

هم سنجی در چند کشور منتخب

www.csr.ir

## اختیارات فوق العاده

# عالی ترین مقامات اجرایی

علی دارینی

۱) قدرت در دست بالاترین فرد و یا مقام اجرایی کشور متمرکز می شود و به وسیله آن می تواند به وضع مقررات وسیع پردازد و یا قدرت زیاد دستگیری و تعقیب و بازداشت را برای نیروهای اجرایی و نظامی و انتظامی به رسمیت می شناسد. در وضعیت های بحرانی تر، ممکن است قوه مجریه مکمل دادگاه های دادگستری شده و به تشکیل دادگاه های نظامی پردازد.

۲) به طور طبیعی با اعمال چنین قدرتی دامنه حقوق و آزادی های فردی محدود می شود. در این موقعیت ها دولت ممکن است، نه فقط دست به بازداشت و تعقیب های وسیع بزند، بلکه آزادی رفت و آمد و فعالیت احزاب سیاسی و جمعیت ها و یا آزادی بیان و مطبوعات را نیز محدود سازد.<sup>(۱)</sup>

### مقدمه

بدیهی است موقعیت ها و وضعیت هایی وجود دارند که حتی مترقی ترین دولت ها لازم می دانند که قدرت حکومتی خود را بدون هیچ مانع و به ویژه خارج از محدودیت های معمولی قانون اساسی از قبیل تفکیک قوا و آزادی های عمومی اعمال کنند. به نظر می رسد رعایت اصول مذکور در یک چنان اوضاعی غیر ضروری و نامعقول است.

چنین قدرت فوق العاده ای برای مبارزه با تروریسم، آشوب ها و تهدیدات داخلی و خارجی، اعتصابات طولانی در قلمروی خدمات و کالاهای عمومی و اساسی و یا حوادث طبیعی به کار گرفته می شوند. شرایط فوق العاده معمولاً دارای دو ویژگی اساسی است:

حاکمیت پارلمان، اختیارات وسیعی از سوی پارلمان به دولت سرازیر شده است تا از قدرت استثنایی خود در وضعیت‌های فوق‌العاده استفاده کند، از جمله قانون پیشگیری از تروریسم ۱۹۷۴ و قانون اختیارات فوق‌العاده دفاعی ۱۹۳۹. جالب توجه است که در هیچ یک از این مقاطع تاریخی، اختیارات قضایی محاکم در کنترل و نظارت قضایی بر این اختیارات و نیز حفظ و رعایت حقوق و آزادی‌های عمومی تعطیل نشده‌اند.

اگر چه مطالعه تطبیقی مفصل‌بسترها و شرایطی که هر کشوری مطابق قانون اساسی خود به شیوه برخورد با چنین حالات فوق‌العاده‌ای پرداخته است، در این مقاله مختصر امکان‌پذیر نیست، لیکن به طور فهرست‌وار می‌توان به محورهای اساسی مقایسه چنین اختیاراتی اشاره کرد. مطالعه سودمند و مؤثر تطبیقی باید در سایه شرایط متفاوت و مقرر در قوانین اساسی آنها، ارزش‌ها و فرهنگ سیاسی و اجتماعی و ساختارهای قدرت سیاسی صورت گیرد. بنابراین دو دسته یا گروه سوال وجود دارد. گروه اول، مربوط به ساختار قدرت سیاسی و نهادهای قانون اساسی هستند که از این قرارند:

- ۱) نظام سیاسی موردنظر نظامی است مردم سالار یا غیرمردم‌سالار؟
- ۲) قدرت حکومتی چگونه بین قوا و مقام‌های حکومتی توزیع شده است؟ به عبارت دیگر ساختار قدرت و حکومت چگونه است؟

از سوی دیگر، اختیارات فوق‌العاده ممکن است مورد سوءاستفاده قرار گیرد. دولت ممکن است بدون وجود هیچ‌گونه عذر و توجیهی اعلام وضعیت فوق‌العاده نماید و یا حالت اضطراری را برای استفاده از اختیارات بیشتر طولانی گرداند. به این دلیل بعضی از قوانین اساسی کشورها سعی کرده‌اند تا احتمال سوءاستفاده از چنین قدرتی به وسیله دولت را از طریق ایجاد محدودیت‌هایی کاهش دهند. به عنوان مثال مطابق قانون اساسی آمریکا، کنگره (و نه رئیس‌جمهور) قدرت تعلیق قرارهای قضایی بازداشت را برای حفظ امنیت عمومی در صورت تجاوز خارجی و یا آشوب‌های داخلی در اختیار دارد. رئیس‌جمهور نمی‌تواند صدور قرارهای قضایی بازداشت را معلق گرداند و یا دستور تشکیل دادگاه‌های نظامی را برای محاکمه شهروندان به علت نقض مقررات حکومت نظامی صادر کند.<sup>(۱)</sup>

در انگلستان، در سی سال گذشته قوانین متعددی از سوی پارلمان برای مبارزه با تروریسم و مشکلات ایرلند شمالی وضع شده است. به عنوان مثال قانون جامعی تحت عنوان قانون اختیارات اضطراری ۱۹۲۰، قدرت وسیعی به دولت اعطا کرده است تا بنا به تشخیص خود وضعیت اضطراری و فوق‌العاده اعلام نماید، به ویژه در این قانون در مورد اختلافات صنعتی و کارگری که موجب قطع ارائه خدمات اساسی و عمومی به شهروندان می‌گردید، مقررات خاصی در نظر گرفته شده بود. در این کشور به علت رعایت اصل

۳) توازن و تعادل قوا چگونه در جهت ثبات سیاسی و حقوقی صورت می‌گیرد؟

۴) قوه مجریه مورد نظر از چه نوع مجریه‌ای است، ریاستی، نیمه ریاستی و یا پارلمانی است؟

۵) تنظیم سیاست‌های کلان حکومتی و حل معضلات و اختلافات مربوط به اجرای اصول قانون اساسی چگونه صورت می‌گیرد و نهادهای قانونی حکومتی تا چه میزان در حل این معضلات مشارکت می‌کنند؟

پس از یافتن پاسخ‌های روشن دربارهٔ سوالات فوق، می‌توان به دستهٔ دوم مسائل پرداخت که به شرح زیر هستند: (۳)

۱) چه شرایطی برای حالت فوق العاده پیش‌بینی شده است؟

۲) مرجع تشخیص شرایط مذکور چه کس یا مقامی است؟

۳) مرجعی که قدرت فوق العاده را اعمال می‌کند چه ارگان یا مقامی است؟

۴) تا چه میزان حقوق و آزادی‌های مردمی در اثر اعمال این قدرت اضطراری محدود می‌شود؟

۵) تشریفات و نظارت بر اعمال این قدرت فوق العاده چگونه صورت می‌گیرد؟

آنچه از مطالعهٔ مقایسه‌ای و مختصر قوانین اساسی چند کشور زیر می‌توان استنباط نمود این است که به هر میزان که وفاداری و تعهد قانون اساسی به رعایت حقوق بشر و آزادی‌های عمومی بیشتر باشد، به سختی می‌توان اختیارات ضروری و فوق العاده را به طور وسیع و یا بدون نظارت‌های قانونی پذیرفت. بنابراین میزان وفاداری به اصول مردم‌گرایی و رعایت توازن

### قانون اساسی فرانسه

**اصل (۵)**- رئیس جمهور ضامن استقلال ملی، تمامیت ارضی و رعایت معاهدات است.

**اصل (۱۱)**- رئیس جمهور به پیشنهاد دولت یا پیشنهاد مشترک مجلسین، می‌تواند هر لایحه‌ای در مورد سازماندهی قوای عمومی، اصلاحات در سیاست اقتصادی و اجتماعی مملکت و یا خدمات عمومی یا راجع به اجازهٔ تصویب معاهده‌ای را (بدون مغایرت با قانون اساسی که بر عملکرد نهادها مؤثر باشد) به همه پرسبی بگذارد.

**اصل (۱۵)**- رئیس جمهور فرماندهٔ کل قوا می‌باشد.

**اصل (۱۶)**- هر گاه نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی به طور جدی و فوری در معرض تهدید قرار



گیرند و عملکرد منظم قوای عمومی مذکور در قانون اساسی مختل شود، رئیس جمهور تدابیر لازم را برای اوضاع مذکور، پس از مشورت با نخست وزیر و رؤسای مجلسین و رئیس شورای قانون اساسی اتخاذ می نماید... این تدابیر باید به گونه ای اتخاذ شوند که قوای عمومی مذکور در قانون اساسی بتوانند در کوتاه ترین مدت به انجام وظایف خود بپردازند. در این خصوص با شورای قانون اساسی مشورت و پارلمان قانوناً تشکیل جلسه می دهد. مجلس ملی را نمی توان در طی مدت اعمال اختیارات فوق العاده منحل نمود.<sup>(۴)</sup>

بسیار محدود و مشخص است.<sup>(۶)</sup>

۳) ضمانت های لازم برای جلوگیری از سوء استفاده از این قدرت پیش بینی شده است و لذا رئیس جمهور باید با نخست وزیر، رؤسای دو مجلس پارلمان و شورای قانون اساسی قبل از به کارگیری اختیار خود مشورت نماید.

۴) این اصل قانون اساسی فرانسه، منشاء پیش بینی ترتیبات مشابهی در سایر کشورهای مستعمره سابق فرانسه و یا کشورهای دیگر شده است و لذا نکات فوق باید در تفسیر اصول مشابه در آن کشورها نیز رعایت گردد.

قوانین اساسی برخی از این کشورها نیز در این مقاله مورد بررسی قرار گرفته اند.

### توضیحات

۱) همان طور که ملاحظه شد، مطابق قانون اساسی ۱۹۵۸ (جمهوری پنجم) فرانسه، قدرت وسیعی به رئیس جمهور اعطا شده است تا تدابیر لازمی برای برخورد جدی و سریع با تهدیداتی که نهادهای جمهوری، استقلال ملی و تمامیت ارضی را به خطر می اندازند، در نظر گیرد.<sup>(۵)</sup>

۲) مارشال دوگل، رئیس جمهور فرانسه، از این اختیار فقط یکبار در سال ۱۹۶۱ استفاده کرده است، هنگامی که آشوب نظامی در الجزایر بالا گرفته بود و رهبران نظامی با دستگیری رهبران قانونی کشور قصد کودتای نظامی داشتند. با عنایت به این مصداق عملی، حالت فوق العاده و ضروری، وضعیت هایی شبیه کودتا و آشوب نظامی، حوادث طبیعی و زلزله، ترورهای داخلی و امثال ذالک است و دایره شمول آن

**قانون اساسی آلمان**

مطابق قانون بنیادین (Basic Law) آلمان (اصلاحیه ۱۹۶۸)، بوندستاگ (Bundestag) یا مجلس نمایندگان حق تشخیص وجود حالت فوق العاده را دارد، یعنی حالتی که هراس از حمله نظامی و یا تروریسم وجود دارد. پذیرش حالت جدی دفاعی و امنیتی فقط با تقاضای دولت و تأیید اکثریت نسبی  $\frac{2}{3}$  آرای مجلس نمایندگان امکان پذیر است. ضمن آن که دادگاه قانون اساسی در طول این مدت همچنان به فعالیت خود ادامه می دهد. تشخیص اتمام حالت فوق العاده و ضروری برعهده مجلس نمایندگان خواهد بود.<sup>(۷)</sup> بنابراین قانون بنیادین آلمان این اختیار را به مجلس نمایندگان داده است تا اقتدارات اضطراری را اعلام نماید و نظارت قانون اساسی در حالت فوق العاده را تضمین

کند. لازم به ذکر است که به موجب قانون اشغال و اصلاح آن به وسیله کنوانسیون ۱۹۵۵، دولت‌های متفقین، میزانی از قدرت را برای دفاع از نیروهای خود محفوظ نگه داشتند. در دو دهه ۶۰ و ۷۰ میلادی آلمان شاهد حملات تروریستی گرایش‌های چپ و راست به مأموران دولتی خود بود. در اواسط دهه ۶۰ دولت فدرال آلمان قصد الحاق اصولی به قانون اساسی درباره مقررات اضطراری را داشت که با مخالفت دول متفق بزرگ روبرو شد، اما سرانجام با اصلاحاتی مورد موافقت قرار گرفت. ترتیبات فوق درباره اوضاع دفاعی یا جنگی و اختلال و تنش و یا اوضاع اضطراری داخلی است که در آن رعایت اکثریت نسبی مذکور ضروری است.<sup>(۸)</sup>

### قانون اساسی آفریقای جنوبی

قانون اساسی ۱۹۹۶ آفریقای جنوبی، ضمانت اجراهای محکمی برای جلوگیری از قدرت قوه مجریه پیش‌بینی کرده است. اول، حالت فوق‌العاده و اضطراری فقط به وسیله قانون پارلمان و بنابر شرایط مقرر در قانون اساسی اعلام می‌شود، مانند تهدید حیات ملت به وسیله جنگ، تجاوز و شورش‌های داخلی، بی‌نظمی یا بلایای طبیعی به نحوی که اعلام حالت اضطراری بتواند نظم را بر کشور حاکم گرداند. در عین حال هر دادگاهی و از جمله دادگاه قانون اساسی می‌تواند نسبت به اعتبار قانونی اعلام حالت اضطراری (خواه قانون پارلمان باشد و یا اقدامات قوه مجریه)

### قانون اساسی کره جنوبی<sup>(۱۰)</sup>

**اصل (۷۲)-** اگر رئیس‌جمهور ضروری تشخیص دهد، می‌تواند خطمشی‌ها و سیاست‌های مهمی را راجع به دیپلماسی، دفاع ملی، وحدت مملکت و یا سایر مسائل مربوط به سرنوشت ملی را به همه‌پرسی همگانی بگذارد.

**اصل (۷۶)-** بند ۱- در صورت ناآرامی‌های داخلی، تهدید خارجی، بلایای طبیعی و یا بحران شدید اقتصادی و مالی، رئیس‌جمهور می‌تواند به حداقل اقدامات لازم مالی و اقتصادی مبادرت ورزد و یا برای حفظ نظم و صلح عمومی و امنیت ملی در صورت اضطرار و عدم امکان تشکیل مجلس ملی، دستورات و احکامی که اثر قانون را دارند، صادر نماید.

بند ۲- در صورت بروز کشمکش‌های عمده مخل امنیت ملی، رئیس‌جمهور می‌تواند دستورات و احکامی که قدرت قانونی دارند صادر نماید. این دستورات مختص زمانی است که حفظ و نگهداری یکپارچگی کشور ضروری بوده و تشکیل جلسه مجلس ملی غیرممکن باشد.

بند ۳- در مورد مقررات صادره و اقدامات انجام شده مطابق بندهای ۱ و ۲، رئیس‌جمهور باید مراتب را به فوریت به اطلاع مجلس ملی

### توضیحات

- برساند و موافقت مجلس را کسب کند.
- ۴- اگر موافقت مجلس کسب نگردد، آن اعمال و دستورات بی‌درنگ اثر خود را از دست می‌دهند. در چنین مواردی قوانینی را که به موجب دستورات مورد بحث اصلاح و یا لغو شده‌اند، خود به خود اثرات اولیه خود را باز خواهند یافت.
- ۵- رئیس‌جمهور باید تحولات حاصل از اجرای بندهای ۳ و ۴ را به اطلاع عموم برساند.
- اصل (۷۷) ۱-** رئیس‌جمهور می‌تواند برای حفظ امنیت و آسایش و نظم عمومی مطابق قانون حکومت نظامی اعلام نماید.
- ۲- ...
- ۳- در صورت حکومت نظامی فوق‌العاده، اقدامات ویژه‌ای با رعایت ضرورت تضمین آزادی بیان، مطبوعات، اجتماعات و انجمن‌ها یا اختیارات قوای مجریه و قضاییه به شرح مقرر در قانون اتخاذ کند.
- ۴- اعلان حکومت نظامی باید فوراً به اطلاع مجلس ملی برسد.
- ۵- در صورت تصویب اکثریت کل اعضای مجلس مبنی بر درخواست لغو حکومت نظامی، رئیس‌جمهور باید تبعیت کند.
- لازم به توضیح است که مطابق اصل ۹۱ قانون اساسی کره جنوبی، شورای امنیت ملی‌ای وجود دارد که با رئیس‌جمهور در مورد تنظیم سیاست‌های خارجی، نظامی و داخلی مربوط به امنیت ملی مشورت می‌نماید و ریاست آن، به عهده خود رئیس‌جمهور است.
- ۱) رئیس‌جمهور به عنوان بالاترین مقام اجرایی انتخابی کشور، حق مستقیم مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را در امور مهم سیاسی، دفاعی و تمامیت کشور دارد.
- ۲) مطابق اصل ۷۶، مصداق حالت‌های ضروری و فوق‌العاده عبارت از اغتشاشات و آشوب‌های داخلی، تهدیدهای خارجی، بلایای طبیعی و یا بحران‌های شدید اقتصادی و مالی است.
- ۳) دستورات و احکام رئیس‌جمهور که دارای اعتبار قانونی بوده و در حکم قانون است، مشروط به وجود شرایط اضطراری و نیز عدم امکان تشکیل مجلس ملی است. ضمن آن‌که چنین احکام و دستوراتی برای زمان مشخص و مدت معینی است.
- ۴) دستورات فوق باید به تصویب مجلس ملی برسد، در غیر این صورت به طور خودکار قوانین مصوب قبلی مَرعی و مجری خواهند بود.
- ۵) درباره حکومت نظامی و اختیار اعلام آن به وسیله رئیس‌جمهور، شرایطی باید لحاظ شود. یکی این‌که باید مطابق قوانین مصوب مجلس ملی باشد، دوم آن‌که با رعایت تضمین آزادی‌ها باشد و سوم آن‌که با اطلاع قبلی مجلس ملی صورت گیرد و سرانجام آن‌که در صورت مخالفت مجلس ملی (با اکثریت کل اعضا) رئیس‌جمهور موظف به پیروی از نظر مجلس خواهد بود.
- قانون اساسی مراکش<sup>(۱)</sup>**
- اصل (۱)- حکومت مراکش از نوع مشروطه**

تهدید نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی و... می تواند تدابیر لازم اتخاذ نماید.

۲) شرایط مقرر در اصل ۱۶ قانون اساسی فرانسه نیز در اصل ۳۵ قانون اساسی مراکش تکرار شده است. از شرایط اعمال اقتدارات فوق العاده شاه، مشورت با رئیس مجلس نمایندگان، رئیس مجلس مشاوران (مجلس دوم) و نیز رئیس شورای قانون اساسی مراکش است. تدابیر فوق باید در جهت از سرگیری کارکردهای قانونی نهادهای عمومی باشد.

۳) اقتدارات شاه محدود به وجود شرایط کاملاً استثنایی و فوق العاده از قبیل کودتا، آشوب های فراگیر داخلی، تجاوزات خارجی به سرزمین و بلایای خانمان سوز طبیعی است.

### قانون اساسی الجزایر (۱۲)

**اصل (۱)-** الجزایر دارای حکومت جمهوری دمکراتیک خلق و کشوری یکپارچه و تفکیک ناپذیر است.

**اصل (۲)-** دین رسمی حکومت اسلام است.

**اصل (۶)-** ملت سرمنشاء هر قدرتی است. حاکمیت ملی منحصرأ از آن مردم است.

**اصل (۷)-** ... رئیس جمهور می تواند مستقیماً به آرای عمومی مراجعه کند.

**اصل (۵۷)-** قانون می تواند اعمال حق اعتصاب را در موارد دفاع ملی و امنیت یا در مورد کلیه خدمات و فعالیت های عمومی که برای جامعه منافع حیاتی دارند ممنوع یا تحدید نماید.

**اصل (۷۰)-** رئیس جمهور، رئیس حکومت و نشان وحدت ملت است. اوضامن قانون اساسی

سلطنتی، مردمی و سوسیالیستی است.

**اصل (۶)-** حکومت مراکش اسلامی است.

**اصل (۲۳)-** شخص شاه از مصونیت و تقدس برخوردار است.

**اصل (۳۵)-** هنگامی که تمامیت ارضی کشور تهدید شوند یا رویدادهایی که عملکرد نهادهای قانونی را خدشه دار کنند، واقع شود، شاه می تواند پس از مشورت با رئیس مجلس نمایندگان، رئیس مجلس مشاوران، و همچنین رئیس شورای قانون اساسی و صدور پیام خطاب به ملت، با صدور حکم سلطنتی، وضعیت فوق العاده اعلام نماید. به همین علت شاه می تواند علی رغم مقررات مغایر مربوطه، نسبت به اتخاذ تدابیری اقدام کند که دفاع از تمامیت ارضی، از سرگیری روند عادی کار نهادهای قانونی و هدایت امور دولت را ایجاب می نماید.

- وضعیت فوق العاده، انحلال مجلسین را به دنبال ندارد.

- وضعیت فوق العاده به همان شکل اعلام آن، پایان می پذیرد.

**اصل (۴۹)-** با صدور حکم سلطنتی، حکومت نظامی به مدت ۳۰ روز اعلام می شود. تمدید مدت فوق فقط از طریق قانون امکان پذیر است.

### توضیحات

۱) اصل ۳۵ قانون اساسی مراکش، به وضوح اقتباس از اصل ۱۶ قانون اساسی فرانسه است که مطابق آن ریاست جمهوری، در صورت

است و می تواند مستقیماً به ملت رجوع کند. **اصل (۹۱)-** در موارد اضطراری، رئیس جمهور ضمن فراخوانی شورای عالی امنیت به تشکیل جلسه و ضمن مشورت با رئیس مجلس ملی خلق، رئیس شورای ملت، رئیس دولت و رئیس شورای قانون اساسی، حکم اعلام وضعیت اضطراری یا برای مدتی معین، حکومت نظامی، را صادر و کلیه تدابیر لازم را برای بازگشت به وضعیت عادی اتخاذ می نماید. مدت وضعیت اضطراری یا حکومت نظامی فقط با تصویب مجلسین در جلسه مشترک تمدید می شود.

**اصل (۹۳)-** چنانچه خطر قریب الوقوع، نهادها، استقلال یا تمامیت ارضی کشور را تهدید نماید، رئیس جمهور وضعیت فوق العاده اعلام می کند. چنین تدبیری پس از مشورت با رئیس مجلس ملی خلق، رئیس شورای ملت و شورای قانون اساسی و استماع نظر شورای عالی امنیت و هیئت وزیران اتخاذ می گردد. وضعیت فوق العاده امکان اتخاذ تدابیر استثنایی را که حفظ استقلال ملت و نهادهای جمهوری ایجاب می کند، برای رئیس جمهور فراهم می نماید.

**اصل (۹۴)-** رئیس جمهور پس از استماع نظر شورای عالی امنیت، مشورت با رئیس مجلس ملی خلق و رئیس شورای ملت حکم بسیج عمومی را در هیئت وزیران صادر می کند.

**اصل (۹۵)-** رئیس جمهور با فراخوانی هیئت وزیران برای تشکیل جلسه و ضمن استماع نظر شورای عالی امنیت و پس از مشورت با رئیس مجلس ملی و رئیس شورای ملت، در صورت

تهاجم واقعی یا قریب الوقوع، طبق مقررات مربوطه منشور ملل متحد، اعلان جنگ می دهد. در چنین وضعیتی مجلسین به طور قانونی تشکیل جلسه می دهد. رئیس جمهور با صدور پیامی ملت را از وضعیت موجود مطلع می نماید. **اصل (۹۶)-** در طول وضعیت جنگی قانون اساسی به حالت تعلیق درمی آید و رئیس جمهور شخصاً عهده دار کلیه اختیارات می شود. هرگاه دوره ریاست جمهوری روبه اتمام باشد دوره مزبور به طور قانونی تا پایان جنگ تمدید می شود...

#### توضیحات

۱- اصول ۹۱ و ۹۳ قانون اساسی الجزایر (به ویژه اصل ۹۳) کاملاً منطبق بر اصل ۱۶ قانون اساسی فرانسه است. مطابق اصل ۹۱، اعلام حکومت نظامی و وضعیت اضطراری و بحرانی از قبیل تهدید قریب الوقوع خارجی به وسیله رئیس جمهور صورت می گیرد، لیکن باید با فراخوانی شورای عالی امنیت، مشورت با رئیس مجلس ملی خلق و رئیس شورای ملت، رئیس دولت و رئیس شورای قانون اساسی، آن هم برای مدتی مشخص و محدود صورت گیرد. تمدید این مدت صرفاً با موافقت مجلسین امکان پذیر است.

۲- اصل ۹۳، اختیار اعلام وضعیت فوق العاده ای را که طی آن نهادهای قانونی، استقلال و تمامیت ارضی کشور به خطر می افتند، به رئیس جمهور اعطا کرده است. تدابیر رئیس جمهوری در این جهت باید پس از مشورت با رئیس مجلس ملی خلق، رئیس شورای ملت و



تقدیم گردد.

۳- مجلس خلق می‌تواند قوانینی را که به موجب دوبند پیشین وضع شده است، نسخ و یا اصلاح نماید. این امر باید با رأی اکثریت  $\frac{2}{3}$  اعضای حاضر در جلسه صورت گیرد...

**اصل (۱۱۲)**- رئیس جمهور می‌تواند امور مهمی را که با مصالح و منافع عالیه کشور بستگی دارد، به آرای عمومی ارجاع کند، نتیجه آرای عمومی از سوی رئیس جمهور منتشر خواهد شد و از تاریخ انتشار لازم‌الاجرا و نافذ خواهد بود.

**اصل (۱۱۳)**- در صورت بروز حوادث بسیار خطرناک که وحدت ملی، امنیت و تمامیت ارضی کشور را مورد تهدید قرار داده و یا این که انجام وظایف دولتی را طبق قانون اساسی غیرممکن سازد، رئیس جمهور می‌تواند برای مقابله با این مخاطرات تدابیر سریع اتخاذ نماید.

### توضیحات

۱- موضوع اصل ۱۱۱، وضعیتی است که به عنوان مثال مجلس ملی طی حکمی از سوی ریاست جمهوری با ذکر دلیل منحل شده است (اصل ۱۰۷). در این صورت، رئیس جمهور خلائی وجود قانونگذار را از طریق احکام و فرامین خود جبران می‌نماید. در اوضاع فوق‌العاده و به دلیل اقتضای مصالح و امنیت ملی رئیس جمهور دارای اختیارات فوق‌العاده قانونگذاری است، لیکن چنین قوانینی باید پس از تشکیل مجلس مورد بازبینی قرار گیرند، و لذا مجلس می‌تواند با احراز اکثریت  $\frac{2}{3}$  اعضای حاضر خود، آنها را نسخ و یا اصلاح نماید.

شورای قانون اساسی و شنیدن نظرات شورای عالی امنیت و هیئت وزیران اتخاذ شود. طبیعی است مصداق تهدیدات واقعی نسبت به استقلال و تمامیت ارضی کشور، وقایعی از قبیل تجاوزات خارجی، ترورهای وسیع داخلی، آشوب‌های خیابانی و امثال ذلک است.

### قانون اساسی سوریه<sup>(۱۳)</sup>

**اصل (۱)**- جمهوری عربی سوریه یک دولت دمکراتیک، مردمی و سوسیالیستی است.

**اصل (۲)**- نظام حکومتی کشور عربی سوریه، جمهوری است.

**اصل (۳)**- رئیس جمهور متدین به دین اسلام است.

**اصل (۹۳)**- رئیس جمهور بر حسن اجرای قانون اساسی و انجام منظم وظایف قوای سه‌گانه و بقای دولت نظارت می‌نماید.

**اصل (۱۰۱)**- اعلام حالت فوق‌العاده در کشور و لغو آن به ترتیب مقرر در قانون از اختیارات رئیس جمهور است.

### اصل (۱۱۱)

۱- در صورت عدم تشکیل مجلس خلق، وضع قانون به عهده رئیس جمهور است. قوانین مذکور، در اولین جلسه منعقد به مجلس تقدیم خواهد شد.

۲- چنانچه ضرورت فوق‌العاده در ارتباط با مصالح و امنیت ملی اقتضا نماید، رئیس جمهور اختیار قانونگذاری را بر عهده خواهد گرفت، مشروط بر این که کلیه قوانینی که بدین ترتیب وضع می‌شوند در نخستین جلسه به مجلس

رئیس مجلس ملی و رئیس دیوان عالی، می تواند متونی را که به نظری مراجعۀ مستقیم به آرای مردم را ایجاد می کند، به همه پرسى گذارد. هر نوع بازنگرى قانون اساسى حاضر... از این امر مستثنى است...

**اصل (۵۳)-** چنانچه نهادهای جمهوری، استقلال ملت، تمامیت ارضی کشور یا اجرای تعهدات بین المللی به طور جدی و فوری تهدید و عملکرد منظم مقامات عالی رتبه مخدوش شود، رئیس جمهور پس از اعلام نظر رئیس مجلس ملی و رئیس دیوان عالی، بنا به اقتضای موقعیت، تدابیر ویژه و شدیدی را اتخاذ می نماید. وی با ارسال پیامی ملت را از تدابیر مأخوذه مطلع می سازد. مجلس ملی در صورتی که در طی نشست نباشد، قانوناً تشکیل جلسه می دهد. تدابیر مزبور باید در کوتاه ترین زمان و به منظور فراهم آوردن امکان اجرای مأموریت محوله برای مقامات عالی رتبه به ایشان ابلاغ شود. مجلس ملی مدت اعمال اختیارات ویژه را ارزیابی و در صورت سوء استفاده ختم آن را اعلام می کند.

**اصل (۵۴)-** رئیس جمهور، پس از اعلام نظر هیئت وزیران، در شرایط تعیین شده در قانون وضعیت اضطراری را در کشور اعلام می کند.

#### توضیحات

۱- اصل ۵۳ قانون اساسی نیجر شباهت زیادی با اصل ۱۶ قانون اساسی فرانسه دارد، به طوری که حتی سیاق کلمات و عبارات از الگوی نسبتاً واحدی تبعیت می کنند. طبیعی است که وقوع

(۲) مطابق اصل ۱۱۳ که حاکی از اقتباس از اصل ۱۶ قانون اساسی فرانسه است، بیانگر همان فلسفه ای است که اصل ۱۶ قانون اساسی فرانسه برطبق آن شکل گرفته است، یعنی وجود حوادث و وقایع بحرانی که می تواند وحدت ملی، امنیت و تمامیت ارضی کشور را با خطر روبرو سازد، مانند تهدیدات خارجی، ترورها و آشوب های داخلی که در این حالات، رئیس جمهور به عنوان عالی ترین مقام اجرایی منتخب مردم می تواند برای جلوگیری از وقوع چنین حوادثی، تدابیر سریع نظامی و بسیج عمومی اتخاذ نموده و حالت فوق العاده اعلام نماید.

#### قانون اساسی نیجر (۱۴)

**اصل (۱)-** حکومت نیجر جمهوری مستقل و به دور از سیطره بیگانه است.

**اصل (۴)-** جمهوری نیجر یک جمهوری متحد، تجزیه ناپذیر، دمکراتیک و سوسیال است. اصول اساسی این جمهوری عبارت اند از:  
- حکومت مردم، توسط مردم و برای مردم؛  
- جدایی حکومت از دین.

**اصل (۳۶)-** رئیس جمهوری، رئیس حکومت محسوب می شود و نماد وحدت ملی است. او عالی ترین مقام سیاسی کشور است. او ضامن استقلال و وحدت ملی، تمامیت ارضی و احترام به قانون اساسی، پیمان ها و قراردادهای بین المللی است. او همچنین عملکرد منظم مقامات عالی رتبه و استمرار حکومت را تضمین می نماید.

**اصل (۴۹)-** رئیس جمهور، پس از اعلام نظر

برخی حوادث طبیعی و دخالت نظامی خارجی و یا داخلی می‌تواند موجب تعطیلی نهادهای جمهوری و توقف اعمال آنها شود. در این راستا، رئیس جمهور می‌تواند تدابیری اتخاذ نماید تا منجر به شکل‌گیری دوباره فعالیت‌های قانونی و روزمره نهادهای جمهوری در اسرع وقت شود.

۲- مجلس ملی می‌تواند به عنوان یک نهاد قانونی بر عملکرد رئیس‌جمهوری در طول مدت بحران، نظارت کرده تا چنانچه سوء استفاده‌ای از اختیارات ویژه وی صورت گرفته باشد، ختم آن را اعلام کند.

۳- مطابق اصل ۵۴، رئیس‌جمهور فقط مقام تشخیص‌دهنده و اعلام‌کننده وضعیت اضطراری است و قانون مصوب مجلس است که شرایط اساسی آن را معین می‌سازد.

#### توضیحات

(۱) بنابر اصول فوق، رژیم اجرایی ژاپن، مانند رژیم اجرایی انگلستان از نوع پارلمانی است. تأثیر چنین اصلی این خواهد بود که چنانچه ترتیبات فوق‌العاده‌ای در کشور ضروری باشد، حتماً می‌بایست به تصویب پارلمان ژاپن برسد. مطابق این سیستم نخست‌وزیر و هیئت وزیران به مجلسین پاسخگو هستند و مجلسین بالاترین نهاد قدرتمند مملکتی و تنها مرکز وضع قوانین به شمار می‌روند و لذا حق تحقیق و تفحص در مورد دولت در هر زمینه‌ای را دارند.

(۲) مطابق قانون اساسی موجود ژاپن، اشاره صریح و آشکاری در مورد اختیارات فوق‌العاده و یافراقانون اساسی وجود ندارد و لذا ممکن است در عرف‌های سیاسی ایجاد شده در طول زمان و بنابر

#### قانون اساسی ژاپن (۱۵)

مقدمه - پارلمان عالی‌ترین نهاد قدرت در کشور است.

**اصل (۱)** - امپراتور مظهر کشور و وحدت مردم است و مقام وی ناشی از اراده مردم می‌باشد.

**اصل (۲)** - جانشینی امپراتور مطابق قانون مصوب مجلسین صورت می‌گیرد.

**اصل (۳)** - اقدامات و احکام امپراتور در امور دولتی باید با مشورت و تصویب هیئت وزیران باشد و هیئت وزیران مسئول آنهاست.

**اصل (۴)** - امپراتور در مورد حکومت، قدرتی ندارد.

**اصل (۶)** - امپراتور نخست‌وزیر منتخب

عرف سیاسی راه‌حلی پیش‌بینی شده باشد.

### قانون اساسی مصر<sup>(۱۶)</sup>

**اصل (۷۳)-** رئیس‌جمهور، رئیس‌حکومت است. او از حاکمیت خلق دفاع می‌کند. به قانون اساسی و حاکمیت قانون احترام می‌نهد، از وحدت ملی و دستاوردهای سوسیالیستی پشتیبانی می‌کند و محدوده اختیارات مراجع قدرت را تنظیم می‌نماید تا هر مقامی وظیفه خود را در سطح ملی اعمال کند.

**اصول (۱۳۷) و (۱۳۸)-** قوه مجریه در اختیار رئیس‌جمهور است و آن را به روشی که قانون اساسی مقرر کرده است، اعمال می‌دارد. در رابطه با دولت، رئیس‌جمهور، سیاست‌کلی دولت را طراحی کرده و به شیوه‌ای که در قانون اساسی تصریح شده است، بر اجرای آن نظارت می‌کند.

**اصل (۷۴)-** «اگر هر گونه خطری، وحدت ملی و امنیت کشور را تهدید کند یا مانع ایفای وظایف نهادهای دولتی، که طبق قانون اساسی بر آنها واگذار شده است، بشود، رئیس‌جمهور، باید اقدامات فوری را جهت مقابله با این خطر اتخاذ کرده و مردم را متوجه این مسائل کند و طی ۶۰ روز از زمان اتخاذ چنین تدابیری، آنها را به همه‌پرسی بگذارد.»

**اصل (۷۸)-** «... در موارد اضطراری یا استثنایی و با اعطای اختیار که به تأیید  $\frac{2}{3}$  نمایندگان مجلس رسیده باشد، رئیس‌جمهور حق دارد تصمیماتی با ضمانت اجرای قانونی صادر کند. مهلت تفویض اختیارات، باید محدود باشد که طی آن، مفاد تصمیمات و مبنای اتخاذ آنها

مشخص شوند. پس از پایان مدت مجاز، در اولین نشست، تصمیمات متخذه باید تقدیم مجلس گردد (اصل ۱۱۰) که در صورت عدم تسلیم یا عدم تصویب مجلس، فاقد ضمانت اجرای قانونی خواهد بود.»

**اصل (۱۴۸)-** رئیس‌جمهور باید حالت فوق‌العاده (State of Emergency) را طبق قانون اعلام دارد. اعلام حالت فوق‌العاده باید ظرف ۱۵ روز از تاریخ آن، به مجلس خلع تسلیم گردد تا مجلس بتواند در مورد آن تصمیم بگیرد. اگر مجلس منحل شود، موضوع در اولین نشست مجلس جدید تسلیم خواهد شد. در تمام موارد، اعلان حالت فوق‌العاده باید برای مدت محدودی باشد و بدون تصویب مجلس نمی‌تواند مدت آن افزایش یابد.

**اصل (۱۵۲)-** «رئیس‌جمهور می‌تواند موضوعات مهمی را که بر منافع عالی کشور تأثیر می‌گذارد، به همه‌پرسی بگذارد.»

### توضیحات

اختیارات فوق‌العاده و ضروری رئیس‌جمهور مصر و شرایط کاربرد و محدودیت‌های آن به اختصار عبارت‌اند از:

- ۱- اختیار به همه‌پرسی گذاردن موضوعات و مسائل مهم و ضروری مملکتی.
- ۲- اختیار تصمیم‌گیری در مواقع تعطیل پارلمان که باید شرط ضروری بودن را داشته باشد و ظرف ۱۵ روز برای ارزیابی و تأیید به مجلس تسلیم شود و در صورت تعطیلی مجلس، در اولین نشست مجلس این کار صورت گیرد.

۳- اعلام حالت فوق العاده در کشور، که قوانین شرایط آن را باید قبلاً پیش بینی کرده باشند و افزایش مدت آن مشروط به موافقت مجلس بوده و در هر صورت مدت آن باید محدود باشد.

۴- مطابق اصل ۷۴، اختیارات مشابهی مانند اصل ۱۶ قانون اساسی فرانسه برای رئیس جمهور مصر پیش بینی شده است. تدابیر فوری ریاست جمهوری مشروط به تهدید نهادهای جمهوری و به خطر افتادن وحدت ملی و امنیت کشور است. وی باید ظرف ۶۰ روز تدابیر فوق را به همه پرسى عمومی بگذارد.

۵- رئیس جمهور حق انحلال مجلس را دارد. استفاده از چنین حقی باید ضرورت داشته باشد و قبل از انحلال مجلس باید از طریق همه پرسى همگانی به تأیید مردم برسد.

بند ۲- هنگام تدوین قوانین اجرایی، ایالت ها مورد مشورت واقع می شوند و...

بند ۳- هرگاه منافع عمومی ایجاب کند کنفدراسیون می تواند در صورت لزوم، مقرراتی مغایر با آزادی تجارت و صنعت را در موارد زیر وضع نماید:

الف) حفظ شاخه های مهم اقتصادی یا حرفی که موجودیت آنها در معرض تهدید قرار گرفته است و افزایش توان حرفه ای افرادی که مستقلاً در این شاخه ها یا حرف اشتغال دارند؛

ب) حفظ بخش اعظم جمعیت کشاورز، بهره وری زراعی و حمایت از مالکیت روستایی؛

پ) حمایت از مناطقی که اقتصاد آنها در

۳- اعلام حالت فوق العاده در کشور، که قوانین شرایط آن را باید قبلاً پیش بینی کرده باشند و افزایش مدت آن مشروط به موافقت مجلس بوده و در هر صورت مدت آن باید محدود باشد.

۴- مطابق اصل ۷۴، اختیارات مشابهی مانند اصل ۱۶ قانون اساسی فرانسه برای رئیس جمهور مصر پیش بینی شده است. تدابیر فوری ریاست جمهوری مشروط به تهدید نهادهای جمهوری و به خطر افتادن وحدت ملی و امنیت کشور است. وی باید ظرف ۶۰ روز تدابیر فوق را به همه پرسى عمومی بگذارد.

۵- رئیس جمهور حق انحلال مجلس را دارد. استفاده از چنین حقی باید ضرورت داشته باشد و قبل از انحلال مجلس باید از طریق همه پرسى همگانی به تأیید مردم برسد.

### قانون اساسی فدرال سوئیس (۱۷)

اصل (۲)- هدف از تشکیل کنفدراسیون تضمین استقلال کشور در برابر کشورهای بیگانه، حفظ نظم و آرامش داخلی، حمایت از آزادی و حقوق دول عضو و افزایش موفقیت های مشترک آنهاست.

اصل (۸)- کنفدراسیون دارای حق انحصاری اعلان جنگ، برقراری صلح، و انعقاد پیمان ها و معاهدات با کشورهای خارجی و به ویژه معاهدات مربوط به حقوق گمرکی و تجارت است.

اصل (۱۶)- بند ۱- در مورد ناآرامی داخلی، یا بروز خطر از سوی یکی از ایالات، دولت ایالت مورد تهدید باید بلافاصله شورای فدرال را از این امر مطلع سازد تا شورا بتواند در محدوده

معرض تهدید است؛

ت) جلوگیری از اثرات زیانبار اقتصادی یا اجتماعی کارتل‌ها یا گروه‌های مشابه؛

ث) اتخاذ تدابیر احتیاطی در زمینه دفاع ملی اقتصادی و به منظور ذخیره کشور به لحاظ کالاها و اقلام حیاتی که در شرایط کمبود شدید مواد غذایی که اقتصاد ملی نمی‌تواند با امکانات خود در رفع آن اقدام نماید، مهم هستند.

**اصل (۸۵)-** موارد ذیل موضوعات اصلی موجود در حیطه صلاحیت هر دو مجلس شورای ملی و دول هستند:

۶- تدابیری در جهت امنیت خارجی، حفظ استقلال و بی‌طرفی سوئیس، اعلان جنگ و عقد قرارداد صلح؛

۷- تضمین قوانین اساسی و سرزمین ایالت‌ها، مداخله ناشی از تضمین مزبور، تدابیری در جهت امنیت داخلی و حفظ آرامش و نظم، عفو عمومی و حق عفو

۸- تدابیری در جهت رعایت قانون اساسی فدرال و تضمین قوانین اساسی ایالت‌ها و انجام تعهداتی که هدف آنها اجرای وظایف فدرال است

**اصل (۸۹)-** مکرر ۱-

۳- مصوبات فدرال که به طور اضطراری به اجرا درآمده‌اند و مغایر با قانون اساسی هستند، باید طی یک سال پس از تصویب آنها در مجلس فدرال مورد تأیید مردم و ایالت‌ها قرار گیرند، چنانچه به این ترتیب به تأیید نرسند، در پایان این دوره فاقد اعتبار خواهند بود و نمی‌توان آنها

را تجدید کرد.

**اصل (۹۵)-** شورای فدرال، متشکل از ۷ عضو، بالاترین قدرت اداری و اجرایی را در کنفدراسیون اعمال می‌کند.

**اصل (۹۶)-** ۱- مجمع اعضای دو شورا (شورای ملی و شورای دول)، اعضای شورای فدرال را برای مدت ۴ سال، از بین کلیه شهروندان سوئسی واجد شرایط انتخاب در شورای ملی برمی‌گزینند. ...

**اصل (۱۰۲)-** اختیارات و مسئولیت‌های شورای فدرال، در محدوده این قانون اساسی، عبارت‌اند از:

۲- نظارت بر رعایت قانون اساسی، قوانین و مصوبات کنفدراسیون و مفاد قراردادهای فدرال، شورا رأساً یا چنانچه شکایات به اندازه‌ای نباشد که طبق اصل ۱۳ باید به دیوان فدرال ارجاع شود، بر اساس شکایات تدابیر لازم برای مجاب ساختن افراد به رعایت قانون اساسی را اتخاذ می‌نماید.

۳- نظارت بر تضمین قوانین اساسی ایالت‌ها ...

۹- نظارت بر امنیت خارجی سوئیس، حفظ استقلال و بی‌طرفی کشور

۱۰- نظارت بر امنیت داخلی، حفظ آرامش و نظم  
۱۱- تشکیل و در اختیار داشتن ارتش در موارد اضطراری و در صورت عدم تشکیل جلسه مجلس فدرال

## پانوشتها

1. Eric Barendt, **An Introduction to Constitutional law**, (Oxford University Press 1998), pp. 167-172.
2. **Ibid.** See also: S.E. Finer and Others, **Comparing Constitutions**, (Oxford 1995), Introduction.
3. **Ibid.**
4. نهاد ریاست جمهوری، قانون اساسی فرانسه، اداره کل توافق‌های بین‌المللی، ۱۳۷۶.
5. S.E. Finer, **op.cit.**
6. برخی از این قدرت رئیس جمهور فرانسه تحت عنوان "Legal Dictatorship" یا «دیکتاتوری قانونی» نام برده‌اند. نگاه کنید به منبع زیر:
- Yves Meny and Andrew Knapp, **Government & Politics in Western Europe**, (Oxford University Press 1987), p. 233.
7. Eric Barendt, **op.cit.**
8. S.E. Finer, **op.cit.**
9. Eric Barendt, **op.cit.**
۱۰. نهاد ریاست جمهوری، قانون اساسی کره جنوبی، دفتر توافق‌های بین‌المللی، ۱۳۷۸.
۱۱. بر اساس متن قانون اساسی بازنگری شده مصوب همه‌پرسی ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۶، نهاد ریاست جمهوری، **قانون اساسی مراکش**، دفتر توافق‌های بین‌المللی، ۱۳۷۸.
۱۲. این قانون اساسی به دنبال پیروزی انقلاب الجزایر در سال ۱۹۴۵ به تصویب رسیده است، نهاد ریاست جمهوری، **قانون اساسی الجزایر**، دفتر کل توافق‌های بین‌المللی، ۱۳۷۹.
۱۳. مصوب همه‌پرسی ۱۲/۳/۱۹۷۳، نهاد ریاست جمهوری، **قانون اساسی سوریه**، اداره کل توافق‌های بین‌المللی، ۱۳۷۴.
۱۴. به دنبال استقلال نیجر در سال‌های ۱۹۵۸ و ۱۹۶۰، نهاد ریاست جمهوری، **قانون اساسی نیجر**، دفتر کل توافق‌های بین‌المللی، ۱۳۷۹.
۱۵. قانون اساسی نوامبر ۱۹۴۶ که در سوم مه ۱۹۴۷ لازم‌الاجرا شده است. نهاد ریاست جمهوری، **قانون اساسی ژاپن**، اداره کل قوانین و مقررات کشور، پاییز ۱۳۷۴.
۱۶. مطالب این قسمت از مأخذ زیر اقتباس شده است: محمدرضا مظفری و فخرالدین اصغری (تدوین و ترجمه)، **سیستم‌های حقوقی کشورهای اسلامی**، دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، قم، ۱۳۷۴، ۳۷۴-۳۵۸.
۱۷. نهاد ریاست جمهوری، **قانون اساسی سوئیس**، دفتر توافق‌های بین‌المللی، ۱۳۷۸.

(۱) همان‌طور که قبلاً یادآوری شد، توجه به چگونگی ساختار قدرت سیاسی و نهادهای حکومتی، نقش مهمی در فهم مجری و اختیارات فوق‌العاده در نظام سیاسی و حقوقی دارد. بدین جهت در مورد کشور سوئیس برقراری نظم و آرامش داخلی، تضمین استقلال کشور و حمایت از آزادی‌ها و رفع اختلافات بین ایالت‌ها به عهده‌نهادهای فدرال سوئیس واگذار شده است.

(۲) نهادهای مهم فدرال عبارت‌اند از مجلس فدرال که از دو مجلس یا شورای ملی و شورای دولت‌ها تشکیل یافته است، و شورای فدرال که ارگان اجرایی مجلس فدرال است.

(۳) در موارد اضطراری از قبیل ناآرامی‌های داخلی، یا بروز خطر از سوی یکی از ایالات و یا تجاوز خارجی، شورای فدرال موظف است در حدود اختیارات خود و با اطلاع مجلس فدرال اقدامات لازم را به عمل آورد.

(۴) نهاد اصلی مسئول تضمین قانون اساسی، امنیت داخلی و حفظ آرامش و نظم و نیز رفع تعارض صلاحیت بین مراجع فدرال و افزایش رفاه عمومی و ایجاد امنیت اقتصادی، مجلس فدرال است که متشکل از شورای ملی و شورای دولت‌هاست.

(۵) شورای فدرال به‌عنوان بازوی اجرایی مجلس فدرال بر رعایت قانون اساسی و تضمین قوانین اساسی ایالت‌ها، امنیت خارجی، حفظ استقلال و امنیت داخلی و حفظ نظم و آرامش (نسبت به مصوبات مجلس فدرال) نظارت کافی به عمل می‌آورد.