

بحران ساختار سیاسی مصر در زمان مبارک (توازن بین قوای سه‌گانه و معضل مشروعیت)

محمدرضا ثمری^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۰۹/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۱۱/۰۵

چکیده

در این مقاله ساختار سیاسی مصر در دوران مبارک مورد تدقیق و بررسی قرار می‌گیرد و در ضمن آن به مهم‌ترین عواملی که موجب ایجاد بحران در ساختار سیاسی مذکور شده است پرداخته خواهد شد. البته نقطه اساسی و محوری این بحث توازن بین قوای سه‌گانه در رژیم مصر در دوران مبارک می‌باشد که از همین خاستگاه مهم‌ترین عواملی که موجب برهم خوردن توازن بین قوای سه‌گانه شده است و اصل حیاتی تفکیک و استقلال قوا را تحت‌الشعاع قرار داده است مورد بررسی قرار خواهد گرفت. بدیهی است خاستگاه اساسی بحران‌های ساختار سیاسی مصر در دوران مبارک هم از همین نقطه محوری و مهم می‌باشد مضافاً بر اینکه به تدریج با جهت‌گیری شدید امنیتی، به تدریج تأمین امنیت رژیم به صورت کلی جایگزین تأمین امنیت اجتماع شد و نوعی بحران فراگیر تمامی عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و... مصر را فراگرفت و رژیم به شدت دچار بحران مشروعیت گردید و در نتیجه کارآیی خود را در حل مشکلات و معضلات و بحران‌های مختلف از دست داد که به خودی خود نتیجه سیاست‌های نادرستی بود که حکومت مبارک طی سه دهه حکومت در مصر اتخاذ کرده بود. بدین ترتیب نظام و حکومت مبارک هم در داخل و در جهت ایجاد توسعه، پیشرفت و برقراری دموکراسی و هم در سطح خارجی در جهت ارتقاء جایگاه مصر در منطقه و جهان با شکست روبرو شد. نتیجه عمده‌ای که از این نوشتار حاصل می‌شود این است که بحران زیربنایی که گریبان‌گیر ساختار سیاسی مصر در دوران مبارک شده بود نتیجه و حاصل علل و عوامل مختلف و متنوعی بوده است که در رأس آنها برهم خوردن توازن قوا و عدم استقلال قوای سه‌گانه بوده است که به روش‌های مختلف تحت سیطره رئیس‌جمهور (مبارک) قرار گرفته بود.

واژگان کلیدی: ساختار سیاسی، توازن قوا، رژیم مبارک، بحران، دموکراسی

^۱. عضو هیئت علمی دانشگاه پیام‌نور Email: samarimohammad@yahoo.com

مقدمه

علی‌رغم اینکه سه دهه از تغییر ساختار سیاسی یکپارچه و یکدست مصر به ساختار کثرت‌گرای حزبی می‌گذرد با این وجود هیچ‌گونه تغییر تحول حقیقی و ریشه‌ای دموکراتیک در این کشور به وجود نیامد. زیرا این امر به یک موضوع حاشیه‌ای در روند دموکراتیک تبدیل شده بود که بنا بر میل و اراده حاکمیت بعضی از اوقات تا حدی از فضای باز برخوردار می‌شد و برخی از اوقات هم بسیار بسته و فشرده می‌گردید. بدین ترتیب عملیات تغییر و تحول ساختار سیاسی مصر مبتنی بر اصول قانون اساسی که به «قانون اساسی دموکراتیک» شناخته می‌شود، نبوده است تا کثرت‌گرایی سیاسی واقعی را که عامل اصلی تغییر چرخه مسالمت‌آمیز حاکمیت محسوب می‌شود به یک واقعیت ملموس تبدیل سازد. در همین راستا ملاحظه می‌شود که ارزش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که موجب تقویت عملیات تغییر دموکراتیک می‌شود و در استحکام فرهنگ دموکراتیک دارای نقش مهمی هستند، در این عرصه و در این ساختار هیچ‌گونه سهمی ندارند. بنابراین تغییر و تحولات دموکراتیک ساختار سیاسی مصر در ادبیات سیاسی در چارچوب ساختار موسوم به «شبه استبدادی» یا «شبه رقابتی» یا «دموکراسی ظاهری» قرار می‌گیرد.^۱

ساختار سیاسی مصر در دوران مبارک نمونه بارز و مشخص موفقیت طبقه حاکم در این امر است که عملیات تغییر و تحولات حقیقی دموکراتیک را از مفهوم واقع خود تهی سازد. این عملیات به گونه‌ای مهندسی شده بود که تنها حاکمیت موجود و قدرت حاکم قادر به ادامه حاکمیت خود بود و می‌توانست استمرار حاکمیت خود را میسر سازد و هرگونه قدرت رقابتی را از صحنه به در نماید. البته این امر هم با مهارت هر چه بیشتر بر اساس قواعد و ضوابط قانون اساسی و در چارچوب قوانین عادی و بهره‌گیری از روش‌های سیاسی و امنیتی انجام می‌شد که در اینجا مجال پرداختن تفصیلی به آنها نیست. نتیجه این وضعیت نامساعد حاکم بر تغییر و تحولات دموکراتیک موجب می‌شود که به مرور زمان، آثار و عواقب بحران ساختاری در نظام سیاسی مصر پدیدار شود. هدف این نوشتار تحلیل و مطالعه بارزترین مظاهر و نمودهای بحران مذکور

^۱ برای اطلاع بیشتر از طبیعت رژیم حاکم در مصر نگاه کنید به:

دکتر حسن نافعه «ویژگی‌های رژیم حاکم در مصر از دیدگاه علم سیاست» که الجزیره، نت، ۲۰۰۵/۵/۱۷
Maye kassem, Egyptian politics: The dynamics of Authoritarian Rule Boulder: Lynne Rienner publishers, 2004, (Marina Ottaway, Democracy) challenged: The Rise of semi authoritarianism (Washington, DC: Endowment for International Peace, 2003) Chapter1 Carnegie.

می‌باشد و در خصوص مهم‌ترین عوامل موجود و احتمالی آن بحث و بررسی می‌شود، بویژه اینکه بحران در ساختار سیاسی به خودی خود موجب بروز بسیاری از بحران‌های دیگر در عرصه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و غیره می‌شود. دلیل این امر هم به واسطه جایگاه مهم و اساسی است که ساختار سیاسی در هر دولتی دارد. زیرا سیاست‌های کلی که از طرف ساختار سیاسی اتخاذ می‌شود موجب تعیین اولویت‌ها، بکارگیری امکانات و توانایی‌ها در جهت حل مشکلات و مقابله با بحران‌هایی است که جامعه با آن مواجه می‌شود و موجب تحقق عدالت اجتماعی، امنیت و ثبات داخلی می‌شود و دولت را قادر می‌سازد که در مقابل تهدیدات خارجی ایستادگی نماید.

از آنجا که عدم توازن در میان قوای سه‌گانه یکی از عوامل اساسی در ایجاد بحران ساختار سیاسی مصر در زمان مبارک محسوب می‌شود، در این بخش بیشتر بر این موضوع تکیه شده است. بویژه اینکه سیطره قوه مجریه بر قوه مقننه و عدم استقلال قوه قضائیه در کنار عوامل دیگر در گسترش فساد گسترده و وسیع سیاسی و اداری نقش داشته‌اند.

با توجه به این مقدمه بحث بحران در ساختار سیاسی مصر در دوران مبارک در دو چارچوبی که ذیلاً به آنها اشاره می‌گردد پی‌گرفته خواهد شد:

اولاً: بحران زیربنایی در ساختار سیاسی - عوامل و نمودها

ثانیاً: ساختار سیاسی و مشکل مشروعیت سیاسی

۱. بحران زیربنایی در ساختار سیاسی - عوامل و نمودها

ساختار سیاسی مصر در دوران مبارک از بحران‌های متعدد زیربنایی رنج می‌برد که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

۱-۱. فردگرایی حاکمیت و عدم توازن بین قوای سه‌گانه: فردگرایی و استبداد در حاکمیت یکی از مشخصه‌های اساسی ساختار سیاسی در مصر در دوران مبارک محسوب می‌شود. دلیل این امر هم اختیارات وسیعی است که رئیس‌جمهور بر اساس قانون اساسی در شرایط استثنایی و عادی از آن برخوردار بود. رئیس‌جمهور، ریاست حزب ملی دموکراتیک را برعهده داشت و با بهره‌گیری از این ابزار از اواخر دهه هفتاد قرن بیستم (زمان تأسیس حزب مذکور) تا سقوط رژیم، عملاً زندگی سیاسی در مصر را به انحصار خود درآورده بود و بر دو قوه مجریه و مقننه تسلط داشت، مضافاً بر اینکه

بر اساس قانون اساسی و قوانین عادی رئیس‌جمهور از اختیارات قضایی فراوانی نیز برخوردار بوده است. این وضعیت در حقیقت استمرار سنت‌های سیاسی نظام فرعون‌می‌باشد که برخی از متفکرین مصری به آن اشاره کرده‌اند.

۲-۱. عدم وجود چرخش مسالمت‌آمیز حاکمیت یا تقسیم آن: این امر نتیجه منطقی فردگرایی و وجود انحصار در حاکمیت است. بویژه اینکه براساس قانون اساسی رئیس‌جمهور می‌توانست تا زمانی که زنده است، حاکمیت را در اختیار داشته باشد.

۳-۱. رکود، جمود و ایستایی طبقه حاکم: گروهی از تکنوکرات‌ها در تعیین وزیران دخالت همه جانبه داشتند و به همین دلیل پدیده «وزیر غیرسیاسی با عمر طولانی در وزارت» یکی از بارزترین شاخصه‌های وزیران در دوران مبارک شده بود. این وضعیت موجب می‌شد تا هیچ‌گاه طبقه دومی از رهبران در حاکمیت متولد نشوند که ممکن است به نحوی حاکمیت را مورد تهدید قرار دهند یا به عنوان رقیبی برای رئیس‌جمهور مطرح شوند.^۱

۴-۱. نقص و خلل فراوان در ساختار کثرت‌گرای حزبی: حزب ملی دموکراتیک از زمان تاسیس یعنی در اواخر دهه هفتاد قرن بیستم تا پایان رژیم همواره اکثریت پارلمان را در انحصار خود داشت. در کنار این حزب ۲۳ حزب سیاسی دیگر هم وجود داشتند که مردم مصر آنها را نمی‌شناختند و از سوی دیگر مهم‌ترین احزاب مخالف مانند «تجمع»، «ناصری»، «وفد جدید» و «جبهه دموکراتیک» در زمینه ایجاد هماهنگی برای طرح‌ها و برنامه‌ها و اهداف مشترک بسیار ضعیف و ناتوان بودند. دلایل اینکه چرا احزاب در مصر به این سرنوشت دچار شده بودند و چه عواملی آنها را از ایفای نقش مؤثر و تأثیرگذار در عرصه سیاسی کشور باز می‌داشت، بسیار است که در این نوشتار نمی‌توان به آنها پرداخت.

بدون تردید حزب ملی دموکراتیک به دو دلیل از قدرت برخوردار بوده است که این دو عامل هیچ ارتباطی با طبیعت حزب و فعالیت‌های آن ندارد.

^۱. برای اطلاع بیشتر در خصوص رکود و جمود طبقه حاکم و پیروی آنها نگاه کنید: ضیاء رشوان، «جمود و پیری رژیم: آمار دروغ نمی‌گوید» روزنامه مصری شروق، ۲۰۱۰/۶/۲۳.

اول اینکه رئیس دولت همان رئیس حزب است و در نتیجه اگر حسنی مبارک از ریاست حزب ملی دموکراتیک کنار می‌رفت، نقش این حزب بسیار کم می‌شد. دوم تداخل بین دستگاه‌های حزبی و دستگاه‌های دولتی و بکارگیری دستگاه‌های دولتی در جهت اهداف حزب بویژه در دوران انتخابات که این امر موجب افزایش قدرت حزب می‌شد. بدین ترتیب ساختار کثرت‌گرای حزبی در مصر بیشتر به ساختار تک‌حزبی حاکم شبیه است تا ساختار کثرت‌گرایی حزبی در معنای واقعی خود.

۱-۵. ادامه اجرای قانون وضعیت اضطراری از سال ۱۹۸۱ بدون وقفه: این قانون از تاریخ ۲۰۱۰/۰۱/۰۱ به مدت دو سال دیگر تمدید شد. تأکید قانون مربوط به تمدید وضعیت اضطراری و احکام مترتب بر آن فقط مخصوص شرایط مربوط به مقابله با خطرات تروریسم و مواد مخدر می‌باشد. اما آگاهان سیاسی تأکید می‌کنند که قانون وضعیت اضطراری به دلیل قید و بندهای متعددی که بر حقوق شهروندی و آزادی‌های آنها قرار می‌دهد، در بسیاری از مواقع در مقابله با مخالفین سیاسی و جنبش‌های مسالمت‌آمیز اعتراضی بکارگرفته می‌شد.^۱ قانون وضعیت اضطراری موجب آن می‌شد تا رژیم بیش از پیش بر دستگاه‌های امنیتی تکیه داشته باشد و بخش مهمی از اقدامات وزارت کشور و دستگاه‌های متعدد آن، در جهت دستیابی به امنیت سیاسی بکارگرفته شود که در حقیقت امنیت رژیم را تأمین می‌نماید.

۱-۶. ضعف مشارکت سیاسی: وقتی مردم مصر بنا به دلایل مختلف از عرصه سیاست کنارگیری کردند نتیجه طبیعی آن اینست که اکثر احزاب سیاسی پایگاه مردمی واقعی خود را از دست خواهند داد. چنان که ادامه روش تقلب در انتخابات و بازی با نتایج آن، بخش وسیعی از انتخاب کنندگان را به این نتیجه رسانده است که آراء آنها هیچ‌گونه ارزش و قیمتی ندارد و نتایج انتخابات هم از قبل تعیین شده است چه در آن مشارکت نمایند و چه مشارکت نکنند و این امر موجب تضعیف مشارکت مردم در انتخابات شده بود. زمانی که به واسطه تعدیل قانون اساسی در سال ۲۰۰۷ نقش قوه قضائیه در نظارت بر انتخابات کلاً از بین رفت، عدم تأثیرگذاری رأی مردم در نتیجه انتخابات بیش از پیش واضح‌تر شد. انتخابات میان‌دوره‌ای مجلس شورا برای انتخاب

^۱. برای اطلاع بیشتر در خصوص عکس‌العمل‌ها نسبت به تهدید عمل به قانون اضطراری در دو سطح مصر و جهانی نگاه کنید به: روزنامه مصر مصری الیوم، ۱۲، ۱۴، ۲۰۱۰/۵/۱۵

نصف نمایندگان مجلس هم در سال ۲۰۱۰ بر این حقیقت صحنه گذاشت. تمامی این عوامل موجب می‌شد تا جنبش‌های سیاسی جدید هم علی‌رغم اینکه در عرصه تحرکات سیاسی مصر از نقش با اهمیتی برخوردارند اما به همین دلیل به جنبش‌های نخبه‌گرا تبدیل شده‌اند و عامه مردم در آن نقشی ندارند.

۷-۱. **ضعف یا عدم وجود صداقت در دیدگاه‌های رسمی سیاسی:** این امر به واسطه شکاف عمیق در حرف و عمل اتفاق افتاده است به‌عنوان مثال زمانی که مسئولان برجسته کشور و نویسندگانی که وابسته به حاکمیت هستند تأکید می‌کنند که مصر در دوران مبارک، بهترین و شکوفاترین دوران آزادی، دموکراسی و پیشرفت را تجربه کرده است، به نظر می‌رسد که آنها از کشوری غیر از مصر دوران مبارک که مردم آن را می‌شناسند و در آن زندگی می‌کنند صحبت می‌کنند. زمانی که دیدگاه رسمی سیاسی از یک سو تأکید می‌کند که در نظر گرفتن وضعیت محرومان و میزان درآمد آنها در رأس اولویت‌های حکومت و حزب ملی قرار دارد، از سوی دیگر شکاف‌های اقتصادی و اجتماعی شدیدی جامعه مصر را فراگرفته است، این امر به شدت موجب بی‌اعتباری بیانات و اظهارات رسمی می‌شود.

۸-۱. **ابهام در آینده ساختار سیاسی:** در سال‌های پایانی رژیم بویژه با وضعیت جسمی مبارک (۸۲ ساله) و استمرار بحث و مناقشات پیرامون موضوع وراثت (و به قدرت رسیدن جمال پسر مبارک)، سؤالاتی از قبیل اینکه چه کسی رئیس‌جمهور آینده مصر خواهد شد؟ بعد از مبارک چه خواهد شد؟ در سطح وسیعی در داخل و خارج مطرح شده بود.^۱ بدون تردید قرار گرفتن آینده تغییر و تحولات سیاسی در مصر در دست شخص رئیس‌جمهور و اهمیت جایگاه ریاست جمهوری، یکی از شاخصه‌های مهم در بحران زیربنایی محسوب می‌شد که ساختار سیاسی از آن رنج می‌برد. به صورت خلاصه می‌توان گفت بحران زیربنایی در ساختار سیاسی مصر در حقیقت بیانگر شکاف‌های بزرگی بود که بر تغییر و تحولات سیاسی کشور تأثیر منفی بر جای می‌گذاشت که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

^۱. به عنوان مثال نگاه کنید به:

د. اسامه الغزالی حرب، «مصر بعد از مبارک» روزنامه مصری مصری الیوم، ۱۸، ۲۵/۱۰/۲۰۰۹.
Egypt after mubarak: Liberalism, Islamism, and Bruce K. Rutherford Princeton, NJ: Princeton University press 2008, Democracy in the Arab world.

- ۱- شکاف میان چارچوب‌های قانون اساسی - قانونی از یک سو و اقدامات عملی رژیم از سوی دیگر
- ۲- شکاف میان تغییر و تحولات سریع در وضعیت اقتصادی و اجتماعی و حالت رکود و سکونی که بر عرصه سیاسی و نهادها حاکم بود.
- ۳- شکاف بین دیدگاه و سیاست‌های رسمی سیاسی رژیم از یک طرف و اقدامات حکومت از طرف دیگر که به شدت دچار تناقض شده بود.
- ۴- شکاف عمده و مهمی که بین دولت و جامعه ایجاد شده بود.
- ۵- شکافی که بین رژیم حاکم و نیروهای مخالفین دیده می‌شد و شکاف‌های موجود بین نیروها و احزاب مخالف.

بحران زیربنایی که گریبان‌گیر رژیم سیاسی مصر شده بود تأثیرات مهمی بر دولت و جامعه از خود برجای گذاشته بود که عبارتند از: کاهش هیبت و قدرت دولت و از بین رفتن حاکمیت قانون و ایجاد نوعی هرج و مرج در جامعه، بویژه در سایه تمرکز بسیار شدید دستگاه‌های رژیم بر امنیت سیاسی مضافاً بر گسترش فساد سیاسی و اداری بویژه در سایه گسترش پدیده ازدواج غیرقانونی و غیرشرعی بین ثروت و حاکمیت و افزایش میزان شکاف‌های اقتصادی و اجتماعی و افزایش بحران‌های طایفه‌ای و گسترش فضای خفقان بین حاکمیت و جامعه که موجب افزایش آشکار اعتراضات عمومی شده بود که گروه‌های مختلف اجتماعی با هدف طرح مطالبات طایفه‌ای خود در آن شرکت می‌کردند و تصور می‌کردند با فشار بر حکومت مطالبات آنها برآورده خواهد شد. استاد محمدحسین هیکل این وضعیت را چنین ترسیم می‌کند: ما با بحران‌های عدالت، قانون و بحران اداره کشور و بحران عدم اعتماد مواجه هستیم و قبل از این دوران، ما به این درجه از شکاف بین ساکنین قصرها و ساکنین قبور نرسیده بودیم.^۱

با وجود اینکه هر لحظه وضعیت موجود بحرانی‌تر می‌شد اما رژیم حاکم هیچ‌گونه چشم‌انداز و برنامه روشنی برای خروج از بحران‌های جاری نداشت و قادر به روبرو شدن با حقایق نبود و تلاشی برای حل مشکلاتی که به واسطه سیاست‌های شکست خورده همین رژیم در طول سه دهه گذشته پدید آمده بود انجام نمی‌داد.

^۱. برای اطلاع بیشتر پیرامون ارزیابی وضعیت مصر در دوران مبارک نگاه کنید به: محمدحسین هیکل، «تمهیدات ضروری برای گفتگوی باز ... ما بحران عدالت و قانون و اداره و اعتماد داریم» و قبل از این به این میزان از اختلاف بین ساکنین قصرها و ساکنین قبرها نرسیده بودیم» روزنامه مصر، مصری الیوم، ۲۰۰۹/۱۰/۳۰، (جلال امین، مصر و مصریها در دوران مبارک: ۲۰۰۴ - ۱۹۸۱) (قاهره: نشر میریت، ط ۱، ۲۰۰۹)

رژیم حاکم هیچ‌گونه طرح ملی برای توسعه و پیشرفت ارائه نکرده بود که بتواند نوعی اجماع ملی یا موافقت کلی جامعه را با خود همراه داشته باشد تا از این طریق بتواند امکانات و ابزار لازم برای دستیابی به آنها را فراهم سازد. مضافاً بر اینکه رژیم توانایی دستیابی به یک دیدگاه روشن در مورد آینده را هم از دست داده بود تا بتواند بر مبنای آن با مشکلات احتمالی داخلی و خارجی مقابله نماید.

۱-۹. عدم توازن به قوای سه‌گانه: تسلط و سیطره قوه مجریه

یکی از مهم‌ترین عواملی که موجب بروز و تعمیق بحران زیربنایی رژیم سیاسی در مصر شده بود، عدم وجود توازن در میان قوای سه‌گانه بود. به نحوی که قوه مجریه بر قوه قانون‌گذاری تسلط پیدا کرده بود و استقلال قوه قضاییه را مخدوش کرده بود. آنچه در پی می‌آید به تحلیل قوای سه‌گانه و اختیارات قانون اساسی که به هر یک از قوای سه‌گانه واگذار شده بود پرداخته می‌شود تا از این طریق میزان اختلال و نقص در توازن میان قوای سه‌گانه روشن‌تر شود و چگونگی رابطه بین آنها هم آشکار شود.^۱

۱-۹-۱. قوه مجریه

براساس قانون اساسی، قوه مجریه از ریاست جمهوری، حکومت و ادارات محلی و شورای ملی تخصصی تشکیل شده است.

الف) ریاست جمهوری

رئیس‌جمهور در مصر بر کل حاکمیت و فرآیند تصمیم‌سازی تسلط و سیطره داشت و این امر موجب شده بود تا رئیس‌جمهور محور رژیم سیاسی تلقی شود زیرا قانون اساسی چه در شرایط عادی و چه در شرایط اضطراری قدرت و اختیارات شبه مطلق را به او اختصاص داده است.^۲ به همین منظور طارق البشري می‌گوید: اختیار رئیس‌جمهوری در مصر از اختیارات امام در فقه شیعی فراتر رفته است.^۳

^۱ دکتر حسنین توفیق ابراهیم، تحولات دموکراتیک و جامعه مدنی در مصر: نتیجه ۲۵ سال مطالعه ساختار سیاسی مصر ۲۰۰۵ - ۱۹۸۱ (قاهره: مرکز مطالعات سیاسی)

^۲ برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به: دکتر امانی قنديل، چگونگی تحولات دموکراتیک در مصر ۱۹۹۳ - ۱۹۸۱ (قاهره: مرکز مطالعات توسعه ابن خلدون و مرکز چاپ و نشر الامین، طبقه اول، ۱۹۹۵).

^۳ نقل قول شده است از: دکتر عبدالمنعم سعید علی، «مدخل مطالعات دموکراتیک در مصر» در: علی‌الدین هلال (نویسنده)، تحولات دموکراتیک در مصر: موضوعات و مباحث (قاهره: کتابخانه نهضت شرق، ۱۹۸۶) ص ۱۰۰.

زیرا رئیس‌جمهور بر مبنای قانون اساسی، قوه مجریه را در اختیار دارد و آن را اداره می‌کند (ماده ۱۳۷) و سیاست‌های کلی دولت را در اشتراک با هیئت وزیران تعیین می‌کند و این دو بر اجرای سیاست‌های مذکور بر اساس قانون اساسی اشراف دارند. بعد از موافقت هیئت وزیران و رأی‌گیری، اختیارات ذکر شده در مواد ۱۴۴ و ۱۴۵ و ۱۴۶ و ۱۴۷ و اختیارات ویژه در مواد ۱۰۸ و ۱۴۸ و ۱۵۱ به رئیس‌جمهور واگذار می‌شود. (ماده ۱۳۸)

این رئیس‌جمهور است که نخست‌وزیر و رئیس هیئت وزیران را عزل و نصب می‌کند و تعیین معاونین نخست‌وزیر و وزیران و عزل آنها هم بعد از رأی‌گیری توسط نخست‌وزیر، توسط رئیس‌جمهور انجام می‌شود (ماده ۱۴۱). رئیس‌جمهور می‌تواند هیئت وزیران را برای تشکیل جلسه فرا بخواند و در جلسه آنها شرکت نماید و ریاست جلسه هم با او خواهد بود. رئیس‌جمهور می‌تواند از وزیران طلب ارائه گزارش نماید. (ماده ۱۴۲). او می‌تواند براساس اختیاراتی که در قانون به او داده شده است کارمندان غیرنظامی و نظامی و نمایندگان سیاسی را عزل و نصب نماید (ماده ۱۴۳) رئیس‌جمهور در صورتی که وزیری در حین انجام وظیفه مرتکب جرمی شود می‌تواند او را به دادگاه بفرستد (ماده ۱۵۹) قانون اساسی به رئیس‌جمهور اختیار صدور لوایح ضروری برای اجرای قوانین را داده است. او می‌تواند این اختیار را به کس دیگری واگذار نماید (ماده ۱۴۴) رئیس‌جمهور همچنین می‌تواند در خصوص ایجاد و تنظیم منافع عمومی تصمیم‌گیری نماید. (ماده ۱۴۶) رئیس‌جمهور همچنین فرمانده عالی نیروهای مسلح است و بعد از موافقت مجلس (مردم) می‌تواند اعلان جنگ نماید (ماده ۱۵۰)، او ریاست شورای ملی دفاع را نیز بر عهده دارد (ماده ۱۸۲) و می‌تواند معاهداتی را که مجلس (مردم) به او ابلاغ می‌کند را امضاء نماید و بعد از انعقاد قرارداد و معاهده هم از نظر قانونی قدرت تصویب و انتشار آن را براساس شروط مقرر دارد (۱۵۱) رئیس‌جمهور همچنین می‌تواند در مورد موضوعات مهمی که به منافع عالی کشور مربوط است اقدام به فرماندم نماید (ماده ۱۵۲).

به اضافه اختیارات اجرایی، رئیس‌جمهور اختیارات و قدرت قانون‌گذاری را هم چه در شرایط عادی و چه در شرایط استثنایی دارا می‌باشد. در شرایط عادی رئیس‌جمهور حق پیشنهاد طرح‌های قانونی را نیز دارد (ماده ۱۰۹) او حق دارد قوانینی را که مجلس (مردم) تصویب کرده است را مورد تأیید قرار دهد یا به آنها اعتراض نماید (ماده ۱۱۲) چنانکه او می‌تواند خواستار تعدیل یک ماده یا موادی از قانون اساسی شود

(ماده ۱۸۹) مضافاً بر اینکه رئیس‌جمهور می‌تواند تا ده نفر از نمایندگان مجلس شعب (مردم) را با آغاز هر فصل قانون‌گذاری انتخاب و تعیین نماید (ماده ۸۷).
 علی‌رغم برخی از اختیارات قانون‌گذاری که به رئیس‌جمهور واگذار شده است که در واقع از جمله اختیارات نمایندگان مجلس می‌باشد مانند پیشنهاد طرح‌های قانونی یا درخواست تعدیل قانون اساسی، با این وجود قانون اساسی اختیارات نمایندگان در این گونه موارد را تا حدی محدود ساخته است. در حالی که رئیس‌جمهور این محدودیت‌ها را ندارد. طرح‌های قانونی که از طرف نمایندگان مجلس پیشنهاد می‌شوند، به کمیسیون‌های مجلس برای بررسی و ارائه گزارش ارجاع نمی‌شوند مگر بعد از اینکه توسط یک کمیته تخصصی مورد بررسی قرار گرفته باشند و به مجلس مجوز بررسی آنها داده شده باشد و مجلس هم آنها را تأیید کرده باشد (ماده ۱۱۰) هر طرح قانونی که یکی از نمایندگان مجلس پیشنهاد داده باشد و مجلس آن را رد کرده باشد، امکان طرح مجدد آن در همان دوره مجلس وجود ندارد (ماده ۱۱۱) اما در رابطه با درخواست تعدیل قانون اساسی توسط مجلس، این درخواست باید به امضای یک سوم نمایندگان مجلس رسیده باشد (ماده ۱۸۹) در صورتی که در دوران مبارک حداقل دو بار قانون اساسی به امر او مورد تعدیل قرار گرفت.

اما در وضعیت و شرایط استثنایی و اضطراری رئیس‌جمهور براساس قانون اساسی در صورتی که خطری وحدت ملی یا امنیت کشور را تهدید کند یا موجب شود که نهادهای دولتی از اجرای وظایف مبتنی بر قانون اساسی خود باز مانند، رئیس‌جمهور می‌تواند برای مقابله با این خطرات بعد از نظرخواهی از نخست‌وزیر و رئیس‌ان مجلس شعب و شورا، اقدامات فوری را انجام دهد و در این زمینه باید بیانیه‌ای خطاب به مردم صادر نماید. رئیس‌جمهور بعد از گذشت شصت روز از گذشت زمان اتخاذ تدابیر و انجام اقدامات ضروری باید نسبت به رفراندوم اقدام نماید و در هنگام اتخاذ اقدامات و تدابیر گفته شده، رئیس‌جمهور نمی‌تواند مجلس شعب را منحل نماید (ماده ۷۴). قانون اساسی در هنگام ضرورت و در شرایط استثنایی به رئیس‌جمهور اختیار تصمیم‌گیری بر مبنای قانون را می‌دهد و این اختیارات با تفویض اختیار از طرف دو سوم نمایندگان مجلس شعب انجام می‌گردد (ماده ۱۰۸) قانون اساسی همچنین در غیاب مجلس شعب و در صورت وقوع حادثه‌ای که لازم است به سرعت در مورد آن تصمیم‌گیری شود و تأخیر در مورد آن جایز نیست، اختیار تصمیم‌گیری را به رئیس‌جمهور داده است (ماده ۱۴۷). رئیس‌جمهور می‌تواند شرایط و مقتضیات وضعیت و شرایطی که در آن ضرورت تسریع در تصمیم‌گیری ضروری است و تأخیر جایز

نیست را، تعیین نماید. رئیس‌جمهور همچنین می‌تواند براساس آنچه در قانون آمده است اعلام وضعیت اضطراری نماید (ماده ۱۴۸).

رئیس‌جمهور می‌تواند در هنگام ضرورت بدون انجام رفراندوم نسبت به انحلال مجلس شعب اقدام نماید.

تصمیم به انحلال مجلس در چنین حالتی باید با دعوت انتخاب‌کنندگان به اجرای انتخابات جدید مجلس شعب در دوره زمانی که بیش از دو ماه از تاریخ صدور فرمان انحلال نباشد، همراه باشد (ماده ۱۳۶) قبل از تعدیل این ماده قانونی در سال ۲۰۰۷، قدرت رئیس‌جمهور در انحلال مجلس شعب در هنگام ضرورت، به "اجرای رفراندم مردمی" مقید شده بود. همچنین رئیس‌جمهور می‌تواند یک سوم اعضاء مجلس شعب را تعیین نماید (ماده ۱۹۶). او همچنین می‌تواند در هنگام ضرورت مجلس شورا را هم منحل نماید و همراه با آن در مدت زمان حداکثر دو ماه از تاریخ صدور فرمان انحلال، نسبت به برگزاری انتخابات جدید اقدام نماید (ماده ۲۰۴).

رئیس‌جمهور در کنار اختیارات اجرایی و قانون‌گذاری، اختیارات و صلاحیت‌های قضایی هم دارد. رئیس‌جمهور، ریاست شورای عالی قضایی را بر عهده دارد که رؤسای هیئت‌ها و کمیسیون‌های قضایی، عضو آن هستند (ماده ۱۷۳) با تعدیل قانون اساسی در سال ۲۰۰۷ به رئیس‌جمهور اختیار داده شد که هرگونه جرمی از جرایم تروریستی را می‌تواند به بخش‌های قضایی که در قانون اساسی یا قانون عمومی ذکر شده است، احاله دهد (ماده ۱۷۹).

به اضافه تمامی اختیارات و صلاحیت‌هایی که رئیس‌جمهور براساس قانون اساسی از آن برخوردار بود، او همچنین ریاست حزب ملی دموکراتیک را هم بر عهده داشت که از زمانی که تأسیس شد، انحصار اکثریت مجلس شعب را در اختیار داشته است که این امر بدون تردید زمینه سیطره رئیس‌جمهور را به صورت عملی بر دو قوه اجرایی و مقننه فراهم می‌آورد.

بدیهی است که در مقابل اختیارات و قدرتی که به فرد داده می‌شود لازم است مسئولیت نیز در قبال آن وجود داشته باشد. این موضوع یکی از اصول اساسی و حیاتی قانون اساسی محسوب می‌شود. با این وجود ملاحظه می‌شود که رئیس‌جمهور با وجودی که در مصر از اختیارات گسترده‌ای برخوردار بود اما عملاً هیچ‌گونه مسئولیت واقعی در مقابل آن نداشت و تمام آنچه که در این زمینه قانون اساسی در بر دارد اینست که «در صورتی که رئیس‌جمهور به یک خیانت بزرگ یا ارتکاب جرمی جنایی براساس پیشنهاد حداقل یک سوم از اعضاء مجلس شعب متهم شود و قرار اتهام با رأی

اکثریت دو سوم نمایندگان مجلس صادر می‌شود، در این صورت رئیس‌جمهور باید در مقابل یک دادگاه ویژه که چگونگی ترکیب، محاکمه و میزان مجازات آن توسط قانون مشخص خواهد شد، محاکمه می‌شود (ماده ۸۵).

روشن است که شروطی که این ماده قانونی در بر دارد به واسطه سیطره رئیس‌جمهور بر قوه مقننه (به واسطه اینکه رئیس حزب ملی دموکراتیک است که اکثریت را در مجلس شعب در اختیار دارد)، چندان موضوعیتی نخواهد داشت. چنان که قانون ویژه مربوط به محاکمه رئیس‌جمهور تا قبل از سقوط مبارک هرگز مصوب نشد.

ب) حکومت

قانون اساسی دلالت دارد بر اینکه حکومت در حقیقت هیئت اجرائی و اداری عالی دولت محسوب می‌شود که از نخست وزیر و قائم مقامان او و وزیران و قائم مقامان آنها تشکیل می‌شود (ماده ۱۵۳). وظایف هیئت وزیران عبارت است از: سیاست‌گذاری‌های کلی دولت در اشتراک با رئیس‌جمهور، نظارت بر اجرای آنها مطابق با قوانین و هماهنگی و تعیین جهت‌گیری اقدامات وزارتخانه‌ها و زیرمجموعه آنها و کمیسیون‌ها و نهادهای عمومی و تصمیم‌گیری‌های اداری و اجرایی و آماده‌سازی لوایح قانونی و آماده‌سازی برنامه و بودجه کلی دولت و آماده‌سازی طرح و برنامه کلی دولت و نظارت بر اجرای قوانین و حراست از امنیت کشور و حمایت از حقوق شهروندان و منافع کشور (ماده ۱۵۶). چنان که نخست‌وزیر و معاونان او و وزیران و معاونین آنها می‌توانند در عین حال نمایندگی مجلس شعب را هم داشته باشند و نخست وزیر و معاونین او و وزیران و معاونین آنها حتی اگر عضو مجلس شعب هم نباشند می‌توانند در جلسات مجلس و کمیسیون‌های آن شرکت نمایند (ماده ۱۳۴).

با وجودی که قانون اساسی می‌گوید که: وزیران در خصوص سیاست‌های کلی دولت در مقابل مجلس مسئول هستند و هر وزیر مسئول وزارتخانه تحت امر خودش می‌باشد و مجلس شعب می‌تواند نسبت به یکی از معاونین نخست وزیر یا یکی از وزیران یا معاونین آنها رأی عدم اعتماد بدهد، ولی با این وجود این موضوع به وسیله برخی ضوابط و قواعد مقید شده است مانند اینکه ارائه طرح عدم اعتماد فقط بعد از سؤال و براساس پیشنهاد ده نفر از نمایندگان مجلس امکان‌پذیر خواهد بود و رأی عدم اعتماد با رأی اکثریت نمایندگان انجام می‌گیرد (ماده ۱۲۶) و با وجودی که مجلس

شعب از برخی اختیارات نظارتی برخوردار است اما مجلس از زمان برقراری کثرت‌گرایی سیاسی از سال‌های میانی دهه هفتاد قرن بیستم، هیچ‌گاه از اختیارات نظارتی خود استفاده نکرده است و هیچ وزیری با رأی عدم اعتماد روبرو نشد. با وجود تعدیلات فراوانی که در سال ۲۰۰۷ در قانون اساسی ایجاد شد و تا حدی اختیارات هیئت وزیران افزایش پیدا کرد به نحوی که اعمال برخی اختیارات رئیس‌جمهور به موافقت هیئت وزیران در بعضی از شرایط منوط شد و در برخی موارد هم رئیس‌جمهور باید نظر هیئت وزیران را جویا شود (مواد ۷۴ و ۱۳۸ و ۱۴۱) اما روشی که طی آن نخست‌وزیر منصوب یا از مقام خود عزل می‌شد به واسطه اینکه این امر تنها در حیطه اختیارات رئیس‌جمهور قرار گرفته بود، عملاً موجب شده بود که از اهمیت تعدیل مواد قانون اساسی کاسته شود به نحوی که رابطه بین رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر به رابطه بین رئیس و مرئوس تبدیل شده بود. بنابراین نمی‌توان تصور کرد که مرئوس با تصمیم رئیس مخالفت نماید بویژه با شرایط و وضعیتی که بر نحوه تعیین نخست‌وزیر و وزیران در دوران مبارک سایه افکنده بود.^۱

۱-۹-۲. قوه قانون‌گذاری

قانون اساسی اختیارات مجلس شعب را چه در زمینه‌های قانون‌گذاری و چه در زمینه‌های مالی و نظارتی تعیین نموده است.^۲ در زمینه قانون‌گذاری هر یک از اعضای مجلس شعب می‌توانند براساس ضوابط که قانون اساسی تعیین کرده است، لایحه‌ها و طرح‌های قانونی را پیشنهاد دهند (مواد ۱۰۹، ۱۱۰، ۱۱۱)

^۱ برای اطلاعات بیشتر نگاه کنید به:

دکتر حسنین توفیق ابراهیم، «تغییرات قانون اساسی و آینده تحولات سیاسی و دموکراتیک در مصر و قاهره: مرکز مطالعات سیاسی و استراتژیک الاهرام، سلسله مطالعات استراتژیک، شماره ۱۸۵، ماه مارس ۲۰۰۸، ص ۲۴.

^۲ برای اطلاع بیشتر در خصوص اختیارات مجلس شعب و نقش سیاسی آن نگاه کنید به: عمر و هاشم ربیع، «نهاد قانون‌گذاری در مصر...»، منبع سابق، دکتر عمر و هاشم ربیع، نظارت پارلمانی در ساخت سیاسی: بحثی در تجربه مجلس شعب مصر (قاهره: مرکز مطالعات سیاسی و استراتژیک الاهرام، طبقه ۱، ۲۰۰۲) محمدعلی ابوریذ،

مجلس شعب مصر در یک ربع قرن: بحثی در وظایف پارلمانی، فی: دکتر احمد الرشیدی، منبع سابق
^۲ برای اطلاع بیشتر در خصوص اختیارات مجلس شعب و نقش سیاسی آن نگاه کنید به: عمر و هاشم ربیع، «نهاد قانون‌گذاری در مصر...»، منبع سابق، دکتر عمر و هاشم ربیع، نظارت پارلمانی در ساخت سیاسی: بحثی در تجربه مجلس شعب مصر (قاهره: مرکز مطالعات سیاسی و استراتژیک الاهرام، طبقه ۱، ۲۰۰۲) محمدعلی ابوریذ، مجلس شعب مصر در یک ربع قرن: بحثی در وظایف پارلمانی، فی: دکتر احمد الرشیدی، منبع سابق

در زمینه مالی اختیارات مجلس شعب عبارت است از: تصویب برنامه کلی توسعه اقتصادی و اجتماعی (ماده ۱۱۴). البته بودجه عمومی باید حداقل سه ماه قبل از آغاز سال مالی به مجلس شعب ارائه شود و تا مجلس شعب بودجه مذکور را تصویب نکند، قابل اجرا نخواهد بود. مجلس شعب می‌تواند هزینه‌های بودجه عمومی را تغییر دهد و اگر این تغییر موجب افزایش هزینه‌ها شود در این صورت مجلس باید با حکومت در زمینه مدیریت منابع درآمدها به توافق برسد به نحوی که توازن میان درآمدها و هزینه‌ها مجدداً برقرار شود (ماده ۱۱۵). البته این ماده در سال ۲۰۰۷ مشمول تعدیل قانون اساسی شد و براساس آن مجلس شعب می‌توانست هزینه‌های موجود در برنامه بودجه را بدون موافقت حکومت، تعدیل نماید.

براساس قانون اساسی باید محاسبه نهایی بودجه دولت در کمتر از شش ماه از تاریخ پایان سال مالی به مجلس شعب ارائه شود و مجلس آن را فصل به فصل تصویب کند تا شکل قانونی به خود بگیرد. از سوی دیگر باید گزارش سالیانه سازمان مرکزی محاسبات به مجلس شعب عرضه شود و مجلس می‌تواند از سازمان مرکزی محاسبات هرگونه گزارش و توضیحات دیگری را در این زمینه طلب نماید (ماده ۱۱۸). مضافاً بر اینکه وضع مالیات‌های عمومی یا تغییر و تعدیل آن و یا لغو آنها تنها براساس قانون امکان‌پذیر خواهد بود (ماده ۱۱۹) قوه مجریه نمی‌تواند وام دریافت کند یا طرحی را در دستور کار قرار دهد که لازمه آن تحمیل هزینه به خزانه دولت است مگر با موافقت مجلس شعب (ماده ۱۲۱).

اما اختیارات و صلاحیت‌های نظارتی مجلس شعب، عبارت از اینست که هر یک از اعضاء مجلس می‌تواند از نخست وزیر یا یکی از معاونین او یا یکی از وزیران یا معاونین او در خصوص هر موضوعی که به آنها مربوط می‌شود سؤال نماید. (ماده ۱۲۴) چنان که تمامی اعضای مجلس می‌توانند از نخست وزیر یا معاون او یا وزیران یا معاونین آنها برای بررسی و تحقیق پیرامون موضوعاتی که در حیطه وظایف آنها قرار می‌گیرد، سؤال نمایند. مناقشه و بحث و بررسی در مورد سؤالات حداقل هفت روز بعد از ارائه آن انجام می‌پذیرد مگر در مواقعی که به نظر مجلس و با موافقت حکومت، تعجیلی در کار باشد، (ماده ۱۲۵). وزیران در خصوص سیاست‌های کلی دولت در مقابل مجلس مسئول خواهند بود و هر وزیری مسئول وزارتخانه خود خواهد بود و مجلس می‌تواند به یکی از معاونین نخست وزیر یا یکی از وزیران یا معاونین آنها رأی عدم اعتماد بدهد. ارائه طرح عدم اعتماد تنها بعد از سؤال و مبتنی بر پیشنهاد نمایندگان

مجلس جایز خواهد بود و عدم اعتماد با رأی اکثریت نمایندگان مجلس امکان‌پذیر خواهد بود (ماده ۱۲۶).

مجلس شعب بر مبنای درخواست ^۱ نمایندگان می‌تواند مسئولیت و وظایف نخست‌وزیر را تعیین نماید و با رأی اکثریت نمایندگان این تصمیم قانونی خواهد شد. این امر مبتنی بر ضوابطی خواهد بود که قانون اساسی تعیین می‌نماید (ماده ۱۲۷) حداقل بیست نماینده مجلس می‌توانند یک موضوع کلی را برای استیضاح وزارتخانه مربوطه تقدیم نمایند (ماده ۱۲۹) همچنین مجلس شعب می‌تواند یک کمیسیون ویژه تشکیل دهد یا یکی از کمیسیون‌های مجلس را موظف نماید تا در خصوص فعالیت‌های یکی از مؤسسات عمومی یا در خصوص هر طرحی از طرح‌های عمومی برای کشف حقایق تحقیق و تفحص نماید (ماده ۱۳۱). براساس قانون اساسی، نخست وزیر باید برنامه وزارت را در طول شصت روز بعد از تشکیل آنها به مجلس شعب ارائه نماید و اگر مجلس با رأی اکثریت با برنامه مذکور موافقت نکرد، رئیس‌جمهور باید استعفای وزیر مربوطه را قبول نماید و اگر مجلس با برنامه جدید وزارتی هم موافقت نکرد، در این صورت رئیس‌جمهور می‌تواند یا مجلس را منحل نماید یا استعفای نخست وزیر را بپذیرد. (ماده ۱۳۳)

اما در رابطه با مجلس شورا؛ این مجلس براساس ماده ۱۹۴ قانون اساسی وظیفه بررسی، مطالعه و ارائه پیشنهادات (در مورد آنچه که حفاظت از وحدت ملی و ثبات اجتماعی را تضمین می‌نماید)، را بر عهده دارد. حمایت از ارکان اساسی جامعه، ارزش‌های عالی و حقوق و آزادی‌ها و وظایف عمومی هم بر عهده این مجلس می‌باشد. البته بعد از تعدیل قانون اساسی در سال ۲۰۰۷ تاحدی اختیارات مجلس شورا افزایش پیدا کرد، زیرا ماده ۱۹۴ هم تعدیل شد و براساس آن موافقت مجلس شورا در موارد زیر لازم شمرده شد:

- ۱- پیشنهادات مربوط به تعدیل یک ماده یا موادی از قانون اساسی
 - ۲- ارائه طرح‌های قانونی تکمیلی قانون اساسی که در بسیاری از مواد قانون اساسی به آن تصریح شده است.
 - ۳- معاهدات صلح و پیمان‌های ائتلاف و تمامی معاهداتی که براساس آن قرار است تغییری در اراضی کشور صورت پذیرد که مربوط به حقوق حاکمیت می‌شود.
- قانون اساسی روشی را برای حل هرگونه اختلافی که ممکن است در خصوص میزان اختیارات مربوط به مجلس شعب و مجلس شورا پیش آید، پیش‌بینی کرده است (ماده ۱۹۴). براساس ماده ۱۹۵ قانون اساسی که در سال ۲۰۰۷ مشمول تعدیل شد، اخذ

نظر مجلس شورا در موارد زیر ضروری است: طرح و برنامه کلی توسعه اقتصادی و اجتماعی، طرح‌های قانونی که از طرف رئیس‌جمهور به مجلس عرضه می‌شود، موضوعاتی که مربوط به سیاست کلی کشور یا مربوط به سیاست‌های دولت در مسائل عربی و خارجی می‌شود و از طرف رئیس‌جمهور به مجلس عرضه شده باشد. علی‌رغم اختیارات و صلاحیت‌های قانون‌گذاری و نظارتی که مجلس شعب براساس قانون اساسی از آنها برخوردار بود، اما به نظر می‌رسید که نقش این مجلس در عرصه سیاسی بسیار ضعیف و جزئی شده است. زیرا در زمینه قانون‌گذاری، این حکومت بود که اکثریت بالای طرح‌ها و لوایح قانونی را ارائه می‌کرد و در مجلس شعب به بحث و بررسی گذاشته می‌شدند و بدون هیچ‌گونه تغییری تصویب می‌شدند و یا احتمالاً برخی تغییرات جزئی در آنها ایجاد می‌شد. با وجود اینکه بعضی از طرح‌های قانونی که حکومت ارائه می‌کرد در پارلمان مورد بحث و جدل‌های شدیدی قرار می‌گرفت و علی‌رغم اعتراض نمایندگان مخالف نسبت به برخی از قوانین، اما در عالم واقعیت تغییرات چندانی حاصل نمی‌شد زیرا حزب ملی دموکراتیک که در پارلمان از اکثریت برخوردار است به حکومت اجازه می‌دهد که هرطور که بخواهد قوانین را اجرا نماید. با توجه به اینکه بسیاری از قوانین به اندازه کافی مورد بحث و بررسی و مجادله قرار نمی‌گرفتند و بسیاری از آنها با عجله از طرف حکومت آماده می‌شد و با عجله هم در مجلس شعب مطرح و به تصویب می‌رسید، بنابر این طبیعی بود که اکثر آنها را می‌توان از نظر قانون اساسی مورد خدشه قرار داد.

بسیار اتفاق افتاده است که دادگاه عالی قانون اساسی به مغایرت برخی از قوانین با قانون اساسی رأی داده است.^۱

با وجود اینکه مجلس شعب از اختیارات نظارتی برخوردار بود، اما قادر به اعمال این اختیارات به صورت جدی نبود تا از این طریق بتواند نقش خود را در امر نظارت بر وظایف و اقدامات حکومت تقویت نماید. بنابراین ملاحظه می‌شود که روش‌های نظارتی از کمترین تأثیر برخوردار بوده است. روش‌های اجرایی مجلس موجب شده بود تا استیضاح - به عنوان یکی از کارآمدترین روش‌های نظارتی پارلمان - از معنای خود تهی شود زیرا بسیاری از درخواست‌های استیضاح به واسطه تأخیر زمان بررسی و مناقشه آن تا پایان دوره مجلس، اساساً مورد مناقشه قرار نمی‌گرفت و مجلس به پایان

^۱. برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به:

Rights and Democracy: The Kevin Boyle and Adel Omar Sherif, Human London: Kluwer law (Role of the supreme constitutional court of Egypt, International, 1996)

می‌رسید بدون اینکه استیضاحی صورت گرفته باشد یا اینکه چندین استیضاح در یک جلسه مطرح می‌شد و چون فرصت کافی برای بحث و بررسی پیرامون آن فراهم نبود عملاً استیضاح شکل واقعی به خود نمی‌گرفت.

در این شرایط تصادفی نیست اگر می‌بینیم که بسیاری از استیضاح‌هایی که از آغاز فصل اول قانون‌گذاری (۱۹۷۱-۱۹۷۶) تا پایان زمامداری (مبارک) در مجلس مطرح شده‌اند نهایتاً به این نتیجه منجر شدند که مجلس باب بحث و بررسی در مورد آنها را ببندد و آنها را از دستور کار خارج نماید. بسیاری از اوقات اتفاق می‌افتاد که مجلس با اکثریت آراء سیاست نخست وزیر یا وزیری که مورد استیضاح قرار گرفته بود را مورد تأیید قرار می‌داد یعنی اینکه اصولاً استیضاحی اتفاق نیفتاده است^۱ و بدین ترتیب هیچ وقت در دوران مبارک اتفاق نیفتاده است که مجلس به وزیری رأی عدم اعتماد بدهد. از زمان تأسیس مجلس از سال ۱۸۶۶ تاکنون در تاریخ مصر سابقه نداشته است که حکومتی به واسطه عدم رأی اعتماد مجلس سقوط کرده باشد.^۲

با وجود اینکه تعدیل قانون اساسی در سال ۲۰۰۷ تا حدی اختیارات و صلاحیت‌های قوه قانون‌گذاری (که در دو مجلس شعب و شورا متجلی می‌شود) را افزایش داد (مواد ۱۱۵ و ۱۱۸ و ۱۲۷ و ۱۳۳ و ۱۹۴ و ۱۹۵) اما به نظر می‌رسد که تأثیر افزایش اختیارات از زاویه دستیابی به نوعی توازن بین دو قوه مجریه و قانون‌گذاری، چندان تأثیرگذار نبوده است به نحوی که اکثریت عمده اختیارات و صلاحیت‌های رئیس‌جمهور بدون هرگونه تغییری سر جای خود باقی ماند. تعدیل قانون اساسی، اختیارات و صلاحیت‌های جدیدی به رئیس‌جمهور داد که مهم‌ترین آنها در ماده ۱۳۶ ذکر شده است، به این ترتیب که براساس این ماده رئیس‌جمهور می‌تواند در هنگام ضرورت بدون اجرای فرماندوم مردمی، مجلس شعب را منحل نماید.

نکته مهم دیگر این است که تنها دادن اختیارات جدید به قوه مقننه مهم نیست بلکه مهم اینست که این قوه تا چه اندازه می‌تواند از اختیارات خود استفاده نماید. صاحب‌نظران سیاسی مصر معتقدند که مجلس شعب در مصر قادر به استفاده از اختیارات خود به دلایل متعدد نبوده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: برخی قید و بندها و ضوابطی که قانون اساسی بر سر راه بهره‌گیری مجلس شعب از بعضی از

^۱ برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به: دکتر عمر و هاشم، ربیع، نظارت پارلمانی در ساختار سیاسی ...، منبع سابق، ص ۲۸۶، محمدعلی ابوریثه، منبع سابق، ص ۶۳۵

^۲ برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به: دکتر عمر و هاشم ربیع، نظارت پارلمانی در ساختار سیاسی ...، منبع سابق، ص ۱۲۸

اختیارات قانون‌گذاری و نظارتی، قرار داده است و همچنین نحوه عملکرد اجرایی مجلس که از تأثیرگذاری نقش قانون‌گذاری و نظارتی آن کاسته است، به اضافه اینکه انحصار اکثریت پارلمانی توسط حزب ملی دموکراتیک (حزب حاکم) از زمان تأسیس تا پایان زمامداری مبارک، تأثیرات منفی بر نقش سیاسی مجلس شعب از خود برجای گذاشته بود، بویژه اینکه رئیس دولت ریاست حزب ملی دموکراتیک را نیز بر عهده داشت یعنی عملاً بر دو قوه اجرائیه و مقننه سیطره پیدا کرده بود. تحت این شرایط حزب ملی دموکراتیک با استناد به اکثریت ساختگی که در اختیار داشت، اقدام به بررسی و اجرای طرح‌های قانونی می‌نمود که از طرف حکومت عرضه شده بود و از بکارگیری روش‌های پارلمانی تأثیرگذار در اعمال نظارت بر اقدامات حکومت و در رأس آنها استیضاح پرهیز می‌کرد، مضافاً بر اینکه از اقدامات برخی از نمایندگان مخالف هم در زمینه بکارگیری روش‌های نظارتی پارلمانی به شکل فعال جلوگیری به عمل می‌آورد. بر همه اینها می‌توان اقدامات منفی بسیاری از نمایندگان مجلس شعب در این زمینه را نیز اضافه نمود مثل غیبت از حضور در جلسات یا خواب در جلسات یا عدم مشارکت در وظایف مجلس یا دنبال وزیران راه افتادن برای گرفتن امتیازات مضافاً بر ورود بعضی از نمایندگان در فعالیتهای فسادآور.

۱-۹-۳. قوه قضائیه

استقلال قضاء در هر کشور یکی از شاخصه‌های اصلی میزان توسعه و پیشرفت دموکراسی محسوب می‌شود. با وجود اینکه قانون اساسی مصر تأکید دارد که قوه قضائیه مستقل است (ماده ۱۶۵) و قضات مستقل هستند و در امر قضاء غیر از قانون هیچ‌کس دیگری بر آنها سیطره ندارد (ماده ۱۶۶) و با توجه به اینکه قوه قضائیه از استقلال نسبی در اجرای وظایف و اختیارات خود برخوردار است اما در دوران مبارک برخی از متغیرهای مربوط به ذات و طبیعت ساختار سیاسی و مربوط به ساختار قوه قضائیه دیده می‌شود که بر میزان استقلال این قوه تأثیر منفی بر جای می‌گذارد. به عنوان مثال؛ قانون اساسی تشکیل و تنظیم کمیسیون‌های قضایی و وظایف آنها و نحوه تشکیل آنها و چگونگی تعیین اعضای آن را به قانون احاله داده است (ماده ۱۶۷) - امری که موجب محدود کردن استقلال قوه قضائیه از طرف قوه مجریه به روش‌های مختلف می‌شود بویژه اینکه قوه مجریه - به صورت عملی - در عرصه قانون‌گذاری حاکمیت

داشت زیرا حزب حکومت یا حزب رئیس‌جمهور، حزبی بود که اکثریت را در مجلس شعب و مجلس شورا در اختیار گرفته بود.

قضات مصر در بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۷ وارد نوعی درگیری مسالمت‌آمیز با دولت تحت عنوان استقلال قوه قضائیه شدند، زیرا وزارت دادگستری به نمایندگی از قوه مجریه، با بکارگیری قضات اقدام به نظارت و اشراف بر انتخابات مجلس در سال ۲۰۰۵ نمود و این امر درجه‌ای از سلامت را در انتخابات فراهم کرد. در این زمینه قوه مجریه اقدام به بهره‌برداری از برخی تعدیل‌ها در قانون قوه قضائیه نمود تا از آن به عنوان وسیله‌ای برای محدود کردن استقلال قضات به واسطه دخالت در امور اداری، وظایف و اقدامات مربوط به بررسی قضایی بهره ببرد. همچنین در این زمینه تلاش نمودند تا قوه قضائیه را هم به سیاسی‌کاری بکشانند که این امر از طرف اکثریت قضات رد شد.^۱

استمرار در عمل به قانون دوران اضطراری و مجموعه‌ای از قوانینی که در مقاطع استثنایی تاریخ مصر، وضع شده‌اند، قید و بندهای متعددی در زمینه حقوق شهروندی و آزادی شهروندان ایجاد کرده بودند که موجب پدید آمدن نوعی قوه قضائیه استثنایی به موازات قوه قضائیه عادی شده بود، به نحوی که بعضی از این قوانین موجب ایجاد دادگاه‌های استثنایی شده‌اند که با دادگاه‌های عادی از نظر تشکیل کمیسیون‌های قضایی (که افرادی غیر از اعضاء قوه قضائیه را در بر می‌گیرد) فرق دارند. از جمله این دادگاه‌ها می‌توان از دادگاه اضطراری امنیت کشور مرتبط با قانون اضطراری نام برد^۲ و با استفاده از آن حاکمیت افراد غیر نظامی را به دادگاه‌های نظامی می‌فرستاد.

براساس تعدیل قانون اساسی در سال ۲۰۰۷، رئیس‌جمهور می‌تواند هرگونه جرمی از جرایم مربوط به تروریسم را به هریک از جهات قضایی که براساس قانون اساسی و قوانین عادی، شکل قانونی دارد، احاله دهد. بدین ترتیب هرگونه تصمیمات رئیس‌جمهور در این زمینه نمی‌توانست از نظر قانون اساسی مورد خدشه قرار گیرد. این امر موجب شد تا احاله شهروندان عادی به دادگاه‌های نظامی در موضوعاتی مانند خشونت و افراطی‌گری که مصر در دو دهه هشتاد و نود قرن بیستم با آن مواجه شد، افزایش یابد. چنان که مصر با پدیده دیگری نیز روبرو شد که از نظر عملی موجب

^۱. برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به: طارق البشري، قوه قضائیه مصر در میان استقلال و وابستگی (قااهرة: کتابخانه بین‌المللی الشروق، ط ۱، ۲۰۰۶)

^۲. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به: فهمی هویدی «شهروندی را بدست آوریم و شهروند را از دست دادیم» روزنامه الخلیج (فارسی) امارات، ۲۰/۰۳/۲۰۰۷

کاهش استقلال قوه قضائیه شده بود، این پدیده عبارت است از ضعف اجرای احکام قضایی که تأثیر منفی بر جایگاه احکام قضایی و میزان تأثیرگذاری آنها از خود بر جای گذاشته است. زیرا اگر یک حکم قضایی بر حق یک صاحب حق صحه بگذارد اما آن حکم به اجرا در نیاید هیچ ارزشی نخواهد داشت.

۲. ساختار سیاسی و معضل مشروعیت سیاسی

نقص و اختلال عمده‌ای که در توازن بین قوای سه گانه وجود داشت، موجب این شده بود که تغییر و تحولات دموکراتیک در تنگنا قرار بگیرد و نوعی بحران مشروعیت سیاسی پدیدار شود که عملاً ساختار سیاسی مصر را با مشکلات و معضلات فراوانی روبرو نموده بود. بویژه اینکه این امر موجب شده بود تا ایجاد منابع جدید برای مشروعیت در سایه عدم تکیه بر کاریزما به عنوان یکی از منابع ایجاد مشروعیت و عدم توانایی در بکارگیری دین در این زمینه با مشکل مواجه شود. دستگاه‌های رژیم روز و شب بر عدم آمیزش دین و سیاست در جهت محاصره و در تنگنا قرار دادن هرچه بیشتر جماعت اخوان المسلمین و سایر جماعات و سازمان‌های اسلامی، تأکید می‌کردند. فراتر از این امر، رژیم در دستیابی و تکیه بر مشروعیت ناشی از قانون اساسی هم با شکست مواجه شد و این امر موجب شد تا تغییر و تحولات دموکراتیک از معنای خود خالی شوند و در نتیجه، هر سخنی از مشروعیت دموکراتیک نظام در سایه استمرار پدیده‌های منفی سیاسی چون؛ انحصار حاکمیت، تقلب در انتخابات، ضعف اصول مربوط به نظارت و قرار دادن قید و بندهای متعدد بر سازمان‌های جامعه مدنی و نقض حقوق بشر، بیهوده خواهد بود. از سوی دیگر ساختار سیاسی در ایجاد و استحکام آنچه به «مشروعیت دستاوردها» شناخته می‌شود و هیچ ساختار سیاسی از آن بی‌نیاز نیست هم ناتوان بوده است. این نوع از مشروعیت در توانایی ساختار سیاسی برای مقابله با مشکلات و بحران‌هایی که جامعه با آن روبه‌رو می‌شود، مؤثر خواهد بود و موجب می‌شود تا نظام سیاسی بتواند با کارآمدی و کفایت به حل مشکلات پرداخته، نیازهای اساسی شهروندان را برآورده کند و برای آنها امنیت و آرامش به ارمغان بیاورد. در همین زمینه، سیاست‌های نادرستی که رژیم مصر در طی سه دهه اتخاذ کرد موجب افزایش هرچه بیشتر مشکلات اقتصادی، اجتماعی و خلق مشکلات جدیدی شد که شرایط و وضعیت بخش‌های وسیعی از مردم مصر را با بحران مواجه کرد و آنها را زیر خط فقر قرار داد و موجب گسترش فساد شد که در تاریخ جدید مصر، سابقه نداشته

است. این امر موجب شد تا نوعی بحران فراگیر تمامی عرصه‌های زندگی بویژه عرصه آموزش، بهداشت، مسکن، ارتباطات، ورزش و فرهنگ و غیره را در بر گیرد، علاوه بر این نقش مصر در عرصه منطقه‌ای و جهانی هم کاهش یافت به این معنا که رژیم در دستیابی به توسعه، دموکراسی و عدالت اجتماعی در داخل و ارتقاء جایگاه مصر در سطح خارجی با شکست روبرو شد.

بدون تردید ناتوانی رژیم در اینکه بتواند برای دستاوردهای خود، منابع مشروعیت فراهم سازد نتیجه طبیعی ناتوانی و ضعف دستگاه‌ها، سازمان‌ها، نهادهای دولتی و کاهش قدرت تأثیرگذاری آنها و عدم هماهنگی مؤثر در میان آنها و گسترش فساد در آنها بوده است. همچنین در اتخاذ سیاست‌های کلی و عدم وضوح اولویت‌های آن و فقدان یا ضعف سؤال و پرسش و محاسبه از چگونگی اجرای این سیاست‌ها، هم با شکست روبرو شده بود.

بحران مشروعیتی که ساختار سیاسی با آن روبرو بود نمودهای متعددی داشت که برخی از آنها عبارتند از:

- کناره‌گیری اکثریت مردم مصر از مشارکت در عرصه سیاسی به این دلیل که می‌دانستند زندگی سیاسی واقعی در مصر وجود ندارد و کثرت‌گرایی حزبی و انتخابات دوره‌ای تنها یک دکور دموکراتیک برای یک رژیم فردی می‌باشد در همین راستا اعتراض‌های جمعی در مصر چنان بالا گرفت که در تاریخ معاصر مصر سابقه نداشته است، اعتراضاتی که نیروها و گروه‌های متعددی برای دستیابی به مطالبات خود و ایجاد فشار مسالمت‌آمیز بر حاکمیت به منظور اجابت این گونه مطالبات، در آن شرکت داشتند.

- سیاست‌هایی که دولت در پیش گرفته بود تا وضعیت نامناسب و فاجعه‌بار اجتماعی را بهبود بخشد، با شکست مواجه شد و این موضوع که حاکمیت فقط بواسطه فشارهای خیابانی ممکن است حرکتی از خود نشان دهد در جامعه در سطح گسترده‌ای فراگیر شد.^۱

از نمودهای بحران مشروعیت همچنین می‌توان از تکیه رژیم بر ابزار و وسایل و روش‌های امنیتی نام برد که موجب افزایش بیش از پیش نیروهای امنیتی شده بود و بدین ترتیب بخش عمده‌ای از اقدامات رژیم در جهت دستیابی به امنیت در معنای

^۱ برای اطلاعات بیشتر در مورد اعتراضات جمعی در مصر نگاه کنید به: جویل بنین «جوشش گرسنگی در مصر: جنبش‌های کارگری بی‌نظیر از سال ۱۹۴۸» لوموند دیپلماتیک - عربی، شماره ۱۵، ماه می ۲۰۰۸.

سیاسی خود (و نه اجتماعی آن) گردش پیدا کرده بود و تأمین امنیت رژیم جایگزین تأمین امنیت جامعه شده بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بحران زیربنایی که گریبان‌گیر ساختار سیاسی در مصر و در دوران مبارک شده بود، نتیجه عوامل متعددی می‌باشند که در رأس آنها، اختلال عمده در توازن بین قوای سه‌گانه بود که سئوالات بسیاری را در خصوص آینده ساختار سیاسی به وجود آورده بود و آن را بسیار مبهم نموده بود و به تدریج نوعی توافق بین احزاب و نیروهای سیاسی و سازمان‌های جامعه مدنی و صاحب‌نظران به وجود آمده بود مبنی بر اینکه انجام اصلاحات واقعی در قانون اساسی و اصلاحات حقیقی سیاسی - و نه اصلاحات مبهم - تنها راه حل بحران ساختار سیاسی و ساخت مجدد آن بر اصول و ضوابط جدید می‌باشد. بخش عمده‌ای از این گونه اصلاحات به تجدید نظر در اختیارات و صلاحیت‌های رئیس‌جمهور از طریق «توزیع مجدد حاکمیت و گسترش پایگاه‌های آن به نحوی که موجب تحقق توازن در میان قوای سه‌گانه شود» مربوط می‌شد. این امر نوعی ساختار پارلمانی را طلب می‌کرد که بتواند نقص موجود در کلیت قوانین موجود را در این زمینه برطرف نماید، ساختاری که بستر قانون‌گذاری و وضع قوانین اساسی جدید را فراهم آورد و نقطه آغازین ایجاد توازن مجدد بین دو شریک قوه مجریه یعنی رئیس‌جمهور و هیئت وزیران شود.^۱ اما مشکل بزرگ این بود که جریانات و نیروهایی که تمایل به اصلاحات قانون اساسی و سیاسی داشتند، در تحمیل این تمایل خود به طبقه حاکم به دلیل ضعف، ناتوانی و فقدان هماهنگی بین خودشان ناتوان بودند و نیروها و نهادهایی که توانایی ایجاد تغییر داشتند که در رأس آنها نهاد ریاست جمهوری قرار داشت نسبت به این امر به دلیل اینکه ادامه وضعیت موجود ارتباط مستقیم با منافع آنها داشت، تمایلی از خود نشان نمی‌دادند. بنابراین تردیدی نیست که در صورتی که موضوع اصلاحات قانون اساسی و سیاسی به شکل مسالمت‌آمیز و تأثیرگذار انجام نشود، بدون تردید جایگزین آن افزایش استبداد و فساد با رشد تصاعدی شکاف بین حاکمیت و جامعه و شاید بروز انقلاب جدیدی خواهد شد که این گونه هم شد و

^۱ گرفته شده از: بیانیه اصلاحات قانون اساسی برای شکستن انحصار حاکمیت که در روزنامه مصری الیوم در تاریخ ۲۰۱۰/۳/۶ منتشر شد.

سرانجام میدان تحریر سمبل اعتراض میلیون‌ها انسانی شد که خواهان عزل و برکناری مبارک و رژیم او شدند.

کتابنامه

- مرکز الدراسات السياسيه و الاستراتيجيه، التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٩، جريده الاهرام،
- ايمن السيد عبد الوهاب، المجتمع المدني بين المفهوم و التجربة، مجله الديمقراطيه، خريف ٢٠٠٠
- فتح‌اله الخطيب و احمد رشيد، "المنظمات غير الحكوميه: حاله مصر في المنظمات غير الحكوميه العربيه و الشرق الاوسطيه في استراتيجيه التنميه الوطنيه"، القاهره: كليه الاقتصاد و العلوم السياسيه و معهد استراتيجيات التنميه جامعه انديانا و الصندوق الاجتماعى للتنميه، ١٩٩٣
- د. احمد شكرى الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربى (بيروت: مركز دراسات الوحده العربيه، ٢٠٠٠)
- شهيد الباز، المنظمات الاهليه العربيه على مشارف القرن الحادى و العشرين: محددات الواقع و افاق المستقبل (القاهره: لجنه المتابعه لمؤتمر التنظيمات الاهليه و العربيه، ١٩٩٧)
- Ulrich G. Wurzel, "Fiscal Reform Policy in Egypt", in Steven Heydemann, Networks of Privilege in the Middle East : the politics of economic reform revisited (New York: palgrave Macmillan, 2004)
- Michele Dunne, Amr Hamzawy, and Nathan Brown, "Egypt –Don,t Give Up on Democracy Promotion," Policy Brrief No.52. July 2007 (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace).
- Rex Bryen, (ed.), Political Liberalization and Democratization in the Arab World, Lynne Rienner Publisher, Vol.1, 1993, p.10-18