



University of Tehran Press

Comparative Law Review

Homepage: <https://jcl.ut.ac.ir>

Online ISSN: 2423-3404

Volume: 16, Issue: 2
Autumn & Winter
2025-2026

The status and process of emergency conditions in Egypt's constitutional law

Mahdi Zare 

Ph.D. in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.
Email: mahdi.zare@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article Received: 2024/05/27 Received in revised form: 2024/10/19 Accepted: 2024/11/26 Published online: 2025/12/22 Keywords: <i>Egypt's constitutional rights, emergency conditions, state of emergency, martial law, authoritarianism.</i>	Egypt can be considered one of the countries that has spent more than 80% of the last hundred years under emergency conditions, in such a way that the exceptional situation has become a normal condition. Although the political system of this country is governed democratically, the design of the institution of emergency conditions in the Egyptian constitution and the ease of using this tool have led the executive branch to authoritarianism, in such a way that the authority of the President, by referring to Article 3 of the Law of Emergency Conditions, prevents other powers from functioning and grants him wide legislative and judicial powers. The impartiality of the judicial system has been challenged due to the selection of military court judges from high-ranking officers and their authority to enter into matters related to emergency conditions, while public courts are limited to civil lawsuits. This research tries to answer the question of how, according to Egypt's constitutional law, the administration of the country is conducted during emergency situations. The hypothesis of the research is that in Egypt's constitutional law system, in the state of emergency, the administration of the country's affairs is entrusted to the President and the government is governed by a form of authoritarianism. This research has been compiled using a descriptive-analytical method based on library sources and reliable websites.
How To Cite	Zare, Mahdi (2025). The status and process of emergency conditions in Egypt's constitutional law. <i>Comparative Law Review</i> , 16 (2), 505-524. DOI: https://doi.com/10.22059/jcl.2024.377154.634639
DOI	10.22059/jcl.2024.377154.634639
Publisher	The University of Tehran Press. 



جایگاه و فرایند شرایط اضطراری در حقوق اساسی مصر

مهدی زارع✉

دانش آموخته دکتری رشته حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: mahdi.zare@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۰۷ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۷/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۰۶ تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱ کلیدواژه‌ها: اقتدارگرایی، حقوق اساسی مصر، حکومت نظامی، شرایط اضطراری، وضعیت فوق العاده.	مصر را می‌توان یکی از کشورهای قلمداد کرد که در صد ساله اخیر بیش از ۸۰ درصد از حکمرانی خود را در شرایط اضطراری سپری نموده است، به گونه‌ای که وضعیت استثنایی به یک شرایط عادی تبدیل شده است. نظام سیاسی مصر اگرچه به صورت دموکراتیک اداره می‌شود، لکن طراحی نهاد شرایط اضطراری در قانون اساسی مصر و سهولت استفاده از این ابزار، قوه مجریه را در این کشور به اقتدارگرایی سوق داده است، به گونه‌ای که صلاحیت رئیس‌جمهور با استناد به ماده ۳ قانون شرایط اضطراری، به صورت گسترده شأن قانون‌گذاری و قضایی پیدا کرده، قوای دیگر را از کارکرد باز می‌دارد. به سبب انتخاب قضات دادگاه نظامی از افسران عالی‌رتبه و صلاحیت ورود به موضوعات مرتبط با شرایط اضطراری و محدود نمودن دادگاه‌های عمومی به دعاوی مدنی، شأن بی‌طرفی نظام قضایی با چالش مواجه شده است. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخگویی به این پرسش است که با توجه به حقوق اساسی مصر، اداره کشور در شرایط اضطراری چگونه صورت می‌گیرد؟ فرضیه پژوهش از این قرار است که در نظام حقوق اساسی مصر در وضعیت فوق العاده، اداره امور کشور به رئیس‌جمهور واگذار شده، کشور با نوعی اقتدارگرایی اداره می‌شود. قابل ذکر است که بیشینگی موضوع و تجارب ناشی از آن می‌تواند راهبردهایی را برای فعال نمودن ظرفیت اصل هفتاد و نهم قانون اساسی ایران در زمینه مدیریت حقوقی شرایط اضطراری به‌ارمغان آورد.
استناد	زارع، مهدی (۱۴۰۴). جایگاه و فرایند شرایط اضطراری در حقوق اساسی مصر. <i>مطالعات حقوق تطبیقی</i>، ۱۶ (۲)، ۵۰۵-۵۲۴. DOI: https://doi.com/10.22059/jcl.2024.377154.634639
DOI	10.22059/jcl.2024.377154.634639
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

امروزه ایجاد نظم از طریق حاکمیت قانون بر کسی پوشیده نیست و در نظام‌های متفاوت حقوقی، بهترین راهکار برای ایجاد نظم و امنیت و صیانت از آزادی‌های عمومی را احترام حکومت و مردم به قوانین موضوعه می‌دانند. چراکه حاکمیت قانون سبب ترویج صلح و پیشرفت، جلوگیری از اختلاف و درگیری، تضمین عدالت اجتماعی، پیشبرد امنیت عمومی و حمایت از مردم در برابر ترس و نیاز و در نتیجه ایجاد عدالت می‌شود (see: Shujayan, 2016: 70). اگر دولت یا مردم به قوانین به صورت گزینشی احترام بگذارند، بی‌شک آن جامعه به سمت دیکتاتوری و یا هرج‌ومرج پیش خواهد رفت؛ لذا در حکمرانی شایسته در همه چالش‌هایی که در کشور رخ می‌دهد، بر ضرورت «حاکمیت قانون» تأکید می‌شود.

هندسه قوانین اساسی موضوعه با هدف ایجاد هماهنگی در حاکمیت قانون و توأم با شفافیت طراحی و به‌عنوان معیار حکمرانی که در آن حیطه وظایف مسئولین کشور و آزادی‌های مردم مشخص شده، شکل گرفته است. قانون اساسی بر اساس اصول برگرفته از حقوق اساسی هر حکومتی است که با توجه به مبانی اعتقادی و سرمایه‌های اجتماعی آن ملت، شکل می‌گیرد؛ قانون اساسی در حل منازعات سیاسی و ایجاد وحدت در میان فرقه‌ها و گروه‌های مختلف دینی، سیاسی و اجتماعی هر کشوری نقش بی‌بدیلی برعهده دارد، زیرا متن قانون اساسی راهکارهایی را در جهت پیشگیری و حل چالش‌های ملی، قومی، مذهبی ارائه می‌کند (see: Mohebi et al., 2020: 554).

اصل حاکمیت قانون که امروزه از اصول مهم علم حقوق اساسی برشمرده می‌شود، اگرچه در همه شرایط اداره کشور دارای اهمیت است، لکن در شرایط غیرعادی مانند جنگ داخلی، بلایای طبیعی و تروریسم از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود. لذا قوانین اساسی به سبب عبور از شرایط اضطراری، با واگذاری اختیارات ویژه به رئیس‌جمهور یا برخی مقامات عالی کشور سعی در حل وضعیت فوق‌العاده دارند؛ چراکه از یک سو، به سبب وضعیت فوق‌العاده؛ قوانین عادی پاسخگوی ساماندهی به امور نیستند و کشور برای عبور از بحران نیازمند تسریع در تصمیم‌گیری و اقدام بر اساس شدت بحران است و از جهت دیگر واگذاری اختیار ویژه به منصب خاص نباید زمینه ایجاد سوءاستفاده و اقتدارگرایی بر مردم را فراهم آورد. با اینکه استفاده از ابزار شرایط استثنایی را امروزه بسیاری از کشورها در شرایط خاص پذیرفته‌اند، اما این استثنا معیارها و مرزهای ویژه خود را دارد، چراکه با طولانی شدن وضعیت اضطراری و تعمیم شرایط آن، خوف تسری این شرایط به حوزه‌ها و مصادیق دیگر می‌رود و استثنا جایگزین قاعده می‌شود و قاعده را زایل می‌نماید (see: Mashhadi et al., 2019: 44).

مطالعه موردی مصر در شرایط اضطراری به سبب تأثیر مستقیم نظام حقوقی مصر بر سایر کشورهای اسلامی - عربی ضرورت دوجندانی را ایجاد می‌کند. این تأثیرگذاری در کشورهای اسلامی و جهان عرب همواره مورد توجه حقوق‌دانان بوده است، به‌گونه‌ای که در ضرب‌المثلی بیان شده است که سرفه مصر،

سرمایه‌داری سایر کشورهای اسلامی را به دنبال خواهد داشت. قابل ذکر است که تشریح وضعیت حقوقی مصر در شرایط اضطراری به معنای تجویز ورود این الگو به دیگر کشورهای اسلامی نیست، بلکه مطالعه موردی کشوری که یک قرن از عمر حکمرانی خود را در این شرایط سپری کرده است، می‌تواند نقاط ایجابی و سلبی مختلف حقوقی را برای حقوق‌دانان کشورهای اسلامی تبیین کند و در حوزه تقنین در شرایط اضطراری ایجاد ادبیات حقوقی نماید.

از بُعد دیگر نیز همان‌طور که بیان شد، کشور مصر در سده اخیر جزء کشورهای بوده که بیشترین استفاده را از ظرفیت وضعیت اضطراری در اداره کشور نموده است، به گونه‌ای که اگر ادعا شود بیش از ۸۰ درصد اوقات حکمرانی را با تکیه بر شرایط اضطراری به پیش برده است، مبالغه نکرده‌ایم. مواجهه غیرمنطقی و نقض اصول مردم‌سالاری از سوی حکام مصر را می‌توان به عنوان یک تجربه ناموفق در اداره کشور مبتنی بر شبه دیکتاتوری تحلیل کرد و این نتیجه ویژه را استخراج نمود که در کشورهای اسلامی به هیچ وجه نباید جایگاه مردم در امور حکمرانی را تضعیف کرد و در هیچ وضعیت بحرانی اصل مشارکت مردم نباید مورد غفلت واقع شود.

در حقوق اساسی داخلی نیز تجربه وقوع یک سده شرایط اضطراری در مصر می‌تواند در تنظیم لایحه قانون اجرای اصل هفتاد و نهم قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد، بدین گونه که با یک مطالعه موردی، به مقنن نشان داده شود که توسعه غیرمدرانه صلاحیت دولت در شرایط اضطراری لزوماً به مدیریت بحران ختم نمی‌شود، بلکه ظرفیت اصل هفتاد و نهم قانون اساسی اگر با تدبیر و ظرافت ویژه‌ای مورد استفاده قرار نگیرد، می‌تواند کشور را در مواقع اضطراری به سمت دیکتاتوری سوق دهد و جایگاه مردم‌سالاری دینی را که اساس قانون اساسی ما مبتنی بر آن طراحی شده است مخدوش نماید.

در نظام حقوقی مصر نیز موضوع آنجا از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود که در هنگام تدوین قوانین اساسی، دو نوع نگرش در میان مجلس مؤسس قانون اساسی مشاهده می‌شود، افرادی که به مکاتب سلفی یا مدرنیته گرایش داشتند، در جلسات تدوین قانون اساسی هر کدام واکنش‌های حقوقی مختلفی را ابراز می‌کردند و این تفاوت در نگرش دوگانگی و تنازع شدیدی را در جلسات تدوین قانون اساسی ایجاد می‌کرد. از دیدگاه سلفی‌ها، حقوق‌دانان نوگرا اصول اسلام را با توجه به افکار شخصی خود و تحت تأثیر نگرش مغرب‌زمین تحلیل می‌کردند و در دیدگاه نوگرایان، حقوق‌دانان سلفی با یک تعصب نابخردانه و همراه با رفتار سنتی که عاری از مسئولیت‌پذیری و فهم صحیح شرایط است، موضوعات امروز جامعه را تحلیل و برای اداره جهان مدرن امروز راهکارهایی را تجویز می‌کنند (Lombardi & Brown, 2012: 3). با توجه به این دو نگرش متضاد در اداره کشور، اصول پیشنهادی قانون اساسی بر دو نگرش کاملاً متضاد تدوین شده یا بعد از تصویب، مورد تفسیر حقوقی قرار می‌گرفت. از مصادیق منازعه‌خیز در مجلس تدوین قانون اساسی مصر، طراحی فرایند ایجاد وضعیت اضطراری بود.

به جهت شیوع استفاده از وضعیت اضطراری در اداره مصر، ابزارهای قانونی متفاوتی برای اداره امور

کشور در شرایط اضطراری وضع شده است. از این رو این مقاله درصدد پاسخگویی به این پرسش است که در حقوق اساسی مصر، اداره کشور در شرایط اضطراری چگونه صورت می‌گیرد؟ فرضیه پژوهش حاضر از این قرار است که در نظام حقوق اساسی مصر در وضعیت فوق‌العاده، اداره امور کشور به رئیس‌جمهور واگذار شده، حکومت با نوعی اقتدارگرایی اداره می‌شود.

در این پژوهش، ابتدا به مفهوم شرایط اضطراری در حقوق اساسی مصر و سپس به پیشینه شرایط اضطراری در مصر خواهیم پرداخت. پس از آن، رویکرد قوانین اساسی مصر نسبت به وضعیت اضطراری را بررسی خواهیم کرد. در پایان نیز فرایند اعلان وضعیت اضطراری و صلاحیت‌هایی که در شرایط اضطراری به رئیس‌جمهور یا ارتش واگذار می‌گردد، تشریح خواهد شد.

شایان ذکر است که روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای و به صورت استفاده از اسناد، کتاب‌ها، مقالات معتبر و تارنماهای مرتبط با موضوع بوده است و با بهره‌گیری از روش توصیفی و شیوه تحلیل محتوای متن، و با جمع‌آوری اطلاعات از طریق فیش‌برداری، پژوهش حاضر انجام گرفته است. همچنین شایان ذکر است که موضوع شرایط اضطراری در حقوق اساسی مصر تاکنون به صورت مستقل و جامع در هیچ پژوهشی بررسی نشده است.

۲. مفهوم‌شناسی شرایط اضطراری در حقوق مصر

در میان کنوانسیون‌های حقوق بشری که به قانون‌گذاری در زمینه شرایط اضطراری پرداخته‌اند، می‌توان به ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۱، ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر اشاره کرد که امکان ایجاد شرایط اضطراری در اداره کشور را می‌پذیرند. بر اساس اسناد یادشده، به صورت کلی در تشخیص وضعیت اضطراری چهار معیار «استثنایی بودن وضعیت»، «قریب‌الوقوع بودن خطر»، «تأثیر بر تمام جامعه» و «تهدید حیات ملت» را می‌توان به‌عنوان سنجه در شناسایی وضعیت فوق‌العاده به کار برد (see: Gurban-Nia, 2016: 43).

وضعیت اضطراری ایجاب می‌کند برای بقای کشور و همچنین امکان حفظ پایدار حقوق و آزادی‌ها، دولت به تعطیلی موقت برخی حق‌ها و آزادی‌های عمومی اقدام نماید؛ در این حالت نهادی فراقانونی جهت اداره امور حاکم می‌شود (see: Parvin & Paknejad, 2021: 185). اگر اختیارات فوق‌العاده‌ای برای دولت در شرایط اضطراری در نظر گرفته نشود، ممکن است حکومت ماهیت خود را ازدست داده،

۱. هرگاه یک خطر عمومی استثنایی (فوق‌العاده) موجودیت ملت را تهدید کند و این خطر رسماً اعلام شود، کشورهای طرف این میثاق می‌توانند خارج از الزامات مقرر در این میثاق به میزانی که وضعیت به‌طور حتم ایجاب می‌نماید تدابیری اتخاذ نمایند؛ مشروط بر اینکه تدابیر یادشده با سایر الزاماتی که بر طبق حقوق بین‌الملل برعهده دارند مغایرت نداشته باشد و به تبعیضی انحصاری بر اساس نژاد-رنگ-جنس-زبان-اصل و منشأ مذهبی یا اجتماعی نینجامد.

آزادی و کرامت شهروندان با خطر جدی مواجه شود؛ لذا وضع قانون شرایط اضطراری و واگذاری برخی صلاحیت‌ها به دولت را می‌توان در این راستا از جنبه حقوقی توجیه نمود.

در مصر امکان استفاده از قانون شرایط اضطراری فقط در مواردی است که به کنترل بحران‌ها بینجامد؛^۱ به عبارت دیگر در زمان ایجاد شرایط اضطراری فقط قوانین مربوط به مدیریت بحران به حالت تعلیق قرار می‌گیرند و سایر قوانین مانند سابق بر کشور حاکم هستند. ماده نخست قانون شرایط اضطراری مصر مصوب شماره ۱۶۲ در سال ۱۹۵۸ وضعیت فوق‌العاده را چنین تعریف می‌کند: «هرگاه امنیت یا نظم عمومی در سرزمین‌های جمهوری یا بخشی از آن در خطر افتد؛ خواه این امور به سبب وقوع جنگ یا وضعیت مخاطره‌انگیزی باشد، یا ناآرامی‌هایی در کشور ایجاد شود، یا در داخل کشور بحرانی ایجاد شود یا بیماری شیوع پیدا کرده باشد، مجاز است شرایط اضطراری اعلان شود».

آنچه قانون‌گذار در این ماده به صورت کلی در جهت توجیه اعلام وضعیت فوق‌العاده بیان داشته است، درخطر افتادن نظم و امنیت ملی است. اگرچه ممکن است که این خطر برخی از مناطق از کشور را در بر گرفته باشد و لازم نیست تمام کشور در خطر قرار گرفته باشد. رئیس‌جمهور هم می‌تواند به تناسب در برخی از مناطق، اعلان وضعیت اضطراری نماید. همان‌طور که در سال ۲۰۱۴ رئیس‌جمهور مصر فقط در محدوده صحرای سینا به دلیل مبارزه با تروریسم وضعیت اضطراری اعلام نمود. مصادیقی مانند انتشار بیماری، ناآرامی و وقوع جنگ که در ماده ذکر شده، از جهت بیان درجه بحران است و انحصاری نیست؛ لذا در هر موردی که نظم و امنیت عمومی به تشخیص رئیس‌جمهور به‌مخاطره افتد، وی می‌تواند از ظرفیت اصل ۱۵۴ قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر در جهت حل چالش استفاده نماید.

از این رو، برخی حقوق‌دانان اساسی در مصر شرایط اضطراری را بدین‌گونه تعریف کرده‌اند که «مجموعه‌ای از تدابیر فراقانونی است که غرض از آن، صیانت از منفعت عمومی به هنگام احتمال تجاوز مسلحانه یا ایجاد شورش یا امکان وقوع انقلاب است که از طریق ایجاد وضعیت اضطراری با نظام حقوقی فوق‌العاده در تمام کشور یا برخی از آن سعی بر حل چالش می‌شود و قوه اجرایی کشور بر این اساس سعی بر ایجاد امنیت عمومی با کمترین هزینه و مطمئن‌ترین روش می‌نمایند (Al-see: 38, 1964: Fahmi). همچنین حقوق‌دانی مصری وضعیت اضطراری را «نظام حقوقی که اوضاع را برای مقابله با شرایط اضطراری آماده می‌گرداند و جایگزین قانون در شرایط عادی می‌شود» (Al-see: 279, 1957: Fahmi)، می‌داند و حقوق‌دان دیگر مصری نیز شرایط اضطراری را چنین تعریف کرده است: «نظام حقوقی که به دولت دارا شدن اختیارات بیشتر از وضعیت معمول را به سبب تهدیداتی که منفعت یا امنیت عمومی را تهدید می‌کند، تفویض می‌نماید» (Al-Jarf, 1962: 26) (see).

۱. ر.ک. اصل ۱۵۴ قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر.

در زمینه نگرش حقوق اساسی مصر، شایان ذکر است که برخلاف کشورهایی چون اردن و عراق قبل از سال ۱۹۶۵ که میان قانون اضطراری و قانون عرفی تفاوت می‌گذاشتند، قانون عرفی را در زمان‌هایی که بحران درجه حادثی می‌یافت، حاکم می‌کردند و پادشاه بر اساس مصوبه هیئت وزیران می‌توانست قوانین عرفی صادر نماید، در حقوق اساسی مصر چنین تفاوتی یافت نمی‌شود و تمام شرایط بحرانی از یک فرایند واحد تبعیت می‌کند (3: Badir & Khalil, 2018: see). گفتنی است که در برخی از نظام‌های حقوق اساسی، ریاست کشور به هنگام رویارویی با بحران‌های بزرگ، از صلاحیت قانون‌گذاری برخوردار شده، می‌تواند بدون إذن پارلمان اقدام به وضع و سپس اجرای آن قانون نماید. این نوع مواجهه با بحران بزرگ عموماً در نظام‌های پادشاهی مشاهده می‌شود، لکن در نظام‌های دموکراتیک صلاحیت قانون‌گذاری بدون کسب موافقت نمایندگان مردم قابل واگذاری به دیگری نیست و به هنگام وقوع بحران بزرگ نیز پارلمان در ایجاد شرایط اضطراری دخالت دارد.

از این رو در نظریه تفسیری دادگاه عالی قانون اساسی مصر در پرونده شماره یک سال پانزدهم قضایی در سال ۱۹۹۳ چنین تصریح شده است: اعلان شرایط اضطراری جز برای مواجهه با خطر جدی که منفعت مردم را تهدید می‌کند ممکن نیست، به گونه‌ای که با ایجاد آن بحران، امنیت یا سلامت عمومی به مخاطره افتد؛ ضمن آنکه در شرایط اضطراری - با توجه به شدت خطر سازی آن - دولت با قوانین و فرایندهای معمول، توانایی عبور از آن بحران‌ها را ندارد.

شایان ذکر است، شرایط اضطراری در حقوق اداری نیز بدین گونه بیان شده است: آنگاه که اداره در شرایط عادی امکان تمشیت امور را ندارد، ممکن است با دستورات فراقانونی امور جاری کشور را به پیش برد تا امنیت عمومی حفظ شود و آسایش عمومی به حالت عادی بازگردد (99: Shattawi, 2008: see). بر این اساس دیوان اداری مصر نیز در رأی شماره ۱۷/۱۵ به تاریخ ۱۳ آوریل ۱۹۵۷ بیان داشته است که دستگاه‌های اجرایی که جهت مدیریت شرایط اضطراری از صلاحیت قانونی استفاده می‌کنند، اعمال آنها نمی‌تواند با سایر اصول قانون اساسی در تعارض باشد. همچنین از صلاحیت‌های قانونی نمی‌تواند فراتر رود و آزادی‌های عمومی را بدون توجیه قانونی محدود نماید، وگرنه دیوان اداری می‌تواند آن دستورات را تغییر دهد یا لغو نماید (9: Nazzal Awad, 2017: see).

۳. شرایط اضطراری در قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر

نگاه ویژه قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر در زمینه آزادی‌های فردی و اجتماعی را می‌توان از نکات برجسته و قابل توجه دانست، به گونه‌ای که بر اصول پذیرفته شده در حقوق بشر به نحو افراطی تأکید شده است (71: Kaabi et al., 2012: see). در حیطه حقوق عمومی نیز به صراحت موازنه قدرت و تفکیک قوا در

جهت جلوگیری از تمرکز قدرت مورد توجه قرار گرفته است، به گونه‌ای که قدرت در اختیار یک نفر یا گروهی از افراد قرار نگیرد و همه قوا مکلف شده‌اند تا وظایف محوله در قانون اساسی را در عین ارتباط سازنده با یکدیگر به صورت مستقل اجرا نمایند (see: Mousavi, 2021: 82). اما در شرایط اضطراری اداره کشور متفاوت است و از سازوکار دیگری تبعیت می‌کند؛ به گونه‌ای که ممکن است برخی از قوا کارکرد حداقلی یابند و یا برخی از سازمان‌های تحت نظر قوا به صورت موقت به حالت تعلیق درآیند.

به طور کلی در اعمال فرایند شرایط اضطراری در نظام‌های حقوقی، ما با دو روش پیشینی و پسینی در مقررگذاری به هنگام شرایط اضطراری مواجه هستیم؛ روش نخست که نظام حقوقی فرانسه نیز از آن متابعت می‌کند، این گونه است که در شرایط عادی و در قانون اساسی فرایند اعلان شرایط اضطراری و صلاحیت‌های ناشی از آن وضعیت در نظام حقوقی وضع می‌گردد و هنگام شرایط اضطراری ضرورتی جهت رجوع به پارلمان برای وضع قانون وجود ندارد، زیرا از قبل قوانین آن وضع شده و مشخص است؛ در برابر این روش، روش دیگری وجود دارد که در نظام حقوقی انگلستان مرسوم است، بدین گونه که پس از اعلان شرایط اضطراری، پارلمان به وضع قوانین و تدابیر لازم متناسب بحران می‌پردازد (Ferejohn, 2004: 215). امروزه بیشتر کشورها از قانون شرایط اضطراری برخوردارند و نظام حقوقی اساسی آنها به صورت پیشینی سازوکارهای لازم را برای دستگاه‌های اجرایی کشور تنظیم می‌نماید؛ اما اقلیتی از کشورها نیز وجود دارند که قاعده و قوانین مشخصی را برای اداره کشور در زمان بحران وضع نکرده‌اند، استرالیا، دانمارک، سوئیس و نروژ را می‌توان از جمله این کشورها قلمداد نمود؛ برای نمونه در دانمارک حتی اگر در شرایط اضطراری، پارلمان جهت وضع مقررات لازم نتواند تشکیل جلسه دهد، دولت می‌تواند دستورات لازم را جهت مواجهه با بحران صادر نماید، به شرطی که این اعمال با قانون اساسی مغایرت نداشته باشد و در اولین جلسه مجلس نسبت به آن تعیین تکلیف گردد (ÖZBUDUN & TURHAN, 1995: 4). کشور مصر همان گونه که به تفصیل نیز بیان خواهد شد، اگرچه در ابتدای سده بیستم به تبعیت از بریتانیا و بر پایه قوانین عرفی، شرایط اضطراری را مدیریت می‌کرد، اما به تدریج به سمت قوانین نوشته پیش رفت و اکنون نیز روش نخست را در اداره وضعیت فوق‌العاده به کار گرفته و با قوانینی که از پیش وضع شده است، اداره شرایط اضطراری را پیش می‌برد.

در اصل ۱۵۴ قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر (با اصلاحات ۲۰۱۹)، امکان استفاده از ابزار حالت اضطراری برای دولت پیش‌بینی شده است. بر اساس این اصل، رئیس‌جمهور اگر شرایط حاکم بر کشور را اضطراری تشخیص دهد، باید درخواست خود را در هیئت وزیران مطرح نماید و اگر هیئت وزیران با رئیس‌جمهور هم‌نظر بود و درخواست وی را تصویب نمود، مصوبه به مجلس نمایندگان ارسال می‌شود. اگر اکثریت مطلق نمایندگان به مصوبه رأی مثبت دادند، حالت اضطراری بر کشور حاکم می‌گردد. اصل ۱۵۴ قانون اساسی مصر در مورد فرایند ایجاد شرایط اضطراری در مصر به صورت کامل چنین بیان می‌کند:

«رئیس‌جمهور پس از اخذ نظر هیئت وزیران، بنابر مواردی که در قانون مقرر می‌شود، اعلان شرایط اضطراری می‌نماید، اعلان شرایط اضطراری ظرف هفت روز آتی به مجلس نمایندگان ارسال می‌گردد تا تصمیم مقتضی صادر شود. اگر اعلان در زمانی غیر از زمان اجلاس‌های عادی مجلس صادر گردد، ضروری است که از مجلس برای تشکیل جلسه فوری دعوت به عمل آید تا مصوبه صادره به مجلس اعلام وصول شود.

ضروری است در هر شرایطی، رأی اکثریت مطلق همه نمایندگان مجلس بر اعلان شرایط اضطراری تحصیل گردد، اعلان شرایط اضطراری برای مدت محدودی است که از سه ماه تجاوز نمی‌کند و جز برای بازه‌های زمانی سه ماهه و پس از تصویب دو سوم تعداد نمایندگان مجلس، امکان تمدید آن وجود ندارد. اگر مجلس نمایندگان تشکیل نشده بود، موضوع به هیئت وزیران جهت اخذ موافقت با شرایط اضطراری ارجاع داده می‌شود، تا زمانی که مجلس جدید نمایندگان (پس از تشکیل)، در اجلاسیه نخست مصوبه را اعلام وصول نماید. در حین اجرای شرایط اضطراری، امکان انحلال مجلس نمایندگان وجود ندارد».

با توجه به اصل پیش‌گفته، نکاتی در مورد فرایند اعلان وضعیت اضطراری قابل ذکر است که در ادامه می‌آید:

الف) فرایند اعلان شرایط اضطراری در مصر لزوماً با دستور رئیس‌جمهور آغاز می‌شود. به عبارت دیگر، منحصر به رئیس‌جمهور صلاحیت تشخیص اولیه حالت فوق‌العاده در کشور را دارد و هیچ مقام دیگری حتی نخست‌وزیر، صلاحیت اعلان اولیه حالت اضطراری را ندارد؛ از این رو، می‌توان عنوان کرد که صلاحیت اعلان حالت فوق‌العاده در مصر از صلاحیت‌های ویژه رئیس‌کشور است.

ب) ایجاد شرایط فوق‌العاده در مصر سه رکنی است؛ رئیس‌جمهور، هیئت وزیران و مجلس نمایندگان هر کدام باید بر وجود حالت اضطراری در کشور اذعان نمایند.

ج) در اصل پیش‌گفته، مقصود از عبارت «ترتیبی که در قانون مقرر می‌گردد»، قانونی است که شرایط اضطراری را بیان می‌نماید و در حال حاضر این قانون در مصر به «قانون وضعیت اضطراری شماره ۱۶۲، مصوب ۱۹۵۸» معروف است.

د) برخلاف اعلان جنگ که رئیس‌جمهور علاوه بر تصویب نمایندگان مجلس به تأیید شورای دفاع ملی نیز نیازمند است، حالت اضطراری منحصراً با تصویب هیئت وزیران و مجلس نمایندگان قابلیت اجرا دارد و در زمان عدم تشکیل مجلس نمایندگان، اعلان امر به تصویب هیئت وزیران محدود می‌شود؛ درحالی که در زمان اعلان جنگ اگر مجلس منحل شود و هنوز مجلس جدید تشکیل نشده باشد، ضروری است که شورای عالی نیروهای مسلح با موافقت هیئت وزیران و شورای دفاع ملی اعلان جنگ را تصویب نماید.

آنچه در تحلیل اصل یادشده نباید مورد غفلت واقع شود، توجه به این نکته است که در قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر ارتش حامی ملت و نظام سیاسی است؛ این واژه به قدری ابهام‌آفرین است که ارتش به بهانه

حمایت از نظام سیاسی می‌تواند در صحنه سیاسی دخالت نماید؛ همان اتفاقی که در پاکستان و ترکیه رقم خورد، در بند ۲۳۷ قانون مبارزه با تروریسم مصر مورد تأکید قرار گرفته و در قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر تعریف قانونی از آن بیان نشده و بهانه‌های لازم را برای دخالت قانونی ارتش در صحنه سیاست فراهم ساخته است (see: Royuran, 2012: 55). ضمن آنکه در قانون اجرایی اصل ۱۵۴ قانون اساسی مصر اختیارات ویژه‌ای را به ارتش تحت فرمان رئیس‌جمهور واگذار نموده است که می‌تواند رویکرد نظامی در اداره کشور را به صورت فوق‌العاده‌ای افزایش دهد.

۴. پیشینه اعلان وضعیت فوق‌العاده در حقوق اساسی مصر

اصل اعلام وضعیت فوق‌العاده در قوانین اساسی پیشین مصر نیز سابقه دارد، به گونه‌ای که این سؤال به مطالبه در لسان برخی تحلیل‌گران رواج یافته است که آیا حکومت شرایط اضطراری در مصر یک قاعده است یا یک استثنا؟ (Auf, 2018). این امر نشان می‌دهد که وضعیت فوق‌العاده به دلیل تکرار در مصر همواره مورد توجه قانون‌گذار اساسی بوده است.

اگرچه در مصر از سال ۱۹۵۶ به هنگام حمله فرانسه، انگلستان و اسرائیل به مصر، قوانین موضوعه تدوین شده است، اما نباید از این نکته غافل ماند که از دهه دوم قرن گذشته با وجود نظام پادشاهی مصری، قوانین عرفی جهت اعلان وضعیت فوق‌العاده سابقه حقوقی داشته و در زمان سیطره بریتانیا بر مصر از این نوع قوانین عرفی استفاده می‌شده است (P. Sheeran, 2013: 516).

شاید بتوان ادعا نمود که به صورت مشخص در سال ۱۹۱۴، بریتانیا پس از اشغال مصر برای نخستین بار قواعد عرفی در حوزه وضعیت اضطراری را در مصر وضع نمود و در همان زمان یک فرد نظامی را به عنوان پادشاه در مصر و در بخشی از قلمرو عثمانیان قرار داد و برای نخستین بار در قانون اساسی ۱۹۲۳ مصر، وجود قوانین عرفی به رسمیت شناخته شد به شرط آنکه پس از اعلام قانون عرفی، موضوع به پارلمان ارجاع یابد و پارلمان نیز در استمرار یا لغو قانون‌های عرفی مختار باشد (J. brown, 2017).

در بین سال‌های ۱۹۳۹ تا ۱۹۴۳ با توجه به شرایط ویژه به سبب رخداد جنگ جهانی دوم، دوباره نیاز به قانون عرفی وضعیت اضطراری ضروری به نظر می‌رسید؛ چراکه از یک جهت جنگ جهانی دوم استمرار یافته و از سوی دیگر ارتش مصر در جنگ فلسطین ورود کرده بود و این وضعیت ویژه تا ۷ سال ادامه داشت. وضعیت اضطراری همچنان در ماه ینایر (ژانویه) ۱۹۵۲ با آتش‌سوزی بزرگ در قاهره که بسیاری از تأسیسات شهر را دربر گرفته بود، تکرار شد. گفتنی است که این آتش‌سوزی در ساعات اندکی به بیش از ۷۰۰ محل در قاهره آسیب زد (see: Al-Shammari & Abdul-Hussein, 2013: 6). پس از انقلاب مصر و تغییر نظام به جمهوری نیز تا چند سال وضعیت اضطراری که با قانون عرفی ایجاد شد، مدیریت می‌گردید. در سال ۱۹۵۶ با حمله بریتانیا، فرانسه و اسرائیل دوباره قانون شرایط اضطراری

در مصر برقرار شد و جمال عبدالناصر با استناد به جنگ اعراب با اسرائیل، در سال ۱۹۶۷ نیز وضعیت فوق‌العاده اعلام کرد. این حالت پس از وی نیز از سوی انورسادات تمدید شد و تا سال ۱۹۸۱ ادامه داشت و حکومت تا ماه می ۲۰۱۰ دوباره آن را تجدید کرد (A. Liguori, 2012: 12). اگرچه انورسادات در مدت کوتاه هجده ماهه شرایط کشور را عادی و حاکمیت قانون عادی را اعلام نمود، اما پس از ترور وی در اکتبر ۱۹۸۱ و با روی کار آمدن مبارک، دوباره قانون شرایط اضطراری بر کشور تا ۳۰ سال دیگر ادامه یافت (Reza, 2007: 532). ضمن آنکه در قانون اساسی ۱۹۷۱ مصر نیز فرایند وضعیت اضطراری به بازه زمانی خاص محدود نشده بود و این امر صلاحیت رئیس‌جمهور در امکان استفاده از این ابزار را گسترش می‌داد.

قابل ذکر است که پس از سقوط دولت حسنی مبارک و با حاکمیت قانون اساسی ۲۰۱۲ مصر، جز در یک موضوع مختصر یک‌ماهه که در برخی شهرهای اطراف کانال سوئز به سبب ناامنی ایجاد شد، شرایط قانونی مسیر عادی خود را پیمود؛ تا آنکه با کودتای نظامی در زمان دولت موقت عدلی منصور، دوباره حالت اضطراری در مصر ایجاد شد (Auf, 2018). پس از روی کار آمدن دولت سیسی، وی نیز با دلیل مبارزه با تروریسم در صحرای سینا اعلام وضعیت فوق‌العاده نمود و از آوریل ۲۰۱۷ با رخ دادن حادثه حمله به کلیسا در اسکندریه دایره وضعیت اضطراری همه سرزمین جمهوری مصر را دربر گرفت و با توجه به فرایند یادشده در اصل ۱۵۴ قانون اساسی ۲۰۱۴، هر سه ماه نیز این وضعیت فوق‌العاده تمدید گردید. این تمدید تا تاریخ ۲۶ اکتبر ۲۰۲۱ ادامه داشت و در این تاریخ رئیس‌جمهور مصر لغو وضعیت فوق‌العاده در کشور را اعلام نمود (Yee, 2012).

همان‌طور که برخی تحلیل‌گران حقوقی نیز پیش‌بینی کرده‌اند، وجود پیشینه برجسته استفاده از ابزار قانون اضطراری در صد سال اخیر در حکمرانی این کشور، رویه‌ای مبتنی بر اقتدارگرایی و تمرکزگرایی بر اساس حاکمیت قوه مجریه برای اداره امور را ایجاد نموده و این نوع اقتدارگرایی در آینده حقوق سیاسی مصر نیز قابل پیش‌بینی است (Reza, 2007: 552).

به کارگیری وضعیت فوق‌العاده در حقوق اساسی مصر دارای امتداد تاریخی در قوانین اساسی آن کشور است. با توجه به بافت مردم مسلمان در مصر، شاید بتوان قانون اساسی ۲۰۱۲ مصر را مهم‌ترین قانون اساسی مصر عنوان کرد که البته در این قانون علاوه بر بیان فرایند اعلان وضعیت فوق‌العاده، شرایط ویژه‌ای برای اعمال این ابزار در نظر گرفته و سعی شده بود تا با ارجاع امر به همه‌پرسی، از سهل‌الوصول بودن این ابزار در دست دولت جلوگیری نماید. اتخاذ چنین رویکرد سخت‌گیرانه‌ای ناشی از استفاده‌های نابجا و غرض‌ورزانه در تاریخ حقوق عمومی این کشور بود.

اگرچه در قانون اساسی ۲۰۱۴ ظرف زمانی سه ماه برای بازه‌های وضعیت فوق‌العاده مشخص شده است تا تجدید فرایند تصویب وضعیت فوق‌العاده را کاهش دهد؛ لکن از آنجا که در قانون اساسی ۲۰۱۴،

پنج درصد از مجموع کرسی‌های نمایندگی می‌تواند با پیشنهاد رئیس‌جمهور تکمیل شود، لذا این ابزار میزان دخالت رئیس‌جمهور در کسب نظر مجلس نمایندگان را افزایش داده، دسترسی به ابزار وضعیت فوق‌العاده را تسهیل می‌نماید. در ادامه این پژوهش، ابتدا پیش‌نویس و سپس متن قانون اساسی ۲۰۱۲ که با اندک تغییراتی در این اصل وضع گردید و فرایند استفاده از ابزار وضعیت فوق‌العاده در کشور را مشخص می‌گرداند، بیان خواهد شد.

در پیش‌نویس قانون اساسی مصر در سال ۲۰۱۲ در اصل ۱۴۸ فرایند اعلام وضعیت فوق‌العاده چنین بیان شده بود:

«رئیس‌جمهوری می‌تواند بنابر دلایل مشخص‌شده در قانون در کشور حالت فوق‌العاده اعلام کند و این درخواست باید به مجلس نمایندگان ارائه شده، مجلس ظرف ۷ روز نظر خود را در این باره اعلام کند. تمدید حالت فوق‌العاده منوط به برگزاری همه‌پرسی عمومی است. در صورت انحلال مجلس نمایندگان، این امر به مجلس شورا (مجلس دوم) ارائه می‌شود. موافقت با اعلام حالت فوق‌العاده باید به تصویب حداقل نمایندگان مجلس شورا (مجلس دوم) برسد و اعلام حالت فوق‌العاده نباید بیش از ۶ ماه باشد و تمدید آن جز با همه‌پرسی و موافقت عمومی امکان‌پذیر نیست»^۱.

پس از جرح و اصلاح، درنهایت در قانون اساسی ۲۰۱۲ مصر پیش‌نویس پیشنهادی با متن زیر مورد تصویب قرار گرفت:

«اصل ۱۴۸: رئیس‌جمهور پس از أخذ نظر هیئت وزیران، بنابر مواردی که قانون مقرر می‌دارد، شرایط اضطراری اعلان می‌نماید، اعلان شرایط اضطراری به مجلس نمایندگان ارسال می‌گردد تا ظرف هفت روز آینده تصمیم مقتضی را اتخاذ نماید.

اگر اعلان در زمانی غیر از زمان اجلاس‌های عادی مجلس صادر شود، ضروری است که از مجلس برای تشکیل جلسه فوری دعوت به عمل آید تا مصوبه صادره به مجلس اعلام وصول گردد. در زمان انحلال مجلس، مصوبه جهت تصویب به مجلس شورا واگذار می‌گردد. ضروری است که در هرکدام از فرایندها، مدتی که در بند قبل ذکر شد رعایت گردد. کسب اکثریت مطلق از اعضای هرکدام از دو مجلس دایر بر ضرورت اعلان وضعیت فوق‌العاده الزامی است. اعلان وضعیت فوق‌العاده برای مدت مشخصی است که از شش ماه تجاوز نمی‌کند و امکان تمدید آن جز برای مدت مشابه و پس از کسب موافقت در همه‌پرسی عمومی وجود ندارد. به هنگام شرایط اضطراری، امکان انحلال مجلس نمایندگان وجود ندارد».

در مورد پیشینه اصل امکان شناسایی وضعیت اضطراری در نظام حقوق اساسی مصر، اصل ۱۴۸ قانون اساسی ۱۹۷۱ مصر نیز بر این موضوع تصریح دارد. این قانون اساسی نخستین قانون اساسی پس

۱. قابلیت مشاهده متن کامل پیش‌نویس در تارنمای: <https://www.tasnimnews.com> به تاریخ ۱۸ دی ۱۳۹۲.

از انقلاب ۱۹۵۲ در مصر است که به موجب آن، نظام پادشاهی به نظام جمهوری ریاستی تبدیل گردید. قابل ذکر است که اصل ۱۴۸ قانون اساسی در هیچ کدام از اصلاحات سال‌های ۱۹۸۰، ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ مورد بازنگری قرار نگرفته است.

در متن اصل ۱۴۸ قانون اساسی ۱۹۷۱ چنین آمده است: «رئیس جمهور وضعیت اضطراری را همان گونه که در قانون به آن تصریح شده، اعلام می‌دارد؛ ضروری است که این اعلان ظرف ۱۵ روز، در مجلس ملت ۱ مطرح شود تا تصمیمات مقتضی مقرر گردد.

اگر مجلس ملت در حالت انحلال بود، موضوع پس از تشکیل مجلس جدید در جلسه اول آن مطرح می‌گردد. در هر صورت اعلان وضعیت فوق‌العاده برای مدت زمان مشخصی است و تمدید آن جز با کسب موافقت مجلس ملت ممکن نیست».

آنچه در قانون پیش گفته نسبت به قوانین اساسی آتی از نگاه حقوق اساسی قابل تأمل است، مشخص نشدن سقف زمانی در این قانون است. دولت به سادگی می‌توانست با کسب نظر از مجلس مدت زمان طولانی‌تری را برای استفاده از مزایای فراقانونی در وضعیت فوق‌العاده مصوب نماید و مقدمات اقتدارگرایی را با ابزار قانونی فراهم سازد.

۵. شرایط اضطراری در قوانین عادی مصر

همان طور که بیان شد، پیدایش وضعیت فوق‌العاده در نظام حقوقی مصر با قوانین عرفی و از جانب بریتانیا آغاز شد. لکن پس از چند دهه به تدریج قانون‌گذار مصری به سمت موضوعه کردن این قانون پیش رفت و سرانجام قانون یادشده به شماره ۱۶۲ در تاریخ ۱۹۵۸ و با اهتمام جمال عبدالناصر در مصر با عنوان «قانون شرایط اضطراری» و در ۲۰ ماده وضع گردید. قانون نامبرده در طی سالیان متمادی با اصلاحات زیادی روبه‌رو بوده، لکن تا به امروز اصل آن قانون نسخ نشده است. آخرین اصلاحاتی که در این قانون اعمال شده، مربوط به ششم می ۲۰۲۰ است. از مهم‌ترین نتایج این قانون در حقوق اساسی مصر، تبدیل رئیس‌جمهور به قدرت محوری در اداره کشور است و اگر مقداری حیطة صلاحیت وی گسترش یابد، از حق قانون‌گذاری نیز برخوردار می‌شود؛ دادگاه نظامی با محوریت نظر وزیران جنگ و دادگستری تشکیل می‌شود و تحت نظر رئیس‌جمهور احکام را صادر می‌نماید، لذا تفکیک قوا از مفهوم واقعی برخوردار نیست (Elliesie, 2011: 8). بنابراین، به دلیل ایجاد سازوکارهایی در حاکمیت شرایط اضطراری در مصر، قدرت به سمت اقتدارگرایی قوه مجریه گرایش یافته است که به این ترتیب می‌توان از پدیده حاکمیت قانون اضطراری در مصر سخن گفت (Zwitter, 2015).

در مورد فرایند صدور ایجاد مصوبه شرایط اضطراری در مصر قابل ذکر است که در ماده دوم قانون شرایط اضطراری مصوب ۱۹۵۸ از جهت شکلی ذکر نکاتی را در دستور اعلان رئیس‌جمهور لازم شمرده است. در این ماده بیان می‌کند که «اعلان شرایط اضطراری و لغو آن به واسطه دستور رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد. ضروری است که دستور اعلان شرایط اضطراری دربرگیرنده موارد زیر باشد:

نخست) دلیلی که به واسطه آن شرایط اضطراری بیان شده است، ذکر گردد.

دوم) مناطقی که شرایط اضطراری دارند، مشخص شود.

سوم) تاریخ شروع و مدت زمان لازم برای شرایط اضطراری بیان شود.

از جهت فرایند زمانی نیز رئیس‌جمهور موظف است که ظرف مدت ۷ روز از صدور دستور، موضوع را به مجلس ارجاع دهد. البته در قانون شرایط اضطراری مصر مصوب ۱۹۵۸ با اصلاحاتی ۱ عدد ۱۵ روز پس از صدور دستور رئیس‌جمهور ذکر شده است که با توجه به تصریح قانون اساسی ۲۰۱۴، این مدت نسخ شده و مدت زمان ۷ روز از اعتبار قانونی برخوردار است. همان‌طور که در بند دوم این ماده تصریح شد، اگر رئیس‌جمهور متن را به مجلس ارسال نکند و یا مجلس آن را تصویب ننماید، موضوع شرایط اضطراری کان‌لم‌یکن تلقی می‌گردد.

پرسش محوری دیگری که در زمان شرایط اضطراری مطرح می‌شود، در چگونگی اجرای دستورات رئیس‌جمهور در شرایط فوق‌العاده است. به عبارت دیگر، آیا متولی اجرای دستورات رئیس‌جمهور ابزارهای عمومی دولتی است و یا به جهت ضرورت در تسریع و اهمیت امر، سازوکار ویژه‌ای برای اجرای دستورات ناشی از صلاحیت ماده ۳ در قانون در نظر گرفته شده است. ماده ۴ قانون شرایط اضطراری، به صراحت نیروهای امنیتی و نیروهای مسلح را جهت اجرای دستورات رئیس‌جمهور عنوان می‌کند و بیان می‌دارد که «نیروهای امنیتی و نیروهای مسلح، وظیفه اجرای دستورات رئیس‌جمهور یا جانشین وی را برعهده دارند، آنگاه که نیروهای مسلح اجرای دستورات را برعهده گرفتند برای افسران و مأموران آنها صلاحیت‌های مخصوص ضابطان ویژه قضایی در نظر گرفته می‌شود».

با توجه به بند دوم ماده یادشده، گفتنی است که عامل ایجادکننده شرایط اضطراری به دلیل تنوع می‌تواند صلاحیت‌های متفاوتی را نیز ایجاد کند که در شرایط اضطراری با موضوع دیگری می‌تواند

۱. «ضروری است دستور اعلان شرایط اضطراری ظرف مدت ۱۵ روز به مجلس ملت فرستاده شود تا تصمیمات مقتضی را بررسی و تصویب نمایند. و اگر مجلس ملت منحل شده بود، موضوع در اولین اجلاس مجلس اعلام وصول می‌گردد؛ اگر دستور شرایط اضطراری در موعودی که ذکر شد به مجلس ارسال نگردد، یا دستور به مجلس ارسال شود ولی مجلس آن را تصویب نکند، شرایط اضطراری پایان می‌پذیرد. تمدید مدت دوره شرایط اضطراری که مجلس آن را مشخص نموده است، جز با موافقت مجدد مجلس ملت ممکن نیست و اگر موافقت مجلس قبل از پایان مدت تحصیل نشود، شرایط اضطراری به خودی خود پایان می‌پذیرد» (متن ماده از زمان صدور قانون ۲۷ در سال ۱۹۷۲ جاری بوده است).

متفاوت باشد. برای نمونه، از جهت منطقی، ایجاد شرایط اضطراری با موضوع مدیریت کرونا با تکیه بر رعایت پروتکل‌های بهداشتی ایجاد می‌شود و در زمان وقوع بحران تروریسم در کشور، صلاحیت‌های ایجادشده با رویکرد نظامی و امنیتی وضع می‌شود؛ لکن در حقوق مصر انتخاب صلاحیت‌ها و ایجاد محدودیت‌ها در شرایط مختلف، مبتنی بر پیشنهاد رئیس‌جمهور شکل می‌گیرد و سازوکار متفاوتی برای تعیین عوامل ایجادکننده شرایط اضطراری فرض نشده است.

۶. صلاحیت‌های ایجادشده در زمان شرایط اضطراری

در شرایط اضطراری چون امور کشور به صورت فراقانونی اداره می‌شود، علاوه بر جایگاه یا شخصی که امور به وی سپرده می‌شود، تعیین محدوده صلاحیت‌های اعطاشده به وی نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است. قانون اساسی مصر تعیین میزان و محدوده صلاحیت‌ها را در زمان شرایط اضطراری به قانون عادی سپرده است و قانون اساسی فقط به بیان متولی اداره امور در زمان وضعیت فوق‌العاده و فرایند ایجاد اعلان شرایط اضطراری پرداخته است.

در زمان حکومت قانون شرایط اضطراری، شایسته است که برای جلوگیری از ایجاد دیکتاتوری در کشور برخی خطوط به‌عنوان خط قرمز رعایت شوند و رئیس‌جمهور صلاحیت تعرض به آنها را نداشته باشد؛ برای نمونه می‌توان به حق انحلال مجلس اشاره کرد که در نظام‌های پارلمانی در شرایط عادی برای رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر وجود دارد، اما در شرایط اضطراری اعمال این حق با محدودیت‌هایی مواجه می‌شود. در حقوق اساسی مصر چنین محدودیتی برای رئیس‌جمهور وجود ندارد و بر اساس ماده ۲ قانون شرایط اضطراری، رئیس‌جمهور می‌تواند مجلس را منحل کند و مجلس جدید در اولین جلسه به بررسی ضرورت ایجاد وضعیت اضطراری می‌پردازد؛ تنها مانعی که برای رئیس‌جمهور قرار داده شده است، عدم تصویب مجلس تا ۱۵ روز از تاریخ درخواست رئیس‌جمهور است.

در ماده ۳ قانون شرایط اضطراری مصوب ۱۹۵۸ و اصلاحات بعدی، به بیان صلاحیت‌هایی که رئیس‌جمهور در زمان فوق‌العاده دارا می‌شود پرداخته است. قابل ذکر است که این صلاحیت‌ها از گستردگی بسیار زیادی برخوردار است و شاید بتوان گفت قریب به اتفاق امور جاری کشور را دربر می‌گیرد و چون فرایند تصویب و تمدید شرایط اضطراری از صعوبت برخوردار نیست، می‌تواند رئیس‌جمهور را به یک دیکتاتور در اداره کشور تبدیل کند. در عرصه‌های مختلف تقنینی، اجرایی، قضایی و نظامی می‌توان صلاحیت‌های گسترده‌ای را برای رئیس‌جمهور در زمان وضعیت اضطراری مشاهده کرد.

برای نمونه در عرصه تقنین، وفق بند نخست از ماده ۳، رئیس‌جمهور صلاحیت محدود کردن آزادی‌های عمومی افراد اعم از رفت و آمد یا آزادی اجتماعات را دارد و بر پایه بند سوم این قانون، صلاحیت

تعطیلی بازار به صورت کلی یا جزئی برعهده وی گذاشته شده است. همچنین بند ششم از این قانون، به رئیس‌جمهور این صلاحیت را واگذار می‌کند تا حق سکونت در برخی مکان‌ها را برای مردم تعلیق کند. اختیاراتی که رئیس‌جمهور در حوزه اجرایی به‌دست می‌آورد نیز بسیار گسترده است؛ برای نمونه، می‌تواند ساعات کاری وزارتخانه‌ها و ادارات را تغییر دهد و یا به صورت کلی یا جزئی به تعطیل نمودن آنها اقدام نماید یا مسافران را به رعایت پروتکل بهداشتی خاصی مجبور کند و یا بیمارستان‌ها و مراکز تخصصی پزشکی را به سبب وجود وضعیت اضطراری به ارائه خدمات پزشکی فراتر از خدماتی که در شرایط عادی ارائه می‌دهند، الزام نماید. از مهم‌ترین اختیارات اجرایی در حوزه اقتصاد می‌توان به قیمت‌گذاری دستوری کالا، خدمات یا تولیدات اشاره کرد که در بند ۱۷ این قانون به آن تصریح شده است. همچنین رئیس‌جمهور می‌تواند حالت قرنطینه عمومی را اعلام و ارتباط مردم برخی از مناطق را با دیگران قطع کند.

در حوزه قضایی نیز اختیارات متعددی به رئیس‌جمهور واگذار شده است؛ برای نمونه، وی از صلاحیت مصادره یا استفاده از اموال منقول یا غیرمنقول وفق قانون بسیج عمومی برخوردار می‌شود؛ امکان تشکیل دادگاه‌های نظامی و صحرایی نیز از زمره صلاحیت‌های رئیس‌جمهور است که در ماده ۸ قانون شرایط اضطراری به تفصیل به آن پرداخته شده است؛ همچنین در حوزه جزایی، رئیس‌جمهور بر اساس ماده ۱۵ صلاحیت تخفیف یا لغو مجازات محکومان را دارد. در حوزه نظامی نیز بر اساس ماده ۴ می‌توان به امکان واگذاری برخی از اختیارات حکمرانی به نظامیان که در حالت عادی برعهده قوای مجریه است اشاره کرد. بی‌شک تصریح قانون اساسی مصر بر وجود وضعیتی با عنوان شرایط اضطراری، به دولت امکان استفاده از این ابزار را می‌دهد و نیز میزان واگذاری صلاحیت به دولت در این شرایط را قانون اساسی به قانون عادی واگذار نموده است. با دقت در صلاحیت‌های پیش‌گفته، می‌توان از گستره صلاحیت‌های رئیس‌جمهور در مصر پرده برداشت؛ امری که مبانی حقوق عمومی پذیرفته‌شده در قانون اساسی مصر مانند تفکیک قوا و توزیع عادلانه قدرت را می‌تواند با چالش جدی مواجه سازد.

از آنجا که بسیاری از مواد این قانون به‌گونه‌ای می‌تواند تفسیر شود که شائبه تعطیلی قانون اساسی را به‌همراه داشته باشد، گستره تفسیر قانون شرایط اضطراری میان حقوق‌دانان مورد اختلاف بوده است. از یک جهت برخی بر این باورند که هدف از قانون شرایط اضطراری، اداره کشور در شرایط بحرانی است، و این امر از ظرفیت بالفعل قوانین جاری کشور خارج است و برای برطرف نمودن چالش‌ها، اقدامات فراقانونی در جامعه نیاز است؛ این الگو از نظریات برخی نظریه‌پردازان غربی، همچون جان لاک، دایسی و گراس ارائه شده است (see: Mohebi & Karimi, 2016: 83). تجربه در مصر ثابت کرده است که دولت با ابزار وضعیت اضطراری مستمر نتوانسته است مانع ایجاد انقلاب ۲۰۱۱ یا ۲۰۱۳ شود و یا از اقدامات خرابکارانه جلوگیری نماید (El Deen, 2017: 8). اما از سوی دیگر، برخی حقوق‌دانان اساسی بر

این باورند که محتوای یک قانون عادی حتی قانون شرایط اضطراری نمی‌تواند به‌گونه‌ای متعارض با قانون اساسی یا حقوق بشر تفسیر گردد (see: Gurban-Nia, 2016: 40).

این دو نوع برداشت را از حقوق اساسی مصر می‌توان دریافت و بالطبع رویه عملی دادگاه عالی قانون اساسی مصر از جهت اعتبار قانونی شایان توجه است. از مهم‌ترین رأی‌هایی که دادگاه عالی قانون اساسی در این موضوع صادر نمود، می‌توان به شکایت فردی در ۲۰ آوریل ۱۹۹۳ اشاره کرد که دادگاه پرونده را به حالت تعلیق درآورد و پس از ۲۰ سال در تاریخ ۲ یونیو (ژوئن) ۲۰۱۳ رأی خود را مبنی بر موافقت با حقوق دانان گروه دوم و حق بودن ادعای متهم اعلام نمود. دادگاه در حکم خود چنین بیان کرد: «قانون وضع شده برای شرایط اضطراری ضروری است که نسبت به ضوابط نظام قانون‌گذاری پایبند باشد، و مهم‌ترین آن عدم تعارض با سایر اصول قانون اساسی است، چراکه امکان وضع قانون شرایط اضطراری در قانون اساسی به معنای اجازه نقض سایر اصول قانون اساسی از سوی این قانون نیست». به عبارت دیگر دادگاه عالی قانون اساسی، مرزهای صلاحیت رئیس‌جمهور را به استناد قانون شرایط اضطراری فقط تا جایی می‌پذیرد که متعارض با قانون اساسی نباشد.

توضیح آنکه در این رأی، متهم به جرم آتش زدن کنیسه جرجیس در اسکندریه و خراب نمودن اماکن مذهبی کنیسه جرجیس دستگیر شد و با تفتیش منزل وی، اسنادی مبنی بر ارتکاب جرم کشف گردید و او مورد محاکمه قرار گرفت. اما متهم با استناد به اینکه بر اساس اصل ۴۴ از قانون اساسی مصوب ۱۹۷۱ فقط مقام قضایی حق صدور مجوز تفتیش به منزل را داشته است و در موضوع ایشان وزیر کشور به‌عنوان جانشین رئیس‌جمهور در شرایط اضطراری دستور تفتیش منزل را صادر نموده که اساساً این صلاحیت را دارا نبوده است، خواستار ابطال بند اول از ماده سوم قانون شرایط اضطراری مصوب ۱۹۵۸ به دلیل مخالفت با اصل ۴۴ قانون اساسی ۱۹۷۱ شد.

دادگاه عالی قانون اساسی، این پرونده را ۲۰ سال در تعلیق گذاشت و در نهایت در اواخر دوره ریاست جمهوری مرسى رأی آن را صادر و بر برتری قانون اساسی بر قانون شرایط اضطراری و سایر قوانین عادی حکم نمود. البته شایان ذکر است که دادگاه عالی قانون اساسی در این موضوع از رویه واحدی پیروی نکرده است و در بسیاری از دعاوی که با مضمون تعارض دستور رئیس‌جمهور در شرایط اضطراری با قانون اساسی در این دادگاه مطرح شده است، در دوره‌های مختلف با استناد به عدم ارتباط موضوع دعوا با قانون اساسی، قرار رد شکایت صادر نموده است. این نوع رفتار اثرپذیر از قوه مجریه با استقلال سازمانی قوه قضاییه در تعارض است؛ چراکه قوه قضاییه و هرکدام از قضات می‌بایست از مداخله مقامات و افراد خصوصی یا

۱. قضیه رقم ۱۷ لسنة ۲۶ قضائية المحكمة الدستورية العليا الثانية من يوتيه سنة ۲۰۱۳م، امکان مشاهده در تارنمای دانشگاه

مینه‌سوتا: <http://hrlibrary.umn.edu>

عمومی مبرا باشند و این قوه به عنوان یک نهاد مستقل و با اختیارات انحصاری برای تصمیم‌گیری لازم است متمرکز بر امور قضایی باشد (see: Fallah Nezhad, 2022: 743).

۷. نتیجه‌گیری

حاکمیت قانون را می‌توان امروزه یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های حقوق عمومی بیان نمود که در قوانین اساسی کشورهای دموکراتیک به آن تصریح می‌شود. اسناد حقوق بشری نیز با تأکید بر تساوی افراد در برابر قانون، بر رعایت حاکمیت قانون در کشورها تصریح می‌کنند. لکن گاهی کشورها ممکن است با چالش‌های درونی یا بحران‌هایی مواجه شوند که قوانین معمول توانایی اداره امور را ندارند؛ از این رو با استفاده از ابزار شرایط اضطراری سعی بر تمشیت حکمرانی می‌نمایند تا با استفاده از صلاحیت‌های ویژه، دوباره کشور را به وضعیت عادی بازگردانند. علاوه بر اسناد حقوق بشری، قوانین اساسی بسیاری از کشورها به صورت پیشینی فرایندی را برای استفاده از این ابزار طراحی می‌نمایند تا در شرایط بحرانی کشور با بن‌بست قانونی مواجه نشود.

در میان دولت‌هایی که ابزار وضعیت فوق‌العاده برای اداره امور را بیش از حد معمول استفاده کرده‌اند، نام مصر مشاهده می‌شود. همان‌طور که بیان شد در صدساله اخیر، مصر بیش از ۸۰ درصد از امور حکمرانی خود را با استعانت از شرایط اضطراری پیش برده است، به گونه‌ای که رئیس‌جمهور اسبق مصر، حسنی مبارک، تقریباً تمام دوره سی‌ساله تصدی خود را در شرایط اضطراری سپری نمود. به جرأت می‌توان گفت اداره امور در شرایط اضطراری و با ابزار فراقانونی به سبب قدمت آن تبدیل به یک رویه نامطلوب در مصر شده است و دولت‌ها نیز خواهان به حاشیه سپردن این ابزار نیستند، زیرا نوعی اقتدارگرایی قانونی را در کشور حاکم نموده است.

اگرچه در قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر مانند سایر قوانین اساسی سابق، الگویی برای اعلان وضعیت فوق‌العاده طراحی شده است، اما برخلاف قانون اساسی ۲۰۱۲ که اعلان شرایط اضطراری را منوط به همه‌پرسی نموده بود، این قانون فرایند سهل‌تری را برای حاکم شدن شرایط اضطراری بیان نموده است و این سهولت سبب شده است که رویه صدساله مصر همراه با به کارگیری ابزارهای فراقانونی در حکمرانی امتداد یابد.

ماده ۳ قانون شرایط اضطراری مصوب ۱۹۵۸، مرزهای صلاحیت رئیس‌جمهور را در اداره کشور به هنگام شرایط اضطراری بیان می‌کند و با تأمل در این ماده، گستردگی صلاحیت او در اداره امور کشور دریافت می‌گردد؛ به گونه‌ای که می‌توان ادعا نمود قدرت به طرز فزاینده‌ای در انحصار قوه مجریه قرار می‌گیرد و سایر قوا از کارکرد خود باز می‌مانند. با وجود صلاحیت‌های گسترده دادگاه نظامی با اداره

افسران نظامی و محدود نمودن دادگاه‌های عادی به امور مدنی مردم، بی‌طرفی قضاوت درخطر قرار گرفته، مؤلفه‌های حق دادرسی عادلانه نیز در معرض مخاطره است.

References:

1. Ali Khattar Shatawi (2008). Encyclopedia of Administrative Judiciary, Vol. 1, Jordan: Dar Al-Thaqafa ([In Arabic](#)).
2. Al-Jarf, Ta'ima (1962). The Principle of Legitimacy and Judicial Oversight of Public Administration Actions. Government Cases Administration Journal, Vol. 6, (4), 1-88 ([In Arabic](#)).
3. Al-Shammari, Mazen & Abdul-Hussein, Hussein, (2013), The Position of Egyptian Students on the Cairo Fire of 1952. Mujbi Al-Ustad, (205), 493-512 ([In Arabic](#)).
4. Al-Sherbiny, Ibrahim (1964). Emergency Guards; A Comprehensive Study of the Guards Imposed Based on Martial Law and Emergency Law Since World War II Until Now, Egypt: Dar Al-Maaref ([In Arabic](#)).
5. Auf, Yussef(2018), The state of emergency in Egypt: An exception or rule?, The ability to study at: www.atlanticcouncil.org/, February 2, 2018.
6. Badir, Nawar & Khalil Asim (2018). State of Emergency from the Encyclopedia of Comparative Arab Constitutional Law. Palestine: Publishing Danishgah Birzeit ([In Arabic](#)).
7. El Deen, Sherif Mohy(2017), Egypt's Unexceptional State of Emergency, Policy Alternatives, 10 August 2017.
8. Elliesie, Hatem (2011), Rule of Law in Egypt, Rule of Law, Working Paper Series Nr. 5, Berlin (ISSN 2192-6905).
9. emergency powers, Oxford University Press and New York University School of Law 2004, 210 I.CON, Vol. 2, Number 2, 2004.
10. Fahmi, Mustafa Abu Zaid (1957). The Egyptian Constitution, Alexandria: Manshaat Al-Maaref ([In Arabic](#)).
11. Fallah Nezhad Fateme (2022). Judicial Independence and Impartiality is a Manifestation of Fair Trial in Order to Protect the Rights of Citizens; the Legal System of the Islamic Republic of Iran Compared to the People's Republic of China. Journal of Comparative Law Review, 13 (2), 737-775. DOI: 10.22059/JCL.2022.344424.634378 ([In Persian](#)).
12. Ferejohn. John, Pasquino, Pasquale,(2004), The law of the exception: A typology of emergency powers , International Journal of Constitutional Law, Vol. 2, Issue 2, April 2004, Pages 210–239
13. Gurban-Nia, Nasser (2016). Suspension of the implementation of human rights in emergency situations. Islamic Law Journal, (12), 37-62 ([In Persian](#)).
14. J. BROWN, NATHAN, (2017), Egypt Is in a State of Emergency. Here's What That Means for its Government, WASHINGTON POST, APRIL 13, 2017.
15. Kaabi, Abbas; Alam El Hadi, Seyyed Hojat Elah; Fatahi Zafarqandi, Ali (2012). Analysis and Review of the Constitution of Egypt. Public Law Review Quarterly (1), 77-98 ([In Persian](#)).
16. Lombardi, Clark and Brown Nathan J. (2012), Islam in Egypt's New Constitution, Foreign Policy journal, University of Washington School of Law Research Paper, No.

- 2013-19.
17. Mashhadi, Ali; Chaina, Ali; Qarlaqi, Siddiqa (2019). exceptional conditions and exceptions to the rule of law (research case of constitutional law experts' approach to emergency situations), New Administrative Law Research Quarterly, second year, (4), 39-56. DOI:10.22034/MRAL.2020.132067.1051 ([In Persian](#)).
18. Michelle A. Liguori, (2012), A New Emergency Law Model for Egypt, Human Rights Brief 19, no. 3, pp. 9-16.
19. Mohebi, Daoud & Karmi, Hamed (2016). The Nature of Response Patterns to Emergency Situations with Emphasis on the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Afaq Security Quarterly, Year 8, (32), 67-98 ([In Persian](#)).
20. Mohebi, Daoud; Zare, Mehdi; Guderzi, Ahmed (2022). the position of Islam in the legislative process of Egypt after the 2011 changes. Journal of Public Law Studies of Tehran University, Vol. 52, Number 1, pp. 553-575. <https://doi.org/10.22059/jpls.2019.278591.1959> ([In Persian](#)).
21. Mousavi, Seyyed Hojat Elah (2021). examining the relationship between executive and legislative powers in the 2014 Egyptian Constitution. Law Studies Journal, (15), 80-100 ([In Persian](#)).
22. Nazzal Awad, Al-Anzi, (2017), Limits of Administrative Control Powers in Exceptional Circumstances, Master's Thesis, Jordan: Al al-Bayt University ([In Arabic](#)).
23. ÖZBUDUN, Ergun, TURHAN, Mehmet(1995), Emergency powers, Science and technique of democracy No. 12, Strasbourg, pp. 2-32.
24. Parvin, Khairale & Paknejad, Amin Elah (2021). legal investigation of the entry of armed forces in emergency situations caused by the spread of Corona. Human Rights and Citizenship Journal, (12), 181-204. DOI: 10.30497/hcr.2022.76491 ([In Persian](#)).
25. Reza, Sadiq(2007), Endless Emergency: The Case of Egypt, New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal Vol. 10, No. 4, 532-553.
26. Royuran, Hossein (2012). The Constitution is the focus of political confrontation in Egypt. Pasdar Islam magazine, No. 385 ([In Persian](#)).
27. Sheeran, Scott, (2013), Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics, 34 MICH. J. INT'L L, pp. 491-557.
28. Shujayan, Khadijah (2016). the components of the principle of rule of law in the light of the definition of the United Nations. Journal of Public Law Studies, (3), 71-90 ([In Persian](#)).
29. Yee, Vivian(2012), Egypt's Leader Ends State of Emergency, Says It's No Longer Needed, The ability to study at: The new York times at 25/oct/2021.
30. Zwitter, Andrej (2015), Middle East Law and Governance, Online Publication Date: 31 Aug 2015, access on www.brill.com.