



## تغییر قانونے اساسے مصدر در سال ۲۰۱۹ و ادر زیابے نقش عربستان

شهریور ماه ۱۳۹۸



پژوهش های روابط بین الملل  
پژوهشکده تحقیقات راهبردی  
دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

تهران، خ طالقانی، نرسیده به پل حافظ پ ۳۷۶

۰۲۱-۶۶۴۹۹۱۱۱

۰۲۱-۶۶۹۷۱۶۸۱-۵

کدپستی: ۱۵۹۱۸۱۶۹۱۱

[www.csr.ir](http://www.csr.ir)

## تغییر قانون اساسی مصر در سال ۲۰۱۹ و ارزیابی نقش عربستان

### ۱. مقدمه

مصر در یک دهه اخیر، متأثر از تحولات منطقه‌ای، تحولات پیرامونی را در عرصه سیاست داخلی تجربه کرده است. به دنبال این تحولات، قانون اساسی این کشور نیز دچار تحولاتی سریع و گسترده شده است. مهمترین اثرپذیری مصر از تحولات منطقه‌ای، برکناری حسنی مبارک از قدرت در عرصه سیاست رسمی این کشور بود. پس از برکناری حسنی مبارک در سال ۲۰۱۱، جنبش اخوان المسلمین با برخورداری از شبکه منسجم و قدرتمند خود، توانست سازماندهی جدیدی از نیروها در عرصه سیاسی جدید این کشور ایجاد کند. اولین قدم در این مسیر، حضور محمد خیرت الشاطر به عنوان کاندیدای اصلی اخوان المسلمین در انتخابات مصر بود که البته رد صلاحیت وی توسط «شورای عالی نیروهای مسلح مصر»<sup>۱</sup> با استناد به دوران زندان وی، از نشانه‌های آغازین بازگشت استبداد به ساختار سیاسی جدید مصر بود. بار صلاحیت کاندیدای اصلی اخوان المسلمین، محمد مرسی که به عنوان کاندیدای جانشین معرفی شده بود، به پشتوانه شبکه قدرتمند اخوانی در این کشور، در دور اول با کسب بیش از ۲۵ درصد آرا و در دور دوم نیز با کسب بیش از ۵۱ درصد آرا در انتخابات ۱۷ ژوئن ۲۰۱۲، به ریاست جمهوری مصر دست یافت. مرسی در ماه پایانی سال ۲۰۱۲، تغییر قانون اساسی جدید مصر را به امضای رساند.

در نهایت محمد مرسی توسط یک کودتای برنامه‌ریزی شده توسط نظامیان، به رهبری عبدالفتاح سیسی و با حمایت عربستان، امریکا و برخی دیگر از بازیگران منطقه‌ای، از قدرت برکنار شده و قانون اساسی این کشور نیز در دو نوبت بعد از وی تغییر کرد.

به طور کلی، تحولات گسترده سیاسی در مصر، منجر به اعمال تغییرات مکرر و سلیقه‌ای در قانون اساسی این کشور شده تا جایی که در طول ۹ سال اخیر، ۴ بار قانون اساسی این کشور تغییر کرده و مردم مصر ۵ قانون اساسی متفاوت را به ترتیب زیر تجربه کرده‌اند:

1- Supreme Council of the Armed Forces

- ◀ قانون اساسی ۱۹۷۱ که از زمان انور سادات تا سال ۲۰۱۱، یعنی پایان ریاست جمهوری حسنی مبارک پابرجا بود.
- ◀ قانون اساسی موقت ۲۰۱۱ که توسط انقلابیون نگاشته شده و تا سال ۲۰۱۲ پابرجا بود.
- ◀ قانون اساسی ۲۰۱۲ که بر پایه فرماندوم ۱۵ و ۲۲ دسامبر ۲۰۱۲ مشروعیت یافته و تا سال ۲۰۱۴ پابرجا بود.
- ◀ قانون اساسی ۲۰۱۴ که پس از برکناری محمد مرسی، توسط عبدالفتاح سیسی تدوین شده و تا سال ۲۰۱۹ پابرجا بود.
- ◀ قانون اساسی ۲۰۱۹ که در دوران عبدالفتاح سیسی در راستای افزایش اختیارات و دوره ریاست جمهوری وی تدوین شده و در همه‌پرسی مورد تایید قرار گرفت.

حلقه مفقوده در تحلیل تحولات سیاسی معاصر مصر، بررسی نقش قدرت‌های خارجی و مداخله آنها در امور داخلی این کشور است. در این حوزه، عربستان از بازیگران مهم در عرصه سیاست داخلی مصر بوده است. این کشور با تضعیف نیروهای اخوان المسلمین، تقویت گروه‌های ایدئولوژیک وابسته به عربستان و همچنین انجام پروژه‌های اقتصادی بزرگ در مصر، توانسته نفوذ قابل توجهی در ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مصر کسب کند. در این نوشتار به طور خاص به تغییر قانون اساسی مصر (۲۰۱۹) و نقش عربستان در فرایند آن پرداخته می‌شود.

## ۲. تغییر قانون اساسی مصر (۲۰۱۹)

آخرین همه‌پرسی تغییر قانون اساسی مصر از تاریخ ۱۹ آوریل ۲۰۱۹ به مدت ۳ روز برگزار شد. میزان مشارکت در این همه‌پرسی پایین بوده و بخش قابل توجهی از مهمترین گروه‌های مخالف همچون اخوان المسلمین، این همه‌پرسی را تحریم کرده و یا با درصد بسیار کمی در آن مشارکت کردند. به طور کلی بیش از ۲۳ میلیون نفر (۴۴ درصد از واجدین شرایط) در همه‌پرسی شرکت کرده و بیش از ۸۸ درصد شرکت‌کنندگان به قانون اساسی جدید رای مثبت دادند که البته با توجه به درصد پایین مشارکت، این نتیجه قابل پیش‌بینی بود. قانون اساسی جدید مصر قدرت ریاست جمهوری را در تمامی حوزه‌ها شامل قوای مجریه، مقننه، قضائیه و حتی نیروهای نظامی و امنیتی به شکل قابل توجهی افزایش داده و تمرکز قدرت را به شدت زیاد می‌کند. برخی از مهمترین تغییرات قانون اساسی جدید مصر به شرح زیر است:

- ◀ تغییر دوره ریاست جمهوری از ۴ به ۶ سال: بنابر قانون اساسی مصوب سال ۲۰۱۴، دوره

ریاست جمهوری در مصر ۴ ساله بوده که پس از دو دوره قابل تمدید نبود. بر مبنای قانون اساسی جدید، دوره ریاست جمهوری به ۶ سال افزایش پیدا کرد. لذا در حالی که در سال ۲۰۲۲ دوره ریاست جمهوری کنونی سیسی به پایان می‌رسید، با تصویب قانون اساسی جدید، وی حداقل تا سال ۲۰۲۴ در مسند قدرت باقی خواهد ماند.

◀ امکان انتخاب مجدد ریاست جمهوری: بر اساس قانون اساسی قدیمی، عبدالفتاح سیسی بعد از پایان دوره فعلی در سال ۲۰۲۲، حق شرکت مجدد در انتخابات را نداشت، اما بر اساس قانون اساسی جدید، بعد از دوره فعلی که تا سال ۲۰۲۴ افزایش یافته است، وی مجدداً می‌تواند به عنوان رئیس‌جمهور برگزیده شود و به این ترتیب این امکان را خواهد داشت که بعد از اتمام دوره فعلی، با انتخاب مجدد، تا سال ۲۰۳۰ در قدرت باقی بماند.

◀ ایجاد مجلس دوم تحت عنوان شورای سناتورها: یکی از مهمترین مواد قانون اساسی جدید مصر، ایجاد یک مجلس جدید در ساختار سیاسی این کشور است. در مجلس سنای جدید که با نام «شورای سناتورها» فعالیت می‌کند، رئیس‌جمهور نقش بارزی ایفا می‌کند. شورای سناتورها ۱۸۰ عضو خواهد داشت که بر اساس قانون اساسی جدید مصر، ۶۰ عضو آن (یک سوم کل اعضای شورای سناتورها) را رئیس‌جمهور به صورت مستقیم منصوب می‌کند و ۱۲۰ عضو دیگر (دو سوم کل اعضای شورای سناتورها) نیز توسط مردم انتخاب می‌شوند.

◀ افزایش قدرت رئیس‌جمهوری در قوه قضائیه: با وجود اینکه تفکیک قوا همواره یکی از مهمترین پیش‌نیازهای یک ساختار سیاسی مردم‌سالارانه بوده است، اما بر اساس اصلاحات جدید قانون اساسی در مصر، نقش ریاست جمهوری در قوه قضائیه پررنگ‌تر خواهد شد. بخش مهمی از این تغییرات در راستای افزایش اختیارات رئیس‌جمهور برای انتصاب مقامات ارشد قضائی همچون دادستان کل و قضات عالی رتبه خواهد بود.

◀ تقویت نقش نظامیان در سیاست مصر: قانون اساسی جدید مصر نقش نظامیان را در ساختار سیاسی این کشور پررنگ‌تر می‌سازد. در این چهارچوب وظایف جدیدی همچون دفاع از دموکراسی برای نیروهای نظامی تعریف شده است که به احتمال بسیار اجازه مداخله مستقیم نظامیان در سیاست را به آنها خواهد داد. این امر با توجه به سابقه نظامی عبدالفتاح سیسی، امتیاز مهمی برای وی محسوب می‌شود و می‌تواند با اتکاب بر افزایش نقش نظامیان، قدرت خود را در ساختار نظامی و امنیتی مصر بیش از پیش تحکیم سازد.<sup>۳</sup>

◀ افزایش نقش زنان: بر اساس قانون جدید، سهمیه‌ای معادل یک چهارم به زنان در پارلمان

اختصاص پیدا خواهد کرد و به این ترتیب نقش زنان به صورت سهمیه‌ای در پارلمان این کشور افزایش خواهد یافت. سهمیه یک چهارمی زنان در انتخابات مصر به طور کلی برخی جناح‌های تندرو در گروه‌های اسلامی به خصوص اخوان المسلمین را از دستیابی به این کرسی‌ها محروم و یا حداقل محدود می‌کند. این تغییر، فرصت مداخله حزب طرفدار رئیس‌جمهور برای فرستادن کاندیداهای مورد حمایت خود به مجلس را بیشتر می‌کند.

### ۳. مداخله عربستان در فرایند تغییر قانون اساسی مصر

مصر به عنوان پرجمعیت‌ترین کشور عربی در سطح جهان، نقش تعیین‌کننده‌ای در معادلات منطقه‌ای در غرب آسیا و شمال آفریقا ایفا می‌کند. مصر زادگاه جنبش‌های قدرتمند اسلامی از جمله اخوان المسلمین بوده است که بزرگترین گروه اسلام‌گرا در جهان سنی محسوب می‌شود. همچنین این کشور قبل از امضای «قرارداد کمپ دیوید»<sup>۴</sup>، از اصلی‌ترین مخالفان تشکیل اسرائیل بوده است. اهمیت این کشور باعث شده تا سایر قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای از جمله عربستان سعودی، با اتکاب بر توان اقتصادی و ایدئولوژیک خود، به ایفای نقش در امور داخلی آن پردازند. جدیدترین نمونه از بازیگری عربستان، مربوط به تغییر قانون اساسی در مصر است. گرچه منافع شخصی و گروهی شخص عبدالفتاح سیسی نقش پررنگی در این تحول داشته است، اما برخی از قدرت‌های خارجی از قبیل عربستان، امارات و امریکا نیز منفعی در این تغییر داشته‌اند. به عنوان مطالعه موردی به برخی از بارزترین نمونه‌های مداخله عربستان در جریان تغییر قانون اساسی مصر (۲۰۱۹) پرداخته شده است:

#### ۳-۱. نقش عربستان در کمیته تغییر قانون اساسی



در فرایند تغییر قانون اساسی مصر، «علی عبدالعال» رئیس مجلس این کشور نقشی اساسی ایفا کرده است. وی را می‌توان نماینده تام‌الاختیار سیسی در طرح تغییر قانون اساسی در سال ۲۰۱۹ دانست که عملاً کمیته تغییر قانونی اساسی را نیز مدیریت می‌کرد. عبدالعال پیش از طرح تغییر قانون اساسی، در

4- Camp David Accords

جلسات متعددی که با مقامات عربستان سعودی از جمله فرستاده ویژه محمد بن سلمان و هیات نمایندگی شورای مشورتی سعودی داشت، در تلاش بود تا به نوعی فرایند تغییر قانون اساسی مصر در هماهنگی با آنها صورت گیرد. به عنوان مثال ادعای می شود که بند مربوط به تعیین معاون رئیس جمهور در قانون اساسی جدید مصر، به درخواست عربستان سعودی افزوده شده است.<sup>۵</sup>

### ۳-۲. نقش حزب النور



«حزب النور» یکی از احزاب متمایل به عربستان در مصر است که در حال حاضر ۱۱ کرسی از مجلس این کشور را در اختیار دارد. جبهه به رهبری حزب النور در انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۲-۲۰۱۱ با کسب بیش از ۷ و نیم میلیون رأی از ۲۷ میلیون رأی، توانست ۲۷/۸ درصد کل آرا را کسب کند.<sup>۶</sup> عربستان به عنوان مهمترین حامی مالی، سیاسی و ایدئولوژیک حزب النور نقش مهمی در فرایند تغییر قانون اساسی مصر داشته است.<sup>۷</sup> نکته جالب اینکه با وجود گرایشات لیبرال سیاسی در حوزه های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی، حزب النور که گرایشات اسلام گرایانه تندرو دارد، از مواضع رئیس جمهوری این کشور به خصوص در همه پرسی تغییر قانون اساسی مصر ۲۰۱۹، حمایت کرده است. حمایت این حزب از سیاسی تا جایی پیش رفت که اقدام به ایجاد کمپین در حمایت از وی به عمل آوردند.<sup>۸</sup>

### ۳-۳. وابسته سازی مصر به سرمایه گذاری خارجی عربستان

عبدالفتاح سیسی از زمان به قدرت رسیدن با چالش های مشروعیتی بسیاری به خصوص از جانب طرفداران اخوان المسلمین مواجه بوده است. این مسئله در کنار فقر گسترده در مصر، کمبود بودجه و مشکلات امنیتی در صحرای سینا، چالش های اساسی را برای دولت این کشور ایجاد کرده است. بر همین اساس، سیسی در تلاش بوده با جذب سرمایه گذاری خارجی به خصوص از عربستان، ضمن حفظ

5- <http://www.arabnews.com/node/1415091/saudi-arabia>

6- <https://carnegieendowment.org/2011/12/20/salafis-and-sufis-in-egypt8/fj4>

7- <https://web.archive.org/web/20120126013707/http://www.tagesschau.de/ausland/salafistenae-gypten100.html>

8- <http://english.ahram.org/NewsAFCON.2019/90269/asp>

رشد اقتصادی، بحران مشروعیت را پشت سر گذارد. دولت عربستان نیز تلاش کرده با تامین مالی بخش قابل توجهی از ۲۹۰۰ پروژه در مصر (۵/۷ میلیارد دلار از کل ۲۷ میلیارد دلار سرمایه گذاری خارجی)، نفوذ اقتصادی و سیاسی قابل توجهی در مصر پیدا کند؛ تا جایی که خروج سرمایه های عربستان از مصر، این کشور را با بحران اقتصادی قابل توجهی مواجه می کند.<sup>۹</sup>

### ۳-۴. تضعیف جنبش اخوان المسلمین در مصر، عربستان و منطقه

سطحی دیگر از نقش عربستان در فرایند تغییر قانون اساسی مصر را می توان در دور تازه تلاش های عربستان برای تضعیف و محدودسازی جنبش اخوان المسلمین در مصر، عربستان و سایر کشورهای منطقه به خصوص در مقطع زمانی منتهی به تغییر قانون اساسی دانست. ایدئولوژی اخوان المسلمین را می توان مهمترین و جدی ترین رقیب ایدئولوژی عربستان در جهان سنی دانست که حتی در مواردی آغازکننده برخی جنبش های اجتماعی در داخل عربستان نیز بوده است. جنبش های دیگر همچون بیداری اسلامی یا صحوه (الصحوۃ الإسلامیة) نیز با وجود سابقه طولانی، چالش جدی برای حکومت این کشور ایجاد نکرده اند. جنبش صحوه نماینده شبکه های فراملیتی مصر، سوریه، عراق، هند و یمن و فعالان عربستان سعودی با زمینه های متنوع سیاسی در کشور عربستان است که بعضی از آنها از دهه ۱۹۵۰ به آن کشور مهاجرت کردند. تفاوت اصلی صحوه با جنبش اخوان المسلمین، در رویکرد سیاسی آنها نسبت به حاکمیت است. به عبارتی دیگر، گرچه صحوه مداخله در امور سیاسی و فعالیت سیاسی تشکیلاتی را نمی پذیرد، اما اخوان المسلمین برخلاف این رویکرد عمل کرده و اسلام سیاسی را پذیرفته است که همین مسئله باعث شده تا عربستان آن را به عنوان یک گروه تروریستی اعلام کند.<sup>۱۰</sup> جنبش اخوان المسلمین همچنین از فعالیت های گسترده ای در ترکیه، قطر، اردن و فلسطین برخوردار بوده و پیوندهای ارتباطی دیرپایی نیز با ایران دارد. این مسئله باعث ایجاد جبهه ای توسط عربستان برای مقابله با فعالیت های منطقه ای اخوان المسلمین شده است.

### ۴. نتیجه گیری

تغییر قانون اساسی در مصر (۲۰۱۹)، گرچه عمدتاً دارای اهداف داخلی بوده و در راستای تثبیت موقعیت سیاسی سیسی اجرا شده است، اما برخی اهداف و قدرت های خارجی نیز در پیاده سازی آن نقش دارند. به عبارتی بهتر، تغییر اخیر در قانون اساسی مصر هم منشأ داخلی و هم منشأ خارجی داشته است. تغییر قانون اساسی مصر و تثبیت موقعیت سیاسی و نظامی سیسی در این کشور، تنها یکی از چندین طرح

9 - <http://www.arabnews.com/node/1415091/saudi-arabia>

10 - "Saudi Arabia: New Terrorism Regulations Assault Rights," Human Rights Watch, March 20, 2014, and "Saudi Arabia Designates Muslim Brotherhood Terrorist Group," Reuters, March 7, 2014. & Ménot, P. (2016). Repression and Protest in Saudi Arabia. Middle East Brief n, 101.



گسترده در راستای بازتعریف نظم منطقه‌ای است که می‌بایست در بستر تحولات گسترده این منطقه تبیین و تفسیر شود. «تحولات مصر»، «حمایت از برکناری عمر البشیر و کودتا در سودان»، «مداخله گسترده در امور داخلی لیبی و الجزایر»، «تشدید فشارهای بین‌المللی علیه ایران»، «حضور ناگروه امریکایی در خلیج فارس»، «خروج مصر از طرح ناتوی عربی» و «افزایش سطح تخصم عربستان سعودی در قبال ایران، یمن و سوریه» تنها بخشی از تحولات تنش‌زا در منطقه است. با این همه تغییر قانون اساسی در مصر، باعث تثبیت قدرت در دولت فعلی مصر شده و منافع عربستان را در سیاست خارجی تامین می‌کند.

رحیم بایزیدی

