

## نظریه اضطراری حقوق اداری

«تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت»

دکتر اردشیر امیراجمند\*

مشتاق زرگوش\*\*

### چکیده

تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت بر اجرای این تصمیمات، اصلی‌ترین اجزای سازنده بدنه، حقوق اداری در هر کشور می‌باشند. به عبارتی، اینکه مراجع و مقامات اداری، چگونه تصمیم‌گیری نمایند، با چه الگوهایی، چنین تصمیماتی را اجرا نمایند و، در نهایت، چگونه باید بر عملکرد مقامات و مراجع اداری نظارت نمود، بی‌هیچ اختلاف قابل ملاحظه‌ای میان نظام‌های حقوقی، سرفصل‌های اصلی نظریه معاصر حقوق اداری را تشکیل می‌دهد. اصولاً در حالت‌های عادی، این بایسته‌های نظم حقوقی است که این چگونگی‌ها را مشخص می‌سازد. اما اگر شرایط ویژه‌ای، همچون، جنگ یا بلایای طبیعی، حادث گردد، آیا سه تاسیس حقوقی موصوف، همچنان از آموزه‌های قانونی دوران عادی تبعیت می‌نماید؟ آنچه جهت‌گیری اصلی این نوشته را تشکیل می‌دهد، بررسی حقوقی تأثیری است که وضعیت‌های استثنایی همچون جنگ و بلایای طبیعی، بر شیوه تصمیم‌گیری‌های اداری، چگونگی اجرای این تصمیمات و نحوه نظارت بر اجرای تصمیمات اداری دارد. آنچه از مطالعه نظام‌های حقوقی به دست می‌آید آن است که تأثیر این وضعیت بر شیوه تصمیم‌گیری‌های اداری آن است که، اولاً، منجر به جای‌گزین شدن تمرکزگرایی بر تمرکززدایی می‌گردد و ثانیاً، کمیت و کیفیت صلاحیت مراجع و مقامات عمومی را به منظور مدیریت این وضعیت، دچار تحول می‌سازد. در خصوص نظام اجرای تصمیمات اداری، وضعیت اضطراری، اولاً منجر به

\*- دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

\*\* - دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

جنگ و بلایای طبیعی، شرایطی قابل تصور و انتظار، دانسته شود، در آن صورت، «فراگیری و استمرار» حاکمیت قانون، ملازمه‌ای غیر قابل تردید، در تحت پوشش قرار دادن این موقعیت‌های استثنایی بر اساس بایسته‌های خویش دارد. تحت تاثیر همین منطق، حقوق اساسی معاصر، چنین وضعیتی را به عنوان پدیده‌ای قانونی معرفی کرده و در نتیجه ضابطه‌های یک تأسیس حقوقی را برای آن ترسیم ساخته است. اما وضعیت اضطراری در حقوق اداری این موقعیت تعریف شده را ندارد. پراکنش قوانین - اداری - دوره اضطرار، ویژگی بارز نظریه حقوق اداری است. در برخی کشورها، قوانین به تصویب رسیده، تنها ناظر به مدیریت بخشی از این حالت بوده‌اند. اما دلیل این نارسایی در حقوق اداری چیست؟ حداقل، به دو دلیل می‌توان رویکردی توجیه‌مدارانه از این موضع حقوق اداری ارائه نمود: نخست آنکه، گفتمان غالب حقوق عمومی بر وضعیت سلسله مراتبی حقوق اساسی و نظریه حقوق اداری تاکید دارد و در نتیجه، وضعیت اضطراری را با همین پیش فرض، از مختصات نظریه حقوق اساسی دانسته است که نظم معاصر حقوق اداری ملزم به تبعیت از الزامات آن است. دیگر آنکه، چون وضعیت اضطراری، بنا بر ماهیت خاص خود، وضعیتی کاملاً قابل اندازه‌گیری و پیش‌بینی نیست، قرار دادن آموزه‌های جزئی‌نگر حقوق اداری بر آن میسر نمی‌باشد. بالعکس، قانون اساسی، با تکیه بر ویژگی کلی و کم‌گویی خود، قادر به مدیریت حداقلی آن، گردیده است. پراکندگی قوانین اداری این شرایط استثنایی و چیرگی نظریه اضطراری حقوق اساسی، ما را به نفی تاثیر و تأثر، وضعیت اضطراری و حقوق اداری نخواهد رساند. البته نمی‌توان پنهان نمود که، به خصوص، ویژگی نخست، نیز قادر به ترسیم چهره مضطرب حقوق اداری، در این شرایط است. با این وجود، باید دید که وضعیت اضطراری، چه آثاری بر اصول ساختاری حقوق اداری خواهد گذاشت. به عبارتی بهتر، حقوق اداری در وضعیت اضطراری با چه تغییراتی مواجه خواهد بود. به نظر می‌رسد، تاثیری که وضعیت اضطراری بر نظریه حقوق اداری خواهد داشت، پیش از هر چیز، تابع عامل اضطرار، نظریه دولت در قانون اساسی - و البته رویه سیاسی - خواهد بود. بنابراین ارائه نظریه‌ای واحد از این وضعیت ممکن نبوده و، بالعکس، می‌توان از آثار کمابیش متفاوت این شرایط بر حقوق اداری سخن گفت. روشن است که اثر انتقالی این حالت

نسبت به حقوق شهروندان در تعامل با اداره، به صورت «تحدید، تعلیق و حتی ممنوعیت حقوق شهروندی» نمود می‌یابد که، در وجه غالب، از معادله «نظریه اضطراری حقوق بشر» تبعیت می‌نماید. که از گستره موضوعی گفتگوی ما، خارج است. به همین شکل، از آن جایی که بررسی تاثیر این وضعیت بر تمام جنبه‌های حقوق اداری میسر نیست، لذا این نوشته، به صورت تحلیلی، سه تاسیس بنیادین حقوق اداری، یعنی تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت را محور تامل خویش قرار داده است.

### ۱. نظام تصمیم‌گیری

در حقوق اداری بیشترین جذابیت تصمیم‌گیری‌های اداری، در دو حوزه نمود یافته است: یکی قالبی که در آن تصمیم‌گیری صورت می‌گیرد و دیگری، صلاحیتی است که قانون، جهت تصمیم‌گیری، برای مرجع یا مقام اداری مورد شناسایی قرار داده است. تاثیر وضعیت اضطراری بر این دو چه خواهد بود؟ پرسش که سطور آتی، به آن پاسخ خواهد گفت.

#### ۱.۱. شکل تصمیم‌گیری

در ساختار اداری و در شرایط معمول، تصمیم‌گیری‌ها با تبعیت از سه الگوی تمرکز، عدم تراکم و عدم تمرکز صورت می‌پذیرد. چیدمان این روشها، غالباً به صورت‌بندی قدرت، در قالب ماهیت نظام سیاسی و شکل دولت - کشور، تکیه دارد. در مجموع، تمرکز در امور ملی، عدم تراکم در امور منطقه‌ای - استانی و عدم تمرکز در امور محلی، دکترین برتر در مدیریت اداری معاصر است.<sup>(۶)</sup> اما آیا اعمال این معادله، در وضعیت اضطراری نیز، میسر است؟ بی تردید تغییر و تحول در نظام تصمیم‌گیری در وضعیت اضطراری، با پیش فرض حاکمیت ادبیات انسان محورانه بر نظریه دولت، وابستگی فراوانی به عامل اضطرار دارد. هرگاه این عامل دارای آثار محدودی باشد، اصولاً، تحول در قالب تصمیم‌گیری، ضرورتی نخواهد داشت و با تغییر در نظام صلاحیت‌ها،

۶- صادق پور، ابوالفضل، تمرکز و عدم تمرکز، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ج اول، ۱۳۷۸، صص ۳-۱.

مدیریت دوره اضطرار میسر خواهد بود. اما در موقعیت‌هایی همچون جنگ، که شرایط حاصل از وضعیت اضطراری، دگرگونی‌های فراوان و محسوسی را به دنبال دارد، برتری نظام تمرکز و عدم تراکم، رویکرد نظریه اضطراری حقوق اداری خواهد بود.<sup>(۷)</sup> در چنین شرایطی، نفی یا تحدید نظام عدم تمرکز و جایگزین شدن نظام تمرکز یا عدم تمرکز، محدود به تصمیمات نوعی - نظیر مصوبات شهری، دستورالعمل‌ها عوارض و... - نبود، بلکه تعمیم و تسری آن به تصمیمات شخصی - نظیر مجوزها - جهت‌گیری اصلی‌گفتمان این وضعیت خواهد بود. به‌عنوان مثال، در فرانسه، اطلاق اصل ۱۶ قانون اساسی، دلالت معنایی بر انتقال صلاحیت شوراهای محلی و نیز مقامات دولت مرکزی در سطح مناطق مختلف فرانسه به رئیس جمهور دارد.<sup>(۸)</sup> در واقع مفهوم اصل مذکور، در زبان حقوق اداری همانا جای‌گزین شدن نظام عدم تمرکز و عدم تراکم با نظام تمرکز است که در آن، حسب مورد، تمام یا قسمتی از اختیارات نهادهای محلی و مقامات اداری - سیاسی دولت مرکزی در تقسیمات جغرافیایی فرانسه، به دولت و مقامات در مرکز منتقل می‌گردد. اصل ۷۴ قانون اساسی مصر با تاثیرپذیری آشکار از قانون اساسی فرانسه، رویکردی مشابه اتخاذ نموده، و به صورت ضمنی، اختیارات نهادهای محلی و، به طریق اولی، مقامات دولت مرکزی در محل را، به رئیس جمهور منتقل نموده است.<sup>(۹)</sup>

در فلبین در وضعیت جنگی، فعالیت شوراهای مردمی به حالت تعلیق درآمده و اختیارات این شوراها به وزیر امور داخلی منتقل خواهد شد. در نروژ وضعیت‌هایی که از سوی رئیس دولت به عنوان وضعیت اضطراری اعلام خواهد شد دارای اثر مشابهی

7- Arnold Rochvarg "Is the Rule of Necessity Really Necessary in the State - Administrative Law", U.S.A, Journal of the National Association of Administrative Law Judges, 1999. p. 39.

۸- براساس این اصل، «هرگاه نهادهای جمهوری، استقلال ملت، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی در معرض تهدید شدید و فوری قرار گیرد، و هرگاه اجرای وظایف مراجع عمومی... منقطع گردد، رئیس جمهور... هر اقدامی که در آن شرایط مقتضی باشد به عمل خواهد آورد...»

۹- فوده، عبدالحکم، المشاریه، ص ۱۱۴.

خواهد بود.<sup>(۱۰)</sup> در ایران اطلاق اصل هفتاد و نهم<sup>(۱۱)</sup> در کنار رویه سیاسی سابق در عدم تشکیل شوراها طی جنگ ۸ ساله ایران با عراق، ظهور بر امکان برتر نمودن نظام تمرکز و عدم تراکم در دوره اضطرار دارد.

## ۱.۲. صلاحیت‌ها

الزام یا اختیار قانونی مقام یا مراجع اداری به اخذ تصمیم یا انجام اقدامی خاص را صلاحیت گویند. حالتی که انجام عمل اداری - اعم از اخذ تصمیم یا اقدام به عملی - به تشخیص مرجع یا مقام اداری واگذار گردیده باشد، صلاحیت را تخییری، و الزام به آن را، صلاحیت تکلیفی گویند. صلاحیت با تکیه بر الزامات اصل حاکمیت قانون، برخلاف اهلیت در حقوق خصوصی، از قاعده «عدم» تبعیت می‌نماید. به این معنا که در صورت تردید در وجود یا عدم وجود صلاحیت برای مرجع یا مقام اداری یا عمومی، اصل بر نبود آن است. با توجه به تأثیرپذیری، صلاحیت مقامات و مراجع اداری از قانون، و با امعان نظر به تأثیرگذاری وضعیت استثنایی در حاکمیت بایسته‌های قانون، در چنین شرایطی، با اطمینان می‌توان از تحول در صلاحیت‌ها، سخن گفت. حالت‌های ذیل، گونه‌های غالب صلاحیت، در وضعیت اضطراری یا استثنایی اداری، هستند:

### ۱.۲.۱. نفی صلاحیت

در مواردی قانون حاکم - حسب مورد قانون اساسی یا قانون عادی، صلاحیت برخی مقامات یا مراجع اداری را، بسته به عامل و آثار وضعیت، به صورت کلی یا جزئی سلب می‌نماید.<sup>(۱۲)</sup> در غالب موارد نفی صلاحیت، از اصلی‌ترین و نخستین آثار وضعیت اضطراری بوده، و اصولاً، ناظر به زمانی است که انجام موضوع

10- Ibid, p, 41.

۱۱- در حال جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی، موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید...».

12- George C. Chrisite "The Defense of Necessity Considered From The Legal and Moral Points of View", Dulke Law Journal, 2006, pp. 25-29.

صلاحیت به دلیل شرایط ایجاد شده، امکان پذیر نباشد. با تبعیت از همین منطق، علی‌رغم آنکه چنین اثری از آثار اولیه و غالب وضعیت مورد بحث است، ولی در موارد فراوانی از تصریح قانون حاکم منصرف گردیده است.<sup>(۱۳)</sup> نفی صلاحیت، در مواردی، از الزامات ایجاد صلاحیت جدید نیز می‌باشد. به‌عنوان مثال، در سوئد، هرگاه بروز بلاایای طبیعی آثار ویران‌گری به دنبال داشته باشد، کمیته‌ای متشکل از بالاترین مقامات اداری شهر حادثه دیده تشکیل گردیده و تصمیمات این نهاد، ملاک عمل خواهد بود. در نتیجه، نهادهای دیگر حق اعمال صلاحیت ندارند، اگر چه آن موضوع در حالت معمول در صلاحیت آن مرجع قرار می‌گیرد.<sup>(۱۴)</sup>

#### ۱.۲.۲. ایجاد صلاحیت

وضعیت استثنایی قادر است تا صلاحیت‌های جدیدی را برای برخی مقامات یا مرجع اداری ایجاد نماید<sup>(۱۵)</sup> به این صورت که:

الف: گاه قانون‌گذار، مرجعی خاص با صلاحیت‌های ویژه را ایجاد می‌نماید. ایجاد این مرجع و صلاحیت‌های آن، تابع مدیریت دوره اضطرار بوده و با پایان یافتن این دوره، موجبی برای وجود و یا اعمال صلاحیت آن باقی نمی‌ماند. در ایالات آمریکا، «آژانس مدیریت وضعیت اضطراری ایالات متحده»<sup>(۱۶)</sup> مرجعی است که ایجاد آن و اعمال صلاحیت‌های مقرر، محدود به این دوره می‌باشد.<sup>(۱۷)</sup> در ایران در مواردی که آلودگی هوا از استانداردهای قانونی، تجاوز نماید کمیته‌ای به نام «کمیته نظارت و هماهنگی مواقع اضطراری آلودگی هوا» فعال می‌گردد که اعمال صلاحیت‌های آن منحصر به

13- Ibid. p. 26.

14- Ibid.

15- Manfred Stelzer, "The Position of Fundamental Rights Within Governmental Policies of Risk Management", *European Public Law Journal*, Vol. 15, P. 190.

16- Fema.

17- Louis Henkin; Albert J. Rosenthal, *Constitutionalism and Rights*, U.S.A. Columbia University Press, First Published, 1990, P. 11.

همین دوره اضطرار خواهد بود.<sup>(۱۸)</sup>

ب: در مواردی، قانون‌گذار، بدون اصرار بر ایجاد مرجعی خاص، صلاحیت‌های ویژه دوره اضطرار را به مرجع یا مقاماتی که از قبل ایجاد شده‌اند واگذار می‌نماید. صلاحیت‌های شکل گرفته واگذار شده، به نوبه خود، گاه صلاحیت‌های نفی شده مرجع دیگر و یا صلاحیت‌های دوره اضطرار می‌باشند. در انگلستان، مطابق «قانون حوادث غیر مترقبه غیر نظامی»<sup>(۱۹)</sup> مدیریت دوره اضطرار بر عهده شورای سلطنتی و یا نخست وزیر خواهد بود. این صلاحیت دوگانه است به این معنا که از یک طرف، صلاحیت‌های نفی شده مراجع و مقامات اداری دیگر است و از سوی دیگر شامل صلاحیت‌هایی است که وضعیت اضطراری ایجاد نموده است. در آلمان مطابق اصل ۱۱۵ قانون بنیادین با اعلام حالت دفاعی، که نوعی وضعیت جنگی است، اقتدارات فرماندهی قوای مسلح به صدراعظم انتقال خواهد یافت.<sup>(۲۰)</sup> در ایرلند شمالی، در مواردی همچون وقوع سیل و زمین‌لرزه نیروی نظامی، در کنار پلیس در امور راجع به مدیریت وضعیت اضطرار، تابع دستورات مقامات اداری ذی‌ربط قرار می‌گیرند.<sup>(۲۱)</sup> در هند نیز اعلام وضعیت اضطراری، و برخی صلاحیت‌های مدیریت این دوره بر عهده نخست‌وزیر خواهد بود.<sup>(۲۲)</sup> در ایران، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا در وضعیت اضطراری، صلاحیت برقراری محدودیت‌های تردد را برای سازمان محیط زیست مورد شناسایی

۱۸- مصوبه شورای عالی هماهنگی ترافیکی شهرهای کشور راجع به دستورالعمل اجرایی وضعیت اضطراری آلودگی هوا مصوب دی ماه ۱۳۷۷. مطابق بند ۴: «پس از اعلام هریک از وضعیت‌های سه‌گانه هشدار، اضطرار و بحران به سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت کشور، کمیته نظارت و هماهنگی مواقع اضطراری آلودگی هوا... تشکیل می‌شود تا تصمیمات لازم را... اتخاذ... و بر اجرای صحیح تصمیمات توسط ارگان‌های ذی‌ربط، نظارت کند...».

19- Civil Contingencies Act. 2004.

۲۰- بوشهری، جعفر، مسائل حقوق اساسی، تهران، دادگستر، چاپ اول، ص ۲۴۲.

21- A. W. Bradley and K. D. Ewing , Constitutional and Administrative Law, USA, Long Man. Twelfth Edit, 1997, p. 671.

22- Shree Govind Mishra, Contitutional Law of India, India, New Dehli, Uppal Pub House, First Published, 1993, P. 211.

قرار داده است.<sup>(۲۳)</sup> در فرانسه، قوانین نهم اوت ۱۸۴۹ و سوم آوریل ۱۸۷۹ راجع به حکومت نظامی، و قانون سوم آوریل ۱۹۵۵ راجع به شرایط اضطراری، درخصوص اختیارات پلیس، گسترش استثنایی قائل شده‌اند.<sup>(۲۴)</sup>

### ۱.۲.۳. تفویض صلاحیت

در مواردی، مدیریت دوره اضطرار، نیاز به تفویض صلاحیت‌های قانون‌گذار مکنه، یا قضایی قوه قضائیه، به مقامات یا مراجع اداری، چون در چنین حالتی، اصل تفکیک قوا، نادیده انگاشته می‌شود، به منظور کنترل آثار تحدیدی آن بر حقوق و آزادی‌های قانونی شهروندان، تجویز آن اصولاً حالتی بسیار استثنایی تر، و با حکم قانون اساسی، صورت می‌پذیرد. این حالت نیز نوعی ایجاد صلاحیت است، با این تفاوت که، ماهیت صلاحیت واگذار شده به مقام یا مرجع اجرایی، به صورت ذاتی، از صلاحیت تعریف شده او خارج است و مربوط به قوای دیگر است. مواردی از این نوع نیز، در قوانین کشورها یافت می‌شود. به عنوان مثال، در انگلستان، به موجب «قانون اختیارات اضطراری» که در سال ۱۹۲۰ وضع شد، و در ۱۹۶۴ اصلاح گردید، اختیارات قانون‌گذاری پارلمان، البته با نظارت و کنترل پارلمان، و در موارد بسیار استثنایی، به مجریه واگذار می‌گردد.<sup>(۲۵)</sup> و یا به موجب «قانون ضد عملیات تروریستی»، بخشی از صلاحیت‌های قضایی به یک مرجع شبه قضایی وابسته به مجریه به نام دیوان استیناف مهاجرت، واگذار شده است.<sup>(۲۶)</sup> در ایران آنچه از مفاد اصول شصت و هشتم، شصت و نهم و به ویژه هفتاد و نهم برداشت می‌شود، آنست که، وضعیت اضطراری دارای این اثر انتقالی نمی‌باشد. اما، به صورتی استثنایی، «مصوبه شورای عالی هماهنگی ترافیک...» در مبحث «اقدامات در وضعیت اضطرار» وفق بند ۶ خود، صلاحیت تعطیلی کارخانه‌ها و

۲۳- براساس ماده ۷: «در مواقع اضطراری... سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت کشور، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های موقت زمانی، مکانی، و نوعی را برای منابع آلوده کننده برقرار نموده...»

۲۴- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۵، ص ۵۵- 25- A, W. Bradley, Ibid. P. 677.

26- H. W.R. Wade and C.F. Forsyth. Administrative Law, USA, Oxford, University Press Ninth Edit, 2004. P. 555.

مراکز آلوده کننده را، که یک امر ماهیتاً قضایی است، به وزارت صنایع و سازمان حفاظت محیط زیست واگذار کرده است.

#### ۱.۲.۴. تبدیل صلاحیت

یکی از الزامات حاکمیت قانون، بر وجه حمایت از حقوق شهروندان، تعیین محتوای صلاحیت مقام یا مرجع اداری است. این صلاحیت اصولاً جنبه تکلیفی دارد. به عبارتی دیگر، در مواردی که در تشخیصی یا تکلیفی بودن صلاحیت‌های تعریف شده در قانون، تردید حاصل گردد، تقدم بر صلاحیت تکلیفی بوده و مقام یا مرجع اداری ملزم به انجام یا عدم انجام عمل تعریف شده است. با این وجود، چون انجام اعمال اداری، در مواردی مستلزم در نظر گرفتن مصالح اداره نیز می‌باشد، فصل استثنایی قوانین اداری، صلاحیت‌های تشخیصی اداره را نیز، به عنوان یکی از مهم‌ترین عنوان‌های خویش به رسمیت شناخته است. اما وضعیت اضطراری، اصولاً وضعیت عدم پیش‌بینی، عدم ارزیابی، و به صورت کلی، وضعیت ابهام است. به این دلیل، مدیریت این دوره استثنایی، ملازمه‌ای اجتناب‌ناپذیر با تعریف نظام بایسته‌ای دیگر، نه براساس یک انتخاب بلکه با گزاره‌های متعدد است تا مقام یا مرجع اداری را قادر سازد که بهترین تصمیم ممکن را در مقام کاهش آسیب‌های وضعیت ایجاد شده، اتخاذ نماید. براین اساس، وضعیت اضطراری به معنای تغییر نسبت بین صلاحیت‌ها نیز است. تبدیل صلاحیت‌های تکلیفی به صلاحیت‌های تشخیصی، بر منطبق مدیریت وضعیت اضطرار، قرائتی دیگر از موقعیت «اصل صلاحیت» در چنین شرایطی است. چنین تحولی، به صورت معمول، از طریق تفویض صلاحیت به بالاترین مقام اداری - سیاسی، یعنی رئیس جمهور یا نخست وزیر، و در پرتو اصل سلسله مراتب اداری، اجرا می‌گردد. به عبارت ساده‌تر، مقام یا مرجع اداری با استفاده از اختیارات تفویض شده به بالاترین مقام اجرایی کشور و البته با تبعیت از دستورات کلی آن مقام، صلاحیت خویش را اعمال می‌نماید. به همین دلیل، معمولاً، برخلاف اشکال دیگر تغییر در صلاحیت، تبدیل صلاحیت، در موارد بسیاری، تأسیس

مستقر در قوانین دوره اضطرار است و به آن تصریح نمی‌گردد.<sup>(۲۷)</sup> در ایران، تبصره اول از ماده ۴ «قانون به کارگیری سلاح توسط مامورین نیروهای مسلح در موارد اضطراری». به صورتی، انعکاس تبدیل صلاحیت است. به موجب این مقرر، تشخیص اینکه آیا نا آرامی‌های موضوع قانون بدون استفاده از اسلحه قابل کنترل است یا خیر، برعهده رئیس شورای تامین استان یا شهرستان است.<sup>(۲۸)</sup>

## ۲. نظام اجرا

با تکیه بر منطق اصل تفکیک قوا، نقش دستگاه اداری کشور در اجرای قانون متظاهر می‌گردد. اداره اصولاً، مجری قانون است، اما چون قانون، قادر به تشخیص تمام ظرافت‌های اجرا نیست، به صورت معمول و در مقام تامین آنچه که می‌توان آن را «ضرورت‌های اداری»<sup>(۲۹)</sup> نامید، حقوق اداری معاصر، فصلی تحت عنوان «نظام سلسله مراتب» را نیز در فهرست منابع اجرا قرار داده است.<sup>(۳۰)</sup> اگر پیوستگی معنادار میان نظام اجرا و نظام تصمیم‌گیری، مورد تردید قرار نگیرد، با توجه به تأثیری که وضعیت اضطراری در تصمیم‌سازی‌ها دارد، تأثیرپذیری نظام اجرا از این وضعیت جای ابهام نخواهد داشت. این تأثیرپذیری به خصوصی در دو بعد، بیش از سایر وجوه قابل تصور، نمود می‌یابد:

### ۲.۱. دستورگرایی

تغییر در شکل نظم حاکم بر اعمال اداری، از دیگر آثار حقوقی وضعیت اضطراری

27- Arnold Rochvarg. Ibid. P. 41.

۲۸- مطابق این تبصره: «تشخیص نا آرامی‌ها... برعهده رئیس شورای تامین استان و شهرستان و در غیاب هریک، برعهده معاون آنان خواهد بود...».

29- Administrative Necessaries.

۳۰- تبصره ماده ۸ قانون راجع به مجازات اخلاص‌گران در صنایع نفت مصوب ۱۳۳۶/۷/۱۶ به صراحت اوامر مافوق را از منابع اجرا برای مستخدمان دولت قرار داده است به گونه‌ای که تخطی از آن را از موارد بی‌مبالاتی\* مستخدم و در نتیجه مسئولیت او قرار داده است به این صورت که: «منظور از بی‌مبالاتی اقدام به امری است که مرتکب نمی‌بایست به آن مبادرت نموده باشد... اعم از اینکه منشاء بی‌مبالاتی... عدم رعایت... اوامر... باشد».

است. نظم موجود، در چنین شرایطی، حالتی دستوری و انتظامی به خود می‌گیرد. به عبارت دیگر، فرمان و دستورالعمل اجرایی، جانشین قانون و به عبارت فنی «در حکم قانون» و استنباط عمل و تفنین عمل می‌گردد تا نقش اجرایی محقق گردد.<sup>(۳۱)</sup> چنین تحولی در واقع، شکل رقیق‌یافته تغییر در نظام تصمیم‌گیری است. قانون و الزامات آن، بایسته مدیریت دورانی است که ابعاد و زوایای آن، قابل تعریف و، در نتیجه، قابل جهت دادن است به این ترتیب جای‌گزینی و حداقل رقابت میان قانون، و دستور مافوق، به عنوان منابع اعمال اداری، اجرا را نیز تابع نوسانات مدیریت دوره اضطرار می‌سازد. البته چون چنین تحولی به تجویز قانون، و معمولاً قانون اساسی، صورت می‌گیرد، این تغییر شکل، در واقع مجوز قانون برای کنار گذاشتن خود و یا امکان عدول از برخی الزامات آن به وسیله دستور مقام یا مرجع ذی‌صلاح است. آثار حقوقی این تغییر فراوان است، اما یکی از این موارد آن است که در مقام اجراء، مادون ملزم به تبعیت از این دستورات است و مفهوم حق و تکلیف شهروند نسبت به اداره نیز، تا آن‌جا که به اداره و این وضعیت استثنایی مربوط است، تابعی از این دستورات خواهد بود، و به همین صورت، درستی یا نادرستی عمل اداری نیز بر طبق چنین دستوراتی مورد ارزیابی مقام ناظر قرار خواهد گرفت. در اسپانیا مدیریت دوره اضطرار تابع ضوابطی خواهد بود که از سوی نخست‌وزیر وضع خواهد شد و در انگلستان مطابق «قانون ۱۹۹۰ ورود، صدور و کنترل کالا»، این اجازه به مقامات گمرکی داده شده است که در شرایط اضطراری، طبق صلاح‌دید خویش عمل کرده و مجوزهای خاصی را الزامی و یا صادر نمایند و کلیه مقامات اداری نیز موظف به اجرا و تامین الزامات این تصمیم‌گیری هستند. همچنین، در چنین شرایطی ممکن است که نیروهای نظامی تحت فرمان نخست‌وزیر و یا حتی بالاترین مقام اداری شهر حادثه‌دیده قرار گرفته و در حدودی که به برقراری نظم عمومی مربوط است از فرامین او تبعیت کنند.<sup>(۳۲)</sup> در ایران چنین تحولاتی در قوانین حاکم بر نیروهای مسلح دیده می‌شود. به عنوان مثال، مطابق قانون «به کارگیری سلاح توسط

۳۱- امیرارجمند، اردشیر، «وضعیت اضطراری»، مجله حقوق عمومی، شماره اول، ۱۳۸۵، ص ۱۸.  
32- John F. Mc Eldowney, Public Law, England, Sweet and Maxwell, Second Edit, 1998, pp. 611-615.

مامورین نیروهای مسلح در موارد ضروری» مامورین مشمول، موظف گردیده‌اند در شرایط اضطراری موضوع قانون، به منظور تحقق اهداف مندرج، منحصرأ تابع نظر فرمانده عملیات خویش باشند. از منطبق قانون و لحن این مقرر به خوبی برمی‌آید که، دستورات مقام مافوق، حتی اگر برخلاف قانون باشد، باید اجرا گردد.<sup>(۳۳)</sup>

## ۲.۲. تشدید سلسله مراتب

وجود یک رابطه طولی بین مقامات اداری و الزام مادون به تبعیت از دستورات مقام یا مرجع مافوق در حقوق اداری، اختصاص به وضعیت‌های استثنایی ندارد. اطاعت مستخدمین از اوامر روسای مافوق از جمله تکالیف مهم آن است و این اصل یکی از اصول مهم سازمانی است.<sup>(۳۴)</sup> مبنای این اصل چیست؟ از حیث میناشناسی می‌توان به تقرب سلسله مراتب با «ضرورت‌های اداری» اعتقاد داشت، زیرا، اصولاً، حاکمیت قانون مستلزم نفی دستور و حاکم ساختن ضوابط خویش، حتی در رابطه مستخدمین اداره با یکدیگر است. در واقع سلسله مراتب اداری چیزی جز برتر ساختن نظم بر احتمال نقض قانون نیست، «زیرا خودداری و سرپیچی از امر مافوق موجب گسستن رشته نظم اداری و موجد اختلال بوده و در معرض این است که حقوق افراد و ارباب رجوع تضییع گردد».<sup>(۳۵)</sup> در حالت معمول، اجرای دستورات تا آن جا که به این اصل مربوط می‌شود، با فرض تضاد احتمالی با قانون، از عناصر ذیل تشکیل می‌گردد.

۱- دستور مافوق، نسبت به مادون، مبنی بر انجام یا عدم انجام فعل یا افعالی خاص (صدور دستور)

۲- انطباق دستور با منطوق و مفهوم قانون (ارزیابی)

۳- اعلام عدم انطباق دستور صادره با قانون به مافوق، (نتیجه ارزیابی مادون).

۴- ارزیابی دیدگاه مادون و دستور کتبی مجدد مافوق به اجرای دستور با پذیرش

۳۳- مطابق ماده ۵ این قانون: «... مامورین... موظفند به دستور فرمانده عملیات و بدون تعلل... اقدام نمایند...».

۳۴- طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ چهارم، ۱۳۷۷، ص ۱۸۴.

۳۵- حکم شماره ۴-۳۰۸۲ خرداد ۱۳۱۹ محکمه عالی انتظامی، به نقل از: موسی شهیدی، موازین قضایی؛ چاپخانه علمی، چاپ سوم، بی تا، ص ۴۶۶.

صریح یا ضمنی مسئولیت‌های آن (ارزیابی مافوق)

۵- الزام مادون به اجرای تصمیم مافوق (الزام به اجرا)

وضعیت اضطراری آنگونه که مطرح گردید، مواجهه با عاملی است که نظم معمول حاکم بر مدیریت اداره را دچار تزلزل می‌سازد و در چنین شرایطی روشن است که طی شدن مراحل چندگانه اصل سلسله مراتب، با وجه فوری بودن اقدامات مرتبط، در تضاد است. به همین جهت، در حالت‌های بسیار خاص، نظیر جنگ، اصولاً صرف دستور مافوق الزام مادون را به دنبال دارد. آنچه گفته شد، در خصوص دستوراتی است که با فرض غیر قانونی بودن، وصف مجرمانه دارد، والا، در غیر این صورت، مستخدم همانند حالت عادی، و البته با اندکی تفاوت، بی هیچ تأملی، مکلف به اجرای تصمیم مافوق خواهد بود. البته روشن است که چنانچه قانون یا حکم قانونی خاصی در این باب وجود داشته باشد، اجرای دستور نیز تابع همان قانون خواهد بود. در غیر این صورت، چنانچه دستور صادره از صلاحیت‌های ذاتی مافوق خارج بوده و یا انجام دستور در شرح صلاحیت مادون نیز قرار نداشته باشد، مجوزی برای اجرای چنین دستوری وجود ندارد.<sup>(۳۶)</sup> در عین حال، باید به این نکته توجه داشت که، دستورات سالب حقوق و آزادی، حتی اگر به تجویز قانون نیز صورت پذیرد، به حکم ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، منصرف از حق حیات و حق برشکنجه خواهد بود.<sup>(۳۷)</sup> در ایران نحوه نگارش اصل هفتاد و نهم «منعکس کننده تشدید سلسله مراتب» است، و به صورت روشن تری، «مصوبه شورای عالی هماهنگی...» انعکاسی از این جهت‌گیری در حقوق ایران است. اما آنچه که این اثر حقوقی اضطراری در حقوق ایران را متمایز می‌سازد آن است که، در مواردی، محدودیت‌های مذکور در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، ظاهراً، مورد پذیرش قرار نگرفته است. به طور مشخص، اگر مفاد ماده ۵ قانون

۳۶- طباطبائی موتیمی، منوچهر، پیشین، صص ۷ و ۱۸۶.

۳۷- مطابق این ماده: «۱- هرگاه یک خطر عمومی استثنایی موجودیت ملت را تهدید کند... کشورهای طرف این میثاق می‌توانند تدابیری خارج از الزامات مقرر در این میثاق به میزانی که وضعیت الزاماً ایجاب می‌نماید، اتخاذ نمایند... ۲- حکم مذکور... هیچگونه انحراف از مواد ۷ و ۶ بندهای ۱ و ۲ ماده ۸، ۱۱، ۱۵، ۱۶، ۱۸ را تجویز نمی‌کند.»

«به کارگیری سلاح توسط مامورین نیروهای مسلح در مواردی ضروری» را در کنار ماده ۱۳ همان قانون و رویه معمول مورد توجه قرار دهیم، ظاهراً و متأسفانه، محدودیت‌های مذکور در ماده ۴ میثاق، علی‌رغم الحاق ایران به کنوانسیون و میثاقین اعلامیه جهانی حقوق بشر، نادیده انگاشته شده است.

### ۳. نظارت

نظارت، انطباق عمل اداری با مفاد قانون به منظور جلوگیری از عدول مرجع یا مقام اداری از صلاحیت‌های تعیین شده است.<sup>(۳۸)</sup> به منظور حمایت از حقوق شهروندان، در حالت عادی، الزامات ناشی از اصل حاکمیت قانون، با پیش فرض قراردادن تردید و دودلی همیشگی نسبت به اداره، نظارت‌های چندگانه‌ای را مقرر ساخته است. اساساً ابعاد نظارت به صورت قابل ملاحظه‌ای تابع حجم دولت و دکتترین پذیرفته شده حقوق اداری یک کشور است. هر چه اندازه دولت بزرگ‌تر باشد، ابعاد نظارت نیز، گسترده‌تر خواهد گردید. همچنین، در نظام‌های حقوقی، همچون انگلستان، که سازمان حقوق اداری از منظر «نظارت قضایی» نگرسته و طراحی می‌گردد، نظارت دارای شمایی متفاوت خواهد بود. اما باز سوال اساسی آن است که، آیا این الزام حاکمیت قانون نیز، با وقوع شرایط اضطراری، تغییر چهره خواهد داد؟ در این جا با تاکید مجدد بر تاثیرپذیری نظارت از عامل اضطرار و آثار آن، و با پیش فرض دانستن محدودیت گسترده آثار عامل اضطرار، می‌توان تمایزات این اصل بنیادین در چنین شرایطی را زیر عنوان ذیل مطرح ساخت:

#### ۳.۱. برتری نظارت درون سازمانی

از حیث موقعیت سازمانی مقام ناظر، نظارت را می‌توان به نظارت درون سازمانی و نظارت برون سازمانی تقسیم نمود. «نظام تصمیم قبلی» در غالب کشورها، همچون آلمان و فرانسه، مهم‌ترین مکانیزم درون سازمانی به حساب می‌آید که به موجب آن،

38- Peter Cane, An Introduction to Administrative Law, U.S.A, Oxford, Second Edit, 1992. p.8.

اشخاص معترض به یک عمل اداری لازم است قبل از طرح دعوا در مراجع خارج از سازمان تصمیم گیرنده، دعوی خود را نزد بالاترین مقام اداره مطرح سازند.<sup>(۳۹)</sup> چنین نظامی، با اندکی جرح و تعدیل، در حقوق ایران به «نظارت سلسله مراتبی» شهرت دارد. در نظارت برون سازمانی ادعای شخص معترض در مراجعی که از حیث سازمانی مستقل از اداره به حساب می آیند، مطرح می گردد. چنین نهادی در غالب کشورها، دستگاه قضایی است. با این حال، در برخی کشورها، به موازات یا حتی در طول دستگاه قضایی، نهادی خاص به نام «آمبوزمان» (AMBUSMAN)، مرجع رسیدگی به این اعتراضات است که در برخی نظامها، نهادی مستقل و در برخی کشورها همچون سوئد، وابسته به پارلمان بوده و صلاحیت صدور حکم را نیز دارد.<sup>(۴۰)</sup>

اما در وضعیت اضطراری، سرعت بخشیدن به روند کنترل آثار برخاسته از عامل اضطرار، تبعات و الزامات متفاوتی به دنبال دارد. قانون حاکم می تواند بدون نفی نظارت، جهت آن را از دستگاه قضایی و یا نهاد خاص به اداره تغییر دهد. دلیل این امر نیز پیچیده نیست؛ در وضعیت اضطراری صلاحیت های تخییری اداره بر صلاحیت تکلیفی آن برتری می یابد و اداره با تکیه بر همین صلاحیت، ضرورت های اداری را اعمال می نماید. شکل و محتوای عمل مبتنی بر ضرورت های اداری در چنین وضعیتی، از الزامات این نظریه در حالت عادی تبعیت نمی کند. به همین دلیل فنی - در کنار لزوم سرعت بخشیدن به اقدامات کنترل کننده عامل اضطرار یا آثار آن - است که با تغییر شکل و محتوای ضرورت های اداری، لازم است، مرجعی که بهتر، قادر به ارزیابی عمل اداره در چنین شرایطی بوده، نسبت به امر نظارت مأموریت یابد و این مرجع، مناسب، همانا مرجع اداری - بالاتر - است. به این ترتیب، وضعیت اضطراری می تواند منجر به جایگزینی یا برتری نظارت درون سازی به جای بعد بیرونی این نوع نظارت گردد. علاوه بر این حالت کلی، در مواردی که این وضعیت خاص، منجر به از بین رفتن مرجع بیرونی نظارت گردد، برتری و تفوق نظارت درون سازمانی، بخشی از نظریه اضطراری

۳۹- فرکمان، آنکه؛ گرینش، توماس، دادگتری در آلمان، ترجمه محمد صادری توحیدخانه و حمید بهره مند بک نظر، تهران، سمت، چاپ اول، ۱۳۸۲، صص ۷-۲۷۶.

40- Arnold Rochvarg, Ibid, p.44.

حقوق اداری در وضعیت اضطراری خواهد بود.<sup>(۴۱)</sup> در نروژ و هلند، در حالت بروز جنگ یا عملیات تروریستی اعمال نظارت بر اعمال مراجعی که به نحوی درگیر با موضوع هستند، برعهده کمیته‌ای خاص، مرکب از نمایندگان عالی دستگاه‌های دست‌اندرکار مدیریت چنین وضعیتی هستند، می‌باشد. در این دوره آموزیان پارلمانی حق اعمال نظارت را تا رفع وضعیت اضطرار، نخواهد داشت.<sup>(۴۲)</sup>

### ۳.۲. بر تری نظارت بعدی

از حیث زمان انجام نظارت، عمل اداری به خصوص اگر به صورت یک تصمیم نمود یابد، می‌تواند پیش از اتخاذ، بعد از تهیه و پیش از تصویب، پس از تصویب و پیش از اجرا، و در نهایت، حین اجراء مورد نظارت قرار گیرد. در غالب نظام‌های حقوقی معاصر، نظارت قبلی، که دربر دارنده موارد چندگانه نظارت قبل از اجرای تصمیم می‌باشد، به عنوان فصلی نوین در ادبیات نظارت، تضمین کننده رعایت قانون و تامین کننده حداکثر کارآیی تصمیمات اداری گردیده است. البته این نوع نظارت معمولاً تحت عناوینی همچون مشورت یا نظر خواهی مطرح می‌گردد که طی آن، مرجع اداری ملزم می‌شود تا قبل از اجرای تصمیم اتخاذ شده، دیدگاه اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع را نیز جویا گردد.<sup>(۴۳)</sup> عدم اقدام به این امر در مواردی که مرجع اداری ملزم به انجام آن بوده - به خوبی می‌تواند از موجبات ابطال چنین تصمیمی باشد. اما در هر صورت نباید تردید داشت که هدف از انجام این نوع نظر خواهی، در یکی از مهم‌ترین وجوه خود، نظارت بر درستی و کارآمدی تصمیم اتخاذ شده است. چنین نظارتی یک سنت دیرینه در حقوق اداری کشورهای انگلوساکسون بوده و به تدریج به حقوق اداری کشورهای فرانسه، نروژ و اسپانیا نیز راه یافته است.<sup>(۴۴)</sup> اما آن‌گونه که مطرح گردید، ارزیابی دقیق و کنترل همه جانبه یک عمل اداری در وضعیت اضطراری، در صورت غالب خود، با

41- Ibid, p.49.

42- Ibid.

43- George. C. Christie, Ibid. p.32.

۴۴- طباطبائی مومنی، منوچهر، همان، ص ۴۸۴.

هدف کنترل آثار آن ناسازگار است. از این رو، بهترین راه، اطمینان نمودن به اداره و بعدی ساختن نظارت، به جای انجام آن قبل از اتخاذ تصمیم یا پس از اجرای آن است. بر همین اساس است که، در ایالات متحده آمریکا، تصمیماتی که فرمانداران ایالات یا سایر مقامات ذی صلاح در هنگام مواجهه با بلایای طبیعی و کنترل آثار آن انجام می دهند، از اعمال هرگونه نظارت مصون بوده و چنانچه شخص یا اشخاصی مدعی غیر قانونی بودن چنین تصمیماتی گردند، قادرند که پس از پایان این وضعیت، نسبت به طرح دعوی خود در مراجع ذی صلاح اقدام نمایند.<sup>(۴۵)</sup>

#### نتیجه گیری

حقوق اداری معاصر، در بیشتر کشورها، برخورد یکسان و تعریف شده‌ای در مواجهه با شرایط حاصل از وضعیت استثنایی ندارد. حتی در کشورهایی نظیر انگلستان<sup>(۴۶)</sup>، که اعمال اداری تحت مدیریت قوانینی خاص قرار دارد، موضع حقوق اداری، در این باره، را نمی توان تحت عنوان سرفصل مشخصی دنبال نمود. در ایران نیز، وضعیت استثنایی، دارای یک نظم حقوقی جهت بخشی نمی باشد. حتی می توان مدعی بود که حقوق اداری ایران، در کلیت خویش، خود را از همراهی با نظریات معاصر بی نیاز می پندارد و آثار این سردرگمی را به روشنی می توان در مدیریت وضعیت اضطراری مشاهده نمود. چنین به نظر می رسد که تاثیر وضعیت اضطراری بر حقوق اداری کشورهایی، نظیر ایران، که قانونی عام یا خاص، مدیریت این وضعیت را مقرر نکرده است، را باید در نظریه اضطراری حقوق اساسی جستجو کرد. اگر چنانچه تمایل این نظریه به تبعیت از «دکترین تمرکز و توسعه قدرت از یک طرف و تحدید حقوق و آزادی‌ها از طرف دیگر» سامان یابد، حقوق اداری نیز به صورت کلی، و نظام تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت، به صورتی

45- See: Brenna G. Nava, "Hurricane Katrina: The Duties and Responsibilities of An Attorney in the Work of Natural Disaster", *Marges Law Journal*, Vol. 37: 1153, pp. 1172-75.

46- See: Harry Street; Rodney Brazier, *Foundations of Law " Constitutional and Administrative Law*, England, Middlesex, Penguin Books, Fourth Edit, 1981, pp.509-17.

خاص، با الزامات همان نظریه جهت می‌یابند. به این معنی که، تصمیم‌گیری‌ها بر منطق تمرکز قدرت در قوه مجریه شکل می‌گیرد، اجرا، تابع نظم تشدید شده سلسله مراتب می‌گردد و نظارت، موقعیتی کاملاً حاشیه‌ای خواهد یافت. با این وجود، آن‌گونه که دیدیم، برخی کشورها نظیر انگلستان، وضعیت اضطراری را تحت حاکمیت قوانین - اداری اضطراری - قرار داده‌اند و چنین رویکردی به وضوح، پاسخی روشن‌گرانه به آن نگرش‌هایی است که وضعیت اضطراری را قابل تعریف در چیدمانی حقوقی نمی‌دانند. به هر تقدیر، اگر حمایت از حقوق انسان ارزشی ماندگار و مبنایی جوهری در تعریف حقوق عمومی معاصر دانسته شود، لازم است که به همین منظور، خطوط و رئوس کلی عمل اداری و صلاحیت‌های مقام یا مرجع اداری در این وضعیت روشن گردد. این نیاز در کشورمان، به ویژه با توجه به فرهنگ‌گریز از قانون بسیاری از مراجع و مقامات عمومی، بیشتر احساس می‌گردد.

## فهرست منابع

## ۱. فارسی و عربی

- ۱- فرکمان آنکه و گریش توماس، دادگستری در آلمان، ترجمه محمد صادری توحیدخانه و حمیدبهره‌مند بک‌نظر، تهران، سمت، چاپ اول، ۱۳۸۲.
- ۲- امیر ارجمند، اردشیر، «وضعیت اضطراری»، مجله حقوق عمومی، شماره اول، ۱۳۸۵.
- ۳- بوشهری، جعفر، «مسائل حقوق اساسی»، تهران دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۶.
- ۴- شهیدی، موسی، موازین قضایی، چاپخانه علمی، چاپ سوم، بی تا.
- ۵- صادق پور، ابوالفضل، تمرکز وعدم تمرکز، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۷۸.
- ۶- طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ چهارم، ۱۳۷۷.
- ۷- فوده، عبدالحکم، الخصومه الاداریه، الجزء الثاني، الاسکندریه، منشاء المعارف، الطبعه الاولى، ۱۹۹۷.
- ۸- قاضی شریعت یناهی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۵.

## ۲. لاتین

- 9- A. W. Bradley and K. d.Ewing, Constitutional and Administrative Law, USA, Long Man, Twelfth edit, 1997, p.671.
- 10- Arnold Rochvarg "Is the Rule of Necessity Really Necessary in the State Administrative Law", U.S.A, Journal of the National Association of Administrative Law Judges, 1999. p.39
- 11- Brenna G.Nava, "Hurican Ketrina: The Duties and Responsibilities of An Attorney in the Work of Natural Disater", Marges Law Journal, Vol. 37: 1153.
- 12- George C.Christie, "The Defence of Necessity Considered From The Legal and

- Moral Points of View", Duke Law Journal, 2006.
- 13- Harry Street; Rodney Brazier, Foundation of Law: Constitutional and Administrative Law, England, Middlesex, Penguin Books, Fourth Edit, 1981.
- 14- H.W.R. Wade and C.F. Forsyth. Administrative Law, USA, Oxford, Ninth Edit, 2004.
- 15- John F. Mc Eldowney, Public Law, England, Sweet and Maxwell, Seconde Edit, 1998.
- 16- Louis Henkin; Albert J. Rosenthal, Constitutionalism and Rights, U.S.A. Columbia University Press, 1990.
- 17- Manfred Stelzer, "The Position of Fundamental Rights Within Governmental Policies of Risk Management", European Public Law Journal, Vol. 15.
- 18- Peter Cane, An Introduction to Administrative Law, U.S.A, Oxford, Seceond Edit, 1992.