

دادگاه عالی قانون اساسی مصر و کارآمدی نظارت اساسی بر قوانین در حقوق مصر

جواد تقی‌زاده^۱ - مرتضی نجابت‌خواه^۲ - وحید باکویی کتریمی^۳

دریافت: ۱۳۹۷/۲/۳۰ - پذیرش: ۱۳۹۷/۸/۲۸

چکیده

تضمین جایگاه والای قانون اساسی در بین هنجارهای حقوقی، اقتضای آن را دارد که سازوکار مؤثری برای صیانت آن در نظر گرفته شود. لذا، توجه به تجربه دیگر نظام‌های حقوقی و از جمله، نظام حقوقی مصر، چه بسا می‌تواند به تبیین سازوکاری مؤثر برای صیانت از قانون اساسی در ایران کمک کند. در این باره باید اشاره کرد که مقنن اساسی مصر در سال ۱۹۷۱ با توجه به مسئله ضرورت صیانت از قانون اساسی، دادگاه عالی قانون اساسی را شکل داده است. این نهاد در حال حاضر صیانت از قانون اساسی سال ۲۰۱۴ را بر عهده دارد که در ماده ۱۹۲ قانون اساسی و ماده ۲۵ قانون دادگاه عالی قانون اساسی، تحت عنوان وظیفه «نظارت اساسی بر قوانین و مقررات» به آن تصریح شده است. از آنجا که قوانین در نظام حقوقی مصر متنوع هستند، لازمه کارآمدی نظام نظارت اساسی بر قوانین، آن است که تمام قوانین در قلمرو نظارت اساسی دادگاه جای گیرند. بر این اساس، قوانین اعم از عادی، مکمل قانون اساسی، مصوب همه پرسی، قوانین ملغی، آیین‌نامه داخلی مجلس، معاهدات بین‌المللی و مصوبات قانونی رئیس‌جمهور موضوع نظارت اساسی دادگاه مزبور قرار می‌گیرند. با وجود این، قانون بازنگری قانون اساسی از دایره نظارت اساسی این دادگاه خارج است. در این مقاله کارآمدی نظارت اساسی بر قوانین در حقوق مصر مورد بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، دادگاه عالی قانون اساسی، نظارت اساسی، مصر

jtaghizadehd@yahoo.com
m.nejabatkhah@gmail.com
bakoei.v66@gmail.com

۱. دانشیار حقوق عمومی دانشگاه مازندران، ایران (نویسنده مسئول)
۲. دانشیار حقوق عمومی دانشگاه مازندران، ایران
۳. کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران، ایران

مقدمه

قانون اساسی، میثاق ملی و عامل سامان دادن به مناسبات نهادهای سیاسی و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان به شمار می‌رود. این سند اساسی که مبین اصول و ارزش‌های بنیادین یک نظام حقوقی است، اقتدار و ثبات بیش‌تری نسبت به قوانین عادی دارد و قوانین دیگر مبتنی بر اصل «حاکمیت قانون اساسی» بر اساس آن ایجاد شده و اعمال می‌شوند (غمامی و دیگران، به نقل از تروپر، ۱۳۹۳: ۱۶). نظام‌های حقوقی با توجه به اهمیت این مسئله یعنی تضمین احترام و برتری قانون اساسی، با ایجاد سامانه‌ای برای بررسی مطابقت یا عدم مغایرت قوانین سطوح مادون با قانون اساسی، حفاظت از عالی‌ترین سند حقوقی و سیاسی جامعه را تضمین می‌کنند (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۰۸-۱۱۳). به‌طور کلی از این سامانه به‌عنوان «دادرسی اساسی» یاد می‌شود. دادرسی اساسی در برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا به مجموعه دستگاه قضایی سپرده شده است که از آن به‌عنوان الگوی آمریکایی دادرسی اساسی نام برده می‌شود و در برخی کشورها نیز در قالب یک نهاد ویژه‌ای تحت عناوینی چون دادگاه قانون اساسی و شورای قانون اساسی اعمال می‌شود که الگوی اروپایی دادرسی اساسی نامیده می‌شود (فاورو، ۱۳۹۳: ۲۱). مقنن اساسی مصر در سال ۱۹۷۱ الگوی اروپایی صیانت از قانون اساسی را برگزیده و دادرسی اساسی را در صلاحیت دادگاه عالی قانون اساسی قرار داده است. صلاحیت‌های دادگاه عالی قانون اساسی در ماده ۱۹۲ قانون اساسی سال ۲۰۱۴ و قانون شماره ۴۸ سال ۱۹۷۹ راجع به دادگاه تعیین شده‌اند. این صلاحیت‌ها را می‌توان در دو دسته کلی جای داد: صلاحیت‌های غیر از نظارت اساسی بر قواعد حقوقی و صلاحیت‌های مربوط به نظارت اساسی بر قواعد حقوقی. از جمله صلاحیت‌های دسته اول می‌توان به رسیدگی به اختلاف در صلاحیت ایجابی و سلبی میان مراجع و نهادهای قضایی اشاره کرد. نظارت اساسی بر قوانین و مقررات جزء صلاحیت‌های دسته دوم و مهم‌ترین عنوان صلاحیت‌ها است. بر اساس ماده ۱۹۲ قانون اساسی و ماده ۲۵ قانون شماره ۴۸ سال ۱۹۷۹ راجع به دادگاه، دادگاه عالی قانون اساسی تنها مرجعی است که نظارت بر اساسی بودن قوانین و مقررات (در قالب نظارت پسینی) را برعهده دارد و محاکم و نهادهای دارای صلاحیت قضایی از هر نوع و درجه‌ای صلاحیت نظارت بر مطابقت یا عدم مغایرت قوانین و مقررات با قانون اساسی را برعهده ندارند. از آنجا که قوانین در نظام حقوقی مصر متنوع هستند و شامل قوانین عادی،

قوانین مکمل قانون اساسی، قوانین مصوب همه‌پرسی، قوانین ملغی، آیین‌نامه داخلی مجلس، معاهدات بین‌المللی و مصوبات قانونی رئیس‌جمهور می‌شوند، این مقاله در صدد پاسخ به این سؤال است که آیا نظارت بر اساسی بودن تمام این قوانین با دادگاه عالی قانون اساسی است؟ به عبارت دیگر، آیا اصل نظارت دادگاه عالی قانون اساسی عام است و شامل کلیه هنجارهای قانونی می‌شود؟

۱. نظارت بر قوانین عادی

بر اساس ماده ۱۰۱ قانون اساسی مصر، مجلس نمایندگان مسئولیت قانون‌گذاری در کشور و تصویب سیاست‌های عمومی دولت، برنامه عمومی رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی و بودجه عمومی کشور را عهده‌دار است. ماده مزبور مجلس نمایندگان را در اجرای این موارد به رعایت احکام قانون اساسی مکلف کرده است یعنی مجلس نمایندگان نمی‌تواند قانونی را وضع کند که با قانون اساسی مغایرت داشته باشد. یک نوع از این قوانین، قوانین عادی است که با اکثریت مطلق حاضران مجلس تصویب می‌شوند به شرطی که از یک سوم تعداد اعضای مجلس کمتر نباشند. در صورت تصویب قانون عادی مغایر با قانون اساسی و ورود آن به نظم حقوقی مصر، نهادی لازم است که از حضور آن قانون در نظم حقوقی جلوگیری کند. از آنجا که مقنن اساسی دادگاه عالی قانون اساسی را تنها مرجع صالح در نظارت بر اساسی بودن قوانین تعیین کرده است تردیدی نیست که قانون عادی را باید در زمره قوانین مشمول نظارت اساسی دادگاه گنجانند. رویه دادگاه عالی قانون اساسی نیز صراحتاً این موضوع را تأیید می‌کند؛ زیرا در احکام خود به صراحت بیان می‌دارد که نظارت اساسی این دادگاه بر قوانین؛ بدون شک، قوانین عادی مصوب مجلس را شامل می‌شود و این نظارت هم از حیث شکلی و هم از حیث ماهوی می‌باشد.^۱ البته علاوه بر این که ایرادات شکلی و ماهوی وارده بر قانون عادی مصوب مجلس می‌توانند موضوع نظارت دادگاه عالی قانون اساسی قرار گیرند، مسئله دیگری تحت عنوان «غفلت قانون‌گذاری»^۲ نیز ممکن است موضوع نظارت دادگاه باشد.^۱

۱. از باب نمونه در قضیه شماره ۱۵۶ سال ۱۸ قضایی (صادره در تاریخ ۱۹۹۸/۱/۶) و قضیه شماره ۱۸۸ سال ۲۷ قضایی (صادره در تاریخ ۲۰۰۶/۱/۱۵) به این موضوع اشاره کرده است (www.sccourt.gov.eg).
۲. الإغفال التشريعی.

در تعریف نظارت بر غفلت قانونگذاری باید گفت که اگر قانون‌گذار به مقررات‌گذاری در رابطه با یکی از موضوعاتی که در صلاحیت اوست پردازد ولی این مقررات‌گذاری را خواه از روی عمد یا مسامحه به طور کامل انجام ندهد یا مقررات مزبور تمام جوانب موضوع را دربرنگیرد، به طوری که منجر به تعدی به تضمین اساسی موضوع مقررات‌گذاری شود غفلت قانونگذاری تحقق می‌یابد (سالمان، ۲۰۰۹).^۲ برخی از نظام‌های صیانت از قانون اساسی به صراحت صلاحیت نظارت بر غفلت قانون‌گذاری را برای نهاد دادرسی اساسی خود در سند اساسی پیش‌بینی کرده‌اند و در برخی دیگر از نظام‌ها نیز نهاد دادرسی اساسی صلاحیت خویش در نظارت بر غفلت قانون‌گذاری را به رغم نبود نص صریح در مورد آن به رسمیت شناخته است. دسته سوم از نهادهای صیانت از قانون اساسی نهادهایی هستند که مسئله نظارت بر غفلت قانون‌گذاری در متن قانون اساسی و در رویه نهادهای دادرسی اساسی آن‌ها مشاهده نمی‌شود (سالمان، ۲۰۰۹). نظام مصر جزء نظام‌هایی است که در قانون اساسی آن به نظارت دادگاه عالی قانون اساسی بر غفلت قانون‌گذاری تصریح نشده است اما دادگاه این حق را به خودش داده است تا بر غفلت قانون‌گذاری نظارت کند و از میان روش‌های چهارگانه برای حل مسئله غفلت قانون‌گذاری^۳ روش حکم به غیراساسی بودن متن متضمن غفلت را انتخاب کرده است. دادگاه عالی قانون اساسی از همان اوایل فعالیت خود با ایراد غفلت قانونگذاری مواجه شد و در ابتدا

۱. لازم به ذکر است که نظارت دادگاه عالی قانون اساسی بر غفلت قانونگذاری تنها مربوط به قوانین عادی نیست بلکه در خصوص قوانین مکمل قانون اساسی و مصوبات قانونی رئیس جمهور نیز محکمه این نوع نظارت را اعمال می‌کند.
 ۲. رقابة-الإغفال-فی-القضاء-الدستوری-<http://www.f-law.net/law/threads/26009>
 لازم به ذکر است که غفلت قانونگذاری موضوع نظارت دادگاه (غفلت جزئی) نباید با سلب صلاحیت از سوی قانونگذار و سکوت درباره مقررات‌گذاری از سوی قانونگذار اشتباه شود.
 ۳. این روش‌ها عبارت‌اند از: ۱. احکام کاشف: در این روش، نقش قاضی اساسی به صرف کشف وجود تخلف از قانون اساسی به طور عام و از جمله، تخلف وجود غفلت قانونگذاری محدود می‌شود. به عبارت دیگر، نقش قاضی اساسی در این روش از صرف کشف وجود غفلت قانونگذاری و آگاهی دادن به قوه مقننه در مورد آن تجاوز نمی‌کند بدون اینکه امکان حکم به غیراساسی بودن برای او باشد. ۲. احکام توصیه‌ای: در این روش، نقش قاضی اساسی به صرف کشف وجود غفلت قانونگذاری محدود نمی‌شود بلکه قانون‌گذار را آگاه می‌سازد و از او به شیوه‌های متعددی درخواست جبران این غفلت را می‌کند؛ اگرچه در نهایت قوه مقننه ملزم به پاسخ به این درخواست نیست. ۳. حکم به غیراساسی بودن متن متضمن غفلت: در این روش، قاضی اساسی حل مسئله غفلت قانونگذاری را از طریق حکم به غیراساسی بودن متن بر عهده می‌گیرد بدون اینکه قانون‌گذار را از این مسئله آگاه سازد و به او مهلت جبران غفلت را بدهد. دامنه حکم به غیراساسی بودن تمام متن را شامل نمی‌شود بلکه فقط به جزء متضمن غفلت محدود می‌شود. پس الغاء متن الغاء جزئی است. ۴. احکام تکمیلی: در این روش، قاضی اساسی به تفسیر متن قانونی با ضمیمه کردن متنی که از آن غفلت کرد یا درباره آن سکوت کرد، می‌پردازد تا این که متن مطابق با قانون اساسی شود (سالمان، ۲۰۰۹).

تردید داشت که بر اساس این ایراد می‌تواند به غیراساسی بودن قانون حکم کند. از این رو، غفلت قانون‌گذار یا قصورش در تنظیم یکی از موضوعات را به‌عنوان متناسب بودن قانونگذاری^۱ که قانون‌گذار در تشخیص آن اختیار دارد به‌شمار آورد و بیان داشت که هیچ نظارتی بر آن نیست. این نگرش دادگاه در حکم صادره در تاریخ ۱۶ فوریه سال ۱۹۸۰ در قضیه شماره ۱۳ سال اول قضایی نمایان شد. در این قضیه، مدعی از دادگاه، حکم به غیراساسی بودن ماده ۳ قانون شماره ۵۲ سال ۱۹۶۶ در خصوص اصلاح زراعی را درخواست کرد. مدعی معتقد بود که ماده مزبور طریقه آگهی به مستأجر اراضی زراعی را تنظیم نکرده است تا التزام قانونی موجه به تقدیم آگهی به شرکت تعاونی زراعی در خصوص دینش معلوم شود و مجازات سقوط دین که ماده مزبور تعیین کرده است به‌عنوان مصادره و تعدی به حق مالکیت خصوصی محسوب می‌شود که مغایر با مواد ۳۴ و ۳۶ قانون اساسی است. دادگاه عالی قانون اساسی مقرر داشت که ادعای مزبور تنها نزاعی پیرامون متناسب بودن قانونگذاری است و ایراد غیراساسی بودن را تشکیل نمی‌دهد تا نظارت بر اساسی بودن قوانین به آن تسری یابد (عادل العبد الرحمن، ۲۰۱۶: ۲۰۰).

بعد از این قضیه، دادگاه عالی قانون اساسی نگرش خود را نسبت به غفلت قانونگذاری تغییر داد و آن را به‌عنوان ایراد اساسی که موضوع نظارت دادگاه قرار می‌گیرد پذیرفت. از جمله احکام دادگاه عالی قانون اساسی که به‌طور واضح بر نظارت این دادگاه بر غفلت قانونگذاری دلالت دارد می‌توان به حکم صادره‌اش در خصوص تحت‌الحمایه‌های طبیعی در تاریخ ۱۹۹۴/۱۰/۱ در قضیه شماره ۲۰ سال ۱۵ قضایی اشاره کرد؛ زیرا در این حکم بر این موضوع تأکید کرد که غفلت از انتشار نقشه تحت‌الحمایه‌هایی که حدود هر تحت‌الحمایه را مشخص سازد باعث جهل به رکن مادی جرم تعدی به تحت‌الحمایه‌ها می‌شود، به‌طوری که جرم عنصر اصلی را از دست می‌دهد و آن را در مغایرت با قانون اساسی قرار می‌دهد. دادگاه به تبع این حکم به غیراساسی بودن ماده ۱ مصوبه نخست وزیر به شماره ۴۵۰ سال ۱۹۸۶ در خصوص ایجاد تحت‌الحمایه‌های طبیعی در منطقه جب‌علبه دریای سرخ به خاطر عدم تعیین حدودی که قلمرو مکانی آن تحت‌الحمایه‌ها را مشخص سازد، حکم کرد. همچنین، می‌توان به حکم دادگاه در

۱. ملائمة التشريع. منظور از متناسب بودن قانونگذاری حدود مطابقت قانونگذاری با زمان وضع قانون و شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی که در آن شرایط وضع می‌شود، است (محمد حسن، به نقل از ساری، ۲۰۱۵: ۵۹۸).

تاریخ ۲۰۰۲/۴/۱۴ در قضیه شماره ۶ سال ۲۰ قضایی اشاره کرد. در این قضیه دادگاه عالی قانون اساسی به غیراساسی بودن ماده ۱۷ قانون شماره ۱۳۶ سال ۱۹۸۱ در خصوص برخی از احکام مربوط به اجاره و فروش اماکن و تنظیم رابطه بین موجر و مستأجر حکم کرد؛ زیرا ماده مزبور استمرار عقد اجاره را تنها به زوجه مصری و فرزندان او در هنگام پایان اقامت زوج مستأجر غیرمصری در کشور که قرارداد اجاره برای او خاتمه می‌یابد منحصر کرد. دادگاه در این حکم به وضوح تأکید کرد اصل مساوات ایجاب می‌کند که دامنه حکم ماده مزبور به زوج مصری و فرزندان او در هنگام پایان اقامت زوجه مستأجر غیرمصری در کشور که قرارداد اجاره برای او خاتمه می‌یابد چه عملاً و چه شرعاً تسری یابد و چون ماده مزبور از این موضوع غفلت کرد مغایر با ماده ۴۰ قانون اساسی است (عادل العبد الرحمن، ۲۰۱۶: ۲۰۱).^۱

بر اساس احکام دادگاه عالی قانون اساسی که تاکنون در رابطه با غفلت قانونگذاری صادر شده است می‌توان سیاست این دادگاه را در برخورد با این موضوع در دو مورد شمارش کرد:

الف- دادگاه عالی قانون اساسی خود را به روش صحیحی برای نظارت بر غفلت قانونگذاری مقید کرده است؛ زیرا قلمرو نظارتش را به غفلت جزئی منحصر کرده است و به نظارت بر سکوت قانون‌گذار درباره تنظیم‌گری یا آنچه در حقوق؛ غفلت کلی نامیده می‌شود نپرداخته است. این روش اتخاذی دادگاه صحیح است برای این که نظارت بر غفلت کلی، ورود مستقیم در حوزه صلاحیت قانون‌گذار و به‌ویژه ظواهر اختیار ارزیابی او محسوب می‌شود. در این خصوص نباید با برخی از حقوقدانان که معتقدند دادگاه باید با سکوت قانون‌گذار برخورد کند و نقش خود را در ارتقای مشروعیت اعمال کند، هم‌نظر شد؛ زیرا این نقش، نقش دادگاه نیست و هیچ ارتباطی به او ندارد. نقش موصوف، نقش قانونگذاری است و دادگاه عالی قانون اساسی تنها بر قانونگذاری نظارت می‌کند اما قانون وضع نمی‌کند (عادل العبد الرحمن، ۲۰۱۶: ۲۰۲).

ب- دادگاه عالی قانون اساسی هنگام اعمال نظارت بر غفلت قانونگذاری، خود را تابع همان

۱. از احکام دیگر دادگاه عالی قانون اساسی در این رابطه می‌توان به حکم دادگاه به غیراساسی بودن ماده ۱۳ قانون حمایت از آثار به شماره ۱۱۷ سال ۱۹۸۳ در قضیه شماره ۱۸۲ سال ۱۹ قضایی، حکم دادگاه به غیراساسی بودن ماده ۲۳ قانون گمرک به شماره ۶۶ سال ۱۹۶۳ در قضیه شماره ۱۵۹ سال ۲۰ قضایی و حکم دادگاه به غیراساسی بودن بند ۳ ماده ۲۹ قانون شماره ۴۹ سال ۱۹۷۷ در خصوص فروش و اجاره اماکن و تنظیم رابطه بین موجر و مستأجر در قضیه شماره ۷۰ سال ۱۸ قضایی اشاره کرد.

شروط اختصاصی می‌کند که آن‌ها را در حوزه نظارت بر اساسی بودن قوانین به کار می‌گیرد. این دادگاه مبنای صلاحیتش به نظارت بر غفلت قانونگذاری را برتری قانون اساسی قرار داده است و آن همان مبنایی است که از طریق آن بر اساسی بودن قوانین نظارت می‌کند (عادل العبد الرحمن، ۲۰۱۶: ۲۰۳).

۲. نظارت بر قوانین مکمل قانون اساسی

قوانین ارگانیک یا مکمل قانون اساسی مجموعه قوانینی است که توسط پارلمان، خواه به‌طور خودکار و خواه در نتیجه مأموریت از سوی مقنن اساسی، وضع می‌شود ولی موضوع آنها مربوط به تنظیم مسئله اساسی است یعنی به امور مربوط به نظام حکومت در کشور، تنظیم قوای عمومی در آن و تعیین روابط میان قوا با همدیگر و با افراد می‌پردازند. این نوع قوانین از حیث مرتبه قانونی در درجه‌ای بالاتر از قوانین عادی و پایین‌تر از قانون اساسی قرار دارند و تشریفات وضع و اصلاح آن‌ها سخت‌تر از تشریفات وضع و اصلاح قوانین عادی است. قوانینی که در نتیجه مأموریت از سوی مقنن اساسی وضع می‌شوند نوع غالب قوانین مکمل قانون اساسی هستند؛ زیرا اسناد اساسی معمولاً بسیاری از مسائل مربوط به تنظیم قوای عمومی را به قانونی که از سوی پارلمان وضع می‌شود احاله می‌دهند. قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه مصوب ۱۴ اکتبر ۱۹۵۸ در نشان دادن نقش مهم این قوانین در میان منابع حقوق اساسی پیشتاز بوده است و برخی از نظام‌های اساسی دیگر از آن تأثیر پذیرفته‌اند (الوحیدی، ۲۰۰۴/۱: ۷۰-۷۳).

نظام جمهوری عربی مصر یکی از آن نظام‌هاست که در قانون اساسی خود میان قوانین عادی و قوانین ارگانیک تمایز قائل شده است. وجه تمایز مزبور در قانون اساسی ۱۹۷۱ بدین صورت تنظیم شده بود که لوایح قوانین مکمل قانون اساسی قبل از تقدیم به مجلس مردم برای تصویب، باید به تأیید مجلس شورا می‌رسید.^۱ اما در رابطه با لوایح قوانین عادی، صرف تصویب مجلس مردم کافی بود. در مورد نظارت اساسی دادگاه بر قوانین ارگانیک، مقنن اساسی نظارت مزبور را تنها به ماده ۷۶ محدود کرده و مقرر داشته بود که رئیس جمهور باید لایحه قانون انتخابات

۱. بند دوم ماده ۱۹۴ قانون اساسی، بازنگری شده طی همه پرسی ۲۶ مارس سال ۲۰۰۷، به این موضوع اشاره داشت. این ماده در فصل اول (مجلس الشورا) از بخش هفتم قانون اساسی (احکام جدید) گنجانده شده بود. بخشی که طی همه‌پرسی ۲۲ می سال ۱۹۸۰ به قانون اساسی ۱۹۷۱ اضافه شد. لازم به ذکر است که ماده مزبور قوانین مکمل قانون اساسی را تعیین کرده بود.

ریاست جمهوری به عنوان یکی از قوانین مکمل قانون اساسی را پس از طی مراحل تصویب و پیش از انتشار آن برای تعیین مطابقت آن با قانون اساسی به دادگاه عالی قانون اساسی ارجاع دهد. اما در مورد سایر قوانین ارگانیک که آیا مشمول نظارت اساسی دادگاه قرار می‌گیرند یا خیر، قانون اساسی حکمی را به طور جداگانه مقرر نکرده بود و تنها حکم کلی در ماده ۱۷۵ قانون اساسی مصوب ۱۰۷۱ درباره صلاحیت انحصاری دادگاه در نظارت پسینی بر اساسی بودن قوانین وجود داشت. حکمی که حقوقدانان مصری را به این نظر سوق داده بود که سایر قوانین ارگانیک، خواه از حیث تشریفات وضع آن‌ها و خواه از حیث موضوعاتی که به آن‌ها می‌پردازند، همانند قوانین عادی در قلمرو نظارت پسینی دادگاه قرار می‌گیرند (طلبه، ۲۰۱۱: ۵۰۲). در قانون اساسی ۲۰۱۲ به قوانین ارگانیک و تمایز آن با قوانین عادی اشاره نشده بود و تنها از لفظ «قانون» در سند اساسی استفاده شده بود. به نظر می‌آمد مقنن اساسی قائل به این بود که بین هنجارهای قانونی ناشی از اعمال قوه مقننه طبقه‌بندی وجود ندارد و از این رو، تمام قوانین در قلمرو نظارت اساسی دادگاه گنجانده شده بود.^۱ اما در قانون اساسی فعلی مصر، مقنن اساسی دوباره به شناسایی قوانین مکمل قانون اساسی پرداخته است و در تمایز این دسته قوانین یعنی قوانین سازمان‌دهنده انتخابات ریاست جمهوری، مجلس، شوراهای محلی، احزاب سیاسی، قوه قضاییه، قوانین مربوط به مراجع و سازمان‌های قضایی و قوانین سازمان‌دهنده حقوق و آزادی‌های مذکور در قانون اساسی با قوانین عادی در ماده ۱۲۱ قانون اساسی مقرر داشته است که قوانین ارگانیک با موافقت دو سوم تعداد اعضای مجلس نمایندگان تصویب می‌شوند اما قوانین عادی با اکثریت مطلق حاضرین تصویب می‌شوند به شرطی که از یک سوم تعداد اعضای مجلس کمتر نباشند.

در حال حاضر با توجه به صلاحیت انحصاری دادگاه در نظارت پسینی بر اساسی بودن قوانین، باز این موضوع مطرح می‌شود که آیا دامنه شمول نظارت اساسی دادگاه، قانون مکمل قانون اساسی را در برمی‌گیرد؟ برای حل این مسئله، رجوع به احکام دادگاه عالی قانون اساسی راهگشاست. در قضیه شماره ۱۵۳ سال ۲۱ قضایی که در مورد غیراساسی بودن قانون تشکیلات

۱. این نظارت اساسی هم در قالب نظارت پیشینی و هم در قالب نظارت پسینی بوده است یعنی دادگاه عالی قانون اساسی بر قوانین انتخابات ریاست جمهوری، مجلس و شوراهای محلی و قوانینی که اعمال حقوق سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند قبل از لازم‌الاجرا شدن آن‌ها نظارت می‌کرد و بر سایر قوانین پس از لازم‌الاجرا شدن آن‌ها نظارت می‌کرد (مواد ۱۷۵ و ۱۷۷ قانون اساسی ۲۰۱۲).

و مؤسسات محلی به شماره ۱۵۳ سال ۱۹۹۹ بوده است، دادگاه عالی قانون اساسی در تاریخ ۳ ژوئن سال ۲۰۰۰ به غیراساسی بودن قانون مزبور حکم کرد. در بخشی از دلایل حکم دادگاه آمده است که کلمه «قوانین» در ماده ۱۷۵ قانون اساسی و ماده ۲۵ قانون دادگاه اطلاق دارد و نوع آن تعیین نشده است و بر این اساس نظارت اساسی دادگاه بر تمام قوانین، خواه عادی و خواه ارگانیک، توسعه می‌یابد. از آنجا که قانون مورد بحث طبق قانون اساسی یکی از قوانین مکمل قانون اساسی است لذا می‌بایست تشریفات وضع قوانین ارگانیک که در قانون اساسی ذکر شده است در خصوص این قانون نیز رعایت می‌شد و چون رعایت نشده است لذا قانون مزبور مغایر با قانون اساسی تشخیص داده شد. اگرچه این حکم در چارچوب صیانت از قانون اساسی ۱۹۷۱ صادر شده است ولی با استناد به این حکم می‌توان گفت که کلمه «قوانین» در ماده ۱۹۲ قانون اساسی فعلی نیز اطلاق دارد و نظارت اساسی دادگاه بر قوانین شامل قوانین مکمل قانون اساسی می‌شود. حکم دادگاه به غیراساسی بودن بند ۱ ماده ۸ قانون انتخابات مجلس نمایندگان به شماره ۴۶ سال ۲۰۱۴ در قضیه شماره ۲۴ سال ۳۷ قضایی در چارچوب صیانت از قانون اساسی ۲۰۱۴ می‌تواند مؤید این موضوع باشد؛ زیرا قانون مزبور طبق ماده ۱۲۱ قانون اساسی جزء قوانین مکمل قانون اساسی است و دادگاه عالی قانون اساسی نیز از بررسی مطابقت آن با قانون اساسی خودداری نکرده است.^۱

۳. نظارت بر قوانین مصوب همه‌پرسی

بر اساس ماده ۱۵۷ قانون اساسی، «رئیس جمهور می‌تواند رأی‌دهندگان را برای شرکت در همه‌پرسی در خصوص مسائلی که مربوط به منافع عالی کشور است دعوت کند و این امر نباید با احکام قانون اساسی در تضاد باشد. اگر دعوت برای همه‌پرسی بیش از یک موضوع را در برگیرد، رأی‌گیری باید به صورت جداگانه برای هر موضوع انجام شود». طبق ماده مزبور، ممکن است قانون معینی با وجود مغایرت آن با قانون اساسی از طریق مراجعه به آرای عمومی تصویب و لازم‌الاجرا شود و این سؤال مطرح می‌شود که آیا قانون مصوب همه‌پرسی از مصونیت برخوردار است و دادگاه عالی قانون اساسی را از رسیدگی به اساسی بودن آن منع می‌کند یا این که در قلمرو نظارت اساسی دادگاه قرار می‌گیرد و دادگاه می‌تواند به بررسی

۱. قضیه رقم ۲۴ لسنه ۳۷ قضاییه؛ در: www.cc.gov.eg/dostoureya.aspx

مطابقت آن با قانون اساسی پردازد؟

قانون گذاران اساسی و عادی مصر به صراحت به موضوع نظارت اساسی بر قوانین مصوب همه پرسی اشاره نکرده‌اند و حقوقدانان مصری در این باره نظرات مختلفی را ارائه داده‌اند. جابر جاد نصار در کتاب «همه پرسی عمومی و دموکراسی» بیان می‌دارد: «برخی از حقوقدانان مصری قوانین مصوب همه پرسی را از نظارت قضایی مصون می‌دانند با این استدلال که این قوانین، قوانین برآمده از اراده مردم هستند و این اراده، اراده الزام‌آوری است که از تمام ابزارهای قانونی دیگر برتر بوده و التزام همه قوا در مقابل آن ضروری است» (نصار، ۱۹۹۳: ۴۸۷). در مقابل، برخی دیگر از حقوقدانان (الوحیدی، ۲۰۰۴/۲: ۹۸) معتقدند که پرسمان همگانی از ماهیتش که اعطای اختیار به رئیس کشور در مورد تقدیم برخی مسائل و قوانین دارای صبغه سیاسی به مردم برای جویا شدن نظرشان در مورد آنهاست جدا نمی‌شود؛ بنابراین، اگر مردم درباره آن مسائل و قوانین موافق باشند تصویب آن قوانین انجام شده و به عنوان قوانین مصوب همه پرسی محسوب می‌شوند ولی با وجود این، همه پرسی دستاویزی برای بطلان احکام قانون اساسی و مخالفت با آن احکام قرار داده نمی‌شود یعنی موافقت مردم با قوانین یا اصول معینی که در همه پرسی مطرح شده است آن قوانین و اصول را تا درجه احکام قانون اساسی ارتقا نمی‌دهد و نیز موافقت مردم تأیید نمی‌کند که متون قانونی فاقد ایرادات اساسی هستند. در نتیجه، قوانین مزبور همانند سایر قوانین باید در قلمرو نظارت دادگاه عالی قانون اساسی قرار گیرند. این دیدگاه را برخی دیگر از حقوقدانان (نصار، ۱۹۹۳: ۴۸۸) نیز تأیید می‌کنند. نظر این گروه آن است که رئیس جمهور از این حق برخوردار است که مسئله‌ای سیاسی یا معاهده یا قانونی را به پرسمان همگانی بگذارد ولی با وجود این، همه پرسی ماهیت موضوع ارائه شده به مردم را تغییر نمی‌دهد و آن را به درجه‌ای بالاتر از درجه اصلی اش ارتقا نمی‌دهد؛ به عبارت دیگر، مراجعه به آرای عمومی مصونیتی به آن مسائل و قوانین نمی‌دهد و ایرادات اساسی آنها را اصلاح نمی‌کند. موافقت مردم ابراز حاکمیت مردم در نظر گرفته می‌شود که انکار آن جایز نیست.^۱ مردم در این حالت عبارت از قوه مقننه‌ای

۱. مطابق ماده ۴ قانون اساسی، «حق حاکمیت تنها از آن مردم است که آن را اعمال می‌کنند و مورد حمایت است. این حق منشأ قوا است و موجب حفظ وحدت ملی است که بر اصول برابری، عدالت و ایجاد فرصت‌های برابر میان همه شهروندان جامعه بنا نهاده شده است...».

است که به وظیفه‌اش در چارچوب قواعدی که قانون اساسی آن‌ها را تعیین کرده می‌پردازد و جایز نیست که مستقل عمل کند مگر طبق این قواعد. پس هنگام تجاوزش از این چارچوب، اقدامش آمیخته به غیراساسی بودن است (شیتور، ۲۰۰۸: ۷۱). این نظری است که مراجع دادرسی اساسی و اداری مصر در احکام خود نیز آن را تأیید کرده‌اند.

دادگاه عالی قانون اساسی برای بررسی ارزش قوانین مصوب همه‌پرسی و درجه قانونی آن و حدود تبعیت آن در برابر نظارت قضایی در حکمش درباره آن مقرر داشته است: «... دولت به عدم صلاحیت دادگاه در رسیدگی به دعوی اقامه شده اعتراض کرده است با این استدلال که ماده ۴ قانون حمایت از نظام داخلی و امنیت عمومی به شماره ۳۳ سال ۱۹۷۸^۱ با همه‌پرسی ماده ۱۵۲ قانون اساسی^۲ در تاریخ ۲۱ می سال ۱۹۷۸ (تحت عنوان اصول حمایت از نظام داخلی و امنیت عمومی که مصوبه رئیس جمهور به شماره ۲۱۴ سال ۱۹۷۸ متضمن این اصول بود) با هدف تأمین امنیت کشور و نظام سیاسی آن و محقق ساختن نفع سیاسی آن در حمایت از نظام داخلی و امنیت عمومی تصویب شده است و بنابراین، از اعمال سیاسی‌ای محسوب می‌شود که نظارت قضایی بر اساسی بودن قوانین از آن برداشته می‌شود. باید گفت که این اعتراض قابل پذیرش نیست؛ زیرا آنچه ماده ۱۵۲ قانون اساسی بر آن تصریح کرده است در واقع اختیار رئیس جمهور در تقدیم مسائل دارای اهمیت بسیار و مربوط به منافع ملی حیاتی به هیئت رأی‌دهندگان برای جویا شدن نظرشان در مورد آن‌ها از نظر سیاسی است؛ بنابراین، ممکن نیست این نظرخواهی که قانون اساسی آن را مجاز دانسته و ماهیت آن و هدف از آن را تعیین کرده است به عنوان دستاویزی برای بطلان احکام قانون اساسی یا مخالفت با آن احکام به کار گرفته شود. همچنین، موافقت عمومی با اصول معینی که در همه‌پرسی مطرح شده است این اصول را تا درجه احکام قانون اساسی که بازنگری آن جز طبق تشریفات خاص مصرح در ماده ۱۸۹ قانون اساسی^۳ مجاز نیست، ارتقا نمی‌دهد. در نتیجه، این موافقت تأیید نمی‌کند که متون قانونی متعلق به آن اصول عاری از ایراد مغایرت با قانون اساسی است بلکه

۱. طبق این ماده «وابستگی به احزاب سیاسی یا اعمال حقوق یا فعالیت‌های سیاسی برای کسی که در فساد حیات سیاسی قبل از انقلاب ژوئیه سال ۱۹۵۲ نقش داشت جایز نیست خواه این نقش با مشارکت در پذیرفتن مناصب وزارتی وابسته به احزاب سیاسی یا با مشارکت در رهبری احزاب و اداره آن‌ها، به استثنای حزب ملی و حزب سوسیالیستی، بوده باشد...».

۲. ماده ۱۵۷ قانون اساسی فعلی.

۳. ماده ۲۲۶ قانون اساسی فعلی.

این متون از لحاظ ماهیت همانند عمل قانونی در درجه پایین تر از قانون اساسی هستند؛ از این رو، تابع احکام قانون اساسی و نهایتاً تابع نظارت اساسی این دادگاه می‌شوند.^۱ دادگاه اداری مصر نیز این دیدگاه را در قضیه شماره ۱۸۶ سال ۳۶ قضایی پذیرفته است. در این قضیه، دادگاه اداری تأکید کرد صلاحیت نظارت بر تصمیمات اداری که با همه‌پرسی ماده ۷۴ قانون اساسی (۱۹۷۱)^۲ تصویب شده‌اند را دارد و در دلایل حکم صادره‌اش در تاریخ ۱۹۸۱/۸/۲۲ بیان داشت: «... همه‌پرسی ماهیت موافقت مردم با این تصمیمات را تغییر نمی‌دهد برای این که نقش مردم در همه‌پرسی در خصوص این تصمیمات یک نقش سیاسی است که مفهوم آن موافقت یا عدم موافقت با اتخاذ آن‌هاست و نقش مردم ماهیت قانونی آن تصمیمات و حدود مشروعیت آن‌ها را هنگام صدورشان تغییر نمی‌دهد».^۳ به علاوه، عبارت «... این امر نباید با احکام قانون اساسی در تضاد باشد...» در ماده ۱۵۷ قانون اساسی نیز مؤید دیدگاه اخیر است؛ زیرا مفهوم عبارت این است که قوانین مصوب همه‌پرسی در سلسله مراتب قواعد حقوقی در درجه‌ای پایین تر از قانون اساسی قرار می‌گیرند. بر این اساس، در صورت مغایرت این قوانین با قانون اساسی، دادگاه عالی قانون اساسی تنها مرجعی است که می‌تواند از حضور آنها در نظم حقوقی جلوگیری کند.

۴. نظارت بر قوانین ملغی

الغای متن قانونی یا اصلاح آن توسط قانون‌گذار، اگر متن ملغی آثار قانونی معینی بر حق

۱. الدعوی ۵۶ لسنه ۶ - دستوریه - المحکمه الدستوريه العليا - محاله علیه تم الحكم. در

<http://www.sccourt.gov.eg/SCC/faces>.

۲. طبق این ماده «اگر خطر فوری و بزرگ حادث شود که وحدت ملی یا امنیت کشور را تهدید می‌کند یا نهادهای کشور را از اجرای صلاحیت اساسی‌شان باز می‌دارد رئیس‌جمهور تصمیمات سریع را برای مواجهه با این خطر بعد از مشورت با نخست‌وزیر و روسای مجلس مردم و شورا اتخاذ می‌کند و بیانیه‌ای را برای مردم صادر می‌نماید و ظرف ۶۰ روز از اتخاذ آن تصمیمات، تصمیمات اتخاذی را به همه‌پرسی می‌گذارد. انحلال مجلس مردم و شورا در حین اعمال این اختیارات مجاز نیست». منظور از تصمیمات در این ماده اعم از تصمیمات فردی و نوعی است. در خصوص تعیین ماهیت همه‌پرسی مذکور میان حقوقدانان اختلاف نظر وجود داشت. برخی از حقوقدانان معتقد بودند که همه‌پرسی ماده ۷۴ قانون اساسی همه‌پرسی تقنینی است که وصف قانونی بودن را به تصمیمات اتخاذی رئیس‌جمهور می‌دهد در حالی که حقوقدانان دیگر معتقد بودند که همه‌پرسی مزبور همه‌پرسی سیاسی است که کسب موافقت مردم با سیاست رئیس‌جمهور و اقداماتش در خصوص ارزیابی شرایطی که توسل به ماده ۷۴ را ضروری نمود و تصمیماتی که بر طبق آن اتخاذ کرد را هدف خود قرار می‌دهد (معتز بالله محمود، ۲۰۱۳: ۸۲-۸۳). لازم به ذکر است که حکم این ماده در قوانین اساسی ۲۰۱۲ و ۲۰۱۴ پیش‌بینی نشده است.

۳. الدعوی ۱۸۶ لسنه ۳۶ - دستوریه - المحکمه الدستوريه العليا - محاله قرار غرقه مشوره تم الحكم؛ در:

<http://www.sccourt.gov.eg/SCC/faces>.

دیگران قبل از الغایش مترتب کرده باشد، مانع از امکان اعتراض به غیراساسی بودن آن نمی‌شود. دادگاه عالی قانون اساسی برای اولین بار در حکم صادره در تاریخ ۱۹۹۵/۴/۲۰ در قضیه شماره ۳۱ سال ۱۶ قضایی چنین نگرشی را نسبت به تسری قواعد حقوقی و آثار آن اتخاذ کرد. به موجب این حکم، دادگاه مقرر داشت: «از جمله اموری که مسلماً باید در قضاوت دادگاه عالی قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد این است که ملغی شدن قاعده حقوقی از سوی قانون‌گذار مانع از آن نیست که این قاعده از سوی اشخاصی که موضوع عملیات اجرایی آن قرار می‌گیرند و در نتیجه، آثار قانونی آن قاعده شامل حال آنها می‌شود و با ابطال آن آثار، نفع فردی مستقیمی تحقق می‌یابد، مورد اعتراض قرار گیرد؛ یعنی اصل در مورد قاعده حقوقی تسری آن قاعده بر وقایعی است که در طول دوره اجرای آن تا زمان الغای آن حادث می‌شود؛ بنابراین، اگر قاعده حقوقی جدیدی جایگزین قاعده قبلی شود، قاعده جدید از زمان تعیین شده برای اجرای آن تسری می‌یابد و تسری قاعده قبلی از زمان الغای آن متوقف می‌شود و آثار آن که در طول دوره اجرای آن به وجود آمده، تنها ناظر بر اشخاص موضوع آن خواهد بود»^۱.

حکم دادگاه عالی قانون اساسی در این خصوص، باری دیگر در قضیه شماره ۱۸ سال ۸ قضایی «دعوی اساسی»، صادره در تاریخ ۱۹۹۶/۲/۳ مورد تأکید قرار گرفت.^۲ رویه دادگاه در ارتباط با قوانین ملغی این مفهوم را می‌رساند هرگاه ثابت شود که قانون اعتراض شده به غیراساسی بودن آن قبل از الغایش بر مدعی اعمال نشد و به مقتضای آن هیچ آثار قانونی نسبت

۱. الدعوی ۳۱ لسنة ۱۶ - دستوری - المحكمة الدستورية العليا - مرفوعة علنیة تم الحكم ؛ در:

<http://www.sccourt.gov.eg/SCC/faces>.

۲. همچنین، قضیه شماره ۱۴۰ سال ۱۸ قضایی «دعوی اساسی»، صادره در تاریخ ۲۰۰۰/۷/۸؛ زیرا دادگاه به موجب آن مقرر کرد: «اصل در مورد قانون این است که با اثر مستقیم بر آنچه بعد از اجرائش حادث می‌شود تسری می‌یابد. پس اگر قانون بر وقایعی که تکوینشان یا بر موقعیت‌های قانونی که اجزایشان قبل از عمل به احکامش انجام و تکمیل شده است تسری یابد این قانون متضمن اثر رجعی می‌باشد یعنی اینکه تعیین عطف بما سبق شدن قانون یا عدم عطف بما سبق شدن آن تنها منوط به تاریخ تحقق واقعه قانونی‌ای است که قانون‌گذار بر آن اثری را مترتب کرد» (www.sccourt.gov.eg). در نمونه جدید می‌توان به قضیه شماره ۱۷۳ سال ۲۹ قضایی، صادره در تاریخ ۵ دسامبر سال ۲۰۱۵، اشاره کرد که در آن دادگاه به غیراساسی بودن ماده ۷۲ قانون محیط زیست به شماره ۴ سال ۱۹۹۴ قبل از جایگزینی آن با قانون شماره ۹ سال ۲۰۰۹ حکم کرد. یکی از مبادی حکم دادگاه به‌مانند نمونه‌های قبلی این بود که الغای قاعده حقوقی توسط قانون‌گذار مانع اعتراض به غیراساسی بودن آن از سوی کسی که در طول اجرائش بر او اعمال شد و به مقتضای آن آثار قانونی‌ای نسبت به او مترتب شد که با ابطال آن آثار، نفع فردی مستقیم تحقق می‌یابد نخواهد شد (www.cc.gov.eg).

به او مترتب نشد، منفعت او در طرح ایراد غیر اساسی بودن به این طریق منتفی می‌شود و حکم به رد دعوا صادر می‌شود (عباس، ۱۹۹۸: ۱۱۱). به این ترتیب، قوانین ملغی نیز در زمره قوانین مشمول نظارت اساسی دادگاه عالی قانون اساسی قرار دارند.

۵. نظارت بر آیین‌نامه داخلی مجلس

از آنجا که آیین‌نامه داخلی نهاد قانونگذاری؛ روند کار نهاد اساسی را تنظیم می‌کند دارای اهمیت خاصی در نظام سیاسی است و تأثیرات سیاسی زیادی دارد. حتی برخی از صاحب‌نظران حقوق اساسی کلاسیک آن را به این دلیل که «قانون اساسی به شکل دیگر و توسعه‌ای برای آن یا تفسیری برای آن است» معتبر می‌شمارند؛ زیرا صرف تنظیم فعالیت داخلی مجلس نیست بلکه با موضوعات دارای ماهیت اساسی‌اش فراتر از بعد تنظیمی است. علاوه بر این، وضع آیین‌نامه‌های داخلی ممکن است مدخلی برای مخالفت با احکام قانون اساسی یا مدخلی برای تجاوز از تفسیر صحیح متون اساسی باشد. بدین سان و با وجود تصریح در اکثر قوانین اساسی بر ضرورت این که مجالس باید همواره در وضع آیین‌نامه‌های داخلی‌شان به موجب اصل تفکیک قوا از استقلال کامل برخوردار باشند، بسیاری از این قوانین اساسی این اختیار و استقلال را به ضرورت تابع بودن آیین‌نامه در برابر نظارت اساسی مقید کرده‌اند (المدور، ۲۰۰۸: ۳۵۷). شاید هدف از آن، جلوگیری از این امر است که آیین‌نامه داخلی برای مجلس به عنوان ابزاری برای گسترش صلاحیت‌هایش یا تجاوز به صلاحیت‌های دولت یا ممانعت از فعالیتش بدون توجه مجلس به حدود اساسی ترسیم شده برای او به کار گرفته شود.

تا قبل از تصویب قانون اساسی سال ۲۰۱۴ مصر، پارلمان در وضع آیین‌نامه داخلی خود استقلال کامل داشت یعنی آیین‌نامه داخلی با تصمیم پارلمان وضع می‌شد و به محض تصویب و بدون این که منوط به امر دیگری باشد، اجرا می‌شد. این استقلال از دخالت هر مرجعی در تهیه آیین‌نامه، بحث و رأی‌گیری راجع به آن و نیز از عرضه آن به دادگاه عالی قانون اساسی برای نظارت بر اساسی بودنش جلوگیری می‌کرد. در واقع، اعمال نظارت اساسی بر آیین‌نامه داخلی مجلس مشکل بود. این موضوع به ارائه نظرات مختلف از سوی حقوقدانان مصری منجر شد. عده‌ای معتقد بوده‌اند که اگر آیین‌نامه داخلی مجلس مبنای موضوع در حال

رسیدگی دادگاه باشد و دادگاه درباره انطباق آن با قانون اساسی تردید داشته باشد می تواند به نظارت اساسی بر آن بپردازد (ساری، ۲۰۰۲: ۱۳۲). در مقابل، برخی دیگر، پذیرش نظریه نظارت اتوماتیک دادگاه عالی قانون اساسی را سخت می دانستند؛ زیرا معتقد بودند که آیین نامه داخلی، قانون به شمار نمی آید چرا که مطابق تشریفات قانون وضع نمی شود و ارزش آیین نامه اداری ندارد، چون با مسائل اداری ارتباط ندارد و از طرف اداره صادر نمی شود. همچنین، پذیرش ایراد غیراساسی بودن آیین نامه داخلی مجلس را سخت می دانستند؛ زیرا معتقد بودند که عمل پارلمانی از صلاحیت دادگاه عالی قانون اساسی خارج می شود (سالمان، ۲۰۱۲).

با توجه به عدم امکان نظارت اساسی بر آیین نامه داخلی مجلس در نظام سابق مصر، مقنن اساسی در قانون اساسی سال ۲۰۱۴ طریقه وضع آیین نامه داخلی مجلس را تغییر داد تا بدین - وسیله نظارت اساسی بر آن ممکن شود. مطابق ماده ۱۱۸ قانون اساسی، «مجلس آیین نامه داخلی خود را برای سازمان دادن فعالیت در آن، چگونگی انجام وظایف و اختیارات، حفظ نظم درونی مجلس و کیفیت تصویب قانون وضع می کند. این آیین نامه باید از طریق فرایند قانونگذاری وضع شود». آیین نامه های پارلمانی که از طریق فرایند قانونگذاری وضع می شوند دارای ارزش قانونی هستند یعنی در شمار قوانین گنجانده می شوند و این طریقه وضع آیین نامه های مزبور، نظارت اساسی بر آن ها را در کشورهایی که نظارت بر اساسی بودن قوانین را شناسایی می کنند تسهیل می کند. بر این اساس، آیین نامه داخلی مجلس نمایندگان مصر در سلسله مراتب قواعد حقوقی در جایگاه قوانین صادره از پارلمان قرار می گیرد^۱ و با توجه به صلاحیت دادگاه عالی قانون اساسی مصر در نظارت بر اساسی بودن قوانین، آیین نامه داخلی مجلس نیز مشمول نظارت مزبور است.

۶. نظارت بر معاهدات بین المللی

بر اساس بند یک ماده ۲ عهدنامه وین ۱۹۶۹، «معاهده عبارت از توافق بین المللی است که به صورت کتبی و به موجب مقررات حقوق بین الملل از سوی چند کشور مورد قبول و تصویب

۱. قانون مربوط به وضع آیین نامه داخلی مجلس نمایندگان به شماره ۱ سال ۲۰۱۶ نیز مؤید ارزش قانونی آیین نامه مزبور است.

قرار گرفته باشد. صرف نظر از عنوان خاص آن و اعم از اینکه در سندی واحد یا در دو یا چند سند مرتبط به هم منعکس شده باشد. نگرش کشورها در خصوص جایگاهی که قوانین اساسی داخلی شان به معاهدات بین‌المللی نسبت به سایر قوانین داخلی شان و از جمله خود متون اساسی در سلسله مراتب قواعد حقوقی اعطا می‌کنند متفاوت است که می‌توان آن‌ها را در چهار نگرش: برتری معاهده بین‌المللی بر قانون اساسی، معاهده بین‌المللی دارای ارزش پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قانون عادی، معاهده بین‌المللی دارای ارزش قانون عادی و عدم تعیین جایگاه معاهده بین‌المللی نسبت به قوانین ملی جای داد. مطابق ماده ۱۵۱ قانون اساسی مصر «رئیس جمهوری بیانگر روابط خارجی کشور است و معاهدات بین‌المللی را منعقد و پس از موافقت مجلس نمایندگان آن‌ها را تأیید می‌کند. این معاهدات بعد از انتشار مطابق احکام قانون اساسی دارای ارزش قانونی هستند. معاهدات صلح، پیمان با دیگر کشورها و معاهداتی که مربوط به حقوق حاکمیت است، باید به همه پرسى شهروندان رأی‌دهنده گذاشته شود. این معاهدات تنها بعد از اعلام موافقت شهروندان رأی‌دهنده در همه پرسى مصوب خواهند بود...»^۱

به موجب آنچه مقنن اساسی بر آن تصریح کرده است واضح است که معاهدات بین‌المللی بعد از اجرای تشریفات اساسی و شرایط قانونی مورد نیاز راجع به آن‌ها از حیث انعقاد و تصویب و انتشار، تنها ارزش قانون عادی را دارند؛ به طوری که به درجه هنجارهای اساسی نمی‌رسند. در قوانین اساسی سابق مصر نیز چنین نگرشی نسبت به جایگاه معاهدات بین‌المللی در سلسله مراتب قواعد حقوقی وجود داشت^۲ ولی با وجود این، راجع به نظارت اساسی دادگاه عالی قانون اساسی بر معاهدات بین‌المللی در زمان حاکمیت قانون اساسی ۱۹۷۱ نگرش حقوقدانان و دستگاه قضا متفاوت بود. حقوقدانان معتقد بودند که تمام معاهدات بین‌المللی^۳ در قلمرو نظارت اساسی دادگاه عالی قانون اساسی قرار می‌گیرند و استناد آن‌ها به ارزش قانون داخلی معاهدات بود؛ اما دستگاه قضا بین معاهدات مربوط به اعمال حاکمیتی کشور^۴ و معاهدات دیگر تمایز قائل شده بود و اعتقاد داشت که معاهدات دسته اول از قلمرو نظارت

۱. ماده ۱۹۷ قانون شماره ۱ سال ۲۰۱۶ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان به فرایند وضع معاهدات بین‌المللی اشاره دارد.

۲. ماده ۱۵۱ قانون اساسی ۱۹۷۱ و ماده ۱۴۵ قانون اساسی ۲۰۱۲.

۳. اعم از معاهداتی که تنها با اطلاع مجلس مردم توسط رئیس‌جمهور تأیید می‌شد و معاهداتی که تأیید آن‌ها توسط رئیس‌جمهور منوط به موافقت مجلس مردم بود (معاهدات مربوط به اعمال حاکمیتی کشور).

۴. مقصود از اعمال حاکمیتی آن روابطی است که میان دولت مصر و هم‌پیمانانش وجود دارد.

اساسی دادگاه خارج می‌شود و تنها معاهدات دسته دوم در قلمرو مزبور قرار می‌گیرند. حکم دادگاه اداری در تاریخ ۱۹۴۹/۵/۲۶ و حکم دادگاه عالی قانون اساسی در تاریخ ۲۱ ژانویه سال ۱۹۸۴^۱ احکامی هستند که این نگرش را اتخاذ کردند ولی با وجود این، نهاد دادرسی اساسی در حکم دیگرش در رسیدگی به قضیه شماره ۱۰ سال ۱۴ قضایی در تاریخ ۱۹ ژوئن سال ۱۹۹۳^۲ بیان داشت: «معاهده بین‌المللی شایسته است که موضوع نظارت دادگاه عالی قانون اساسی باشد و دادگاه حق دارد که بر حدود اساسی بودن آن از نظر موضوعی بعد از اطمینان از صحت تشریفات شکلی (مراحل انعقاد و تصویب) که آن معاهده برای قرار گرفتن در جرح قوانین داخلی طی کرد نظارت کند...» (الوحدی، ۲۰۰۴/۲: ۱۰۰).

مقنن اساسی ۲۰۱۲ با توجه به رویه اتخاذی دادگاه عالی قانون اساسی راجع به نظارت بر اساسی بودن معاهدات بین‌المللی، فرایند وضع معاهدات بین‌المللی را یکسان کرده بود^۳ و بیان می‌داشت که تمام معاهدات دارای ارزش قانون عادی هستند تا بدین وسیله نظارت اساسی دادگاه بر آنها را تسهیل کند. تسهیل این نظارت در قانون اساسی ۲۰۱۴ با این حکم مقنن اساسی که «... تصویب هر معاهده‌ای که با مقررات قانون اساسی مغایر است یا موجب واگذاری هر بخشی از قلمرو کشور شود مجاز نیست»^۴ بیشتر شده است؛ زیرا در صورت تصویب چنین معاهده‌ای و ورود آن به نظم حقوقی، دادگاه عالی قانون اساسی که تنها مرجع صالح در صیانت از قانون اساسی پیش‌بینی شده است می‌تواند از حضور آن معاهده در نظم حقوقی جلوگیری کند. نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که بر اساس حکم مزبور، هر معاهده‌ای، اعم از معاهداتی که تأیید آنها توسط رئیس جمهور منوط به موافقت مجلس نمایندگان است و معاهداتی که تأیید آنها توسط رئیس جمهور منوط به موافقت شهروندان رأی‌دهنده در همه پرسی است، در قلمرو نظارت اساسی دادگاه عالی قانون اساسی قرار

۱. «این معاهده در چارچوب اتحادیه کشورهای عربی جهت تنظیم شرایط دفاعی مشترک بین این کشورها و بعد از تأسیس رهبری متحد نیروهای نظامی‌شان منعقد شده است... و اگر دولت مصر با این معاهده با هدف حفظ وجود کشور و برآوردن شرایط آرامش و امنیت خارجی آن موافقت کند آن از مسائل مربوط به روابط بین‌المللی اش محسوب می‌شود و سیاست عالی کشور آن را مقتضی می‌داند و ذیل اعمال حاکمیتی درج می‌شود که شایسته است از قلمرو نظارت قضایی اساسی خارج شود.»

۲. در مورد مطابقت با قانون اساسی بودن معاهده تأسیس بانک بین‌المللی عربی بوده است.

۳. رئیس جمهور معاهدات بین‌المللی را منعقد و پس از موافقت مجلس مردم و شورا آنها را تأیید می‌کند.

۴. ذیل ماده ۱۵۱ قانون اساسی.

می‌گیرد که در واقع بیانگر دامنه وسیع این نظارت است.

۷. نظارت بر مصوبات قانونی رئیس جمهور

بر اساس ماده ۱۵۶ قانون اساسی مصر، «اگر در زمانی خارج از نشست مجلس نمایندگان موضوعی رخ دهد که باید هرچه زودتر نسبت به آن اتخاذ تصمیم شود و نمی‌تواند به تأخیر افتد رئیس جمهور اعضای مجلس را برای نشست فوری دعوت می‌کند تا موضوع به مجلس تقدیم شود. اگر مجلس نمایندگان هنوز تشکیل نشده باشد رئیس جمهور می‌تواند مصوبات قانونی خود را در این خصوص وضع کند مشروط به این که تقدیم آن مصوبات به مجلس و بحث و مذاکره راجع به آن‌ها و تصویب آن‌ها ظرف ۱۵ روز از تشکیل مجلس جدید انجام شود. اگر این مصوبات نه به مجلس ارائه شود و نه توسط مجلس مورد بحث و مذاکره قرار گیرد و یا این که به مجلس تقدیم شود اما به تصویب مجلس نرسد در این صورت اعتبار قانونی آن مصوبات با لحاظ اثر عطف بماسبق شدن از بین خواهد رفت بدون آن که نیاز به صدور تصمیمی در این مورد باشد مگر آن که نظر مجلس تصویب تأثیر آن مصوبات در دوره سابق یا حل و فصل آثار ناشی از آن مصوبات در این دوره باشد»^۱ همان‌طور که مشاهده می‌شود، وضع مصوبات قانونی توسط رئیس جمهور منوط به رعایت شرایطی است. این شرایط عبارت‌اند از: الف- مجلس نمایندگان هنوز انتخاب نشده باشد، ب- رئیس جمهوری وجود ضرورت عاجل را تشخیص دهد، پ- مصوبه صادره مغایر با قانون اساسی نباشد، ت- تقدیم این مصوبات به مجلس نمایندگان ظرف ۱۵ روز از تاریخ تشکیل نخستین جلسه آن انجام شود.^۲

۱. مواد ۱۹۳ تا ۱۹۶ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان به شماره ۱ سال ۲۰۱۶ فرایند مزبور را به تفصیل بیان کرده است. طبق ماده ۱۹۴ آیین‌نامه، «... اگر مجلس تأثیر مصوبه قانونی در دوره سابق را تصویب کند یا به حل و فصل آثار ناشی از آن مصوبه در این دوره پردازد در این حالت مصوبه مجلس در روزنامه رسمی منتشر می‌شود...».

۲. لازم به ذکر است که در قانون اساسی سال ۲۰۱۲ اختیار وضع این نوع مصوبات قانونی به رئیس جمهور اعطاء نشده بود. این در حالی است که در قانون اساسی ۱۹۷۱، رئیس جمهور علاوه بر دارا بودن اختیار وضع این نوع مصوبات قانونی از صلاحیت وضع نوع دیگری از مصوبات قانونی نیز برخوردار بود که در ماده ۱۰۸ آن قانون پیش‌بینی شده بود. طبق این ماده، «رئیس جمهور هنگام ضرورت و در شرایط استثنایی و بنا به تفویض از سوی مجلس مردم با اکثریت دو سوم اعضایش می‌تواند مصوبات دارای ارزش قانونی وضع کند. تفویض مزبور باید برای مدت معینی باشد و در آن موضوعات این مصوبات و مبانی‌ای که بر آن مبتنی می‌باشد مشخص شود. این مصوبات باید به مجلس مردم در اولین جلسه بعد از پایان مدت تفویض تقدیم شود. چنانچه این مصوبات تقدیم مجلس نشود یا تقدیم شود و مورد تصویب مجلس قرار نگیرد ارزش قانونی آن‌ها لغو می‌شود». در واقع، وضع مصوبات قانونی در دو حالت ممکن بود: وضع این مصوبات هنگام غیبت مجلس و وضع این مصوبات هنگام وجود مجلس با تفویض از سوی قانون‌گذار.

چنانچه رئیس جمهور بدون رعایت این شرایط مبادرت به وضع مصوبات قانونی کند اثری که بر این عدم رعایت مترتب می شود غیراساسی بودن آن مصوبات است؛ زیرا دادگاه عالی قانون اساسی در تعدادی از قضایا به غیراساسی بودن مصوبات قانونی صادره از قوه مجریه به استناد این که حائز شرایط لازم برای وضع شان نبوده اند حکم کرده است. به عنوان نمونه می توان به قضیه شماره ۲۸ سال ۲ قضایی اشاره کرد که در آن قضیه، دادگاه عالی قانون اساسی به غیراساسی بودن مصوبه قانونی شماره ۴۴ سال ۱۹۷۹ در خصوص بازنگری برخی از قوانین احوال شخصیه حکم کرد با این استدلال که حالت ضرورتی که تسریع در وضع قانون را ضروری سازد وجود نداشته است. در قضیه شماره ۱۵ سال ۱۸ قضایی نیز دادگاه بنا بر همین استدلال به غیراساسی بودن مصوبه قانونی شماره ۱۵۴ سال ۱۹۸۱ در خصوص اضافه کردن بند جدید به ماده ۳۴ قانون صیانت از ارزش ها در برابر عیب و نقص به شماره ۹۵ سال ۱۹۸۰ حکم کرد.^۱ ممکن است این پرسش مطرح شود که آیا تصویب مصوبه قانونی دارای ایراد غیراساسی بودن (عدم رعایت شرایط وضع) توسط مجلس نمایندگان پاک سازی آن مصوبه از این ایراد محسوب می شود؟ باید گفت که اثر تصویب مصوبه قانونی توسط مجلس نمایندگان تنها استمرار اجرای آن مصوبه است بدون این که آن را از ایراد غیراساسی بودن پاک کند. علاوه بر این، نظارت دادگاه عالی قانون اساسی بر این مصوبات محدود به رسیدگی شکلی نیست بلکه دادگاه از حیث ماهوی نیز به نظارت بر آنها می پردازد.

نتیجه گیری

قانون اساسی رکن اصلی بافت نظام سیاسی و ساخت حقوقی هر کشور است و صیانت از آن به عنوان زیربنای نظام حقوقی ملی و عامل تضمین حقوق بنیادین اشخاص و تنظیم اقتدارات حاکمیت ضروری است. در نظام حقوقی مصر صیانت از قانون اساسی در سال ۱۹۷۱ به دادگاه عالی قانون اساسی اعطا شد و مقنن اساسی نهاد مزبور را به عنوان دادگاهی خارج از ساختار سلسله مراتبی دادگاه های عادی و در راستای نظریه «تمرکز نظارت اساسی» شکل داد. در حال حاضر دادگاه عالی قانون اساسی در مقام نهاد صیانت از قانون اساسی سال ۲۰۱۴

۱. الدعوی ۱۵ لسنة ۱۸ - دستوریه - المحكمة الدستورية العليا - مرفوعه علیه تم الحكم؛ در:

صلاحیت‌های متعددی را برعهده دارد که مهم‌ترین این صلاحیت‌ها نظارت اساسی بر قوانین و مقررات است. نظارت اساسی دادگاه عالی قانون اساسی بر قوانین در قالب نظارت پسینی قلمرو وسیعی از قوانین را شامل می‌شود که این موضوع حکایت از نظام نظارت اساسی کارآمد و واقعی در مصر دارد چراکه با توجه به رویه اتخاذی دادگاه، قوانین عادی، قوانین مکمل قانون اساسی، قوانین مصوب همه‌پرسی، قوانین ملغی، آیین‌نامه داخلی مجلس، معاهدات بین‌المللی و مصوبات قانونی رئیس‌جمهور در قلمرو نظارت اساسی دادگاه جای می‌گیرند. حکم ماده ۱۹۲ قانون اساسی درباره نظارت اساسی دادگاه عالی قانون اساسی بر قوانین و مقررات به‌طور مطلق و بدون هیچ استثنایی ذکر شده است و کلمه قوانین در این ماده اعم از قوانین مصوب پیش از تصویب قانون اساسی جدید و قوانین مصوب پس از تصویب آن است. در نتیجه، قوانین مصوب پیش از تصویب قانون اساسی سال ۲۰۱۴ نیز همانند سایر قوانین می‌توانند موضوع نظارت اساسی دادگاه عالی قانون اساسی قرار گیرند. لازم به ذکر است که بیشتر قضایای اساسی مطروحه نزد دادگاه عالی قانون اساسی در زمان حاکمیت قانون اساسی فعلی پیرامون قوانین مزبور بوده است و دادگاه نیز به مبادرت نظارت اساسی بر آن‌ها کرده است. با وجود این، قانون بازنگری قانون اساسی در نظام حقوقی مصر بر اساس رویه‌ای که محکمه اساسی تاکنون اتخاذ کرده است در دایره نظارت اساسی قرار نمی‌گیرد؛ زیرا دادگاه معتقد است که پذیرش تابع بودن قانون اساسی در برابر نظارت این دادگاه تجاوز از حدود صلاحیت محسوب می‌شود و نهادن نام "قانون بازنگری قانون اساسی" بر اصلاحات نیز موضوع را تغییر نمی‌دهد و آن را از ماهیت اساسی‌اش خارج نمی‌کند. شایان ذکر است که فقدان نظارت اساسی بر بازنگری قانون اساسی می‌تواند به خروج از اراده قوه مؤسس اصلی بدون هیچ مجازاتی منجر شود و نهایتاً فقدان این نظارت می‌تواند نتایج زیان‌باری برای نظام اساسی و سیاسی کشور داشته باشد. از این‌رو، شایسته است که نهاد صیانت از قانون اساسی در تفسیر خود از کلمه قوانین تجدیدنظر کند و آن را به‌گونه‌ای تفسیر کند تا قانون بازنگری قانون اساسی در قلمرو نظارت اساسی او حداقل از حیث شکلی یعنی نظارت بر حدود موضوعی، زمانی یا اوضاع و احوال بازنگری قانون اساسی قرار گیرد.

منابع

الف- فارسی

کتابها

- عباسی، بیژن، (۱۳۸۸)، *مبانی حقوق اساسی*، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
- غمامی، محمد مهدی و دیگران، (۱۳۹۳)، *دادرسی اساسی تطبیقی؛ مطالعه مبانی، ساختارها و صلاحیت‌های نهاد دادرسی اساسی*، چاپ اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- فاوورو، لویی، (۱۳۹۳)، *دادگاه‌های قانون اساسی*، چاپ دوم، ترجمه علی اکبر گرجی، تهران: میزان.

ب- عربی

کتابها

- ساری، جورج شفیق، (۲۰۰۲)، *اصول و احکام القانون الدستوری*، القاهرة: دارالنهضة العربیه.
- عباس، حافظ، (۱۹۹۸)، *المحکمه الدستوريه العليا، نشأتها، تشکیلاتها، اختصاصاتها*، القاهرة: دارالثقافه للنشر و الطباعة.
- عادل العبد الرحمن، جواهر، (۲۰۱۶)، *الرقابه الدستوريه على الإغفال التشريعی*، القاهرة: دارالنهضة العربیه.
- نصار، جابر جاد، (۱۹۹۳)، *الاستفتاء الشعبی و الديمقراطية*، القاهرة: دارالنهضة العربیه.
- الوحیدی، فتحی، (۲۰۰۴/۱)، *التطورات الدستوريه فی فلسطين مع شرح المبادئ الدستوريه العامه "الجزء الاول"*، غزه: مطابع المقداد، الطبعة الرابعه.
- الوحیدی، فتحی، (۲۰۰۴/۲)، *القضاء الدستوری فی فلسطين وفقا لأحكام القانون الاساسی المعدل و مشروع قانون المحکمه الدستوريه العليا - دراسه مقارنه*، غزه: دارالمقداد للطباعة.

مقاله‌ها

- سالمان، عبدالعزيز، (٢٠١٢)، «الرقابه الدستوريه على اللاتحه البرلمانيه»، مجله الدستوريه، السنه العاشر، العدد الثالث و العشرون.
- سالمان، عبدالعزيز، (٢٠٠٩)، «رقابه الإغفال فى القضاء الدستوري»، مجله الدستوريه، السنه السابع، العدد الخامس عشر؛ منتشر شده در
رقابه-الإغفال-فى-القضاء-الدستوري-<http://www.f-law.net/law/threads/26009>.
- شيتور، جلول، (٢٠٠٨)، «الرقابه القضايه على دستوريه القوانين»، مجله الاجتهاد القضايى، العدد الرابع.
- طلبه، نسرین، (٢٠١١)، «الرقابه على دستوريه القوانين»، مجله جامعه دمشق للعلوم الاقتصاديه و القانونيه، المجلد ٢٧، العدد الأول.
- محمد حسن، حيدر، (٢٠١٥)، «معالجه امتناع البرلمان عن ممارسه اختصاصه التشريعى فى القانون الوضعى»، مجله المحقق الحلى للعلوم القانونيه و السياسيه، السنه السابعه، العدد الرابع.
- المدور، رشيد، (٢٠٠٨)، «خصائص الرقابه على دستوريه الأنظمه الداخليه و منهجها فى التطبيق المغربى»، مجله الحقوق الكويتيه، جامعه الكويت، العدد ١.