چند منطقه وجود دارد و یا شدت و ضعف آن در تمام کشور یکسان نیست، ضرورتی به اعمال محدودیت‌های واحد در تمام کشور به صورت همسان نیست و لازم است مطابق با میزان شدت بیماری در هر منطقه، محدودیت متناسب با آن اعمال گردد.

دیگر بُعد تناسب که در ارتباط با وضعیت اضطراری به نحو صریح شناسایی شده است، **تناسب زمانی** است؛ بدین معنا که اقدامات و تصمیمات اتخاذ شده برای مدیریت وضعیت‌های اضطراری صرفاً باید تا زمان وجود بحران لازم‌الاجرا باشند^{۸۴} و نمی‌توان به بهانه وجود وضعیت اضطراری، برای مدتی نامعین یا طولانی مدت، حقوق و آزادی‌های افراد را محدود نمود. همچنین معنای دیگر این مبحث از تناسب آن است که پس از پایان دوره زمانی اعمال شرایط اضطراری، اقدامات و محدودیت‌ها به طور کامل پایان یابد و وضعیت به صورت شرایط عادی و متناسب با آن اعمال گردد.^{۸۵} این مسأله با عنوان دارای زمان خاتمه بودن نیز بیان می‌شود.^{۸۶}

اگر بخواهیم نسبت موقت بودن وضعیت اضطراری و نظام حقوقی حاکم بر دوران اضطرار را بیان کنیم باید بگوییم، هدف از وضع مقررات مربوط به وضعیت اضطراری، مدیریت بحران و بازگرداندن شرایط اجتماعی به روال عادی (یعنی شرایط پیش از بروز وضعیت اضطراری) است.^{۸۷} به همین دلیل اصولاً وضعیت‌های اضطراری ماهیتی موقتی دارند و پس از بازگشت شرایط و اوضاع و احوال به حالت عادی ضرورتی برای ادامه آن باقی نمی‌ماند. موقتی تلقی کردن وضعیت اضطراری امری منطقی است چرا که طولانی مدت بودن دوره اضطرار و تحدید دائمی حقوق و آزادی‌ها، موجب می‌گردد تا این وضعیت تبدیل به قاعده شود. اگر وضعیت اضطراری تبدیل به اصل و قاعده شود^{۸۸}؛ همچنان که برخی اضطرارگرایان پس از حادثه ۱۱ سپتامبر عقیده عادی‌سازی این وضعیت را بیان نمودند^{۸۹}، حقوق و آزادی‌های افراد در معرض خطر قرار می-

84. Venice Commission, *op.cit*, 23.

۸۵. آقای طوق، پیشین، ۴۳ و ۴۴.

86 Regarde: Saint-Bonnet, Francois (2007), 'L'etat d'exception et la qualification juridique', *CRDF*, No.6(2007), 29.

87. Bulmer, Elliot, *Emergency Powers*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018), Available at: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-powers-primer.pdf>, 18.

۸۸. آقای طوق، پیشین، ۴ و ۴۴.

۸۹. ک. بیات کمیته‌ی، مهناز و بالوی، مهدی، «اندیشه اضطرارگرایی در مصاف با نظریه تعادل»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۵، شماره ۴۲ (۱۳۹۳): ۹-۴۳.

گیرد و می‌توان ادعا نمود که کل نظام حقوقی تعلیق شده و نظام تمامیت‌خواه با اختیارات مطلق در جامعه حاکم می‌گردد؛^{۹۰} بنابراین حتی در فرض دوام خطر، لازم است راهکار قانونی دیگری برای مدیریت آن یافت.

وصف موقتی و استثنایی بودن در اسناد بین‌المللی مرتبط با وضعیت اضطراری نیز مورد تصریح قرار گرفته است.^{۹۱} با توجه به اهمیت این مسأله، در اکثر کشورها نیز مقرراتی درباره اعلام مدت‌زمان و نحوه تمدید مدت اجرای وضعیت‌های اضطراری وضع شده که امکان سوءاستفاده از وضعیت پیش‌آمده را به حداقل برساند و دولت‌ها نتوانند با تمدید یا اجرای دائمی محدودیت‌های ضروری، ماهیت این اقدامات را تغییر دهند.

جهت تنویر افکار در خصوص لزوم تناسب میان هدف (تحقق نظم عمومی) و وسیله در سه نوع تناسب موضوعی، زمانی و مکانی، یک مثال فرضی را بیان می‌کنیم: به طور مثال، اگر وضعیت اضطراری سلامت ناشی از بیوتروریسم باشد و آزادی رفت‌وآمد موجب خدشه به نظم عمومی نگردد، نمی‌توان به آن حق دست یازید. ضمن اینکه در فرض بیان شده، اگر آزادی رفت‌وآمد در مناطقی از شهر یا در ساعات مشخصی نیاز به محدود شدن داشته باشد، مقام اداری حق ممنوعیت مطلق آزادی رفت‌وآمد را ندارد؛ لذا تنها حق‌ها و آزادی‌هایی که به‌طور مستقیم مرتبط با آن موقعیت هستند و تا حد لازم، قابل محدود کردن هستند. از سوی دیگر، در زمان وضع مقرر محدودیت رفت و آمد (در صورت لزوم)، لازم است بازه زمانی اعمال این محدودیت مشخص شده و نهادهای حکومتی نیز بدان ملزم باشند.

ب- اصل عقلانیت

در نظام حقوقی انگلستان، «اصل عقلایی بودن»^{۹۲} دارای برخی شباهت‌ها و پیوندها با اصل تناسب است و سابقه زیادی در نظارت قضایی بر اداره دارد.^{۹۳} تصمیمی غیرعقلایی است که هیچ انسان یا نهاد عمومی معقولی قادر به صدور آن نباشد. بنا به اظهار نظر قاضی دیپلاک در دعوی JSHQ در تصمیم غیرعقلایی، منطقی یا استانداردهای اخلاقی شناخته شده، آن‌چنان مورد تعرض قرار می‌گیرد که هیچ انسان با درک و شعوری بدان دست نمی‌زند. بر اساس این برداشت، اتخاذ یک تصمیم می‌تواند نه به دلیل وجود اهداف نامتناسب؛ بلکه به خاطر آن مورد اعتراض قرار گیرد که هیچ مقام معقولی نمی‌توانسته آن را اتخاذ کند. لرد گرین در این زمینه می‌گوید: «تصمیم اتخاذ شده به قدری پوچ و مزخرف است که هیچ فرد عاقلی نتواند حتی تصور کند که صلاحیت اتخاذ چنین تصمیمی به مقام اداری اعطا شده است».^{۹۴}

تصمیماتی که توسط مقامات اداری اتخاذ می‌شوند از منظر حقوق اداری در صورتی غیرعقلایی هستند که: دلایل متقاعدکننده و مرتبط با موضوع ارائه نشود؛ تصمیم، فاقد ارتباط منطقی با دلایل و مدارک ادعا

۹۰. ر.ک آگامبن، جورجو، وضعیت اضطراری، مترجم پویا ایمانی، (تهران، نی، ۱۳۹۷)، ۲۱-۲۵.

91. 'Comment No. 29/2001 of the UN Human Rights Committee Concerning States of Emergency, 2001, para.2. See also: Venice Commission, *op.cit.*, 23.

92. Reasonableness

93. Craig, P, *Administrative Law*, (London, Sweet & Maxwell Ltd, 5th edition, 2003), 265-301.

94. See: Cane, Peter, *Administrative Law*, (Oxford University Press, 2011), 186-192; Cohen, M, "Legal Transplant Chronicles: The Evolution of Unreasonableness and Proportionality Review of the Administration in the United Kingdom", *American Journal of Comparative Law*, Vol.58, (2010) pp. 583-629.

شده باشند؛ دارای ابهام شدید در دلایل و تصمیم باشند و دایره شمول صلاحیت و تکلیف مشمولان مشخص نباشد. اگر این اصل را با برداشت موسع تفسیر کنیم، حتی عدم لحاظ ملاحظات مرتبط یا در نظر گرفتن ملاحظات نامرتب و درک اشتباه از یک موضوع نیز می‌تواند درون دایره غیرعقلانی بودن قرار گیرد.^{۹۵} اگر بخواهیم مؤلفه‌های دقیق‌تری از عقلانیت مبتنی بر رویه بیان کنیم، تصمیم مقام اداری که شرایط دشواری برای شهروندان ایجاد نماید یا فرآیندهای اجرای حقوق عمومی را با مشکل مواجه کند و مانع اجرا و اعمال حق می‌گردد، تصمیم غیرمعقول است چرا که مأمور اداری تضمین‌کننده حقوق عمومی و مجری حقوق شهروندان است؛^{۹۶} لذا تصمیمات وی که موجب ایجاد مانع در این مسیر می‌گردد، ناقض اصل عقلانیت است؛ گرچه مصداق خروج از صلاحیت مقام اداری نیز می‌باشد.^{۹۷}

مسئله مهم قابل استنباط از اصل عقلانیت در ارتباط با شرایط اضطراری، معقول بودن تصمیم مقام صاحب صلاحیت در آن شرایط است؛ به نحوی که با در نظر گرفتن شرایط نفع عمومی و حقوق شهروندان، میان آن دو تعادل برقرار نماید؛ به نحوی که اگر هر انسان عاقل دیگری را در جایگاه وی قرار دهیم، نتواند تصمیمی به جز آن یا حداقل، مشابه آن اتخاذ نماید. در این شرایط، محدودیت بر حقوق و آزادی‌ها با توجیه واقع‌بینانه و معقول و به میزان ضرورت اعمال می‌شود تا نظم و امنیت عمومی خدشه نبیند و عناصر دولت و حاکمیت دچار آسیب نشود؛ نه اینکه به دلیل وجود اختیار قانونی، از قدرت سوءاستفاده نماید و آزادی‌های شهروندان را فراتر از حد ضرورت محدود نماید.

علاوه بر شرایط دوران اضطرار، در اعلام شرایط اضطراری نیز می‌توان از اصل عقلانیت استفاده برد. کمیته حقوق بشر در تفسیر ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی و شرایط آن، از ضرورت محدود کردن حقوق و آزادی‌ها در زمان حالت اضطرار سخن می‌گوید و معتقد است تنها زمانی یک اضطرار عمومی به وقوع می‌پیوندد که بحران به وقوع پیوسته، حیات ملی را تهدید نماید. از این سخن می‌توان دریافت که از منظر کمیته حقوق بشر و با برداشت از اصل عقلانیت، تنها زمانی می‌توان اعلام وضعیت اضطراری نمود که هر انسان عاقلی درک کند که اگر وضعیت اضطراری اعلام نشود و شرایط خاص بر جامعه حاکم نگردد و همچنین حقوق و آزادی‌ها محدود نشود، حاکمیت جامعه، نظم عمومی و امنیت سیاسی کشور به خطر خواهد افتاد. در این شرایط است که دولت نیز با درک عاقلانه از موضوع، اقدام به اعلام وضعیت اضطراری در جامعه می‌نماید. علاوه بر آن، ختم این دوران نیز مبتنی بر اصل عقلانیت قابل استنباط است.

۹۵. برخی نیز این مورد را ذیل سوءاستفاده از اختیار قرار داده‌اند: ر.ک. افشاری، فاطمه، «اشتباه و سوءاستفاده از اختیار مقام اداری در آیین نظارت قضایی نظام‌های حقوقی انگلستان، فرانسه و ایران»، *حقوق اداری*، دوره ۸، شماره ۲۵ (۱۳۹۹)، ۴۹-۷۱.

96. *Pyx Granite Co Ltd v Ministry of Housing and Local Government (1958)*; *R v Hillingdon Landon Council ex parte Royco home ltd (1974)*; *Hall & Coltd V shoreham- by- Sea Urban District Council. (1964)*

97. Barnett, Hilaire, *Constitutional and administrative law*, (Miltan Park, Routledge, Cavendish, 6th edition, 2007), 763.

پ- اصل استمرار ارائه خدمات عمومی

گسترش ایده حاکمیت قانون و الزام دولت‌ها به تبعیت از نظام حقوقی، منجر به نگاه تکلیف‌محور به دولت شد. اولین ایده در خصوص تکلیف محوری دولت مبتنی بر ارائه خدمت عمومی شکل گرفت. برای نخستین بار، لئون دوگی، حقوقدان فرانسوی، با طرح ایده خدمات عمومی، دولت را «فدراسیونی از خدمات عمومی دانست که هدف آن، سازمان‌دهی جامعه و تضمین کارکرد آن برای خیر عمومی است.» مأمورین دولتی، تنها اجرا کننده دستورات نیستند «بلکه در اجرای خدمتی که وظیفه اصلی دولت است شرکت دارند.» او این ایده را مطرح می‌کند که «اگر قدرت عمومی وجود دارد، مبتنی بر تکلیف و کارکرد بنا شده و نه یک حق.»^{۹۸} در طول سالیان متمادی با رشد قانون‌گرایی، قوانینی مستحکم در خصوص ارائه خدمات عمومی و استمرار آن توسط دولت وضع شد که رابطه مستقیم بین دولت‌مردان با مردم و آزادی‌های آن‌ها به صورت معادله‌ای تشکیل شد.^{۹۹}

اصل استمرار خدمات عمومی یکی از اصول کلاسیک و مهم مرتبط خدمات عمومی است. به جهت ضرورت و اهمیت خدمات عمومی در تأمین نیاز افراد، امکان تعطیلی این خدمات وجود ندارد و استمرار ارائه آن باید توسط مقامات عمومی تضمین شود.^{۱۰۰} هرگونه قطع یا وقفه در ارائه خدمات عمومی می‌تواند منجر به خلل در امنیت روانی و در نتیجه، بر هم خوردن نظم عمومی گردد. این اصل، در زمان وضعیت اضطراری نیز حاکم است و دولت مکلف به تضمین خدمات عمومی حتی در زمان اضطرار است. خدماتی مانند آب، برق، حمل و نقل و ... که اختلال در ارائه آن، موجب اختلال در زندگی افراد می‌شود، در زمان بروز بحران نیز باید توسط دولت به مردم ارائه شود و در صورت بروز اختلال، در اسرع وقت برطرف شود. به طور مثال در صورت بروز جنگ، حوادث طبیعی که می‌تواند موجب قطع برق، گاز و ... شود، دولت مکلف به اصلاح امور و ارائه خدمات در اسرع وقت به انحاء مختلف است.

نظر به ضرورت استمرار خدمات عمومی، در زمان وقوع وضعیت اضطراری، دولت مکلف به تأمین نیروی انسانی و همچنین وسایل و امکانات لازم برای تداوم استمرار ارائه خدمات عمومی است. به طور مثال در زمان وقوع وضعیت اضطراری سلامت، نداشتن نیروی انسانی کافی در مراکز درمانی دولتی، نبود بیمارستان کافی به تعداد بیماران و آسیب‌دیدگان از بحران سلامت، نبود وسایل تشخیصی و درمانی کافی در بیمارستان و در نتیجه، عدم ارائه خدمت به شهروندان، موجب نقض اصل استمرار خدمات عمومی می‌گردد. نبود نیروی انسانی یا امکانات کافی، در مواردی نیز به طور موقتی است؛ اما موجب اختلال در اصل استمرار می‌گردد. به طور مثال، اگر تمام کارکنان یک بیمارستان در یک زمان واحد به مرخصی استحقاقی یا استعلاجی بروند یا شرکت اتوبوسرانی تمامی اتوبوس‌های خود را در زمان واحد برای سرویس ارسال کند، استمرار خدمات عمومی دچار خدشه می‌شود. بدین ترتیب دولت نمی‌تواند در زمان وقوع وضعیت اضطراری، تمامی دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمت عمومی را حتی به طور موقت تعطیل نماید.

98. Duguit, Léon, *L'État les gouvernants et les agents*, (Paris, A. Fontemoing, 1903), 413.

۹۹. نیک‌نام، علی‌اکبر، «اصل استمرار خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، (پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۹۴)، ۲۰.

۱۰۰. هداوند، مهدی و مشهدی، علی، *اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری*، (تهران، خرسندی، ۱۳۹۱)، ۲۰۱.

در راستای تکلیف دولت در تأمین امکانات و وسایل لازم جهت ارائه مستمر خدمات عمومی، یکی از مصادیقی که می‌تواند در زمان اضطرار ضروری باشد، ارائه خدمات الکترونیکی است تا حضور فیزیکی افراد در جامعه کاهش یابد. در صورت ضرورت وجود این مسأله، دولت مکلف است خدمات را به صورت مجازی ارائه نماید و امکانات لازم را به نهادهای ارائه‌دهنده خدمت تخصیص دهد.

گاهی بنا به اقتضای ضرورت و میزان بحران، دولت تشخیص می‌دهد برخی خدمات عمومی را به‌طور موقت تعطیل یا محدود کند. تعطیلی برخی ادارات دولتی، مراکز آموزشی و برخی کسب‌وکارها مانند فروشگاه‌های مواد غذایی که مایحتاج روزمره مردم را عرضه می‌کنند و هریک به نحوی ارائه‌دهنده خدمت عمومی هستند از مصادیق این اقدام دولت هستند. تعطیلی موقت یا محدودیت ایجاد شده در ارائه این خدمات عمومی، به معنای تعطیلی آن و بی‌مسئولیتی دولت نیست؛ بلکه حکومت مکلف است مشخص کند نیاز مردم به این خدمات چگونه تأمین خواهد شد و مقررات مشخصی برای آن مطابق اصول و قوانین کشور تعیین کند که موجب خلل به ارائه خدمت عمومی و اصل استمرار آن نگردد.^{۱۱} در میان ذکر این نکته لازم است که برخی خدمات، اولویت بیشتری بر سایر خدمات داشته و با جان و مال شهروندان، ارتباطی تنگاتنگ دارند و توقف و حتی تأخیر در ارائه آن نیز می‌تواند موجب ضرر عظیم به حیات شهروندان گردد.^{۱۲} توقف خدمات درمانی، انتظامی، بانکی، آب و برق و گاز، حمل و نقل و ... نمونه‌ای از این خدمات هستند که توقف آن حتی برای چند ساعت نیز ممکن نیست.

ت- اصل عدم تبعیض

اصل اولیه قابل برداشت از عدم تبعیض، برابری تمامی شهروندان در مقابل قانون است؛ بدین معنی که تمامی افراد به طور مساوی از محدودیت‌ها، حقوق و امتیازات قانونی بهره‌مند شوند و رنگ، نژاد، جنسیت و ... موجب تمایز یک فرد بر دیگری نگردد؛ اما این اصل، به نحو مطلق نیست و در مواردی، قانونگذار اعمال تبعیض را رفتار عادلانه در میان شهروندان می‌داند و رفتار برابر میان شهروندان را ناعادلانه تلقی می‌نماید. مصادیقی مانند معلولان، کودکان، زنان سالخورده و سرپرست خانوار، اقشار کم‌درآمد و ضعیف در مواردی؛ لذا اقدام به اعمال تبعیض روا می‌نماید. به عبارت دیگر، اصل عدم تبعیض، به معنای رفتار برابر در شرایط برابر است؛ اما در شرایطی که یک کفه ترازو با دیگر کفه هم‌سان نیست، برخورد برابر معادل رفتار عادلانه است.

در هنگامه وقوع وضعیت اضطراری، رعایت اصل عدم تبعیض با مفهوم پیش‌گفته، اهمیت دوچندان دارد. توزیع برابر هزینه‌های مقابله با تهدیدها میان تمامی شهروندان مناطق درگیر؛ اعمال محدودیت برابر آزادی و

۱۰۱. فریادی، مسعود و نجابت‌خواه، مرتضی، «چالش‌های حقوق اداری در مدیریت شرایط اضطراری بهداشتی»، در: مجموعه مقالات چالش‌های حقوقی همه‌گیری کووید ۱۹، (تهران، مرکز تحقیقات حقوق سلامت، ۱۳۹۹)، ۱۷۷.
۱۰۲. رضایی‌زاده، محمد جواد و کاظمی، داوود، «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی ایران»، *فقه و حقوق اسلامی*، دوره ۳، شماره ۵ (۱۳۹۱)، ۳۱.

حقوق برای همه؛ برخورداری از حمایت‌های عادلانه تمام افراد جامعه از جمله مواردی است که در این وضعیت، تخطی دولت از آن، به منزله نقض اصل عدم تبعیض تلقی می‌گردد.^{۱۰۳}

در ماده ۲ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به صورت کلی و ماده ۴ (۱) میثاق حقوق مدنی و سیاسی در خصوص وضعیت اضطراری تأکید شده است که انجام اقدامات به ویژه تدابیر خارج از الزامات مقرر در میثاق، بدون هیچ‌گونه تبعیض براساس رنگ، نژاد، جنس، زبان، منشأ مذهبی و اجتماعی و ... اعمال شود. در وضعیت اضطراری، علاوه بر عدم تبعیض در محدودیت حقوق و آزادی‌ها و اعمال عادلانه آن برای تمامی افراد، خدمات و حمایت‌های خاص دوران اضطرار نیز باید به صورت عادلانه در اختیار شهروندان قرار بگیرد. رفتار عادلانه در بهره‌مندی از تمامی خدمات عمومی در دوران بحران، امری ضروری است. به طور مثال، در زمینه ارائه خدمات بهداشتی و درمانی، ارائه خدمات، توزیع امکانات و تجهیزات بهداشتی به نحو عادلانه در زمان اضطرار، از اقتضائات اصل عدم تبعیض است. عدم پذیرش برخی بیماران، تخصیص تجهیزات درمانی و نیروی انسانی متخصص به برخی بیماران خاص و رها کردن سایر افراد، نبود بیمارستان، نیروی انسانی درمانگر و تجهیزات درمانی در برخی مناطق از کشور یا حتی بخشی از یک شهر، از مصادیق تبعیض به شمار می‌روند و موجب مسؤلیت برای دولت خواهد بود.

در سوی دیگر این ماجرا، تبعیض روا به نفع افراد آسیب‌پذیر است که دارای شرایط برابر با سایر افراد جامعه نیستند. حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در زمان وقوع بحران، اهمیتی دوچندان دارد. تبعیض روا در وضعیت اضطراری در خصوص تمامی گروه‌های آسیب‌پذیر که در سنجه برابر با دیگران قرار ندارند قابل اعمال است. افراد آسیب‌پذیر نسبت به سایر افراد، به دلیل سن، وضعیت جسمی، عاطفی، شناختی، فرهنگ، قومیت، دین، زبان، وضعیت اقتصادی یا اجتماعی، تابعیت و ... شکنندگی بیشتری دارند و در نتیجه نیازمند حمایت بیشتری نسبت به سایرین هستند. این افراد، شامل زنان، کودکان و نوجوانان، معلولان، افراد فقیر، مهاجران، افراد بومی، افراد مسن، زنان باردار، افراد بدون تابعیت، روستائینان، بیوگان، بیماران روانی مزمن و می-باشند. در خصوص این افراد، وظیفه دولت در اعمال حمایت دوران اضطراری، باید پیش از شروع بحران آغاز شود. وضع مقررات حمایتی ویژه دوران اضطرار برای اقشار خاص، شناسایی دقیق این گروه‌ها با جلب مشارکت نهادهای غیردولتی و به‌روزرسانی مستمر آن، تعیین نهاد مسؤول و پاسخگوی این افراد در وضعیت اضطراری، آموزش ویژه به منظور تقویت آگاهی از خطرات و آسیب‌پذیری‌ها، توسعه پوشش بیمه‌ای از جمله خدمات پیش از وقوع بحران سلامت است.

در دوران وقوع بحران نیز علاوه بر ارائه خدمات عمومی و استمرار خدمات توانبخشی و بازتوانی در دوران بحران که مورد نیاز برخی از این گروه‌ها مانند معلولان و افراد سالمند است، در صورت نیاز به مراقبت‌های پزشکی و بهداشتی ویژه از این افراد حمایت کند.^{۱۰۴} علاوه بر خدمات سلامت، نظر به تکلیف دولت در ارائه حمایت از شهروندان در دوران اضطرار، افراد آسیب‌پذیر در این موضوع نیز دارای اولویت هستند. ارائه

۱۰۳. آقایی‌طوق، پیشین، ۵۰.

۱۰۴. ر.ک. حبیب‌نژاد، سیداحمد و عامری، زهرا، «نظام مداخلات حمایتی دولت از گروه‌های آسیب‌پذیر در وضعیت‌های بحرانی و اضطراری»، حقوقی اسلامی، سال ۱۷، ش ۶۴ (۱۳۹۹)، ۱۸۱-۱۸۷.

حمایت‌های مادی و مالی، مراقبت‌های بهداشتی و خدمات و تجهیزات بهداشتی رایگان یا ارزان قیمت، خدمات روانی و اجتماعی و ... باید با اولویت اقشار آسیب‌پذیر انجام پذیرد. رایگان نگه داشتن خدمات مختلف یا حداقل مقرون به صرفه نگه داشتن آن در هنگام بحران، یکی از خدمات دولت به اقشار خاص در دوران اضطرار است که بایستی انجام پذیرد. در پرداخت کمک هزینه بیکاری و ارائه خدمات دیگر مانند املاک، حمل و نقل و ... نیز این افراد با اعمال تبعیض روا در اولویت قرار دارند.^{۱۰۵}

به نحو معمول، منابع اعم از انسانی، مالی، تجهیزات و ... در مناطق حاشیه‌ای شهرها، شهرهای دور از مرکز و مناطق روستایی و عشایری همواره کمتر از مناطق شهری و مرکزی است.^{۱۰۶} نظر به اصل تبعیض روا، در صورت کمبود منابع که امری طبیعی است، افراد آسیب‌پذیر، در اولویت دریافت منابع و خدمات حمایتی دولت در مقایسه با سایرین هستند. در این شرایط علاوه بر کودکان، افراد مسن، معلولان، اقشار ضعیف و ساکنان مناطق حاشیه‌ای نیز در اولویت دریافت امکانات خواهند بود. برخی اعمال تبعیض روا را در زمان کمبود منابع با نظریه «کاستی‌های بازار» توجیه می‌کنند. آن‌ها بیان می‌دارند که دلیل توزیع غیرمنصفانه امکانات، دولت تنظیم‌گر باید کاستی‌ها را به نفع افراد ضعیف‌تر تفسیر کند.^{۱۰۷}

این سخن نیز همچنان که پاسخ‌های قبلی دارای نظرات مخالف بودند، می‌تواند مورد نقد واقع شده و پاسخ مخالفی داشته باشد. می‌توان به عنوان نظر مخالف و ناقد این سخن بیان کرد، اگر این سخن را بپذیریم و صرفاً به دلیل آسیب‌پذیر بودن این افراد، آن‌ها را در اولویت دریافت امکانات محدود قرار دهیم، با توجه به اینکه اولویت در زمان بحران سلامت، نجات جان افراد از مرگ و همچنین زندگی سالم افراد باقی‌مانده است، ممکن است جان افراد سالم و یا حداقل ادامه زندگی افراد را دچار خدشه کنیم. به طور مثال، اگر میان یک فرد جوان سالم و یک جوان معلول، اولویت به فرد معلول داده شود، ممکن است در اثر بیماری ناشی از بحران سلامت، فرد جوان سالم نیز ادامه زندگی خود را درگیر یک بیماری یا نقص عضو و یا حتی مرگ گردد؛ اما حسن این اقدام، نجات یک فرد معلول از مرگ و کاهش تعداد کشته‌شدگان است.^{۱۰۸}

خدمات به افراد آسیب‌پذیر، پس از وضعیت اضطراری سلامت نیز باید به صورت ویژه ارائه گردد. بازگرداندن این افراد به حالت قبل از وقوع بحران و ارتقای شرایط زندگی که ممکن است در دوران بحران دچار رکود شده باشد، از وظایف دولت و نهادهای حمایتی پس از دوران بحران است.^{۱۰۹}

مسئله آخر این‌که در صورت اعمال تبعیض روا نیز باید توجه نمود تا این اقدام، ناظر به فرد یا افراد خاص نباشد و تمام افراد دارای ویژگی یکسان را دربرگیرد تا ناقض اصل عدم تبعیض نگردد.

۱۰۵ همان، ۱۹۷، ۲۰۱.

106. See: Reid, L., 'Triage of critical care resources in COVID-19: a stronger role for justice', *Journal of Medical Ethics*, 48(8)(2020), 527-528.

۱۰۷. ر.ک. شمس، عرفان، «پیدمی و دولت تنظیم‌گر»، در: مجموعه مقالات *چالش‌های حقوقی همه‌گیری کووید ۱۹*، (تهران، مرکز تحقیقات حقوق سلامت، ۱۳۹۹)، ۱۲۳.

۱۰۸. این چالش در خصوص واکسیناسیون افراد در مقابل بیماری‌های همه‌گیر در دوران اضطراری سلامت نیز مصداق دارد و در آن‌جا نیز باتوجه به وجود خطر مرگ، اولویت واکسیناسیون میان افراد کم‌سن (کودکان و نوجوانان)، افراد مسن و سالمندان مطرح می‌شود. ر.ک. راسخ، محمد، «مبانی و نظام حقوق سلامت عمومی در وضعیت اضطراری»، *تحقیقات حقوقی*، دوره ۲۴، شماره ۹۵ (۱۴۰۰)، ۶۴.

۱۰۹. حبیب‌نژاد و عامری، پیشین، ۲۰۰.

نتایج پژوهش

بروز وضعیت اضطراری، دولت‌ها را در معرض تعارض میان مصالح گوناگون قرار می‌دهد که در این مصلحت‌سنجی، دولت‌ها حفظ نظم عمومی را بر حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان ترجیح می‌دهند؛ لذا اختیارات دولت جهت تحقق منافع عمومی، به طور موقت افزایش می‌یابد. افزایش اختیارات دولت جهت محدود کردن حقوق شهروندان، بدون وجود یک نظام حقوقی ویژه این دوران، می‌تواند موجب سوءاستفاده دولت از اختیارات خود و قاعده شدن حکومت اضطرار در کشور و در نتیجه، از بین رفتن دائمی آزادی‌های شهروندان گردد.

تحدید صلاحیت دولت و کنترل‌پذیری اختیارات ویژه آن در وضعیت اضطراری، در گام نخست، منوط به تحدید مؤلفه‌های شناسایی این مفهوم است. چهار مؤلفه در میان نظرات اندیشمندان و اسناد بین‌المللی در شناسایی این وضعیت بیان شده است. مؤلفه **استثنایی و موقتی بودن** که با وجود ضرورت و اهمیت، در قالب اصل تناسب زمانی به‌عنوان یکی از الزامات حقوقی است که پس از اعلام وضعیت اضطراری قابل اعمال است و باید بگوییم که به عنوان الزامات ثانویه پس از اعلام وضعیت اضطراری حاکم می‌گردد و در میان مؤلفه‌های شناسایی جهت وضعیت اضطراری قابل استفاده نیست. مؤلفه **خطر بالفعل یا قریب‌الوقوع** نیز به تنهایی نمی‌تواند بحران‌های ساده و حاد را از هم متمایز نماید و تنها در کنار سایر شرایط مورد استفاده است تا امکان سوءاستفاده دولت را ببندد؛ لذا دو شرط **تهدید علیه حیات ملت و خطر عمومی برای کل ملت** و جامعه می‌تواند بیانگر تمایز وضعیت اضطراری از مفاهیم مشابه باشد؛ اما همچنان‌که بیان شد، تعریف دقیق و مشخصی از آن ارائه نشده است.

اگر تهدید علیه حیات ملت را معادل تهدید علیه نظم عمومی بدانیم، مبتنی بر نظر اندیشمندان علوم سیاسی، می‌توان از مفهوم امنیت ملی که از شاخص‌های نظم عمومی به شمار می‌رود، در شناسایی تهدید حیات ملت بهره برد. در این صورت، زمانی که ارزش‌های حیاتی جامعه، شاکله دولت و ادامه حیات حکومت در معرض تهدید جدی قرار گیرد و نتوان با قواعد عادی آن را مدیریت کرد و در واقع، امنیت سیاسی کشور به خطر افتد، تهدید حیات ملت رخ داده است و دولت می‌تواند شرایط اضطراری را اعلام نماید که حدود این مسأله، در هر کشور و در بازه‌های زمانی مختلف، به نحو متفاوتی تعریف و تفسیر می‌شود. در این حالت، تنها یک بحران رخ نداده؛ بلکه بحران همراه با نتایج سیاسی شده، به نحوی که ادامه حیات حکومت را مورد تهدید قرار داده است.

اگر بخواهیم از میان‌رشته‌ای بودن حقوق اساسی در جریان میان دو رشته حقوق عمومی و علوم سیاسی بهره ببریم و شاخصی دقیق‌تر مبتنی بر مفهوم سیاسی-حقوقی «امنیت سیاسی» ذکر کنیم، مؤلفه‌های وضعیت اضطراری، به عوامل تشکیل‌دهنده دولت-کشور شامل سه عامل گروه انسانی (جمعیت)، سرزمین (چارچوب فیزیکی)، قدرت سیاسی سازمان‌یافته که به صورت برتر در کشور اعمال حاکمیت می‌کند، مرتبط می‌گردد. مبتنی بر این نگاه، ارزش‌های حیاتی جامعه و شاکله در صورتی خدشه دار می‌گردد، که یکی

از سه عنصر فوق، در آستانه تهدید قرار گیرند. مبتنی بر این تفسیر، از مؤلفه «تهدید علیه حیات سازمان یافته ملت» و «خطر عمومی برای افراد جامعه» نیز رفع ابهام می‌گردد. در این تعبیر، «حیات ملت» به معنای به خطر افتادن زندگی تعداد زیادی از شهروندان یک کشور به عنوان سرمایه انسانی آن جامعه است (عنصر جمعیت) و مسأله «سازمان یافته» بودن در عنصر قدرت سیاسی معنا می‌گردد؛ چرا که تنها در صورت خدشه به اعمال حاکمیت و ارزش‌های حیاتی جامعه که شاکله حکومت به هم ریزد می‌توان از تهدید حیات سازمان یافته ملت سخن گفت و گرنه حیات و ممت افراد جامعه به‌طور فردی واجد وصف سازمان‌یافتگی نیست و عبارت بدون این برداشت، معنای صحیحی نخواهد داشت. همچنین مؤلفه «خطر عمومی برای کل جامعه»، مبتنی بر عناصر دولت، در صورتی محقق می‌گردد که اعمال قدرت سیاسی و حاکمیت در معرض خطر قرار گیرد یا در عملکرد حکومت اخلاص ایجاد شود نه اینکه خطر برای کل جامعه یا تأثیر گذاری بر کل جامعه مدنظر باشد.

دیگر سوی نگاه حقوق عمومی به وضعیت اضطراری، پس از برقراری وضعیت اضطراری و حکومت برخی اصول حقوقی بر برقراری صلاحیت‌ها تا محدودیت‌هاست. نظر به صلاحیت‌های اداری دولت در زمان اضطرار، جریان یافتن برخی اصول کلی حقوق اداری در این شرایط، می‌تواند دست‌گشاده دولت را در اعمال اختیارات ببندد و با کنترل این صلاحیت‌ها، حافظ و نگهبان حقوق و آزادی‌های شهروندان باشد. این اصول، می‌تواند در قالب قوانین پیشینی در کشورها جهت مدیریت وضعیت اضطراری حاکم و در زمان بحران اجرا گردد. همچنین در کشورهایی که اصول حقوقی جزء منابع حقوق این کشورهاست، با شناسایی کلیت این اصول و پس از آن، بهره‌گیری از آن در رویه به ویژه رویه قضایی، بر جریان آن‌ها در نظام حقوقی مدیریت بحران کمک نمود.

رعایت اصل تناسب در وضعیت اضطراری، در موضوع، مقامات عمومی را ملزم می‌نماید در تصمیمات خود و اعمال محدودیت‌ها، تعادل میان حق‌های شهروندان و نظم عمومی را برقرار سازند تا محدودیت، متناسب با میزان وخامت بحران وضع گردد و تنها در موارد ضروری که راه چاره دیگری وجود ندارد، دولت دست به محدود نمودن آزادی شهروندان بزند. تناسب مکانی که بعد دیگری از اصل تناسب است، اختیار دولت را در اعلام حالت فوق‌العاده محدود به مناطقی می‌نماید که بحران در حد تهدید شاکله دولت وجود دارد و تنها در مناطق مذکور، حقوق و آزادی‌های شهروندان به میزان لازم محدود گردد. بُعد دیگر تناسب که از شهرت بیشتری در میان قانونگذاران کشورها برخوردار است، تناسب زمانی است. مبتنی بر اصل تناسب زمانی، موقتی بودن وضعیت اضطراری مورد توجه قرار می‌گیرد تا اولاً این دوران به صورت نامحدود یا طولانی مدت نگردد؛ ثانیاً، پس از پایان دوره، کلیه محدودیت‌ها به حالت عادی قبل از بحران برمی‌گردد.

بهره‌گیری از **اصل عقلانیت** در ایجاد تعادل میان محدودیت‌های آزادی‌ها و نظم عمومی جامعه، معقول بودن تصمیم مقام صاحب صلاحیت را بیان می‌نماید که مبتنی بر دلایل منطقی و با در نظر گرفتن هر دو سوی ماجرا، اقدام به اتخاذ تصمیم می‌نماید. به نحوی که اگر هر انسان عاقل دیگری را در جایگاه وی قرار دهیم، نتواند تصمیمی به جز آن یا حداقل، مشابه آن اتخاذ نماید. همچنین اصل عقلانیت علاوه بر امکان استفاده به عنوان یکی از الزامات حقوقی زمان اضطرار، در اعلام شرایط اضطراری نیز قابل بهره‌گیری است.

اعلام وضعیت اضطراری مبتنی بر اصل عقلانیت، تنها زمانی ممکن است که بحران به وقوع پیوسته، حیات ملی را تهدید نماید و هر انسان عاقلی درک کند که اگر وضعیت اضطراری اعلام نشود و آزادی شهروندان محدود نگردد، امنیت سیاسی کشور به خطر می‌افتد.

از اصول دیگر حقوق اداری، اصل استمرار ارائه خدمات عمومی است که در دوران اضطرار نیز حاکم است و دولت حتی در حالت فوق‌العاده نیز مکلف به تداوم ارائه خدمات عمومی و تأمین ملزومات تحقق آن است. علاوه بر تعطیلی کامل، تعطیلی موقت برخی خدمات ضروری، نبود نیروی انسانی و وسایل و امکانات لازم جهت ارائه خدمت نیز از مصادیق خدشه به استمرار ارائه خدمت و موجب مسؤولیت دولت خواهد بود. برخلاف خدمات ضروری، تعطیلی موقت خدمات عمومی غیرضروری در زمان اضطرار از سوی دولت ممکن است؛ اما دولت مکلف است روش تأمین نیاز شهروندان به خدمات را از طرق دیگر تعیین یا جبران نماید.

اصل مهم دیگر از اصول حقوق اداری که جریان آن در زمان اضطرار از اهمیت بسیاری برخوردار است، اصل عدم تبعیض است. توزیع برابر هزینه‌های مقابله با تهدیدها میان تمامی شهروندان مناطق درگیر؛ اعمال محدودیت برابر آزادی و حقوق برای همه؛ برخورداری از حمایت‌های عادلانه تمام افراد جامعه از جمله موارد لازم جهت تحقق این اصل در زمان وضعیت اضطراری است. در کنار توزیع برابر، جهت تحقق عمد تبعیض، اعمال تبعیض روا به نفع گروه‌های آسیب‌پذیر در زمان بحران، اهمیتی دوچندان دارد.

فهرست منابع

منابع فارسی و عربی

- آقای طوق، مسلم، «بایسته‌های مدیریت وضعیت‌های اضطراری با تأکید بر کووید ۱۹» در مجموعه مقالات چالش‌های حقوقی همه‌گیری کووید ۱۹، تهران، مرکز تحقیقات حقوق سلامت، ۱۳۹۹، ۳۳-۵۹.
- آگامین، جورجو، وضعیت اضطراری، مترجم پویا ایمانی، تهران، نی، ۱۳۹۷.
- افشاری، فاطمه، «اشتباه و سوءاستفاده از اختیار مقام اداری در آیین نظارت قضایی نظام‌های حقوقی انگلستان، فرانسه و ایران»، حقوق اداری، دوره ۸، شماره ۲۵ (۱۳۹۹)، ۴۹-۷۱.
- امیرارجمند، اردشیر، «وضعیت اضطراری»، حقوق عمومی، ۱ (۱۳۸۵)، ۱۶-۱۸.
- بوزان، باری و الی ویور و پاپ دووید، چارچوبی تازه برای تحلیل امنیت، ترجمه علیرضا طیب، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۶.
- بوزان، باری، مردم، دولت‌ها و هراس، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸.
- بیات کمیتی، مهناز و بالوی، مهدی، «اندیشه اضطرارگرایی در مصاف با نظریه تعادل»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۵، شماره ۴۲ (۱۳۹۳): ۹-۴۳.
- پتفت، آرین و مرکزالمیری، احمد، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۵.
- پروین، خیراله و پاک‌نژاد، امین‌اله، «بررسی حقوقی ورود نیروهای مسلح در شرایط اضطراری ناشی از شیوع کرونا»، حقوق بشر و شهروندی، سال ششم، شماره ۱۲ (۱۴۰۰)، ۱۸۱-۲۰۴.

- پشیمی، بهرام، «تعليق تعهدات حقوق بشری دولت‌ها در وضعیت‌های اضطراری عمومی»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۲، شماره ۶۷ (۱۳۹۹)، ۱۱۱-۱۴۱.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی، تهران، گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۷۸.
- جوانی، مارگریت، «آزادی‌های بنیادین بشری در اسناد بین‌المللی»، کانون وکلا، بهار و تابستان، شماره ۱۸۰ و ۱۸۲ (۱۳۸۲)، ۲۳۰-۲۴۹.
- حبیب‌زاده، توکل و محمدمیثم نداف‌پور، «سیر تحول وضعیت اضطراری در نظام حقوقی کانادا»، آموزه‌های حقوقی گواه، سال ۶، شماره ۱۰ (۱۳۹۹)، ۳۱۵-۳۳۸.
- حبیب‌نژاد، سیداحمد و عامری، زهرا، «نظام مداخلات حمایتی دولت از گروه‌های آسیب‌پذیر در وضعیت‌های بحرانی و اضطراری»، حقوق اسلامی، سال ۱۷، شماره ۶۴ (۱۳۹۹)، ۱۸۱-۲۰۶.
- حسینی، سیدعلی، نظم عمومی و حاکمیت قانون در اسلام، قم، سلوک جوان، ۱۳۸۶.
- حسینی، محمدرضا و فیاضی، داوود، نظام حقوقی وضعیت استثنایی بنیان‌های نظری و رهیافت‌های عملی، (تهران، دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی، ۱۳۹۸).
- خدیمی، مسعود، «بررسی تطبیقی آزادی رفت و آمد در اسناد و رویه بین‌المللی و نظام حقوقی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشگاه شهیدبهشتی، ۱۳۸۷.
- خسروی، علی‌اکبر، حقوق بین‌الملل، حق دفاع مشروع، تهران، آفرینه، ۱۳۷۳.
- راسخ، محمد، «مبانی و نظام حقوق سلامت عمومی در وضعیت اضطراری»، تحقیقات حقوقی، دوره ۲۴، شماره ۹۵ (۱۴۰۰)، ۵۷-۸۱.
- ربیعی، علیرضا، «تعليق حقوق مندرج در معاهدات حقوق بشری در وضعیت‌های اضطراری»، پایان‌نامه کارشناسی-ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۸۷.
- رضایی‌زاده، محمدجواد و کاظمی، داوود، «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی ایران»، فقه و حقوق اسلامی، دوره ۳، شماره ۵ (۱۳۹۱)، ۲۳-۴۶.
- زارعی، محمدحسین و مرادی‌برلیان، مهدی، «مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپایی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۶۶ (۱۳۹۳)، ۱۴۵-۱۸۳.
- زروندی رحمانی، حسین، «میزان اختیارات و مسئولیت دولت در ایجاد محدودیت برای بیماران مبتلا به کرونا و مبانی آن»، پاسخ، دوره ۵، شماره ۱۸ (۱۳۹۹)، ۹۹-۱۲۴.
- سجادی، حمید، «ارزیابی راهبردهای نظام مدیریت سیاسی بحران در ایران در مواجهه با تهدیدات همه‌گیری کووید ۱۹»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال ۱۵، شماره ۴ (۱۳۹۹)، ۱۸۹-۲۱۵.
- شاملو، باقر و یوسفی، ابوالفضل، «وضعیت اضطرار عمومی در نظام بین‌المللی حقوق بشر»، حقوقی دادگستری، سال هشتاد، شماره ۹۶ (۱۳۹۵)، ۱۰۵-۱۲۳.
- شمس، عرفان، «اپیدمی و دولت تنظیم‌گر»، در: مجموعه مقالات چالش‌های حقوقی همه‌گیری کووید ۱۹، تهران، مرکز تحقیقات حقوق سلامت، ۱۳۹۹، ۱۱۹-۱۳۶.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۹۵.
- عباسی‌اصل، هاجر، «بررسی وضعیت اضطراری در حقوق اساسی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۹۲.
- عبداللهی، محسن، تروریسم، حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، تهران، شهردانش، ۱۳۸۸.
- العطار، داود، دفاع مشروع در حقوق جزای اسلام، ترجمه اکبر غفوری، مشهد، بنیاد پژوهش‌های اسلامی، ۱۳۷۰.
- غرایق‌زندی، داود، درآمدی بر سیاست‌گذاری امنیت ملی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۹۰.

- غمامی، سیدمحمد مهدی، «مطالعه تحلیلی الگوهای مدیریت وضعیت‌های اضطراری مخل بهداشت و سلامت عمومی؛ بررسی موردی بیماری کرونا»، *تعالی حقوق*، سال ۱۱، شماره ۲ (۱۳۹۹)، ۱۶۷-۲۰۱.
- فریادی، مسعود و نجابت‌خواه، مرتضی، «چالش‌های حقوق اداری در مدیریت شرایط اضطراری بهداشتی»، در: مجموعه مقالات *چالش‌های حقوقی همه‌گیری کووید ۱۹*، تهران، مرکز تحقیقات حقوق سلامت، ۱۶۷، ۱۳۹۹-۱۸۶.
- قاضی (شریعت‌پناهی)، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران، میزان، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۳.
- قربان‌نیا، ناصر، «تعلیق اجرای حقوق بشر در شرایط اضطراری»، *فقه و حقوق*، سال ۳، شماره ۱۲ (۱۳۸۶)، ۳۷-۶۲.
- کرمی، حامد و داود محبی، «ماهیت‌شناسی الگوهای پاسخ به وضعیت‌های اضطراری با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *آفاق امنیت*، ۲۸ (۱۳۹۵)، ۶۷-۹۸.
- کرمی، رضا 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، (۱۳۹۷)، ۱۶۱-۱۸۶.
- لاگین، مارتین، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، تهران، نی، ۱۳۸۸.
- الماسی، نجادعلی، *تعارض قوانین*، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، چاپ هفتم، ۱۳۷۹.
- مشهدی، علی و علی دارایی و صدیقه قارلقی، «شرایط استثنایی و استثنای حاکمیت قانون (مورد پژوهشی رویکرد خبرگان قانون اساسی به وضعیت‌های اضطراری)»، *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، سال ۲، شماره ۴ (۱۳۹۹)، ۳۹-۵۸.
- ممتاز، جمشید و شریفی طرازکوهی، حسین، «حداقل قواعد حقوق بشردوستانه در آشوبها و شورشهای داخلی»، *دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، شماره ۴۵ (۱۳۷۸)، ۹۳-۱۱۶.
- مولائی، آیت، *قراردادهای اداری*، تهران، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۳.
- نیکنام، علی‌اکبر، «اصل استمرار خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۹۴.
- ویژه، محمدرضا، «حاکمیت: اسطوره حقوق عمومی»، *حقوق اساسی*، دوره ۹، شماره ۱۷ (۱۳۹۱)، ۱۰۷-۱۲۶.
- ویور، الی، «امنیتی کردن و غیرامنیتی کردن»، ترجمه مرادعلی صدوقی، فرهنگ و اندیشه، سال اول، شماره ۳ و ۴ (۱۳۸۰)، ۱۶۷-۱۹۳.
- هاشمی، سیدمحمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳.
- هاشمی، سیدمحمد، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، تهران، میزان، چاپ سوم، ۱۳۹۳.
- هداوند، مهدی و مشهدی، علی، *اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری*، تهران، خرسندی، ۱۳۹۱.

منابع انگلیسی و فرانسوی

- Criddle, Evan J. & Fox-Decent, Evan, 'human rights, emergencies and the rule of law', *human rights quarterly*, Vol.34(2012), 39-87.
- Hartman, Joan F. 'Working paper for the committee of experts on the article 4 on limitation provisions', *human rights quarterly*, Vol.7, No.1(1985), 89-131.
- Lena, A., *The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to the Travaux Preparatoires and the Case-law of the International Monitoring Organs*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998.
- Barnett, Hilaire, *Constitutional and administrative law*, Milton Park, Routledge, Cavendish, 6th edition, 2007.
- Buergenthal, Thomas, 'To respect and to ensure: state obligations and permissible derogation', in: *The international bill of rights: the covenant on civil and political rights*, ed. Louis Henkin, Columbia University Press, 1981.

- Bulmer, Elliot , *Emergency Powers*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018), Available at:<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-powers-primer.pdf>.
- Cane, Peter, *Administrative Law*, Oxford University Press,2011.
- Chaloka Beyani, *Human rights standards and the free movement of people within states*, Oxford university ,2002.
- Cohen, M, "Legal Transplant Chronicles: The Evolution of Unreasonableness and Proportionality Review of the Administration in the United Kingdom", *American Journal of Comparative Law*, Vol.58,(2010),583-629.
- Craig, P, *Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell Ltd, 5th edition,2003.
- Craig, P. and de Burca, G., *The Evolution of EU Law*, Oxford University Pres,1999.
- De Wilde, M, 'Just Trust Us: A Short History of Emergency Powers and Constitutional Change', *Comparative Legal History*, 3.1 (2015), 110-130, <https://doi.org/10.1080/2049677X.2015.1041728>
- Domrin, A, *The Limits of Russian Democratisation: Emergency Powers and States of Emergency*, Routledge,2006.
- Duguit, Léon, *L'État les gouvernants et les agents*, Paris, A. Fontemoing, 1903
- Ferejohn.J and Pasquale, Pasquino, 'The law of the exception: A typology of emergency powers', *Oxford University Press and New York University School of Law*, Vol 2, Issue 2(2004),210-239.
- Gross. O & Fionnuala Ni Aolain, *Law in Times of Crisis Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- Gross. O & Fionnuala, Ni Aolain, *Law in Times of Crisis Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press,2005.
- Human Rights Dimensions of COVID-19 Response,2020, Available at: [https:// www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response](https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response)
- J.R.POLE ed, *The Federalist*, Hackett Publishing Company,2005.
- Nay, Oliver, 'Can a Virus Undermine Human Rights?' *The Lancet(Public Health)*, Vol.5(2020), available at: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(20\)30092-X/fulltext,238-239](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(20)30092-X/fulltext,238-239).
- Praneviciene, Birute, "Limiting of the Right to Privacy in the Context of Protection of National Security", *Jurisprudence*, Vol.18, No.4(2011),1609-1622
- Reid,L, 'Triage of critical care resources in COVID-19: a stronger role for justice', *Journal of Medical Ethics*, 48(8)(2020),526-530.
- Royal commissioners, *Constitutional Framework for the Declaration of a State of National Emergency*. published on: 8 May 2020.
- Saint-Bonnet, Francois (2007), 'L'etat d'exception et la qualification juridique', *CRDF*, No.6(2007), 29.
- Thomas, R., *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford,2000.
- UN Human Rights Committee Concerning States of Emergency ,2001.
- Venice Commission, 'Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on State of Emergency',2020,Available at: <http://rm.coe.int/16809e38a6>.
- Venice Commission,'Opinion on The Protection of Human Rights in Emergency Situations',2006.