

Corona emergency in Egypt and Lebanon

Vali Rostami*
Vahid Heidari**

Received: 2021/12/04
Accepted: 2022/01/18

Abstract

With the creation of the Corona crisis (Covid-19), many of the legal systems of the countries regulated matters with necessity and urgency, and the system that was used to deal with this crisis - like other crises - State of Emergency, Which has characteristics such as: being exceptional, being necessary and granting ordinary extra-legal powers. Meanwhile, the experience of some countries in having a legal and partial structure in this field, including the position of creator and terminator of this exceptional system, the conditions of creation and the effects of measures taken during its establishment, can be for our country in this field. The law does not have a specific subject to be useful. In this case, due to the lived experience of Lebanon and Egypt, as well as differences in the type of emergency system, these two countries were selected for study. The present study, through a descriptive-analytical study using library resources, seeks to study the emergency situation caused by the Corona crisis in Lebanon and Egypt and to answer the question that the emergency situation caused by the corona What are the requirements in these countries (creating and terminating authorities, conditions and causes of creation, restrictions) and can the style of the countries in question be applied in the Iranian legal system? Finally, after an analytical study of the state of emergency in these countries - under the review of rules and regulations such as the "Civil Aviation Law" or the "Civil Defense Law" - the present study thus provides a solution to the state of emergency in the Iranian legal system. Due to the lack of legislation in this field - despite the existence of Article (79) of the Constitution of the Islamic Republic of Iran in this regard - such a structural necessity is felt.

Keywords: State of emergency, Lebanon, Egypt, Iran, legal system, Corona (Covid-19).

* Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

vrostami@ut.ac.ir

** PhD Student in Public Law, Faculty Islamic Study and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (Corresponding Author).

abdali19950000000@gmail.com

وضعیت اضطراری ناشی از بحران کرونا در کشورهای لبنان و مصر

ولی رستمی*

وحید حیدری**

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۱۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۸

نوع مقاله: پژوهشی

چکیده

با ایجاد بحران بیماری کرونا (کووید-۱۹)، بسیاری از نظام‌های حقوقی کشورها با قید ضرورت و اضطرار به تنظیم امور پرداختند و نظامی که جهت مواجهه با این بحران - همانند سایر بحران‌ها - به کار گرفته شد، نظام وضعیت اضطراری (حاله الطواری) بود، که از ویژگی‌هایی همچون: استثنائی بودن، ضروری بودن و اعطای صلاحیت‌های فراقانون عادی برخوردار است. در این میان تجربه برخی کشورها در داشتن ساختار قانونی و جزئی در این زمینه از جمله مقام ایجادکننده و خاتمه‌بخش به این نظام استثنائی، شرایط ایجاد و آثار تدابیر اتخاذشده در مدت استقرار آن، می‌تواند برای کشور ما که در این زمینه قانون موضوعه معینی ندارد مفید فایده باشد. در این مورد با توجه به تجربه زیستی کشورهای لبنان و مصر و همچنین تفاوت در نوع نظام وضعیت اضطراریشان، این دو کشور جهت مطالعه و بررسی انتخاب شدند. تحقیق پیش رو با مطالعه توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، به دنبال این است که وضعیت اضطراری ناشی از بحران کرونا را در کشورهای لبنان و مصر مورد مطالعه قرار داده و به این سؤال پاسخ دهد که «وضعیت اضطراری ناشی از کرونا در این کشورها دارای چه اقتضائاتی بوده (مقامات ایجادکننده و خاتمه‌دهنده، شرایط و اسباب ایجاد، محدودیت‌های ایجاد شده) و آیا می‌توان اسلوب کشورهای مورد نظر را در نظام حقوقی ایران مورد توجه قرار داد؟» که در نهایت پس از مطالعه تحلیلی نظام وضعیت فوق‌العاده این کشورها - ذیل بررسی قواعد و قوانینی همچون «قانون حاله الطواری» یا «قانون الدفاع المدنی» - تحقیق حاضر از این طریق دست به ارائه راهکاری در مورد نظام وضعیت اضطراری در نظم حقوقی ایران زده، که با توجه به نبود قانونی در این زمینه - علی‌رغم وجود اصل (۷۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این باره - لزوم ساختاری این چنین احساس می‌شود.

واژگان کلیدی: وضعیت اضطراری، لبنان، مصر، ایران، نظام حقوقی، کرونا (کووید-۱۹).

* دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

vrostami@ut.ac.ir

** کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

abdali19950000000@gmail.com

مقدمه

نظام حقوقی متکامل، نظامی است که دامنه شمول احکام آن علاوه بر وضعیت عادی، وضعیت فوق‌العاده را نیز دربرگیرد، تا آرمان نظم و عدالت و آزادی به مثابه هدفی که توسن حقوق به سمت آن در حال حرکت است، دست‌یافتنی شده و محقق گردد. در همین راستا در قوانین همه کشورها برای تحصیل این مهم احکامی جامع طراحی می‌شود که دولت‌ها متناسب با سطح اضطرار با بهره‌گیری از آن، کشور را بهتر اداره و مدیریت کنند. جهت تعریف وضعیت فوق‌العاده یا همان وضعیت اضطراری با رعایت وجه اختصار باید گفت که وضعیت اضطراری^۱ الگویی است حقوقی و قانونی که در هنگامه ناگزیری از اجرای نظامات معمول و عادی حقوقی به اجرا درمی‌آید و اقتضائاتی متناسب با شرایط پیش آمده به همراه داشته و صلاحیت‌هایی بیش از هنجار معمول، به برخی نهادها اعطا می‌نماید. چونان که از تعریف فوق روشن است نظام وضعیت اضطراری و احکام موضوعه آن استثنائی بر نظام حقوقی محسوب می‌شود که در زمان بروز شرایط موجب آن، جایگزین و نایب مناسب نظام عادی تقنینی و اجرایی گشته و تدبیر امور با در نظر گرفتن قیودی همچون اضطرار و مصلحت صورت می‌پذیرد (کریمی و محبی، ۱۳۹۵، ص. ۶۸). نظام‌های حقوقی دنیا در پرداخت به نظام وضعیت اضطراری به دو محور کلی تقسیم می‌شوند؛ اول کشورهایی که به صورت واضح و روشن به ترسیم ساختار این امر پرداخته و در سطح قوانین جزئی و اجرایی بدان، ورود کرده‌اند که خود به دو دسته تقسیم می‌شوند؛ اول کشورهایی که هم در سطح قانون اساسی به وضعیت فوق‌العاده توجه نشان داده‌اند و هم در سطح قوانین مادون قانون اساسی که کشور لبنان مثال این مورد است، دوم کشورهایی که تمایل داشته‌اند که در قانون اساسی موضوع وضعیت اضطراری ذکر نشود تا انعطاف‌پذیر باشد و دولت در این شرایط قدرت مانور داشته باشد، همچون کشور مصر و محور دوم کشورهایی هستند که این امر در سطح همان قانون اساسیشان باقی مانده و صورت مبهمی دارد، همچون کشور ایران. اما آنچه که امروز در این باب اهمیت یافته توجه به بحرانی است که در اثر انتشار ویروس کرونا (Covid-19) به وجود آمده و در طی چند ماه دنیا را درنوردیده است. وضعیتی که تحت تأثیر همه‌گیری^۲ این ویروس شکل گرفته قطعاً متصف به وصف عادی و معمولی نبوده و در همه زمینه‌های زندگی بشری از بهداشت گرفته تا صنعت و تجارت، قید اضطراری و

فوق‌العاده بیشترین فراوانی را دارد. نظام حقوقی کشورها نیز برای تدبیر اجتماع، ناگزیر بایستی در راستای حفظ مصالح و اجتناب از مفسد، برقراری عدالت و ایجاد نظم با این وضعیت مواجه شوند (قنواتی و فتحی، ۱۳۹۹، ص. ۱۳۴). مطالعه تحلیلی وضعیت اضطراری ناشی از کرونا در برخی از کشورها می‌تواند راهگشای نظام حقوقی کشورمان گشته و به غنا و کارآمدی آن کمک شایانی نماید. در پژوهش حاضر جهت این مطالعه تحلیلی - تطبیقی کشورهای مصر و لبنان انتخاب شده‌اند، و از رهگذر مطالعه توصیفی - تحلیلی و با روش کتابخانه‌ای، بررسی‌ها در پی پاسخ به این سؤال خواهد بود که آیا می‌توان تجربه کشورهای همچون مصر و لبنان را که در زمینه نهاد وضعیت اضطراری دارای قانون موضوعی و مشخص هستند، در نظام حقوقی ایران تجربه کرد؟ اقتضائات این تجربه کدام‌اند؟ در نهایت کوشش‌ها به دنبال تبیین این فرضیه خواهد بود که نظام حقوقی ایران از ظرفیت دارابودن قانونی موضوعی و مشخص در زمینه وضعیت اضطراری، برخوردار بوده و اگر برخی شرایط پیرامونی قوانینی همچون قانون **حاله الطوارئ** یا **قانون الدفاع المدني** را که در کشورهای موضوع تحقیق جاری و ساری است با توجه به نظام حقوقی ایران تغییر یافته و بومی شود، این مهم اتفاق می‌افتد. در فایده این امر همین بس که ابهام ناشی از اعمال برخی نهادها در شرایط قوه قاهره - همچون بحران کرونا که اکنون جهان دست به گریبان آن است - در نظام حقوقی کشور رفع شده و به موجب قانون جزئی و معین نه تنها دارای ضمانت اجرای معین و حقانی خواهد بود بلکه می‌توان از ظرفیت نهادهای نظارتی همچون مجلس بر اعمال ناشی از اعمال حاکمیت این نهادها هم در جهت تحدید قدرت و تضمین حقوق و آزادی‌های عمومی بهره برد. گفتنی است که به طور کلی کنکاش در باب نظام‌های حقوقی کشورهای عربی مهاجوریت خاصی در مجامع علمی و پژوهشی حقوقی ایران دارد و نه تنها در این باب - که یک موضوع نسبتاً جزئی است - بلکه در مفاهیم کلی رژیم‌های حقوقی این کشورها نیز پژوهش به خصوصی سراغ نداریم به طوری که کتبی همچون حقوق اساسی کشورهای اسلامی تألیف اسماعیل آجرلو و بررسی نظام حقوقی لبنان اثر خیراله پروین و حقوق عمومی لبنان تألیف محمد مهدی غمامی و چند مقاله دیگر از معدود آثار در باب نظام حقوقی این کشورها هستند که با توجه به کلیتی که از عنوان آنها نیز معلوم است، به

موضوعات جزئی پرداخته نشده است و این در حالی است که علی‌رغم این تصور که نظام‌های حقوقی کشورهای هم‌چون لبنان و مصر از فرانسه و یا سایر نظامات اروپایی نشئت گرفته و لذا جهت بررسی باید همان کشورهای اصیل مورد مذاقه قرار می‌گیرد، باید اشاره کرد که تجربه زیستی کشوری هم‌چون مصر یا لبنان در باب واردات برخی نهادهای غربی و تلفیق آن با عناصری هم‌چون منابع اسلامی یا عرف جوامعشان خود گواه بر این است که بایستی اجزای این نظام‌ها مورد پژوهش قرار گیرد و همان‌طور که در ادامه تحقیق خواهد آمد خصوصیات هم‌چون تجربه این دو کشور در اجرای قانون وضعیت اضطراری نشانگر اهمیت پرداختن به موضوع است. در همین راستا پژوهش پیش‌رو از سه بخش تشکیل می‌شود که در دو بخش اول آن به بررسی نظام وضعیت اضطراری در لبنان و مصر پرداخته شده که در دو گفتار معرفی نظام حقوقی و سیاسی و سپس جایگاه نهاد وضعیت فوق‌العاده در نظام حقوقی هر دو کشور پیگیری خواهد شد که به مقام ایجادکننده و پایان بخش، شرایط شروع و خاتمه وضعیت اضطراری و در نهایت به سنخ‌شناسی تصمیمات و مصوبات نهادهای شکل گرفته در دوران وضعیت اضطراری پرداخته خواهد شد و در بخش سوم امکان‌سنجی پیاده‌سازی نظامات ناشی از وضعیت اضطراری در ایران مورد تدقیق قرار می‌گیرد و اقتضائات آن (تقنین و...) بیان خواهد گشت و نهایت کار به ابراز نتیجه این وجیزه ختم می‌شود.

۱. نظام حقوقی لبنان

۱-۱. معرفی اجمالی نظام حقوقی (تقنینی و اجرایی)

سیستم حکومتی لبنان چه از نظر قانونی و حقوق اساسی و چه از نظر سیاسی یک نمونه خاص از سیستم‌های لیبرالی است که از نظم سیستم غربی در توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی متعادلی برخوردار است و بیشتر متأثر از سیستم لیبرالی فرانسه است، البته به دلیل دوگانگی‌ای که بین مسلمانان و مسیحیان وجود دارد، مسلمانان بیشتر از کشورهای عربی - اسلامی و مسیحیان از کشورهای غربی تأثیر پذیرفته‌اند. بعد از قانون اساسی مشروطه (مصوب ۱۹۰۶) در ایران که به علت انقلاب اسلامی نسخ شده، قانون اساسی لبنان (مصوب ۱۹۲۶) قدیمی‌ترین قانون اساسی جنوب غرب آسیا است (شکر، ۲۰۰۸م، ص. ۱۵۰). منابع حقوق در لبنان علاوه بر شریعت و اسلام (فقه حنفی) و حقوق

کلیسایی، حقوق غربی به ویژه حقوق فرانسه است. اصل نهم قانون اساسی لبنان، تقسیم‌بندی این کشور را به مذاهب رسمی پذیرفته و مقرر می‌دارد؛ دولت لبنان احترام به احوال شخصیه و منافع دینی کلیه اتباع را صرف‌نظر از مذهب آنها تضمین می‌کند (پروین، ۱۳۸۶، ص. ۸۴). در ارتباط با قوه مجریه، یک حالت دو رکنی یا دوگانه در قوه مجریه از نوع مساوی یا متوازن بین رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر به رسمیت شناخته شده، و مجلس الوزراء (هیئت وزیران) به عنوان یک نهاد و مؤسسه قانونی که دارای اختیارات متعددی است، در کنار نخست‌وزیر به عنوان رکن دوم قوه مجریه هستند. از مهم‌ترین امتیازات قانونی رئیس‌جمهور نداشتن مسئولیت سیاسی در اعمال و وظیفه‌اش است، مگر در صورت نقض قانون اساسی یا ارتکاب خیانت. وی دارای اختیارات و اقتداراتی همچون توشیح حکم هیئت وزیران و قبول استعفای ایشان (بند ۴ ماده ۵۳)، تنفیذ قراردادها و معاهدات بین‌المللی (ماده ۵۲)، انحلال مجلس نمایندگان پیش از اتمام مأموریت آن (ماده ۵۵) می‌باشد که وی را به یک قطب قانونی و اثرگذار تبدیل کرده است. قوه مقننه لبنان به موجب حکم قانون اساسی لبنان دو مجلسی است که با انتخاب اولین مجلس نمایندگان بر اساس ملی و نه مذهبی، مجلس سنایی تشکیل خواهد شد که تمامی جوامع فکری در آن نمایندگی داشته و اختیارات آن محدود به مسائل بسیار مهم ملی می‌باشد. البته مجلس سنا تاکنون در لبنان تشکیل نشده است و قوه مقننه لبنان عملاً توسط مجلس نمایندگان اعمال می‌شود. صلاحیت قانون‌گذاری پارلمان در لبنان، عاری از هر گونه قید قانونی بوده و این صلاحیت در انحصار مجلس می‌باشد و برای مردم هیچ حق مشارکتی که به نوعی از انواع متداولی که در برخی از کشورهای مردم‌سالار دیده می‌شود و نیازمند ابزارهای مردم‌سالار شبه‌مستقیم مانند آنچه که در فرانسه، ایتالیا و ایران رواج دارد، وجود ندارد. قانون اساسی لبنان بر اینکه مصوبات مجلس با اکثریت مطلوب مورد تصویب قرار گیرد تأکید دارد، به استثنای مسائل محدود و حصری که نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است، به همین دلیل برخی از حقوق‌دانان لبنان معتقدند که صلاحیت و اختیار مجلس در قانون‌گذاری در کشور لبنان از دیدگاه نظری از اکثر کشورهای مردم‌سالار قوی‌تر است. پس از مطالعه ساختار قوای مجریه و مقننه در قانون اساسی و واقع عملی لبنان، چنین می‌توان نتیجه گرفت که نظام حکومتی و قانونی لبنان، نظام پارلمانی خاص است چراکه به سختی می‌توان آن را در زمره دسته‌های تقلیدی و متداولی

که در دنیا و در نظام‌های حقوقی وجود دارد، قرار داد (غمامی، ۱۳۹۶، صص. ۳۴-۳۷ و پروین، ۱۳۸۶، ص. ۹۸).

۲-۱. جایگاه نهاد وضعیت اضطراری در نظم حقوقی لبنان

لبنان از زمان قیمومت فرانسه، مجموعه‌ای از قوانین وضعیت اضطراری را به خود دیده است که اولین آنها قانون ۳/۴^s مصوب ۱۹۲۵ و سپس قانون شماره ۳۴ مصوب ۱۹۳۶ بوده است که این قوانین و مقررات بر این تصریح داشته‌اند که در حالت در معرض خطر قرار گرفتن امنیت کشور، قوای محلی به کمیساریای عالی فرانسه که عهده‌دار قیمومت لبنان بوده، منتقل می‌شد.

پس از استقلال لبنان، قانون شماره ۲۷ مصوب ۱۹۵۳ تمام قوانین قبلی در این زمینه را ملغی و احکام جدیدی را جایگزین آنها نمود، که تا به امروز مبنای عمل در این باره است. این قانون صلاحیت اعلام وضعیت اضطراری را به هیئت وزیران اعطا کرده و بیان می‌کند که اعلام حاله الطواریء یا همان وضعیت فوق‌العاده با تصویب هیئت وزیران خواهد بود. البته با در نظر گرفتن قانون شماره ۵۲ مصوب ۱۹۶۷ که پس از جنگ ۱۹۶۷ بین اعراب و رژیم صهیونیستی در این باره به تصویب رسید و همچنین در نظر گرفتن اصلاحات قانون اساسی سال ۱۹۹۰ باید عنوان کرد که مصوبه اعلام وضعیت اضطراری بایستی به موافقت ۲/۳ هیئت وزیران یا همان مجلس الوزراء برسد چراکه بنابر بند اخیر ماده ۶۵ قانون اساسی لبنان^۴ این موضوع را از موضوعات اساسی و در کنار اصلاح قانون اساسی و اعلان جنگ و صلح، بسیج همگانی و... برمی‌شمارد که به قبول دوسوم اعضای دولت محتاج است. در همین راستا هیئت وزیران در ۱۵ آذر ۲۰۲۰ به سبب انتشار ویروس کرونا در جهان و لبنان اعلام وضعیت اضطراری بهداشتی و بسیج همگانی نمود. بحثی که در این میان درمی‌گیرد این است که معیار اعلام وضعیت اضطراری در شرایط گوناگون چیست؟ برخی صاحب‌نظران لبنانی در عرصه حقوق ملاک **خطر غیرقابل پیش‌بینی** را عنوان می‌کنند (اللحام، ۲۰۲۰م) که به نظر می‌رسد از آنجایی که سرایت و همه‌گیری کرونا و نبود درمان جهت مقابله با آن از مصادیق ملاک مذکور محسوب می‌شود پس می‌توان از رهگذر این ملاک نوعی، قائل به توسعه دامنه ماده ۶۵ قانون اساسی لبنان بر وضعیت ناشی از کرونا شد.

ماده یک قانون شماره ۵۲، اسباب اعلان وضعیت اضطراری را بیان می‌کند؛ «در هنگام قرار گرفتن کشور در معرض خطر جنگ خارجی، شورش مسلحانه، اعمال و افعال تهدیدکننده امنیت ملی و یا بلایا، وضعیت اضطراری اعلام می‌گردد» و ماده سه به نتایجی که فوراً پس از اعلام این وضعیت حاصل می‌شود اشاره دارد، که «مرجع عالی نظامی عهده‌دار تأمین امنیت شده و تمامی نیروهای مسلح از جمله نیروهای امنیتی داخل کشور، نیروهای امنیت ملی، گمرکات و نیروهای تأمین حفاظت بنادر، فرودگاه‌ها و... را در اختیار می‌گیرد و نیروهای مذکور بر اساس قوانین خاص خود و تحت فرماندهی مرجع عالی نظامی به ایفای وظایف خویش می‌پردازند». در تحلیل ماده فوق گفتنی است که اعلان حالت اضطراری منجر به افزایش دامنه صلاحیت نیروهای نظامی به اعمال ذیل می‌شود: تفتیش منازل که می‌تواند روزانه و شبانه انجام پذیرد، اقامت اجباری مردم در یک جا، ممانعت از اجتماعات محلّ به امنیت، اختیار بستن سالن‌های سینما و تئاتر و کلوب‌های شبانه و تمام اماکن اجتماع به صورت موقت، منع آمدوشد اشخاص و ماشین‌ها در مکان‌ها و زمان‌هایی معین به موجب صدور آیین‌نامه، منع نشر مطبوعات محلّ به امنیت و اتخاذ تدابیر لازم جهت اعمال کنترل و نظارت بر رسانه‌ها، که با توجه به این نکته می‌توان اذعان داشت که نظام قانونی لبنان به تفاوتی که نظام حقوقی فرانسه در زمینه وضعیت اضطراری بین *حاله الحصار*^۵ با *حاله الطواریء* قائل است، توجهی ننموده است، درحالی‌که مدلول قانون شماره ۵۲، بیشتر شبیه به وضعیت محاصره (متخذ از نظام حقوقی فرانسه) است تا حالت اضطراری! دلیل این ماجرا از این قرار است که در نظام حقوقی فرانسه قانونی که در سال ۱۸۷۸ تصویب شده و در ۱۹۴۹ اصلاح گردیده در ماده ۷ خود اشاره به تعریف وضعیت محاصره داشته و بیان می‌کند: «وضعیت حصار، نظامی حقوقی و قانونی است که در آن صلاحیت قوای مدنی در زمان عادی، به نیروهای نظامی منتقل می‌شود، درحالی‌که وضعیت اضطراری در فرانسه که قانون آن به موجب اصلاح سال ۱۹۵۵ مورد تجدید نظر قرار گرفته است، تحت نظامات مدنی همچون توسعه اختیارات و صلاحیت‌های وزارت کشور و استانداران است نه نیروهای نظامی! و این‌گونه معلوم می‌گردد که وضعیت اضطراری در لبنان در اصل همان وضعیت محاصره در فرانسه است. در همین راستا باید گفت که

وضعیت اضطراری در لبنان نموده بود، مجلس نمایندگان در همان روز تشکیل شد و صورتجلسه مجلس بدون هیچ اشاره‌ای به تصویب لایحه منتشر شد و همین حالت در سال ۱۹۷۲ و در پی تجاوز اسرائیل به لبنان و صدور اعلان وضعیت اضطراری پیش آمد که مجلس نمایندگان در همان روز تشکیل شده و صرفاً به محکوم نمودن تجاوز بیگانه پرداخت بدون اینکه اشاره‌ای به موافقت با مصوبه هیئت وزیران داشته باشد. البته در سال ۱۹۶۹ نیز اعلام وضعیت اضطراری شد لکن به دلیل اینکه کمتر از ۸ روز بود به مجلس نمایندگان ارسال نشد و در وضعیت اضطراری اعلام شده در سال ۱۹۷۳ که به موجب تصویب نامه ۵۵۱۳ بود، اصلاً مجلس نمایندگان اعلان وصول ننمود! در نهایت در این باره باید اشاره کرد که علی‌رغم اینکه سوابق قضیه در این باره از استحکام قابل قبولی برخوردار نیستند اما به نظر می‌رسد اعلام وضعیت اضطراری در لبنان به واسطه همه‌گیری ویروس کرونا که به موجب مصوبه هیئت وزیران است باید جهت تحصیل موافقت نمایندگان مجلس، به مجلس نمایندگان تقدیم شود.

در کنار بحث از نظارت قانونی و سیاسی باید خاطر نشان کرد که از آنجایی که قوای عمومی به خاطر مواجهه با شرایط استثنائی اجازه اخذ تدابیری را می‌یابند که در حالت عادی امکان اتخاذ آنها نیست و همچنین به دلیلی اینکه نگرانی زایدالوصفی از در معرض خطر قرار گرفتن آزادی‌ها و حقوق عامه وجود دارد، تصمیمات متخذه در وضعیت اضطراری تحت نظارت قضائی هم قرار می‌گیرند به خصوص تحت نظارت شورای دولتی^۶، و این امری است که در رأی شماره ۱۲۲۷ صادره در تاریخ ۱۹۶۳ شورای دولتی بدان اشاره شده و به اخذ قیودی همچون استثنائی بودن شرایط جهت اعلان وضعیت اضطراری، اقتضای مصلحت عمومی در اتخاذ تدابیر و ضرورت اتخاذ چنین تدابیری اشاره دارد. البته بدیهی است در صورت عدم رعایت این قیود و اضرار به افراد، دولت حتماً دارای مسئولیت جبران مافات خواهد بود. گفتنی است آثار بحث مذکور را امروزه می‌توان به صورت عینی در صحنه نظام حقوقی لبنان مشاهده کرد. جایی که دولت بنا بر اعلام رئیس جمهوری لبنان «میشل عون» در تاریخ ۲۰۲۰/۳/۱۵ به سبب انتشار ویروس کرونا، اعلان وضعیت اضطراری بهداشتی نمود، که برخی تعلق رئیس جمهور را در اعلام وضعیت اضطراری کراهت وی از سپردن امور کشور به

نیروهای نظامی (که در هنگامه اعلان وضعیت اضطراری به میدان می‌آیند) می‌دانند (ریتا جمال، ۲۰۲۰م، <https://www.alaraby.co.uk>).

۲. نظام حقوقی مصر

۲-۱. معرفی اجمالی نظام حقوقی (تقنینی و اجرایی)

حکومت مصر، ترکیبی از رژیم ریاستی و پارلمانی بوده و می‌توان آن را در عداد رژیم‌های نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی محسوب نمود. رئیس‌جمهور در این کشور از قدرت اجرایی و قانون‌گذاری بسیاری برخوردار است. رئیس‌جمهور شخص اول مملکتی در مصر محسوب می‌شود. قوه مجریه این کشور دو رکنی و متشکل از رئیس‌جمهور به عنوان رئیس کشور و نخست‌وزیر به عنوان رئیس شورای وزیران است و رئیس‌جمهور از اختیارات اجرایی و قانون‌گذاری بسیاری برخوردار است؛ عزل و نصب نخست‌وزیر و هیئت وزیران، فراخوان تشکیل جلسات و هدایت آن، بر عهده اوست. فرماندهی ارتش، انجام انتصابات مهم نظامی و اداری، اعلان جنگ و یا حالت فوق‌العاده، انعقاد معاهدات بین‌المللی و صدور مقررات لازم جهت اجرای قوانین از دیگر وظایف ایشان است. رئیس‌جمهور اختیار پیشنهاد لوایح و انتشار قوانین را دارد. همچنین رئیس‌جمهور می‌تواند قوانین مصوب مجلس را و تو کند؛ در این صورت اگر مجلس همان طرح را مجدداً با رأی دوسوم از آراء اکثریت نمایندگان تصویب کند، رئیس‌جمهور ملزم به انتشار آن می‌شود.

اما در مورد قوه تقنینی این کشور باید گفت که قوه مقننه مصر متشکل از مجلس نمایندگان (خلق) و مجلس شورا است و هر کدام براساس وظایف مشخص شده در قانون به فعالیت خود ادامه می‌دهند. در کنار اینکه شریعت اسلامی از منابع مهم تقنین در این کشور محسوب می‌شود (لمبادری، ۱۳۸۱، ص. ۲۷۴) مجلس نمایندگان مسئولیت قانون‌گذاری در کشور و تصویب سیاست‌های کلی و عمومی دولت و برنامه کلی رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور و بودجه عمومی را برعهده دارد و ناظر بر فعالیت‌های قوه مجریه نیز به شمار می‌آید. هر یک از نمایندگان این اختیار را دارند که طرح‌های قانونی پیشنهاد کنند. مجلس شورا به عنوان دومین رکن قانون‌گذاری در مصر ساختاری انتخابی انتصابی دارد. تعداد اعضای این مجلس حداقل ۱۵۰ نفر است

که یک‌دهم آنها توسط رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند و سایر اعضا نیز از طریق انتخاباتی محرمانه و مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند، دوره نمایندگی مجلس شورا ۶ سال است و نیمی از اعضا در هر نیم دوره تغییر می‌کنند.

۲-۲. جایگاه وضعیت اضطراری در نظم حقوقی مصر

مصر که در پی ایجاد بحران کرونا حالت ناشی از وضعیت اضطراری را برای دوازدهمین بار (!) به خود می‌بیند^۷، از کشورهایی است که در باب وضعیت اضطراری علی‌رغم اینکه در قانون اساسی به آن نپرداخته ولی دارای قانون جزئی و موردی است. مجلس نمایندگان مصر اخیراً با اصلاح برخی از مواد قانون وضعیت اضطراری موافقت نموده و بدین ترتیب به دنبال توسعه مصادیق و اختیارات نهادهای موضوع این قانون برآمده است. در مورد شرایط اعلام وضعیت اضطراری در مصر باید اشاره به این مهم نمود که بنا بر ماده یک قانون وضعیت اضطراری مصر (به شماره ۱۰۲ مصوب سال ۱۹۵۸)، بحران‌های عمومی و سرایت بیماری‌های مسری را به عنوان شرط اعلام وضعیت اضطراری بیان نموده است که بر خلاف قانون موضوعه لبنان در این زمینه، عنوان بیماری مسری (انتشار وباء) را در مورد اعلام وضعیت اضطراری صریحاً بیان کرده است. در ماده ۲ این قانون، مرجع اعلام وضعیت اضطراری رئیس‌جمهور است که بایستی به موجب آیین‌نامه‌ای (قرار) این عمل صورت پذیرد مشروط به اینکه آیین‌نامه مذکور صریحاً حاوی سبب اعلان وضعیت اضطراری و منطقه‌ای که در آن این وضعیت برقرار خواهد شد و نیز مدت اعمال آن باشد. تدابیر اتخاذ شده در وضعیت فوق‌العاده نیز در ماده ۳ این قانون ذکر شده که رئیس‌جمهور می‌تواند با حکم کتبی و یا دستوری شفاهی به اتخاذ آنها روی بیاورد. نکته‌ای که در این باره شایان ذکر است این است که به موجب لایحه اصلاحیه ۳ ماده‌ای که پارلمان مصر از سوی دولت دریافت کرده و البته با آن موافقت کرده، در مورد ماده ۳ این قانون، صلاحیت اتخاذ تدابیر را به قائم مقام رئیس‌جمهور یا نماینده وی اعطا نموده است^۸، که با توجه به حکم عامی که ماده ۱۷ قانون مذکور بدان اشاره کرده - که همانا اجازه تفویض صلاحیت‌های رئیس‌جمهور در این قانون به دیگران می‌باشد^۹ - ورود این مورد در لایحه اصلاحیه حشو و زائد می‌نماید. هنگامی که موارد صلاحیت‌های قانون وضعیت

اضطراری مصر را با لبنان مقایسه می‌کنیم در تطبیق مصداق و همچنین کمیت صلاحیت‌های اعطایی تفاوت چندانی نیست، آن جایی که ماده ۳ قانون حاله الطواریء مصر به محدود نمودن آزادی‌های اجتماعی از جمله رفت‌وآمد و اقامت اجباری و... یا تفتیش مکاتبات و نظارت بر مطبوعات و یا تملک قهری املاک اشاره دارد، که این موارد شبیه به مصداق مذکور در قانون حاله الطواریء لبنان هستند - که ذکر آن پیش از این گذشت - لکن یک چند تفاوت مهم در این میان وجود دارد؛ اول اینکه مقام صالح جهت اتخاذ این تدابیر در لبنان مرجع عالی نظامی است، اما در مصر شخص رئیس جمهور و یا نماینده وی است، اثری که این تفاوت بر وضعیت اضطراری خواهد گذاشت این است که قابلیت تظلم‌خواهی در موارد اضرار ناشی از اقدامات را در مصر از بین خواهد برد، چراکه بنابر قانون اساسی مصر، رئیس جمهور شخص اول مملکت جمهوری عربی مصر است^{۱۰} و بدیهی است در مورد دستوراتی که وی صادر می‌کند امکان تظلم‌خواهی منتفی خواهد بود چراکه دستوری قانونی و متصف به وصف حاکمیتی شده و قابلیت نقض نخواهد داشت. این همان مطلبی است که برخی نهادهای حقوقی مستقل در مصر بدان اعتراض داشته و حتی عمل دولت و پارلمان مصر را در اصلاح قانون وضعیت اضطراری، دستاویزی دانسته‌اند که حکومت مصر به بهانه آن از وضعیت کرونا در جهت از بین بردن بیش‌ازپیش حقوق شهروندان و آزادی‌های عمومی، سوءاستفاده می‌کند (حامد عبدالله، ۲۰۲۰م) و در این زمینه بایستی اشاره کرد که جامعه مصر در ادوار مختلف تجربه تحمل محدودیت‌های بسیاری که منجر به از دست رفتن آزادی‌های عمومی در این کشور شده است را به بهانه اعلان وضعیت اضطراری دارد (غمامی و آقایی طوق، ۱۳۹۱، ص. ۱)؛ دوم؛ اینکه در قانون وضعیت اضطراری مصر صریحاً اشاره شده که آیین‌نامه اعلام وضعیت اضطراری در مصر در اولین تاریخ تشکیل مجلس ملی، به آن عرضه می‌شود، که می‌توان آن را از مصداق نظارت اطلاعاتی پارلمان مصر دانست که در مقایسه با قانون لبنان که امکان قائل شدن به نظارت استصوابی پارلمان - حداقل بر اساس برخی رویه‌ها - وجود داشت، امکان دخالت پارلمان در فرایند نظارت سیاسی و قانونی را از بین می‌برد؛ سوم اینکه بنابر رأی شماره ۱۲۲۷ شورای دولتی لبنان، امکان نظارت قضائی بر اعمال نهادهای مستقر در هنگام وضعیت اضطراری وجود دارد، لکن این امر در نظام حقوقی مصر مبهم و بدون

پیشینه است؛ چهارم بررسی مدت زمان استقرار نظام وضعیت فوق‌العاده است که با توجه به اینکه در نظام حقوقی لبنان در صورت ادامه بیش از ۸ روز، بایستی پارلمان در این زمینه وارد عمل شود، بدیهی است که خاتمه نظام وضعیت اضطراری نیز به موجب قانون پارلمان خواهد بود. لکن در مصر از آنجایی که پارلمان فقط نقش مطلع را دارد به نظر نمی‌رسد که بتواند نقشی در خاتمه بخشیدن به نظام وضعیت اضطراری داشته باشد، و لاجرم همان‌طور که شروع و اعلان را در صلاحیت رئیس جمهور دانستیم بایستی اتمام کار را نیز از اختیارات فائده رئیس جمهوری مصر بشماریم.

۳. برپایی نظام وضعیت اضطراری در نظم حقوقی ایران

در مورد نهاد وضعیت اضطراری در نظام حقوقی ایران، در سطح قانون اساسی، با اصل (۷۹) مواجهیم که در آن مقرر شده است: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به‌رحال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند». مفهوم ابتدای اصل مذکور این است که در کشور ما، حکومت نظامی به این معنا که تصمیم‌گیری در حکومت بر عهده نظامیان باشد - شبیه آنچه که در نظام حقوقی لبنان شاهدیم که مرجع عالی نظامی عهده‌دار امور می‌شود - ممنوع است، آری می‌توان تصمیم‌گیری‌های عمومی را مقامات سیاسی، تقنینی و قضائی اتخاذ کنند و افراد نظامی آنها را اجرا کنند - همانند آنچه که در نظام حقوقی مصر اتفاق می‌افتد - پس در نتیجه حتی در شرایط اضطراری نیز حکومت نظامی ممنوع است. نکته دیگری که به عنوان مقدمه حائز اهمیت است این مهم است که پیرامون برخی اصول قانون اساسی همچون اصل ۸۵ و ۱۳۸ شاهد قوانین اجرایی و جداگانه‌ای هستیم که به تفصیل احکام اصول مورد نظر پرداخته‌اند، لکن در زمینه اصل ۷۹ قانون جداگانه‌ای سراغ نداریم (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۹). لذاست که با توجه به این نکات مقدمه‌ای و در نتیجه مطالعه تحلیلی وضعیت اضطراری ناشی از کرونا در کشورهای لبنان و مصر می‌توان پیشنهاد تقنینی در زمینه ایجاد نظام وضعیت فوق‌العاده مبتنی بر اصل ۷۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را مبتنی بر نکات ذیل داد:

که از وظایف بزرگ دولت‌هاست، می‌توان به دفع ضرری دیگر که همانا اهمال در حفاظت از حقوق شهروندان است، همت گمارد (احسانی‌فر، ۱۳۹۹، ص. ۱۴۳).

نتیجه‌گیری و ارایه راهکار

آنچه که در این پژوهش توضیح آن گذشت عبارت بود از بررسی نظام وضعیت فوق‌العاده ناشی از بحران کرونا در کشور لبنان و مصر که در بخش اول پس از معرفی مختصر قوای مقننه و مجریه این کشور بیان شد که مقام ایجادکننده نظام وضعیت اضطراری در لبنان هیئت وزیران است که در صورت تمدید بیش از ۸ روز این نظام استثنایی باید به تصویب مجلس نمایندگان لبنان برسد و همچنین مقام ناظر قضائی بر اعمال و تدابیر اتخاذ شده در ایام وضعیت فوق‌العاده، شورای دولتی لبنان خواهد بود. همچنین در بخش دوم همین معرفی نسبت به ساختار وضعیت اضطراری در مصر صورت گرفت که پس از معرفی قوه مقننه و مجریه در این کشور بیان شد که صلاحیت اعلان وضعیت اضطراری در ید رئیس‌جمهور این کشور است و همچنین مقام صالح اتخاذ تدابیر نیز از آن وی یا نماینده اوست و در نهایت نظارت مؤثر و کارآمد قانونی و قضایی نیز در این کشور جهت حمایت از شهروندان در مقابل قدرت فائده حکومت یافت نشد. در نهایت در بخش سوم پیشنهادی مبنی بر تقنین در این خصوص در نظام حقوقی ایران ارائه شد که اولاً، شرایط و اسباب استقرار وضعیت اضطراری را معین و شفاف بیان نموده باشد؛ ثانیاً، مقام صالح جهت اعلام و اعمال را به صورت تعاملی میان قوای مجریه و مقننه (تقدیم لایحه و تصویب مجلس شورای اسلامی) در نظر بگیرد؛ ثالثاً، در کنار نظارت سیاسی و قانونی مجلس، نظارت قضائی بر اعمال و تدابیر متخذه به رسمیت شناخته شده و نهاد ناظر نیز معین شود.

یادداشت‌ها

1. situation d'urgence

2. Pandemi

۳. حرف و شماره مذکور، کد خاص قانون است.

۴. «موافقة ثلثی عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. ويعتبر مواضع أساسية ما يأتي: تعديل الدستور، إعلان حالة الطوار ئوالغاؤها، الحرب والسلم، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية و...».

5. état de siège

۶. «مجلس شوری الدوله» نهادی شبیه به شورای دولتی فرانسه در نظام حقوقی لبنان است (جهت مطالعه بیشتر رجوع شود به: فصل ششم از کتاب حقوق عمومی تطبیقی لبنان اثر سید محمد مهدی غمامی، انتشارات دانشگاه امام صادق (علیه السلام)).

7 <https://www.Aljazeera.net/news/politics/2020/4/28>

۸. «المادة الثانية: أضافت بنودا جديدة بأرقام من (۷) حتى (۲۴) إلى نص المادة (۳) من قانون حالة الطوارئ المشار إليه، حيث تناولت المواد بعض التدابير الهامة بحيث تتيح لرئيس الجمهورية أو من يفوضه اتخاذ كل أو بعض هذه التدابير لمواجهة الحالة الطارئة، و قد انصبت الإضافات بالأساس على الرعاية و الحماية الصحية و الاجتماعية و الاقتصادية».

۹. «لرئيس الجمهورية أن ينيب عنه من يقوم مقامه في اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون كلها أو بعضها وفي كل أراضي الجمهورية أو في منطقة أو مناطق معينة فيها».

۱۰. المادة ۱۳۹ «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، يرعى مصالح الشعب و يحافظ على استقلال الوطن و وحدة أراضيه و سلامتها، و يلتزم بأحكام الدستور و يُباشِر اختصاصاته على النحو المبين به».

۱۱. قانون اختيارات استناداران مقرر می دارد: استناداران در امور ذیل مسئولیت مخصوص دارند: (۱) مراقبت در حفظ نظم عمومی و آرامش حوزه مأموریت؛ (۲) مراقبت در تأمین ارزاق و احتیاجات عمومی و...

۱۲. مبانی مسئولیت مدنی دولت با توجه به محسن بودن آن بر اساس قاعده فقهی احسان یا ضامن بودن آن بر اساس قاعده فقهی لاضرر در مقاله‌ای از همین قلم، با عنوان «تقابل قاعده لاضرر و قاعده احسان در مسئولیت مدنی دولت» پرداخته شده است.

کتابنامه

۱. اختیارات و وظایف استانداران، مصوب ۱۳۳۹.
۲. القانون ۱۶۲ لسنة ۱۹۵۸ المعروف بقانون الطوارئ.
۳. المرسوم الاشتراعی رقم ۲۷ الصادر فی ۱۹۵۳.
۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۵. قانون اساسی جمهوری عربی مصر.
۶. قانون اساسی جمهوری لبنان.
۷. قانون الدفاع الوطنی الصادر فی ۱۹۸۳.
۸. احسان فر، احمد (۱۳۹۹). ابعاد فقهی و حقوقی بیماری‌های واگیر خطرناک و سریع‌الانتشار (کرونا) از منظر قاعده و جوب دفع ضرر محتمل. حقوق اسلامی، (۶۴)، صص. ۲۲۴-۲۵۵.
۹. پروین، خیراله (۱۳۸۶). بررسی نظام حقوقی لبنان. حقوق اساسی، (۸)، صص. ۷۵-۹۹.
۱۰. شکر، زهیر (۲۰۰۸م). الوسيط فی القانون الدستوری اللبانی. ۲ مجلدات.
۱۱. غمامی، سید محمدمهدی (۱۳۹۶). حقوق عمومی تطبیقی لبنان. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام).
۱۲. غمامی، سید محمدمهدی و آقای طوق، مسلم (۱۳۹۱). تحول حقوق و آزادی‌های شهروندی در مصر مبتنی بر قانون اساسی ۲۱۰۲ میلادی. بررسی‌های حقوق عمومی، (۱)، صص. ۱-۲۲.
۱۳. فغان‌نژاد، سعدالله و نوری، مهدی (۱۳۹۱). بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران، مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و آمریکا. مدیریت بحران، (۱)، صص. ۶۹-۸۱.
۱۴. قنوتی، جلیل و فتحی، بدیع (۱۳۹۹). مطالعه تطبیقی تأثیر کرونا و ویروس (کووید-۱۹) بر تعهدات. حقوق اسلامی، (۱۷)، صص. ۱۵۴-۱۹۹.
۱۵. کرمی، حامد و محبی، داود (۱۳۹۵). ماهیت‌شناسی الگوهای پاسخ به وضعیت‌های اضطراری با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. آفاق امنیت، (۲۸)، صص. ۶۷-۹۸.
۱۶. لمباردی، ب.، کلارک و رضایی، حسن (۱۳۸۱). اسلام و حقوق اساسی در مصر. راهبرد، (۲۴)، صص. ۲۷۱-۳۰۴.
۱۷. حبیب‌نژاد، احمد (۱۳۹۹). رجوع شود به: <http://vasael.ir/fa/news/16322>
۱۸. عبدالله حامد (۲۰۲۰م). رجوع شود به: <https://www.aljazeera.net/news/humanrights/2020/5/12>

۱۹. «states_emergency». رجوع شود به:

https://www.files.ethz.ch/isn/14131/backgrounder_02_states_emergency.pdf

۲۰. مطلب منتظر شده در پایگاه اینترنتی عربی اسکای نیوز، رجوع شود به:

<https://www.skynewsarabia.com/middle-east/1338718%D9%84%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%AC%D9%87%D8%A9-%D9%81%D9%8A%D8%B1%D9%88%D8%B3-%D9%83%D9%88%D8%B1%D9%88%D9%86%D8%A7-%D9%85%D8%B5%D8%B1-%D8%AA%D9%82%D8%B1-%D8%AA%D8%B9%D8%AF%D9%8A%D9%84-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%88%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D9%94>

۲۱. اللحام، وسام (۲۰۲۰م). رجوع شود به:

<https://www.al-akhbar.com/Community/285742/>