



نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران

***محسن ایرج ***خیرالله پروین

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۸/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۴/۰۵

چکیده

در میان مدل‌های نظارت و مهار متعدد به کار گرفته شده در کشورها، نوع دیوانی با استقبال بیشتر و چالش کمتر مواجه می‌باشد. دادگاه قانون اساسی آلمان به عنوان نهاد دادرسی اساسی با هدف حراست از قانون اساسی، در سال ۱۹۵۱ تأسیس گردید. این دادگاه به مثابه سازوکاری برای تضمین نظم عمومی، صیانت از ارزش‌ها و اصول مقوم نظام حقوقی آلمان بویژه حقوق بنیادین و اصول دموکراسی از طریق نظارت بر انتخابات و مهار موارد تخلف طراحی گردید، که در تجربه ۷۰ ساله‌اش نسبت به تجربه ۳۵ ساله شورای نگهبان با چالش‌های کمتری در زمینه انتخابات مواجه بوده است. هر چند این دادگاه دارای صلاحیت‌های غیر انتخاباتی بسیاری است که در ایران این صلاحیت به دادگاه‌های عمومی یا دیوان عدالت واگذار شده است. پرسش این تحقیق این است: نهاد دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم در آلمان و ایران چه نقاط افتراق و اشتراکی دارد؟ که در بررسی‌های انجام شده، مشخص شد شورای نگهبان در خصوص نظارت بر انتخابات، دارای نقش گسترده‌تری نسبت به دادگاه قانون اساسی آلمان است، اما هر دو نهاد با چالش‌هایی مواجه‌اند. این پژوهش به روش کتابخانه‌ای و تحلیلی انجام شده است.

واژگان کلیدی: دادرسی اساسی، دادگاه قانون اساسی آلمان، شورای نگهبان، نظارت و مهار.

***دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

***استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

E-mail: Khparvin@ut.ac.ir

مقدمه

دادرسی اساسی در قالب دو الگوی اصلی مطالعه می‌شود که الگوی نخست، مبتنی بر نظارت دادگاه‌ها بر قوانین است و الگوی دیگر نیز با تأکید بر نقش مراجع سیاسی در نظارت بر قوانین، اعمال می‌گردد. این دو الگو دارای اهداف یکسان، ولی پیشینه تاریخی و سازوکار اجرایی متفاوتی هستند. "نظارت و مهار" انتخابات که "دادرسی انتخابات" نامیده می‌شود در صلاحیت نهاد یا سازمان دادرسی اساسی قرار دارد، که بیش از ۵۰ سال سابقه داشته و ماهیت مردم‌سالار رژیم‌های سیاسی را پایش و حراست می‌کند. اثرگذاری شدید انتخابات در تعیین بالاترین سطوح دولت، منجر به تغییر کابینه‌ها و احزاب و گرایش‌های مسلط و نهایتاً سیاست و خط و مشی‌ها و مناسبات سیاسی در داخل و خارج دولت‌ها می‌شود.

ایجاد و تأسیس نهادهای عالی، برای تضمین رعایت اصول قانون اساسی و حقوق بنیادین اشخاص از نوآوری‌ها و ابتکارات نظام‌های حقوقی معاصر به شمار می‌آید. امروزه هیچ نظامی را نمی‌توان مشاهده کرد که برای دادرسی اساسی جایگاهی در نظر نگرفته باشد. دلیل این امر را باید در اصل "برتری قانون اساسی" جستجو کرد. نتیجه منطقی اصل برتری قانون اساسی این است که باید مرجعی تعیین گردد تا علاوه بر صلاحیت بررسی تطابق قوانین عادی با قانون اساسی، در اختلافات قوای حاکم و دعوی انتخاباتی، نظارت بر انتخابات و... حکم نهایی و غیرقابل فرجامی صادر کرده و همه ملزم به تبعیت از آن حکم باشند. در راستای صلاحیت نظارت بر انتخابات امروزه شاهد ایجاد نهاد صیانت از قانون اساسی در تمامی کشورها و نظام‌های حقوقی می‌باشیم که "شیوه نظارت در اغلب کشورها به لحاظ تقلید و اقتباس از یکدیگر دارای وجوه مشترک فراوانی است." با بررسی همه این نهادها می‌توان به چهار الگوی کلی دست یافت که عبارتند از، اول: مدل امریکایی که عناوین دیگر آن، غیرمتمرکز، پسینی و قضائی است. در این مدل نهاد ناظر وابسته به دستگاه و قوه قضائیه است. شیوه و

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران.....۳۳

آئین دادرسی آن نیز کاملاً مبتنی بر روش‌های قضائی بوده و رسیدگی‌ها براساس درخواست شهروندان و طرفین دعوا صورت می‌گیرد. برای نمونه می‌توان به نهادهای ناظر در ایالات متحد آمریکا، کانادا و هندوستان اشاره کرد. دوم: مدل اروپایی که اصطلاح دیگر آن مدل کلسنی و متمرکز است در این روش، نهاد ناظر مستقل بوده و به هیچ یک از قوای سه‌گانه وابسته نیست. هر چند این نهاد، مستقل است اما شیوه و آئین رسیدگی آن مبتنی بر آئین دادرسی قضائی است و براساس اصول قضائی رسیدگی می‌کند، لیکن شهروندان و طرفین دعوا حق درخواست رسیدگی نداشته فقط برخی مراجع حکومتی و دولتی حق درخواست رسیدگی دارند. برای نمونه می‌توان به دادگاه قانون اساسی آلمان فدرال، ترکیه و سوریه اشاره داشت. سوم: مدل مختلط (شیوه آمریکایی-اروپایی) در این شیوه نهاد ناظر مستقل از قوای سه‌گانه است اما برخی از اعضا لزوماً از میان قضات انتخاب می‌شوند، همچنین رسیدگی در این دادگاه کاملاً مبتنی بر شیوه قضائی بوده و علاوه بر این طرفین دعوا یا سایر شهروندان نیز حق درخواست رسیدگی دارند. تنها تفاوت این مدل با مدل آمریکایی در استقلال آن از قوه قضائیه است و تنها تشابه آن با مدل اروپایی در استقلال آن است. برای نمونه می‌توان به دادگاه عالی قانون اساسی مصر و دادگاه قانون اساسی کره جنوبی استناد کرد. چهارم: مدل شورایی (فرانسوی) در این مدل نهاد ناظر علاوه بر اینکه مرجعی مستقل است نوع رسیدگی و ترکیب اعضا یک هویت و ماهیت سیاسی به آن بخشیده است. علاوه بر این در این شیوه نظارت نه براساس درخواست بلکه به صورت خودکار انجام می‌شود. شورای قانون اساسی فرانسه و شورای نگهبان ایران را (با تفاوت‌های اندکی) می‌توان از مصادیق این مدل برشمرد.

در این پژوهش نهاد دادرسی اساسی در کشور آلمان و ایران مورد بررسی تطبیقی قرار گرفته و نقاط افتراق و اشتراک آن‌ها مورد واکاوی قرار گرفته است.

۱. نظارت و مهار انتخابات با دادرسی اساسی

۱-۱. مدیریت انتخابات

این دانش واژه، همانگونه که از ظاهر آن مشاهده می‌شود، واژه یا اصطلاحی ترکیبی از انتخابات و مدیریت است و مجموعه فعالیت‌هایی مانند برنامه‌ریزی، سازماندهی، اجرا و نظارت و مهار که توسط مدیران نهادهای برگزارکننده و ناظر انتخابات، صورت می‌پذیرد، را شامل می‌شود.^۱ نظارت و مهار تابع نوع نظام انتخاباتی است و حد و مرز اختیارات نهاد "مجری"، "ناظر" و "مهار کننده" اگر دقیق مشخص نگردد، بهانه را به دست گروه‌های بازنده انتخابات می‌دهد تا با زیرسوال بردن سلامت انتخابات نهادهای اساسی کشور را زیر سوال برده و مخدوش کنند. در قوانین انتخاباتی کشورهای مختلف نظارت را به بخش‌های مختلف تقسیم و هر بخشی از فرآیند انتخابات را به نهادی مجزا داده و در تعیین اعضای این نهادها نیز ترکیب معقول و متعادلی از قوا را شریک می‌کنند.

چالش همیشگی کشورها، بر سر اختیارات نهاد نظارت و سازوکار اعمال قانون است، لذا مقامات حاکم همواره با این سوال اساسی مواجه هستند که چگونه می‌توان به بهترین وجه در بی‌طرفی کامل، اقدامات لازم را به صورت مستقل از قوای حاکم با بهره‌گیری از بودجه عمومی، امکانات قوه مجریه و سایر نهادها در نظام اداری حقوقی کشور، تنظیم کرد.

۱-۲. نظارت و مهار

نظارت^۲ از جمله مهمترین، پیچیده‌ترین مسائل در هر نظام سیاسی و اجتماعی است و با مسئولیت اجتماعی پیوندی ناگسستنی دارد. تعیین جایگاه و میزان صلاحیت نهاد

۱. الوانی، سید مهدی، مدیریت عمومی، ویراست دوم، چاپ بیست و چهارم، تهران: نشر نی، ۱۳۸۴، ص ۱۷.

۲. النظاره، supervision.

نظارت با مهار یکی از حساس و چالشی‌ترین مسائل حاکمیتی در عصر تفکیک قواست که هر قوه‌ای با در دست گرفتن اختیار آن می‌تواند قدرت خود را بسط و گسترش داده و قوای دیگر را تحت سیطره خود در آورد. امروزه کشورهای مختلف در این زمینه پس از کش و قوس‌های فراوان به یک نهاد نظارت و مهار منتخب توسط قوای حاکم رسیده‌اند. که در اکثر کشورها بخصوص کشورهای پیشرو در حاکمیت قانون و دموکراتیک اعضای این نهاد بطور مساوی توسط مجالس و رئیس مجریه انتخاب می‌گردد.

نظارت در اصل یک واژه عربی است که از ماده "ناظر" و به معنای نگاه توأم با تأمل و اعتبار آمده است و بیشتر به معنای رأی صادره از سوی ناظر، به کار می‌رود.^۱ اگر این تعریف را مد نظر قرار دهیم قدرت مهار را به ناظر داده‌ایم، حال سوال این است که اگر عملیات ناظر فاقد اثربخشی باشد چرا باید صورت بگیرد، ضرورت وجود این عمل چیست؟ آیا نظارت در نهاد دادرسی اساسی بدون قدرت مهار امری عقلانی است؟ آیا بدون وجود ضمانت اجرا و قدرت مهار قوانین، مصوبات، آرا و عملیات مخالف با قانون اساسی ممکن است؟ بطور قطع جواب این پرسش ساده است، همچنین نظارت را به معنای نگریستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن میان مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، معنا کرده‌اند.^۲ همچنین "نظارت" را به معنای کسی که بر کار دیگری نظارت می‌کند تا عمل او به صورت صحیح صورت گیرد معنا کرده‌اند.^۳

برای معادل واژه نظارت در زبان انگلیسی واژه‌هایی چون:

monitoring ,overseeing, insection ,control, supervision
review, stewardship

۱. عمید زنجانی، عباسعلی، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۹
۲. دهخدا، علی اکبر، لغت نامه دهخدا، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، ص، ۲۳۳
۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، فلسفه عمومی حقوق تئوری موازنه، انتشارات کتابخانه گنج دانش، تهران، ۱۳۸۱.

۳۶... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

و ... بیان شده است، در تعریف مصطلح نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق، به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب، اطمینان به دست آید.^۱ نظارت در حقوق اساسی نیز بررسی و ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین، قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد تعریف شده است. در مفهوم حقوقی عمومی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر کسی است که به منظور چنین بازرسی و ارزیابی و سنجشی تعیین می‌شود.^۲

آنچه مسلم است واضعان قانون اساسی، در نظام‌های مدرن حقوق اساسی، خواستار کنترل یا نظارت بر استفاده از آن اختیارات هستند تا از اعمال قانونی قدرت و عدم تجاوز از اختیارات مقرر اطمینان حاصل کنند.^۳ در همه تعاریف، نظارت را نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است دانسته‌اند. به عبارتی نظارت مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد و انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است. این نظارت می‌تواند در موضوعات مختلف یا به شیوه‌های مختلفی اعم از پیشینی یا پسینی، استصوابی یا استطلاعی، مستقیم یا غیرمستقیم، نهان یا آشکار و بسیاری انواع دیگر اعمال گردد. البته این تقسیم‌بندی‌ها در مقام عمل اهمیت چندانی ندارد چون در عملیات نظارت، همیشه با یک ترافع نوعی مواجه هستیم، یعنی دعوایی است برای یک عمل نوعی (قانون). اینکه نظارت، پیش یا پس از انتشار قانون، یا استصوابی - استطلاعی باشد تغییری در مساله ایجاد نمی‌کند چه قانون بلافاصله پس از تصویب، موجودیت می‌یابد و انتشار، چیزی بر آن نمی‌افزاید. وانگهی، دیوان‌های عالی قانون

۱. اخوان کاظمی، بهرام، نظارت در نظام اسلامی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۲۹.

۲. عمید زنجانی، منبع پیشین، ۱۵.

۳. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی ایران، تهران، دراک، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۱۹.

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران.....۳۷

اساسی آلمان، ایتالیا، اسپانیا، اتریش و پرتغال به اعمال نظارت پیشینی می‌پردازند، اما هیچگاه گفته نمی‌شود که این دادگاه‌ها تنها در مواردی که به اعمال نظارت پیشینی می‌پردازند، عمل قضایی انجام می‌دهند. بنابراین، این دادگاه‌ها چه در اعمال نظارت پیشینی و چه در اعمال نظارت پسینی، و چه با ارجاع مقامات دولتی و چه با ارجاع اقلیت پارلمانی، به اعمال نظارت قضایی می‌پردازند. در واقع، اعمال این نظارت قضایی در راستای برآوردن منفعت نظم اساسی (نظم مبتنی بر قانون اساسی) صورت می‌گیرد.^۱

۲. نظارت و مهار در دادگاه قانون اساسی آلمان

نظام سیاسی آلمان جمهوری فدرال دموکراتیک پارلمانی است و دارای ۱۶ ایالت است که این ایالت‌ها در برخی مسائل می‌توانند مستقل عمل کنند. نظام حقوقی آلمان مبتنی بر حقوق نوشته است که مجموعه‌ای فراگیر از قوانینی می‌باشد که بر همه جنبه‌های زندگی قابل اعمال است. نظام حقوقی آلمان توسط قانون اساسی ترسیم شده اما تحت تاثیر حقوق بین‌الملل و حقوق جوامع اروپایی نیز می‌باشد. حقوق فدرال تقریباً از ۱۹۰۰ قانون و نزدیک به ۳۰۰۰ سند قانونی شکل گرفته است. ایالت‌ها صلاحیت وضع و تصویب قوانینی در خصوص برخی موضوعات مثل دولت محلی، پلیس، مدارس، دانشگاه‌ها، مطبوعات، تلویزیون و رادیو را دارا هستند. وزارت دادگستری اصولاً وزارت قانونگذاری و مشاوره در این کشور محسوب می‌شود که نظارت حقوقی بر قوانین تهیه شده توسط سایر وزارتخانه‌ها از نقطه نظر مطابقت آن‌ها با قانون اساسی و نظام حقوقی و نیز مطابقت با الزامات رسمی پیش‌نویس جهت تعیین یک دست بودن و انجام و استفاده از زبان حقوقی روشن اشاره کرد.

۱. فاورو، لویی، اساسی‌سازی حقوق فرانسه، ترجمه جواد تقی زاده، حقوق اساسی، سال چهارم، شماره ۶ و ۵، ۱۳۸۵، ص. ۳۷۵.

۳۸... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

۲-۱. ساختار دادگاه قانون اساسی آلمان

دادگاه قانون اساسی نهادی اساسی بوده و تحت نظارت هیچ وزارتخانه‌ای نیست. قانون تشکیل به تدوین و تفصیل مقررات قانون اساسی در رابطه با ساختار، اختیارات، آئین رسیدگی دادگاه می‌پردازد. رئوس این محورها را در موارد زیر می‌توان برشمرد: شرایط اعضای دادگاه (ماده ۳ قانون تشکیل دادگاه) و مدت دوره تصدی آن‌ها (ماده ۱ قانون تشکیل دادگاه)؛ فرآیند انتخاب قضات (مواد ۵-۹ قانون تشکیل دادگاه)؛ پیش‌بینی دو سنا با ۸ قاضی (ماده ۲ قانون تشکیل دادگاه)؛ و تعیین صلاحیت هر سنا (ماده ۱۴ قانون تشکیل دادگاه) (نیمی از اعضای دادگاه توسط مجلس ملی فدرال (بوندستاگ) و نیمی دیگر توسط مجلس ایالت (بوندسرات) و با رأی اکثریت دو سوم انتخاب می‌شوند (بوندسرات مستقیماً و بوندستاگ از طریق یک کمیته ویژه ۱۲ نفره) (مواد ۶ و ۷ قانون تشکیل دادگاه) که در این بین، سه تن از قضات هر یک از سناها (یعنی، سه تن از ۸ قاضی هر سنا)^۱ الزاماً از میان قضات دیوان‌های عالی عدالت آلمان انتخاب می‌شوند تا از حضور اشخاصی با تجارب عالی حقوقی و قضایی استفاده شود.^۲ حکم و ابلاغ قضاوت در دادگاه قانون اساسی به امضای رئیس جمهور فدرال صورت می‌گیرد. دوره تصدی پست قضاوت دادگاه ۱۲ سال است و امکان انتخاب مجدد نیز وجود ندارد. ضمن آنکه حداکثر سن تصدی ۶۸ سال است و پس از این سن قضات بازنشسته خواهند شد (ماده ۴ قانون تشکیل دادگاه) قضات دادگاه قانون اساسی در بوندستاگ، بوندسرات، دولت فدرال یا نهادهای متناظر این‌ها در سطح ایالتی عضویت و اشتغال نخواهند داشت.^۳ به تعبیر روشن‌تر، قضات در هیچ شغل یا سمت حرفه‌ای اشتغال

۱. Senate

۲. Article ۹۴ of the Basic Law [Composition of the Federal Constitutional Court] provided that: "(۱) The Federal Constitutional Court shall consist of federal judges and other members. Half the members of the Federal Constitutional Court shall be elected by the Bundestag and half by the Bundesrat. ..."

۳. شایان ذکر است که قانون الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ (مصوب ۱۳۸۸/۴/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام) مقرر داشته است: "عضویت همزمان کلیه

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران.....۳۹

نخواهند داشت مگر به عنوان مدرس حقوق در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی آلمان که البته در این موارد نیز سمت قضاوت اولویت خواهد داشت (بند ۴ ماده ۳ قانون تشکیل دادگاه). هر یک از قضات ۳ دستیار پژوهشی دارد که در تصمیم‌گیری به قضات نظر مشورتی می‌دهند هرچند در رأی‌گیری نقشی ندارند.^۱

مهمترین و بارزترین نکته در ساختار دادگاه قانون اساسی، تقسیم آن به دو سنا با صلاحیت‌ها و پرسنل جداگانه است. در واقع، دادگاه از طریق سناها و یا شعب^۲ اتخاذ تصمیم می‌کند. سنا با نصاب حداقل ۶ قاضی رسمیت می‌یابد و هرگاه در تصمیم‌گیری در مورد مغایرت با قانون اساسی یا حسب مورد سایر قوانین فدرال اکثریت حاصل نشود، منجر به صدور رأی نخواهد شد^۳ گفتنی است که در برخی موارد (محرومیت از حقوق، ممنوعیت فعالیت احزاب، اعلام جرم علیه رئیس جمهور یا قضات) اکثریت دو سوم آرا برای اخذ تصمیم الزمی است^۴ در صورتی که نظر یک سنا مخالف نظر قبلی سنای دیگر در خصوص قانون اساسی باشد، مسأله به هیئت عمومی دادگاه^۵ که از

اشخاص شاغل در هر یک از قوای سه‌گانه و مؤسسات و سازمان‌های تابعه آنها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام بوده و به هر مقدار از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، در شورای نگهبان به جز مشاغل آموزشی موضوع تبصره (۱) و افراد موضوع تبصره (۸) قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ به عنوان حقوقدان ممنوع است...". گفتنی است که اصل ۱۴۱ قانون اساسی نیز، سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی را از ممنوعیت تعدد مشاغل کارمندان دولت مستثنی کرده است
۱. نک. ماده ۲۵ قانون آئین دادرسی دادگاه قانون اساسی آلمان

۲. Chamber

۳. نک. بند (۳) ماده ۱۵ قانون تشکیل دادگاه

۴. در نظام حقوقی ایران، بر خلاف معیار اکثریت مطلق آرای اعضای شورای نگهبان یا حسب مورد اعضای فقیه که در تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با شرع یا قانون اساسی در نظر گرفته شده است، در خصوص نظرات تفسیری شورای نگهبان، رأی اکثریت سه چهارم اعضا در نظر گرفته شده است. (اصل ۵۳)

۵. The plenum of the Federal Constitutional Court

۴۰... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

مجموع قضات تشکیل می‌شود ارجاع می‌گردد (ماده ۱۶ قانون قانون تشکیل دادگاه^۱، گفتنی است که هم اکنون سالانه نزدیک به ۶۰۰۰ دادخواهی اساسی نزد دادگاه مطرح می‌شود. شانزده عضو دادگاه در هیئت عمومی شرکت می‌کنند که صلاحیت‌های سناها را تنظیم و مقررگذاری می‌کند. تصمیمات سنا با اکثریت مطلق اتخاذ می‌شوند. البته در برخی موارد اکثریت دو سوم حاکم خواهد بود (بند ۴ ماده ۱۵ قانون تشکیل دادگاه) تصمیمات شعب به اتفاق آرا اتخاذ می‌شود. شعبه نمی‌تواند رویه سنا را تغییر دهد و این موارد به سنا ارجاع می‌شود. به همین صورت، یک سنا در سابقه و رویه سنا دیگر تغییر نمی‌دهد و این موارد به هیئت عمومی احاله می‌شود. مطابق بند ۱ ماده ۳۱ قانون دادگاه قانون اساسی، آراء دادگاه مشمول اصل نسبی بودن اثر آرا نیستند. چنانکه نظرات تفسیری دادگاه از قانون اساسی برای تمامی محاکم و نهادهای اساسی فدرال و ایالات الزم الاتباع است. تصمیمات راجع به مغایرت یک مقرر با قانون اساسی یا دیگر قوانین فدرال یا اعلام باطل یا ملغی‌الاثربودن قوانین نیز همانند قوانین الزام‌آور است. به علاوه، در شرایط خاص که فوریت دارد، دادگاه ممکن است رسیدگی مقدماتی بنماید؛ بدین معنا که پیش از آنکه رأی ماهوی بدهد، دستور موقت صادر کند. دادگاه در مواردی که فرد در معرض ضرر جدی است یا برای مصالح و منافع عمومی دیگر می‌تواند دستور موقت صادر کرده^۲ و از لازم‌الاجرا شدن یک قانون جلوگیری کند.^۳

۱. Wöhrmann, Gotthard., "The Federal Constitutional Court: an Introduction", ۲۰۰۱.

۲. نک. ماده ۱ قانون تشکیل دادگاه

۳. Decision of ۲۷ July ۱۹۹۲, vol. ۸۶: ۳۹۰

۲-۲. کارویژه‌ها و صلاحیت‌های دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان

دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان در عین اینکه یک دادگاه است، نهادی اساسی و مستقل از تمامی نهادهای اساسی دیگر^۱ است^۲ دادگاه قانون اساسی تابع هیچ وزیری نبوده و دارای تشکیلات اداری و بودجه مستقل است. کارکنان این دادگاه تحت مدیریت رئیس دادگاه بوده و توسط وی منصوب، برکنار و یا بازنشسته می‌شوند. دادگاه قانون اساسی علی‌الرأس و به ابتکار خودش اقدامی صورت نداده و ایفای وظایف آن در گرو تقاضای شخص یا نهاد ذیصلاح است. دادگاه قانون اساسی اگرچه یک محکمه و نهاد قضایی است اما از دیگر محاکم منفک شده و به عنوان دادگاه استیناف یا فرجام از آرای محاکم تالی عمل نمی‌کند. به عبارتی می‌توان گفت، دادگاه قانون اساسی دادگاهی بدوی و نهایی (فرجامی) است.^۳

کارویژه‌های اصلی این دادگاه شامل بازبینی تصمیمات مغایر قانون اساسی مقامات یا محاکم، ابطال قوانین مغایر قانون اساسی و تصمیمات قاطع و فصل‌الخطاب در اختلافات میان عالی‌ترین نهادهای دولتی فدراسیون و لاند‌ر می‌باشد. دادگاه قانون اساسی اگرچه از جهت کارویژه‌های قضایی خود می‌تواند با دیوان عالی ایالت متحده آمریکا مقایسه شود اما علاوه بر آنکه اختیارات بیشتری دارد، برخلاف دیوان‌های عالی به مثابه مرجع استیناف یا فرجام‌خواهی در حوزه قوانین فدرال نیست. وظیفه اصلی دادگاه حصول اطمینان از پیروی نهادهای دولتی از قانون اساسی است. اصلاحیه‌های قانون اساسی که توسط پارلمان وضع می‌شوند نیز مشمول نظارت این دادگاه هستند.

۱. نهادهای اساسی نهادهایی عالی هستند که مستقیماً طبق قانون اساسی تأسیس یافته و کارویژه‌هایی خاص را ایفا می‌کنند. طبق قانون اساسی آلمان این نهادها عبارتند از: قوه مقننه (بوندستاگ و بوندسرات) رییس جمهوری فدرال، دولت فدرال، و دادگاه قانون اساسی فدرال.

۲. ماده ۱ قانون تشکیل دادگاه

۳. Wohrmann, Gotthard., "The Federal Constitutional Court: an Introduction", ۲۰۰۱.

۴۲... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

از این جهت که از اصول لایتغیر^۱ قانون اساسی تخطی و عدول نکرده باشند.^۲ علاوه بر این، تضمین حقوق بنیادین افراد به عنوان یکی از ارکان نظام حقوقی آلمان از مهمترین وظایف دادگاه قانون اساسی آلمان است.^۳

یک فصل از قانون اساسی (مواد ۹۲ به بعد) به دستگاه قضایی و وظایف آن اختصاص یافته است. کارویژه‌های قضایی توسط دادگاه قانون اساسی فدرال، محاکم فدرال^۴ و محاکم لاندر اعمال می‌گردد. اختیارات و صلاحیت‌های دادگاه قانون اساسی در ماده ۹۳ قانون اساسی آلمان و به ویژه ماده ۱۳ قانون تشکیل دادگاه مقرر شده است.^۵ همچنان که، قانون آئین دادرسی دادگاه نیز امور داخلی و نحوه کار دادگاه را مشخص می‌کند.

۳-۲. بررسی صحت نتایج انتخابات بوندستاگ^۶

نظارت بر انتخابات به معنای تصمیم‌گیری راجع به صحت انتخابات است. انتخابات بوندستاگ در وهله اول توسط خود بوندستاگ مورد نظارت قرار می‌گیرد (بند ۱ ماده ۴۱ قانون اساسی) که بدین منظور دارای یک کمیته ویژه است اما رسیدگی به

۱. eternity clause

۲. اصل ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بیان مقررات راجع به بازنگری در قانون اساسی می‌پردازد. ذیل این اصل اشعار می‌دارد: "محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره امور کشور با اتکاء به آراء عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییرناپذیر است"

۳. خلف رضایی، حسین، بررسی وظایف و کارویژه‌های دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۲، ص ۳۲.

۴. Federal Courts: ۱) Federal Labour Court ۲) Federal Finance Court ۳) Federal Court of Justice ۴) Federal Social Court ۵) Federal Administrative Court ۶) Federal Patent Court

۵. گفتنی است که صلاحیت‌های دادگاه قانون اساسی حصری نیست و به موجب ذیل ماده ۹۳ قانون اساسی آلمان امکان اضافه شدن "موارد دیگری که با قانون فدرال به آن واگذار می‌شود" نیز پیش‌بینی شده است.

۶. موضوع بند (۲) ماده ۴۱ قانون اساسی در ارتباط با بند (۳) ماده ۱۳ قانون دادگاه قانون اساسی.

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران.....۴۳

اعتراضات و شکایات افرادی که از تصمیمات بوندستاگ در چارچوب فوق در صلاحیت دادگاه قانون اساسی فدرال است و این افراد می‌توانند شکایت خود در مورد تصمیم بوندستاگ راجع به صحت انتخابات یا از دست دادن کرسی نمایندگی را در دادگاه قانون اساسی مطرح کنند.^۱

۴-۲. حکم به ممنوعیت احزاب سیاسی خلاف قانون اساسی

براساس قانون اساسی، احزاب سیاسی خواست مردم را دنبال کرده و می‌توانند آزادانه تشکیل شوند و اهداف خود را تعقیب کنند. اما به جهت صیانت از نظم عمومی، بند ۲ ماده ۲۱ قانون اساسی مانع فعالیت‌های احزابی شده که در ضدیت با قانون اساسی عمل می‌کنند: احزابی که در اهداف یا عملکرد خود در صدد خدشه یا حذف نظم عمومی دموکراتیک باشند یا موجودیت دولت را به خطر اندازند، غیرقانونی هستند^۲، بر این اساس، دادگاه قانون اساسی فدرال ممکن است در صورتی که بوندستاگ، بوندسرات، حکومت فدرال یا حکومت یک منطقه - در جایی که احزابی منحصر به یک منطقه باشد - خواهان چنین امری شود به وضعیت یک حزب رسیدگی کند. البته چنین امری لزوماً رخ نمی‌دهد و ممکن است مراجع یادشده تصمیم بگیرند که در فرآیندهای سیاسی و طی یک انتخابات با آن حزب رو در رو شوند. تا زمانی که دادگاه قانون اساسی حکم به غیرقانونی بودن و ممنوعیت فعالیت یک جریان سیاسی نداده است، هیچکس نمی‌تواند متعرض آن شود. تاکنون، این نوع رسیدگی در دو مرتبه منجر به ممنوعیت فعالیت آن احزاب شده است و هر دو بار نیز در دهه پنجاه میلادی رخ

۱. اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: "شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه پرسی را بر عهده دارد." و نگاه کنید به ماده ۴۸ قانون تشکیل دادگاه

۲. اصل بیست و ششم قانون اساسی ایران مقرر می‌دارد: "احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهور اسلامی را نقض نکنند. هیچکس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت."

۴۴... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

داده است: در مورد حزب سوسیالیست رایش^۱ که گروهی نئونازی بود و در سال ۱۹۵۲ از فعالیت منع شد^۲ و دیگری حزب کمونیست آلمان^۳ بود که در ۱۹۵۶ فعالیتش ممنوع شد.^۴

۲-۵. رسیدگی به اتهامات علیه رئیس جمهور فدرال توسط بوندستاگ یا بوندسرات^۵

بر طبق ماده ۶۱ قانون اساسی، بوندستاگ یا بوندسرات می‌توانند نزد دادگاه قانون اساسی فدرال در مورد تخلف عمدی رئیس جمهور فدرال از قانون اساسی یا دیگر قوانین فدرال طرح اتهام کنند. در صورت اثبات مسأله، دادگاه حکم به برکناری رئیس جمهور فدرال می‌نماید. البته تاکنون چنین رسیدگی صورت نگرفته است (خلف رضایی، ۱۳۹۲).

۱. Socialist Reich Party (SRP)

۲. Decision of ۲۳ October ۱۹۵۳, vol. ۲: ۱

۳. Communist Party of Germany (KPD)

۴. Decision of ۱۷ August ۱۹۵۶, vol. ۵: ۸۵

۵. موضوع بند (۴) ماده ۱۳ قانون تشکیل دادگاه در ارتباط با ماده ۶۱ قانون اساسی؛ همچنین، بند (۹)

ماده ۱۳ قانون تشکیل دادگاه در ارتباط با بندهای (۲) و (۵) ماده ۹۸ قانون اساسی

۶. اصل ۱۱۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان او و وزیران در مورد جرایم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود. «همچنین، طبق بند (۱۰) اصل ۱۱۰: "عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رای مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم" در شمار وظایف و اختیارات رهبر ذکر شده است. اصل ۱۶۱ نیز مقرر می‌دارد: "قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به طور موقت یا دائم منفصل کرد یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد مگر به اقتضای مصلحت جامعه با تصمیم رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل"

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران.....۴۵

جدول شماره (۱) فرآیند بررسی صلاحیت کاندیداها

کشور	مرجع ثبت و دریافت مدارک نامزدی	مرجع بررسی صلاحیت و مدارک نامزدی کاندیداها	مبانی بررسی صلاحیت کاندیداها	مرجع تجدیدنظر
آلمان	مسئول کمیته انتخاباتی حوزه انتخابیه و فهرست نامزد لیست‌های ایالتی ۶۶ روز قبل از انتخابات به مسئول کمیته انتخاباتی ایالت ارسال می‌شود	کمیته انتخابات حوزه انتخابیه ۵۸ روز قبل از انتخابات در صورت پذیرش یا عدم پذیرش کاندیداتوری تصمیم می‌گیرد	۱- دارا بودن شرایط ایجابی و لوازم کاندیداتوری و نداشتن شرایط سلبی ۲- در موارد زیر - نامزدی خیلی دیررانه - شرایط مقرر بوسیله قانون انتخابات و سایر مقررات فدرال در این خصوص رعایت نشود	کمیته انتخاباتی ایالت ظرف ۳ روز تصمیم می‌گیرد و قابل تجدیدنظر در کمیته انتخاباتی فدرال می‌باشد و تصمیم کمیته انتخاباتی فدرال قطعی است

جدول شماره (۲) شرایط انتخاب شوندها

ردیف	نام کشور	شرایط ایجابی				موانع کاندیداتوری (منوط به استعفا)	نحوه نامزدی	لوازم کاندیداتوری
		حداقل سن	اقامت	تابعیت	موارد دیگر			
۱	آلمان	۱۸	یکسال اقامت در کشور	داشته باشد	-	۱- فاقدین صلاحیت به موجب حکم دادگاه ۲- دیوانگان ۳- محرومین از حقوق انتخاباتی	عضویت در پارلمان با عضویت حزبی در دولت فدرال مستقل	حمایت ۲۰۰ نفر رأی دهنده برای کاندیدای مستقل و ۲۰۰۰ نفر رأی دهنده برای لیست احزاب

۴۶... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

جدول شماره (۳) ساختار نهادهای اداره، برگزار کننده و نظارت بر انتخابات در

آلمان

شرایط عضویت	تعداد و ترکیب	دوره فعالیت	نصب و عزل	
۱- واجد شرایط رأی ۲- کاندیدها و سخنگوهای آنها فاقد صلاحیت هستند	۱- متصدی کل انتخابات فدرال ۲- ۸ نفر دیگر	دائمی	رئیس و مقام توسط وزیر کشور و مابقی اعضاء توسط سرپرست کل انتخابات فدرال	متصدی انتخاباتی فدرال و کمیته انتخاباتی فدرال
۱- واجد شرایط رأی ۲- کاندیدها و سخنگوهای آنها فاقد صلاحیت هستند	۱- سرپرست حوزه انتخابیه به عنوان رئیس ۲- ۶ نفر دیگر	-	متصدی انتخابات فدرال	کمیته انتخاباتی ایالت
۱- واجد شرایط رأی ۲- کاندیدها و سخنگوهای آنها فاقد صلاحیت هستند	۱- سرپرست حوزه انتخابیه به عنوان رئیس ۲- ۶ نفر دیگر	-	رئیس توسط متصدی انتخابات فدرال و مابقی اعضا توسط سرپرست حوزه انتخاباتی	کمیته انتخاباتی حوزه انتخابیه
۱- واجد شرایط رأی ۲- کاندیدها و سخنگوهای آنها فاقد صلاحیت هستند	متصدی انتخابات به عنوان رئیس، قائم مقام وی و ۳ تا ۵ نفر دیگر	-	متصدی انتخابات فدرال	هیات نظارت انتخاباتی در هر حوزه انتخابیه و مراکز اخذ رأی

جدول شماره (۴) وظایف و اختیارات نهادهای اداره و نظارت کننده انتخابات در

آلمان

انواع کمیسیون‌های انتخاباتی	اهم وظایف و اختیارات
متصدی انتخاباتی فدرال و کمیته انتخاباتی فدرال	۱- دریافت مدارک و اسناد مربوط به کاندیداتوری و بررسی صلاحیت آنها ۲- تشخیص اینکه کدام حزب مجاز است تا در انتخابات شرکت کند ۳- تعیین کاندیداهای برنده

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران.....۴۷

۴- انتصاب اعضای کمیته‌های انتخاباتی مادون	
۱- دریافت و بررسی مدارک کاندیداتوری که توسط کمیته انتخاباتی حوزه انتخابیه رد شده است ۲- پذیرش یا عدم پذیرش لیست‌های کاندیداتوری ایالت و اتخاذ تصمیم نسبت به آن ۵۸ روز قبل از انتخابات (لیست‌های ایالتی فقط به وسیله احزاب سیاسی ارائه می‌شود) ۳- تعیین تعداد آراء یک لیست ایالتی	کمیته انتخاباتی ایالت
۱- دریافت مدارک اسناد کاندیداتوری و بررسی آنها و دستور رفع نقض مدارک ۲- اتخاذ تصمیم مبنی بر پذیرش یا عدم پذیرش کاندیدا ۳- انتشار نام نامزدهای پذیرفته شده ۴۸ روز قبل از انتخابات ۴- تعیین نتایج آرای هر کاندیدا در حوزه انتخابیه	کمیته انتخاباتی حوزه انتخابیه
۱- اتخاذ تصمیم در خصوص معتبر و قانونی بودن آرای اخذ شده ۲- رسیدگی به اعتراضات واصله در این خصوص	هیات نظارت انتخاباتی در هر حوزه انتخابیه و مراکز اخذ رأی

۳. بررسی تطبیقی نهاد دادرسی اساسی ایران و آلمان

۳-۱. تعداد، شرایط اعضا، نحوه انتخاب و مدت عضویت

در دادگاه عالی قانون اساسی آلمان تعداد اعضا ۱۶ نفر که نیمی از اعضا توسط مجلس فدرال بوندستاگ (از طریق یک کمیته ویژه ۱۲ نفره) و نیمی دیگر توسط مجلس شورای ایالت، بوندسرات (مستقیماً) انتخاب و همگی با فرمان رئیس‌جمهور که منتخب پارلمان بوده و نماینده حزب اکثریت است، منصوب می‌شوند. شرایط خاصی برای قضات در قانون اساسی پیش‌بینی شده است.

مدت عضویت پست قضاوت دادگاه ۱۲ سال است و امکان انتخاب مجدد وجود ندارد. ضمن آنکه حداکثر سن تصدی ۶۸ سال است و پس از این سن قضات بازنشسته خواهند شد.

در شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران تعداد اعضا ۱۲ نفر (شش فقیه- شش حقوقدان) هستند که شرایط فقها، فقیه، عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز که توسط رهبری انتخاب می‌شود. اما شش نفر حقوقدان (رشته‌های مختلف حقوقی) در نظر گرفته شده، که از میان حقوقدانان معرفی شده توسط رئیس قوه قضاییه به مجلس

۴۸... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند که در واقع، قدرت و اختیار عملی این اختیار با مجلس است و قوه قضائیه تنها یک معرف است آن هم بدلیل اینکه در این قوه حقوقدانان بی‌شمار وجود دارد و با شناختی که از عملکرد و دانش آنان دارد امکان معرفی بهترین حقوقدانان را دارد که اتفاقاً رقابت سختی در این حوزه وجود دارد.

مدت شش سال انتخاب می‌شوند؛ که نصف اعضای حقوقدان و فقیه شورای نگهبان در اولین دوره، پس از سپری شدن سه سال، به قید قرعه تعویض خواهند شد.

۲-۳. جمع عضویت با سایر مشاغل

در شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران، امکان جمع عضویت با سایر مشاغل ممنوع است، بجز تدریس در دانشگاه.

در دادگاه ق.ا آلمان هم قضات در هیچ شغل یا سمت حرفه‌ای اشتغال نخواهند داشت مگر به عنوان مدرس حقوق در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی آلمان که البته در این موارد نیز سمت قضاوت اولویت خواهد داشت (بند ۴ ماده ۳ قانون تشکیل دادگاه).

۳-۳. امکان عزل

در شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران فقها توسط مقام رهبری قابل عزل می‌باشند، ولی حقوقدانان تا پایان دوره غیرقابل عزل هستند. در مورد دادگاه قانون اساسی آلمان و سایر کشورها اعضای دیوان عالی امریکا، دادگاه قانون اساسی بلغارستان، روسیه، کره جنوبی، مصر، ترکیه و شورای قانون اساسی فرانسه غیرقابل عزل می‌باشند.

۴-۳. صلاحیت

صلاحیت بررسی عدم مغایرت مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات (خبرگان رهبری، ریاست جمهوری،

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران.....۴۹

مجلس شورای اسلامی و همه پرسی) بررسی عدم مغایرت مقررات (آئین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها، بخشنامه‌ها و...) ارجاعی از سوی دیوان عدالت اداری با موازین شرع، عضویت در شورای بازنگری قانون اساسی و عضویت فقهای شورای نگهبان در مجمع تشخیص مصلحت نظام را دارد.

دادگاه قانون اساسی آلمان مسئولیت نظارت بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی، تطبیق قانون ایالت با قانون فدرال، رسیدگی به دعاوی مغایرت احزاب با قانون اساسی، رسیدگی به اتهامات قضات ایالتی و فدرال، رسیدگی به شکایت شهروندان مبنی بر نقض حقوق اساسی و رسیدگی به استیضاح رئیس جمهور را دارد.

۳-۵. استقلال

شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران همانند دادگاه قانون اساسی آلمان در اتخاذ تصمیم مستقل هستند.

۳-۶. نصاب تصمیم

تصمیمات دادگاه قانون اساسی آلمان با اکثریت مطلق اتخاذ می‌شوند. البته در برخی موارد (محرومیت از حقوق، ممنوعیت فعالیت احزاب، اعلام جرم علیه رئیس جمهور یا قضات) اکثریت دو سوم آرا برای اخذ تصمیم الزمی است.^۱ تصمیمات ش.ن در همه موارد با اکثریت مطلق (نصف اعضا بعلاوه یک) اخذ می‌شود در مورد خلاف شرع بودن قانون حداقل چهار نفر از ۶ نفر و سایر موارد حداقل ۷ نفر از ۱۲ نفر باید رای مثبت بدهند.^۲

۱. بند ۴ ماده ۱۵ قانون تشکیل دادگاه

۲. مهرپور حسین، شورای نگهبان و بررسی قوانین، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹، ۱۳۹۴، صفحه

۵۰... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

۷-۳. اعتبار تصمیمات و قابلیت تجدید نظر

اصولاً آرای شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران قطعی و غیرقابل تجدیدنظر است، اما در برخی موارد نقض می‌شود (نظیر حکم حکومتی مقام معظم رهبری یا مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام)، نظریات تفسیری شورای نگهبان در روزنامه رسمی چاپ شود. تمامی آرا صادره از دادگاه قانون اساسی آلمان لازم الاجرا و غیرقابل تجدیدنظر هستند و نیازی به انتشار ندارد، هر دو نهاد بالاترین مرجع رسیدگی در حوزه صلاحیتی خود می‌باشند.

۸-۳. درخواست‌کننده رسیدگی

شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران تفسیر درباره اصول قانون اساسی با درخواست مقام معظم رهبری، رؤسای قوای سه‌گانه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام یا یکی از اعضای شورای نگهبان، تفسیر درباره قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی بدون درخواست و به صورت خودکار و درباره مقررات (آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها) براساس درخواست رئیس کل دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌شود. البته در پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز که با ملاحظه شورای قانون اساسی فرانسه تنظیم شده بود آمده بود: "شورای نگهبان بدخواست یکی از مراجع معروف تقلید با رئیس دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور، صلاحیت رسیدگی به قوانین را پیدا می‌کند، مشروط بر اینکه از تاریخ توشیح قانون، بیش از یکماه نگذشته باشد.^۱

در مورد انتخابات هم بصورت مستقیم و بدون نیاز به درخواست نظارت انجام می‌شود البته به شکایات کاندیداها نیز رسیدگی کرده و نظر نهایی را اعلام می‌کند.

۱. مجموعه اسناد و مدارک درباره قانون اساسی جمهوری ایران، تهران: نشر دبیرخانه مجلس، ۱۳۵۸، ص ۲۷۴.

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران..... ۵۱

طبق شق ۲ بند یک اصل ۹۳ قانون اساسی آلمان، در مورد ادعای عدم مطابقت قانون فدرال یا قانون محلی با قانون اساسی فدرال، در صورت، درخواست دولت فدرال، دولت محلی یا یک سوم نمایندگان مجلس فدرال (بوندشتاک) دادگاه قانون اساسی فدرال، وارد رسیدگی می‌شود.^۱

در مورد انتخابات بوندستاگ، بوندسرات، حکومت فدرال یا حکومت یک منطقه یا حزب می‌تواند تقاضای رسیدگی از دادگاه قانون اساسی آلمان نمایند رای دادگاه نهایی و غیرقابل فرجام‌خواهی است.

۳-۹. رسیدگی به صحت انتخابات

طبق قانون اساسی آلمان، رسیدگی به صحت انتخابات به ویژه از راه تصویب اعتبارنامه‌های نمایندگان، هم‌چنین سلب مصونیت و عزل آن‌ها از سمت نمایندگی از اختیارات مجلس نمایندگان می‌باشد. هرگاه به تصمیم‌های مجلس یاد شده در این موارد، یعنی تأیید یا رد اعتبارنامه‌ی نماینده یا نمایندگانی و یا سلب مصونیت و عزل وی یا آن‌ها اعتراضی وجود داشته باشد، رسیدگی به آن از اختیارات دادگاه قانون اساسی است.^۲

علاوه بر قدرت مجلس در رد یا تأیید اعتبار نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ایران، براساس اصل ۹۹ قانون اساسی، شورای نگهبان، وظیفه‌ی نظارت بر انتخابات را بر عهده دارد، که شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌باشد. عده‌ای از سیاسیون از نظارت استطلاعی به جای نظارت استصوابی سخن می‌گویند؛ نظارتی که فقط اختیاری در حد اطلاع حاصل کردن دارد که نه فایده‌ای بر آن مترتب است و امری بی حاصل بوده و تنها هزینه سنگینی را بر کشور تحمیل خواهد کرد و در مقام عمل هیچ کشوری این نوع از نظارت بر انتخابات را در نظام سیاسی خود تعریف نکرده است.

۱. مهرپور حسین، منبع پیشین: ۵۵

۲. هریسی‌نژاد، کمال الدین، حقوق اساسی تطبیقی، تبریز: انتشارات آیدین، ۱۳۸۷، ص ۹۵.

۵۲... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

۳-۱۰. عام و استصوابی بودن نظارت

از ویژگی‌های نظارت بر انتخابات در همه کشورها بخصوص آلمان و ایران نهاد ناظر قدرت اخذ تصمیم بدون پاسخگو بودن را دارد که این نظارت عام و فراگیر است، یعنی این نظارت شامل تمامی مراحل انتخابات از ابتدای انتخابات تا پایان آن را شامل می‌شود. نظارتی بر انتخابات در آلمان، نظارت استصوابی است؛ نظارتی که می‌تواند علیرغم رأی قاطع مردم به نمایندگان، بنا به ملاحظاتی با عدم صدور اعتبارنامه به نماینده‌ی منتخب و یا ابطال نمایندگی وی و حتی ابطال انتخابات به تصمیم‌گیری در انتخابات مبادرت ورزد. مضمون اصل ۹۹ قانون اساسی ایران شبیه اصل ۵۹ قانون اساسی فرانسه است و تنها مرجع نظارت، متفاوت است. بنابراین در تفسیر اصل ۹۹ می‌توان به قانون اساسی فرانسه رجوع کرد و منظور از ماهیت استصوابی این نظارت را بهتر فهمید. هم چنین طبق اصل ۶۴ قانون اساسی نروژ، به نمایندگان منتخب، اعتبارنامه‌ای اعطا خواهد شد که توسط مجلس مورد بررسی و تصویب قرار خواهد گرفت. عبارت «تصویب» به طور صریح بر نظارت استصوابی دلالت دارد.

۳-۱۱. ابطال نمایندگی یا انتخابات

با توجه به مواد قانون اساسی هر دو کشور می‌توان استنتاج نمود که وظیفه‌ی نهاد نظارتی بر انتخابات یک نظارت استصوابی است که می‌تواند در نهایت نمایندگی و یا جریان انتخابات را باطل اعلام نماید.

۳-۱۲. پاسخگویی راجع به تصمیم اتخاذی

از جمله نتایج نظارت استصوابی، عدم الزام به پاسخگویی به نهادهای دولتی و نیز مردم است. قانون اساسی آلمان نیز آشکارا به این اصل اساسی تأکید دارد. نکته قابل توجه در تفاوت عدم پاسخگو بودن در دو مدل شورایی و دیوانی، در مدل دادگاهی در رای صادره باید جهات موضوعی (اسناد و مدارکی که منجر به استناد به آن ماده قانونی

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران.....۵۳

شده) دعوی تشریح شود در حالیکه در مدل شورایی فقط جهات حکمی (مواد قانونی منتج به رای) بدون ارائه سند معتبر قانونی ذکر می‌شود.

نتیجه‌گیری

ضرورت صیانت از قانون اساسی به عنوان زیربنای نظام حقوقی ملی و عامل تضمین حقوق بنیادین اشخاص و تقسیم اقتدارات حاکمیت بر هیچکس پوشیده نیست. این مهم جز با پیش‌بینی نهادی به منزله مرجع نهایی تفسیر قانون اساسی و ناظر عدم تخطی از این اصول بنیادین با وضع دیگر قوانین و مقررات میسر نیست. به طور معمول، این کارویژه در نظام‌های ملی به دیوان‌های عالی کشور، دادگاه‌های قانون اساسی و یا شوراهای قانون اساسی واگذار شده است. دادگاه قانون اساسی آلمان به عنوان نهاد ناظر قانون اساسی این کشور، یکی از مقتدرترین محاکم ملی و از متنفذترین دادگاه‌های قانون اساسی جهان به شمار می‌رود. این دادگاه به خوبی توانسته است از اختیارات و صلاحیت‌های موسع خود بهره‌گیرد و همسو ساختن سیاست‌ها و راهبردهای کلی دولت آلمان با اصول بنیادین قانون اساسی این کشور نقش مؤثری ایفا نماید. تصمیمات این دادگاه حتی در سطح منطقه‌ای و به ویژه در دادگاه‌های قانون اساسی کشورهای اروپای شرقی نیز مورد الهام و منشأ اثر بوده‌اند.

در مقایسه دادگاه قانون اساسی آلمان با شورای نگهبان می‌توان گفت که نظارت دادگاه قانون اساسی آلمان در مورد عدم مغایرت قوانین و مقررات با قانون اساسی، جنبه پسینی داشته و منوط به درخواست مقامات ذیصلاح است اما نظارت شورای نگهبان در این خصوص جنبه پیشینی داشته و بلکه مصوبات مجلس در مقام قانونگذاری بدون و تأیید این شورا اعتبار قانونی نمی‌یابند (اصول ۹۳ و ۹۶ قانون اساسی ج.۱). همچنین، از نکات قابل تأمل در صلاحیت دادگاه قانون اساسی آلمان آن است که صلاحیت رسیدگی به مطابقت قوانین و مقررات با قانون اساسی یا حسب مورد با دیگر قوانین فدرال صرفاً ناظر به مصوبات پارلمان یا قانون به معنای خاص

۵۴... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

نیست. حال آنکه صلاحیت شورای نگهبان در این خصوص تنها به مصوبات مجلس محدود شده است و شامل دیگر مقررات نمی‌شود. البته نظارت شرعی و ابتدای قوانین و مقررات بر شرع وفق اصل ۴ قانون اساسی حکمی جداگانه دارد. به هر حال، در نظام حقوقی ایران به خوبی مشخص نیست که درخواست رسیدگی به مقررات و یا تصمیمات مقامات دولتی مغایر با قانون اساسی با چه مرجعی است؟ و فراتر از این، اساساً برای نظارت بر اجرای قانون اساسی بدون در نظر گرفتن سازوکار مشخص از اختیارات رئیس‌جمهور است.

از دیگر وجوه تمایز وظایف شورای نگهبان با دادگاه قانون اساسی آلمان به صلاحیت تفسیر قانون اساسی و صدور نظرات تفسیری توسط شورای نگهبان می‌توان اشاره کرد. پیش‌بینی این امر و اعتبار همسنگ آن‌ها با اصول قانون اساسی می‌تواند انعطاف بیشتری به قانون اساسی داده و بدون آنکه نیاز به طی تشریفات سختگیرانه بازنگری در قانون اساسی باشد، با توجه به نص و روح قانون اساسی تفسیری راهگشا ارائه کرد.

در نظام انتخاباتی آلمان، نظارت بر صلاحیت کاندیداها توسط حزب و نظارت بر کاندیدای خارج حزب (افراد غیرحزبی در پارلمان سهمیه دارند) با نهاد ناظر (هیات‌های نظارت محلی) صورت می‌گیرد و اعمال نظارت و مهار دادرسی اساسی بیشتر معطوف به تبلیغات و هزینه‌های انتخاباتی و فرایندهای رأی‌گیری و شمارش آراء و اعلام نتایج انتخابات است، در حالیکه در نظام انتخاباتی ایران بررسی صلاحیت کاندیدا توسط دو نهاد مجری (وزارت کشور و هیات‌های اجرایی) و نهاد ناظر (شورای نگهبان و هیات‌های نظارت) است که می‌توان نظارت مجری را زائد دانست چون نهاد ناظر بدون توجه به تصمیم نهاد مجری راجع به صلاحیت‌ها تصمیم نهایی غیرقابل بررسی مجدد می‌گیرد.

نظارت بر انتخابات مجلس بوندستاگ به معنای تصمیم‌گیری راجع به صحت انتخابات است. انتخابات بوندستاگ در وهله اول توسط خود بوندستاگ مورد نظارت

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران.....۵۵

قرار می‌گیرد، که بدین منظور دارای یک کمیته ویژه است اما رسیدگی به اعتراضات و شکایات افرادی که از تصمیمات بوندستاگ در چارچوب فوق در صلاحیت دادگاه قانون اساسی فدرال است و این افراد می‌توانند شکایت خود در مورد تصمیم بوندستاگ راجع به صحت انتخابات یا از دست دادن کرسی نمایندگی را در دادگاه قانون اساسی مطرح کنند. در حالی که این نظارت تقسیم شده در آلمان بین دو نهاد در شورای نگهبان متمرکز است.

پیشنهادات

۱. مدت زمان عضویت در شورای نگهبان محدودیت پیدا کند (حداکثر دو دوره ۶ ساله)
۲. تغییر تعدادی از اعضا در یک بازه زمانی (۲-۳ سال) اجباری گردد.
۳. از ۶ نفر حقوقدان تعدادی (۳ نفر) توسط رئیس جمهور انتخاب گردد.
۴. با توجه به سابقه مفید آلمان در زمینه داشتن شرط قاضی دیوان عدالت در تعدادی از اعضا، این شرط به همان نسبت به کار گرفته شود.

۵۶... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

منابع

۱. اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۹۱). نظارت در نظام اسلامی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلام.
۲. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۴). مدیریت عمومی، ویراست دوم، چاپ بیست و چهارم، تهران: نشر نی.
۳. اورو، لویی (۱۳۸۵). اساسی سازی حقوق فرانسه، ترجمه جواد تقی زاده، حقوق اساسی، سال چهارم، شماره ۶ و ۵، ص. ۳۷۵.
۴. ایوبی، حجت الله (۱۳۷۷). سه راهکار برای شایسته‌سالاری در انتخابات، تهران: پژوهشکده‌ی مطالعات راهبردی.
۵. پروین، خیرالله (۱۳۹۴). جستاری بر اندیشه دادرسی اساسی در جهان، مطالعات حقوق تطبیقی، مقاله ۵، دوره ۶، شماره ۱، بهار و تابستان، ص. ۸۳-۶۱.
۶. جعفری لنگرودی (۱۳۸۱). فلسفه عمومی حقوق تئوری موازنه، انتشارات کتابخانه گنج دانش، تهران.
۷. حبیب زاده، محمد جعفر؛ حسین زاده، جواد (۱۳۸۳). جایگاه قانونی دفاتر نظارت شورای نگهبان در چارچوب نقد و تحلیل رأی دیوان عدالت اداری، فصلنامه‌ی مدرس علوم انسانی، ش ۳.
۸. خلف رضایی، حسین (۱۳۹۲). بررسی وظایف و کارویژه‌های دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۹. دهخدا، علی اکبر (۱۳۳۹). لغت نامه دهخدا، تهران: دانشگاه تهران.
۱۰. راسخ، محمد (۱۳۸۸). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی ایران، تهران، دراک، چاپ اول.
۱۱. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران، دانشگاه تهران

نقش دادرسی اساسی در حفظ و صیانت از انتخاب مردم: در آلمان و ایران..... ۵۷

۱۲. علی نقی، امیر حسین (۱۳۷۸). نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان، تهران: نشر نی.

۱۳. قاسم زاده، قاسم (۱۳۳۶). حقوق اساسی فرانسه، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

۱۴. کولایی، الهه (۱۳۷۷). قوانین اساسی فدراسیون روسیه و جمهوری‌های آسیای مرکزی.

۱۵. مدنی، جلال‌الدین (۱۳۷۹). حقوق اساسی تطبیقی، تهران: انتشارات پایدار.

۱۶. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۷). حقوق اساسی ج. ا. ا. ج ۱، تهران: میزان.

۱۷. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۷). حقوق اساسی تطبیقی، تبریز: انتشارات آیدین.

۱۸. یعقوبی اشرفی، زکریا (۱۳۹۲). بررسی تطبیقی شورای نگهبان با نهادهای ناظر قانون اساسی در برخی کشورها.

۱۹. مجموعه اسناد و مدارک درباره قانون اساسی جمهوری ایران (۱۳۵۸)، تهران: نشر دبیرخانه مجلس.

۲۰. مهرپور حسین (۱۳۹۴)، شورای نگهبان و بررسی قوانین، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹، صفحه ۵۵

۲۱. Basic Law for the Federal Republic of Germany (German: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) of ۲۳ May ۱۹۴۹ (amended by an Act dated ۲۷ October ۱۹۹۴ (Federal Law Gazette I, p.۳۱۴۶)

۲۲. BverfG, "The Task, Procedures and Organization of the Federal Constitutional Court", ۲۰۱۳

۲۳. Complicated Yet Fair: Germany's Voting System Explained". Spiegel, ۱۹ Sep ۲۰۱۳.

۲۴. Federal Constitutional Court Act (German: BundesverfassungsgerichtsGesetz, BVerfGG) of March ۱۲, ۱۹۵۱. ۱۲. Kommers, Donald P., "An Introduction to the Federal

۵۸... تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره چهل و یکم، پاییز ۱۳۹۷

Constitutional Court”, ۲ German Law Journal (۲۰۰۱), available at: <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=۱۹>

۲۵. Law, David S., “The Anatomy of a Conservative Court: Judicial Review in Japan”, Public Law in East Asia, ۲۰۱۲.

۲۶. Pukelsheim, Friedrich. Proportional Representation: Apportionment Methods and Their Applications. Springer, ۲۰۱۴. ISBN ۹۷۸-۳-۳۱۹-۰۳۸۵۵-۱.

۲۷. Surinam. G. Harutyunyan, A. Mavèiè, Constitutional Review and Its Development in the Modern World (A Comparative Constitutional Analysis), ۱۹۹۹

۲۸. The Federal Constitutional Court (German: Bundesverfassungsgericht, or BVerfG)

۲۹. The Rules of Procedure of the Federal Constitutional Court (GoBVerfG) of ۱۵ December ۱۹۸۶ (Federal Law Gazette I p. ۲۵۲۹), as amended recently by the decision of ۱۸ December ۱۹۹۵ (Federal Law Gazette ۱۹۹۶ I p. ۴۷۴).

۳۰. Wöhrmann, Gotthard., “The Federal Constitutional Court: an Introduction”, ۲۰۰۱.

۳۱. Zubek, Radoslaw., “Constitutional Court and Federal Constitution”.

۳۲. How does Germany's electoral system work?”. Economist, ۱۱ Sep ۲۰۱۳.

۳۳. The Treaty of ۷ February ۱۹۹۲ founding the European Union . All Eyes on Dresden in German Election”. DW, ۱۲ Sep ۲۰۰۵.