

دیوان قانون اساسی آتریش

محمد رحیمی نوری

محمد رحیموند، دکتر علمی حقوق کیفری

دیوان قانون اساسی آتریش قدیمی ترین دادگاه قانون اساسی است و به نحوی بنیانگذار الگویی است که دیگر دادگاههای اروپایی از آن الهام گرفته اند. می توان برای دیوان مذکور سابقه ای هم در نظر گرفت: دادگاه امپراطوری^۱ که توسط قانون اساسی ۲۱ دسامبر ۱۸۶۷ ایجاد شده بود و شهروندان می توانستند در صورت تجاوز به حقوق اساسی ضمانت شده آنها توسط به این دادگاه شکایت برند. حقوق مذکور در خود قانون اساسی فهرست شده و امروزه نیز بعنوان مبنایی برای نظارت بر انطباق قوانین یا قانون اساسی در نظر گرفته می شوند.

با سقوط امپراطوری، قانون مجلس ملی موقت (۲۵ ژانویه ۱۹۱۹) دیوان عالی قانون اساسی را جایگزین دادگاه امپراطوری کرد. قانون جدید ۱۴ سپتامبر ۱۹۱۹ نیز صلاحیت نظارت پیشینی^۲ بر انطباق قوانین مصوب مجالس ایالتی با قانون اساسی را به دیوان عالی اعطا کرد. این نظارت در مهلتی ۱۴ روزه^۳ و با شکایت دولت فدرال صورت می گرفت. در صورت شکایت، اجرای قانون معلق می شد و دیوان عالی قانون اساسی می بایست در فرصتی یک ماهه حکم مقتضی را صادر می کرد.

قانون اساسی ۱۹۲۰ می بایست شکل نهایی دادگاه قانون اساسی را ترسیم می کرد. هانس کلسن، استاد حقوق عمومی و فلسفه حقوق در دانشگاه وین، یکی از اصلی ترین الهام آوران این دادگاه بود. او در سال ۱۹۲۱ به عضویت دیوان قانون اساسی درآمد و سپس بعنوان اولین گزارشگر دائمی آن تعیین شد.

ساختار و سازمان دیوان در سالهای ۱۹۲۵ و ۱۹۲۹ دستخوش تغییر شد.^۴ دیوان با کودتای ۱۹۳۳ حذف شد و با قانون اساسی جدید ۱۹۳۴ جای خود را به "دیوان فدرال" داد. دیوان فدرال کلیه صلاحیت های دیوان قبلی قانون اساسی و دیوان پیشین اداری را در خود جمع می کرد. پس از اشغال آتریش توسط آلمان، دیوان فدرال در تاریخ ۱۳ مارس ۱۹۳۸ حذف شد. قانون دستوری ۱۲ اکتبر ۱۹۴۵ با الحاق ماده ۴۸ به قانون اساسی موقت، دوباره به احیای دیوان فدرال پرداخت.

^۱ - FAVOREU (Louis), *Les Cours constitutionnelles*, Presses Universitaires de France, 3^e éd., 1996, 128 p.

^{**} - استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

^۱ - Le Tribunal d'Empire (Reichsgericht).

^۲ - پیش از انتشار

^۳ - ۱۴ روز پس از ارسال اجباری مصوبات توسط دولت موقت.

^۴ - تغییرات ایجاد شده در سال ۱۹۲۹ باعث خروج کلسن از دیوان شد.

الف- بافت عضوی و کارکرد دیوان

۱- بافت عضوی

دیوان دارای دوازده قاضی اصلی^۵، شش قاضی علی البدل^۶، یک رییس و یک معاون رییس است:

۱-۱- بین سالهای ۱۹۲۰ تا ۱۹۲۹ نصف قضات دیوان قانون اساسی توسط شورای ملی و نصف دیگر توسط شورای فدرال تعیین می شد. پس از ۱۹۲۹ اختیار انتصاب قضات دیوان به رییس فدراسیون واگذار شد او باید این انتصابات را بر اساس پیشنهاد دیگر مقامات دولتی انجام دهد. پیشنهاد انتصاب رییس، معاون رییس، ۶ قاضی اصلی و ۳ قاضی علی البدل توسط دولت فدرال، پیشنهاد انتصاب ۳ دادرسی اصلی و ۲ دادرسی علی البدل توسط شورای ملی و پیشنهاد انتصاب ۳ دادرسی اصلی و ۱ دادرسی علی البدل توسط شورای فدرال انجام می گیرد. هرگاه شورای ملی و شورای فدرال بخواهند پیشنهاد انتصاب یک عضو را به رییس فدراسیون بدهند، باید یک لیست ۳ نفره تهیه کرده و به وی تقدیم کنند. رییس فدراسیون نیز از بین ۳ نفر یکی را انتخاب خواهد کرد^۷.

با تامل درباره روش تعیین اعضای دیوان قانون اساسی می توان گفت در حقیقت شورای ملی و شورای فدرال هر یک ۳ عضو را تعیین می کنند. اما دولت فدرال به تنهایی ۸ عضو از جمله رییس و معاون رییس را تعیین می کند. به همین خاطر اکثریت حاکم می تواند ترکیب دیوان قانون اساسی را در جهت مطلوب خود هدایت کند: "تعیین قضات در عمل از قواعد سیاسی پیروی می کند. این حزب سیاسی حاکم است که می تواند پیشنهاد تعیین اکثریت قضات دیوان قانون اساسی را بدهد"^۸. به رغم این، باید یادآور شد که بر اساس یک پیمان ضمنی بین دو حزب اصلی کشور معمولاً تعادلی در ترکیب دیوان قانون اساسی برقرار می شود. این نکته هم واقعیت دارد که قضات پس انتصاب تا هفتاد سالگی در این سمت باقی می مانند.

۱-۲- اتمام مطالعات حقوقی و داشتن حداقل ۱۰ سال سابقه کار در مشاغلی که شرط اشتغال در آنها اتمام این مطالعات حقوقی است^۹، شرط لازم برای انتصاب قضات دیوان قانون اساسی است. انتصابات صورت گرفته بر اساس پیشنهاد دولت فدرال تابع شرایط سخت گیرانه تری است تا انتصابات مبتنی بر پیشنهاد مجالس. در واقع "این اعضا باید از بین قضات، کارمندان اداری و اساتید دانشکده های حقوق و علوم سیاسی دانشگاه ها" انتخاب شوند^{۱۰}.

اگر ترکیب واقعی دیوان قانون اساسی در سال ۱۹۹۲ را مطالعه کنیم، خواهیم دید که در بین قضات اصلی ۶ استاد حقوق، ۳ وکیل، ۱ قاضی دادگاه عالی و ۴ کارمند وجود دارد. در بین دادرسی های جانشین نیز ۳ استاد حقوق، ۱ قاضی، ۱ وکیل و ۱ کارمند بازنشسته مشاهده می شود. در مجموع، از بین ۲۰ عضو اصلی و جانشین ۹ استاد دانشگاه (از جمله رییس دیوان)، ۲ قاضی، ۴ وکیل و ۵ کارمند وجود دارد. گزارشگر دایمی نیز از بین اساتید دانشگاه انتخاب می شود.

^۵- Juge titulaire

^۶- Juge suppléant

^۷- در عمل رییس فدراسیون همیشه نفر اول لیست را انتخاب می کند

^۸- ERMACORA (F.), *Cours constitutionnelles*, p. 190.

^۹- ماده ۱۳۷ قانون اساسی، بند ۳.

^{۱۰}- ماده ۱۳۷ قانون اساسی، بند ۲.

۱-۳- عضویت در دیوان قانون اساسی با عضویت در دولت فدرال یا دولت محلی (لاند)^{۱۱}، شورای ملی، شورای فدرال یا هر نهاد دیگری که دارای نمایندگی عمومی است، غیر قابل جمع است. نامزدهای ریاست دیوان قانون اساسی یا جانشین وی نباید ۴ سال پیش عضو یکی از نهادهای اخیر باشد. داشتن چنین سابقه ای مانع از انتصاب آنها به سمت ریاست یا جانشین ریاست خواهد بود. حقوق بگیران و ماموران احزاب سیاسی نیز نمی توانند شغل خود را با عضویت در دیوان قانون اساسی جمع نمایند.^{۱۲}

دیگر مشاغل، از جمله مشاغل خصوصی با عضویت در دیوان قانون اساسی قابل جمع است. به غیر از کارمندانی که باید خود را در وضعیت "عدم فعالیت"^{۱۳} قرار دهند، دیگر اعضای دیوان قانون اساسی می توانند همزمان در حرفه خود اشتغال داشته باشند. این مقررات زمانی تصویب شده است که "تعداد دعاوی مطروحه در دیوان قانون اساسی کم بود"^{۱۴}، اما امروزه با توجه به افزایش شمار دعاوی وجود چنین مقرراتی انجام وظایف دیوان را تسهیل نمی کند.

۱-۴- حقوق قضات اساسی "بسیار بالاتر از حقوق قضات عادی است"^{۱۵}؛ رییس دیوان قانون اساسی ۱۶۶، جانشین رییس و گزارشگران دایمی ۱۳۸ و دیگر اعضای دیوان ۸۳٪ حقوق یک نماینده شورای ملی را دریافت می کنند. حقوق اعضای جانشین هم به تناسب جلساتی که در دیوان قانون اساسی مشارکت می کنند، پرداخت می شود.

۱-۵- دوره عضویت اعضای دیوان قانون اساسی نامحدود است؛ در واقع، آنها تا روز ۳۱ دسامبر هفتاد سالگی خود در سمت دادرسی دیوان قانون اساسی باقی می مانند.^{۱۶} بدین خاطر، مدت زمان عضویت ها متنوع است؛ مثلا، در سال ۱۹۸۳ رییس دیوان ۲۵ سال سابقه عضویت در دیوان را داشت یا دو دادرسی دیگر می بایست تا ۳۰ سال دیگر در این کسوت باقی بمانند یعنی تا حدود سال ۲۰۱۰! یقینا، نامحدود بودن مدت عضویت در دیوان قانون اساسی ضمانت خوبی برای استقلال اعضای آن می باشد چون عزل آنها ممکن نیست مگر توسط خود دیوان. همین امر دیوان را از فشارهای بیرونی در امان نگه می دارد. اما، این مساله مشکلات چندی را به بار می آورد، بویژه هنگامی که بدانیم که ۱۰ نفر از ۱۴ دادرسی اصلی باید تا پایان قرن در دیوان باقی بمانند.

۲- کارکرد دیوان قانون اساسی

به رغم شمار زیاد دعاوی مطروحه، روش کارکرد دیوان تغییرچندانی نکرده است. همین امر به مشکلات چندی دامن می زند:

۲-۱- دیوان اصولا با حضور همه اعضا به دعاوی رسیدگی می کند. دیوان به شعبه های مختلف تقسیم نشده است، تصمیم ها باید با حضور ۱۴ عضو اصلی اتخاذ شوند. اما در عمل وضع به گونه دیگری است.

¹¹ - Gouvernement de Land

¹² - ماده ۱۳۷ قانون اساسی، بند ۴.

¹³ - En position de « non-activité ».

¹⁴ - Ohlinger, *op. cit.*

¹⁵ - Ohlinger.

¹⁶ - ماده ۱۳۷ قانون اساسی، بند ۶.

دیوان دایما تشکیل جلسه نمی دهد. دیوان جلسات خود را سالانه در ۴ دوره در ماه های مارس، ژوئن، سپتامبر و دسامبر تشکیل می دهد. مدت هر دوره ۳ تا ۴ هفته است. این امر مبین آن است که قضات شغل خود را بصورت فرعی اعمال می کنند.^{۱۷}

جلسات دیوان عمومی است و طرفین دعوا می توانند نمایندگی خود را به وکلایشان بسپارند. آرای دیوان نیز توسط مخبرهای عام^{۱۸} آماده می شود. تصمیم های دادگاه بر اساس رای اکثریت اعضای حاضر اتخاذ می شود و در صورت اختلاف، رای رییس دیوان قاطع خواهد بود. مذاکرات اعضا و رای گیری در جلسه غیر علنی انجام می شود. نحوه آرایش آرای قضات منتشر نمی شود. در صورت ضرورت، جلسات فوق العاده برگزار می شود. تعدد برخی از تصمیم هایی که فقط ۴ رای از ۸ رای لازم را کسب کرده اند منجر به ایجاد رویه " شعبه یا سنای کوچک" شده است. این مساله بسیار مهم در متون قانونی پیش بینی نشده است. دیوان قانون اساسی از سال ۱۹۸۴ اختیار غیرعلنی کردن برخی از جلسات رسیدگی را به دست آورده است. در عمل، رسیدگی عمومی و با حضور تمام قضات تنها به برخی از دعاوی مهم سیاسی اختصاص یافته است.

۲-۲- دیوان ابزارهای قابل توجهی را در اختیار دارد اما با این حال، دستگاه اداری آن به وزارت دادگستری فدرال^{۱۹} وابسته است: کارمندان دیوان توسط وزیر دادگستری منصوب می شوند. بودجه دیوان هم در چهارچوب بودجه سالانه فدراسیون توسط شورای ملی تنظیم می شود. بنابر نظر آقای *ارماکورا*^{۲۰} " در سالهای اخیر اختلاف - های زیادی درباره مساله ساختار اداری دیوان پیش آمده است. روسای دیوان اداری و دیوان قانون اساسی مساله وابستگی اداری دیوان به یک نهاد دولتی را که بیطرفی او با تردید مواجه است، مورد اعتراض قرار داده اند."

ب- صلاحیت های دیوان

۱-ب- صلاحیت هایی به غیر از صلاحیت نظارت بر اساسی بودن قوانین

و معاهدات

۱-۱- دیوان در واقع یک دادگاه عالی انتخاباتی است. دیوان دادرسی دعاوی انتخابات اصلی سیاسی، اداری و حرفه ای است: انتخابات نمایندگان شورای ملی، اعضای مجالس محلی (لاندر، شوراهای بخش، رییس فدراسیون، مجریه لاندرها و مجریه بخش ها. دیوان همچنین به دعاوی مربوط به انتخابات نهادهای نمایندگی حرفه ای - که خود اساس نامه های خود را تنظیم می کنند، رسیدگی می کند. با این وجود، تعداد دعاوی انتخاباتی خیلی چشم گیر نیست. مثلا در سال های ۱۹۵۰، ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ تعداد مراجعات قضاوت شده ۱۵ مورد بوده است. در سال ۱۹۹۴ تعداد دعاوی رسیدگی شده ۱۸ مورد بوده که در هیچ یک از آنها رسیدگی ماهوی صورت نگرفته است.

¹⁷ - Ohlinger.

¹⁸ - Rapporteurs généraux

¹⁹ - La chancellerie fédérale

²⁰ - ERMACORA (F.), *Cours constitutionnelles*, p. 191.

همچنین، دیوان دارای صلاحیت رسیدگی به قاعده مند بودن " ابتکارات مردمی " یا همه پرسی است.^{۲۱}

۱-۲- دیوان قانون اساسی اتریش دادگاه حل تعارض ها نیز هست.^{۲۲} دیوان می تواند به اختلاف های بین دادگاه ها و مقام های اداری، اختلاف های دیوان اداری و دیگر دادگاه ها (از جمله خود دیوان)، اختلاف های دادگاه های عادی با دیگر دادگاه ها، اختلاف های بین مقام های اداری فدراسیون و مقام های اداری محلی و نیز به اختلاف های دیوان محاسبات با دولت ها رسیدگی کند. تعارض های یاد شده می توانند مثبت^{۲۳} یا منفی^{۲۴} باشند.

شمار پرونده های مربوط به حل تعارض ها خیلی زیاد نیست، مثلا در سال ۱۹۹۴ تعداد آنها ۹ مورد بود.

۱-۳- دیوان قانون اساسی دیوان یا دادگاه فدرال نیز هست، یعنی مسوول نظارت بر حفظ تعادل فدرال می باشد.

در این راستا دیوان می تواند به دعاوی مربوط به تعارض های ایجاد شده بین دولت مرکزی و دولت محلی یا تعارض های دولت های محلی با یکدیگر رسیدگی کند. در این موارد دیوان می تواند با تعارض مثبت یا منفی روبرو شود. تعارض مثبت هنگامی به وقوع می پیوندد که نهادهای گوناگون همزمان مدعی داشتن یک صلاحیت خاص بشوند.^{۲۵} بمکس، تعارض منفی در موردی است که هیچ واحدی خود را دارای یک صلاحیت خاص نداند.^{۲۶}

مواد ۱۳۸ بند ۲ و (a) ۱۲۶ قانون اساسی ۱۹۲۵ نیز یک صلاحیت داوری در سطح فدرال به مجموعه صلاحیت های دیوان افزوده است: صلاحیت نظارت پیشگیرانه بر قوانین صرفا از جهت مراعات قواعد مربوط به تقسیم صلاحیت های تقنینی بین دولت مرکزی و دولت محلی.

۱-۴- دیوان قانون اساسی به گونه ای شگفت انگیز دیوان اداری نیز هست. دیوان در مواردی می تواند به دعاوی مربوط به اعمال اداری رسیدگی کند. این صلاحیت ها می توانند شگفت آور باشند چون در اتریش یک دیوان عالی اداری نیز وجود دارد که واجد صلاحیت لازم برای رسیدگی به دعاوی مربوط به اعمال اداری است. از لحاظ نظری، تنها در مورد نخست بین دو دیوان رقابت وجود دارد چرا که در مورد دوم دیوان قانون اساسی صرفا دارای صلاحیت رسیدگی به تجاوز علیه حقوقی است که قانون اساسی آنها را تضمین کرده است، در حالی که دیوان عالی اداری دارای صلاحیت رسیدگی به تجاوز علیه حقوقی است که قانون آنها را تضمین کرده است. در عمل، در فرض اخیر نیز بین دو دیوان رقابت وجود دارد چون که حقوق مورد تجاوز می توانند از دو زاویه مورد تضمین قرار گیرند (از حیث قانون اساسی و قانون عادی). همین امر باعث می شود که گاه برای نقض یک حق دو شکایت صورت پذیرد.

بیشترین دعاوی که دیوان قانون اساسی تا سال ۱۹۹۱ به آنها رسیدگی می کرد، از همین نوع بود: در سال ۱۹۸۹ از ۲۰۹۶ تصمیم متخذ، ۱۵۳۵ مورد آن (۷۳ درصد) فقط به ماده ۱۴۴ مربوط می شد. تنها ۴۰۰ مورد

^{۲۱} - ماده ۱۴۱ قانون اساسی، بند ۲.

^{۲۲} - مواد ۱۲۶ و ۱۳۸ قانون اساسی.

^{۲۳} - Des conflits positifs.

^{۲۴} - Des conflits négatifs.

^{۲۵} - Revendication simultanée de compétences

^{۲۶} - Aucune entité ne veut se declarer compétente.

این دعاوی (۱۹ درصد) به مواد ۱۳۹ و ۱۴۰ مرتبط می‌شد. در همین سال اصلاحاتی بعمل آمد و از تاریخ اول ژانویه ۱۹۹۱ نظارت بر اعمال الزام آور^{۲۷} مقام‌های اداری به دادگاه‌های اداری لاتندرها واگذار شد. از این پس دیوان قانون اساسی تنها در مرحله تجدید نظر وارد رسیدگی می‌شود. با وجود این، در سال ۱۹۹۴ هشتاد درصد از مجموعه دعاوی مطروحه مربوط به این قبیل دعاوی بود.

۵-۱- دیوان قانون اساسی دارای صلاحیت‌هایی است که در فرانسه به دیوان عالی^{۲۸} عدالت تعلق دارد. بر اساس مواد ۱۴۲ و ۱۴۳ قانون اساسی مسوولیت "حقوقی" و کیفری نهادهای عالی فدراسیون (رییس فدراسیون، اعضای دولت) یا ایالت‌ها می‌تواند به ابتکار محاسن در مقابل دیوان قانون اساسی مطرح و در نهایت منجر به عزل آنها یا یک محکومیت کیفری دیگر شود. در عمل و از سال ۱۹۴۵ تا کنون، آیین یادشده تنها یک بار به مرحله اجرا گذاشته شده است.

۶-۱- دیوان قانون اساسی همچنین می‌تواند برخی دعاوی مربوط به مسوولیت^{۲۹} را مورد رسیدگی قرار

دهد.

۲- ب- صلاحیت نظارت بر اساسی بودن قوانین

در آغاز معنی بر مبنای قانون اساسی ۱۹۲۰ حق شکایت فقط به دولت مرکزی (علیه قوانین ایالتی) و دولت‌های ایالتی (علیه قوانین فدرال) داده شده بود. اما با ابتکار کلسن (مشاور وقت وزیر دادگستری) دیوان قانون اساسی می‌توانست بصورت خودکار (بدون نیاز به شکایت غیر) اساسی بودن یک قانون را مورد بررسی قرار دهد. بازنگری قانون اساسی در سال ۱۹۲۵ نظارت پیشگیرانه را تاسیس کرد؛ بازنگری دیگری در سال ۱۹۲۹ حق شکایت را برای دیوان اداری و دیوان عالی عدالت به رسمیت شناخت؛ بازنگری ۱۹۷۵ هم حق شکایت را به دادگاه‌های تجدید نظر، نمایندگان مجلس و افراد (شهروندان) گسترش داد.

۲-۱- نظارت پیشگیرانه

بر اساس بند ۲ ماده ۱۳۸ قانون اساسی "هرگاه یک عمل تقنینی یا اداری به حوزه صلاحیت‌های دولت مرکزی یا یک دولت ایالتی تجاوز نماید، دیوان قانون اساسی با شکایت دولت مرکزی یا دولت ایالتی به تصمیم‌گیری در این باره می‌پردازد". این صلاحیت دیوان درباره لوایح قانونی قبل از تصویب آنها توسط مجالس و آیین-نامه‌ها یا دیگر اعمال اداری قبل از انتشار آنها توسط مقام‌های اداری اعمال می‌شود. تصمیم دیوان در این باره در بولتن قوانین فدرال منتشر می‌شود و دارای قدرت الزام آور و ارزش قانون اساسی است. دیوان از سال ۱۹۲۵ تا ۱۹۳۳ تنها ۷ رأی صادر کرده، اما از سال ۱۹۴۹ تا ۱۹۹۰ شصت تصمیم در این باره اتخاذ شده است.

27- Actes de contrainte de puissance publique des autorités administratives.

28- Haute Cour de justice

29- Actions en responsabilité

۲-۲- نظارت پسینی

۲-۲-۱- روش های شکایت

- شکایت دولت های ایالتی

از همان آغاز، دولت های ایالتی توانستند علیه قوانین فدرال بخاطر تجاوز به قانون اساسی شکایت کنند. دولت مرکزی هم می تواند علیه دولت های ایالتی دعای مشابهی را طرح کند. هدف این است که تضمینی برای رعایت قواعد ماهوی یا قواعد مربوط به تقسیم صلاحیت های مرکزی و محلی فراهم آوریم. به نظر نمی رسد که چنین صلاحیتی امروزه از اهمیت خیلی زیادی برخوردار باشد؛ مثلاً، در سال ۱۹۸۰ از ۱۰۶ شکایت مطرح شده تنها دو مورد آن علیه قوانین فدرال بوده است.

- ارجاع توسط دادگاه ها

اصلاحاتی که شارل ایزنمن در سال ۱۹۲۸ طالب آن بود در سال ۱۹۲۹ تحقق یافت: در این سال به دیوان اداری و دیوان عالی دادگستری اجازه داده می شود تا ایرادات مربوط به اساسی بودن قوانینی را که باید اجرا کنند، به دیوان قانون اساسی ارجاع دهد. در عمل، دیوان عالی دادگستری از این اختیار بسیار کمتر از دیوان اداری استفاده کرده است. از سال ۱۹۷۵ دادگاه های تجدید نظر نیز چنین اختیاری را پیدا کرده اند. در سال ۱۹۹۴، در مجموع ۹۲ ارجاع ثبت شده^{۳۰} که ۳۵ مورد آن توسط دیوان اداری، ۴۸ مورد آن توسط دادگاه های عادی و ۹ مورد آن توسط شعبه های مستقل ترافعات اداری انجام شده است.

- ارجاع توسط نمایندگان

از سال ۱۹۷۵ به بعد، یک سوم نمایندگان شورای ملی می توانند به اساسی بودن یک قانون در مقابل دیوان قانون اساسی اعتراض کنند. قانون اساسی ایالت ها می توانند اختیار مشابهی را به یک سوم نمایندگان مجالس ایالتی^{۳۱} اعطا کنند.

باید دانست که در اتریش صندلی های دو مجلس فدرال و نیز صندلی های مجالس ایالتی بین دو حزب بزرگ کشور یعنی حزب مردمی و حزب سوسیالیست تقسیم می شود^{۳۲}. هریک از این احزاب حداقل یک سوم صندلی ها را به خود اختصاص می دهد. این امر به گونه ای است که^{۳۳} با شکایت های حزب اقلیت، قوانین مصوب اکثریت مجلس به دیوان قانون اساسی ارجاع و تحت نظارت قرار می گیرد^{۳۴}.

کلسن در سال ۱۹۲۸ حمایت از اقلیت پارلمانی را یکی کارکردهای دادرسی اساسی تلقی می کرد: "درباره طرح شکایت علیه قوانین، این نکته بسیار مهم است که به اقلیت پارلمانی نیز حق طرح شکایت داده شود. اهمیت این مساله چنان زیاد است که در دموکراسی های پارلمانی دادرسی اساسی باید ضرورتاً به حمایت از اقلیت ها بپردازد"^{۳۵}.

^{۳۰}- این عدد رو به افزایش است.

^{۳۱}- Diète - مجلس ایالتی

^{۳۲}- این مساله در حالی رخ می دهد که هم اکنون دو حزب لیبرال و سبزها نیز نمایندگان قابل توجهی را به مجالس می فرستند.

^{۳۳}- Ohlinger.

^{۳۴}- KELSEN, RDP, 1928, p. 247.

از سال ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۳ نمایندگان شورای ملی ۵ بار به دیوان قانون اساسی شکایت برده اند ولی تنها یک بار به موفقیت دست یافته اند؛ یک شکایت هم توسط نمایندگان یک مجلس محلی (مجلس بورژوازی) مطرح شد که نتیجه ای در بر نداشت. فقط یک شکایت در سال ۱۹۹۰ با موفقیت همراه بود.

– شکایت افراد

از سال ۱۹۷۵ افراد نیز می توانند مساله مطابقت قانون با قانون اساسی را مورد اعتراض قرار دهند، مشروط بر اینکه حقوق آنها توسط قانون مذکور مورد تجاوز قرار گرفته و این قانون بدون نیاز به تصمیم قضایی یا اداری قابل اجرا باشد.

در حالیکه سالانه ۲۰ تا ۳۰ شکایت فردی علیه قوانین مطرح می شود (۲۰ شکایت در سال ۱۹۸۱ و ۳۰ شکایت در سال ۱۹۸۲)، دیوان قانون اساسی فقط ۱۵ مورد آنها را قابل طرح تشخیص می دهد (در دوره زمانی ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۳). یادآور می شویم که دیوان در سال ۱۹۹۰ سه بار به ابطال قوانین مورد شکایت مبادرت کرد، اما در سال ۱۹۹۴ از میان ۱۰۲ درخواست ابطال تنها به یک مورد آن پاسخ مثبت داد و آن هم مربوط به قانون مصوب ۱۹۸۰ بود که مقرر می کرد تنها یک مجمع مذهبی اسرائیلی می توان در هر شهر دایر نمود. در این موارد گوناگون، مهلتی برای طرح شکایت در دیوان وجود ندارد. اما خود دیوان موظف است «در حد امکان» در مهلتی یک ماهه به بررسی و صدور حکم بپردازد. این مهلت در عمل مورد احترام واقع نشده است.

– ارجاع توسط خود دیوان

دیوان قانون اساسی از همان آغاز صلاحیت بررسی خودکار^{۳۵} قانون عادی یا قانون اساسی را به دست آورد. اعمال این صلاحیت مشروط بر این است که اولاً قانون مورد نظر مبنای یکی از تصمیم های دیوان باشد و ثانیاً این دیوان درباره انطباق آن قانون با قانون اساسی تردیدهایی را داشته باشد.

«یک قانون می تواند بصورت مستقیم یا غیر مستقیم مبنای تصمیم دیوان قانون اساسی باشد. مبنای مستقیم در موردی است که این قانون باید درباره پرونده مطروحه نزد دیوان – بعنوان دادگاه اداری ویژه (ماده ۱۳۷)، دادگاه تعارضات (ماده ۱۳۸)، دادگاه انتخاباتی (ماده ۱۴۱) یا دادگاه کیفری (ماده ۱۴۳) اعمال شود». مبنای غیر مستقیم هم مربوط به موردی است که اتقان راه حل دعوای مطروحه – مانند دعوای مربوط به قانونی بودن یک عمل اداری یا یک هنجار کلی – وابسته به معتبر بودن هنجار برتری است که این عمل اداری یا هنجار کلی بر آن مبتنی است. مثال اول مربوط به موردی است که فردی ادعا می کند که یک تصمیم اداری به حقوق تضمین شده او توسط قانون اساسی تجاوز کرده زیرا این تصمیم بر مبنای یک قانون عادی مغایر با قانون اساسی اتخاذ شده است (ماده ۱۴۴). مثال دیگر هم مربوط به آیین نامه ای است که بر مبنای یک قانون مغایر با قانون اساسی تصویب شده است (ماده ۱۳۹).

همچنانکه اوهلینجر یادآور می شود کلسن اهمیت پیشنهاد الحاقیه قانون اساسی خود را به نیکی دریافته بود؛ بر اساس این پیشنهاد افراد می توانستند از همان آغاز بصورت مستقیم با طرح شکایت علیه یک عمل اداری^{۳۶} در

^{۳۵} -Le pouvoir d'examiner d'office.

^{۳۶} - به این دلیل که عمل اداری مورد نظر مبتنی بر یک قانون مغایر با قانون اساسی است.

مقابل دیوان قانون اساسی موجبات بررسی انطباق قانون با قانون اساسی را فراهم آورند. اصلاحات سال ۱۹۷۵ به پیشنهاد کلسن عینیت بخشید.

در نهایت این خود دیوان قانون اساسی است که از میان پرونده های مفتوحه مواردی را انتخاب می کند که از نظر وی موقعیت مناسبی را برای ارزیابی اساسی بودن یک قانون در اختیار قرار می دهد. در سال ۱۹۸۲ از میان ۱۰۶ دعوی مربوط به اساسی بودن قوانین ۶۰ مورد آن توسط خود دیوان مطرح شده بود (۴۴ مورد در سال ۱۹۸۸ و ۲۰۷ مورد در سال ۱۹۸۹). این آمار نمایانگر اهمیت این دسته از ترافعات است. بدین خاطر می توان گفت روش اصلی نظارت بر انطباق قوانین عادی با قانون اساسی در اتریش نظارت اعمالی از طریق ارجاع خود دیوان است.

۲-۲-۲- تصمیم دیوان قانون اساسی و آثار آن

دیوان اصولاً در چهارچوب استنتاج های شکات حکم می کند یعنی دیوان نمی تواند خارج از موارد درخواستی^{۳۷} به صدور حکم بپردازد. این امر حتا در موردی که خود دیوان به طرح مساله اساسی بودن یک قانون می پردازد نیز صادق است. در واقع، مراعات این مساله برای دیوان بسیار مشکل است، بویژه هنگامی که ابطال - های جزوی معنای قانون را تغییر می دهد. در این مورد، دیوان می تواند با اعطای مهلتی به قانونگذار به او اجازه دهد تا به بازنویسی قانون بپردازد. بازنگری قانون اساسی در سال ۱۹۷۵ به دیوان اجازه داد تا در دو صورت، فراتر از دادخواست شکات به صدور حکم بپردازد: ۱- در موردی که قانون توسط نهاد تقنینی فاقد صلاحیت تصویب شده باشد. ۲- قانون به صورت غیر قانونی منتشر شده باشد.

قانون اساسی پیامدهای ابطال کلی یا جزوی قانون توسط دیوان قانون اساسی را مشخص کرده است. اصل بر عطف به ماسبق نشدن ابطال ها است یعنی قانون فقط از تاریخ انتشار رای ابطال دیوان در *بوتن قوانین فدرال* از تولید اثر باز می ماند. اما در این حالت، قانون مورد نظر آثار قبلی خود را حفظ خواهد کرد و درباره اعمالی که پیش از صدور رای بوقوع پیوسته اند مجری خواهد بود.

همچنین، دیوان می تواند تولید اثر توسط رای ابطال خود را به تاخیر اندازد، اما این تاخیر نمی تواند بیش از یکسال به طول انجامد؛ این مهلت فرصتی را در اختیار قانونگذار قرار می دهد تا به بازنویسی قانون مورد نظر بپردازد. اما، با سپری شدن مهلت اعطایی، قانون نباید اجرا شود (بند ۵ ماده ۱۴۰ قانون اساسی). «در عمل، اختیار وسیع دیوان در سازماندهی آثار مقطعی تصمیم های خود بسیار کارآمد ظاهر شده است. این اختیار بر این مینا متکی است که از لحاظ شکلی ابطال قانون یک عمل تقنینی است. بدین خاطر است که کلسن دیوان قانون اساسی را *قانونگذار سلبی*^{۳۸} توصیف کرده است.»^{۳۹}

ج- رویه قضایی دیوان قانون اساسی

در اینجا هدف ما بررسی رویه های شصت سال فعالیت دیوان نیست. هدف ارائه یک تصویر کلی از رویه های دیوان است.

37- *Ultra petita*.

38- "L'Égileteur négatif"

39- Ohlinger

۱-ج- دولت و واحدهای تشکیل دهنده آن

۱-۱- روابط دولت مرکزی و واحدهای محلی

در این باره دیوان دارای سه نوع صلاحیت است که همین صلاحیت ها خاستگاه رویه قضایی این نهاد است: حل و فصل تعارض منفی یا مثبت صلاحیت دولت مرکزی و دولت های محلی، نظارت پیشگیرانه بر اساسی بودن لوائح قانونی و نظارت پسینی بر قوانین فدرال یا محلی به ابتکار دولت ها. به نظر می رسد آراء زیادی در ارتباط با صلاحیت لول (تعارض صلاحیت) صادر نشده باشد، اما برای نظارت پیشگیرانه شصت تصمیم و برای نظارت پسینی هم یکصد رای ابطال صادر شده است. این امر نشانه فعال بودن دیوان در این زمینه است.

۱-۲- وضعیت واحدهای محلی در قانون اساسی

وجود رویه های فراوان درباره وضعیت بخش ها^{۴۰} نشانگر آن است که قانون اساسی اتریش مقررات بسیار ریزی را درباره سازماندهی این واحد های محلی، ارتباطات آنها با مرکز و ایالت ها، صلاحیت اختصاصی آنها و صلاحیت هایی که با نظارت دیگر مقامات انجام می دهند، در بر دارد. بازنگری سال ۱۹۶۲ استقلال بخش ها را تقویت نمود و دیوان هم از این استقلال در برابر دست یازی های دیگر قوا از جمله در برابر قانونگذار فدرال حمایت می کند. این چنین است که دیوان تاکنون بیست مورد ابطال قانون در این زمینه داشته است.

۲-ج- اصل برابری

بر مبنای اصل برابری، بند ۱ اصل ۱۸ قانون اساسی، فعالیت های اداری دولت باید بر اساس قوانین انجام گیرد. این امر متضمن الزام قانونگذار در تدقیق قواعد است به نحوی که تا حد ممکن عرصه محدودی را برای تدوین آیین نامه^{۴۱} باقی گذارد. این مساله از سال ۱۹۲۳ به بعد توسط دیوان قانون اساسی به صراحت اعلام شده است:

«برای اینکه بتوانیم از آیین نامه مکمل قانون^{۴۲} سخن بگوییم، این قانون نه تنها باید اعلام کند که چه اقداماتی می تواند توسط آیین نامه تنظیم شود (تفوض ساده صلاحیت) بلکه لازم است تصریح کند چه اقداماتی باید توسط آیین نامه انجام شود (واگذاری وظیفه تفصیل قواعد به آیین نامه) ... باید که بتوانیم تمام عناصر ضروری آیین نامه گذاری مورد نظر را در این قانون بیابیم ... (بدون تردید) مرز بین تفویض انجام شده توسط مقنن و آیین نامه عینا تنظیم شده توسط دولت همیشه روشن نیست. بنابراین دیوان باید مشخص کند که ماهیت قواعد تنظیم شده توسط دولت چیست.»

⁴⁰ - communes

⁴¹ - در حالت طبیعی است که اکثر آیین نامه ها جنبه اجرایی به خود می گیرند (آیین نامه اجرایی یا Règlement d'application).

⁴² - Règlement complémentaire d'une loi.

بدینسان، در سال ۱۹۵۸ دیوان به ابطال قانونی مبادرت کرد که وزیر فدرال تجارت را مجاز می کرد تا در صورتی که منفعت عمومی^{۴۳} ایجاد نماید، انجام برخی مشاغل را مشروط به صدور پروانه نماید (۲۱ ژوئن ۱۹۵۸، slg ۳۳۶۰). همچنین دیوان قانونی را باطل اعلام کرد که مقرر می داشت مالکین زمین های در نظر گرفته شده برای ساخت و ساز باید ۱۵ تا ۲۰ درصد مساحت زمین های خود را بصورت رایگان به مدیریت شهر وین واگذار نمایند تا در راستای نیازهای عامه^{۴۴} از آنها استفاده شود. دیوان در هر دوی این پرونده ها، مفاهیم نیازهای عامه و منفعت عمومی را بسیار مبهم تشخیص داد.

دیوان، در سال های ۱۹۵۰، استدلال مشابهی را برای ابطال قوانین متعددی که درباره اعمال اداری فردی^{۴۵} به تصویب رسیده بودند، به کار بست. دیوان همچنین در سال ۱۹۶۶ قانونی را ابطال کرد که درباره نحوه صدور پروانه بهره برداری از سینما اختیارات تبعضی^{۴۶} وسیعی را به مقامات اداری واگذار می کرد (۱۷ مارس ۱۹۶۶، slg ۵۲۳۵). دیوان با توسل به این عنوان، در بین سالهای ۱۹۴۶ تا ۱۹۸۰، هشتاد بار به ابطال مقررات قانونی اقدام کرده است.

۳-ج- پشتیبانی از حقوق بنیادین

حمایت از حقوق بنیادین در برابر تجاوزهای قوانین (مرکزی یا محلی) و اعمال اداری تضمین شده است. به عکس کشورهایی چون آلمان یا اسپانیا در برابر اعمال قضایی حمایتی وجود ندارد^{۴۷}. در اینجا دو موضوع را مورد بررسی قرار می دهیم:

۱-۳- مساله هنجارهای مرجع و تعریف حقوق بنیادین

در حقوق اساسی اتریش بیشتر درباره حقوق ضمانت شده توسط قانون اساسی^{۴۸} سخن گفته می شود تا درباره حقوق بنیادین. از نظر دیوان قانون اساسی حقوق ضمانت شده توسط قانون اساسی یعنی «حقوق ذهنی(شخصی)»^{۴۹} شناخته شده برای افراد توسط مقررات حقوق عینی^{۵۰} دارای ارزش قانون اساسی^{۵۱}. بهره مندان حقوق بنیادی شهروندان اتریشی هستند، اما تحول در حال وقوع گرایش به نزدیک ساختن حقوق بشر و حقوق شهروندی دارد. باین وجود تقریب حقوق بشر و حقوق شهروندی استثنائاً شامل اصل برابری

43- Intérêt public

44- Besoins publics

45- Actes administratifs individuels

46- Pouvoir discrétionnaire

این معادل را از زنده یاد ابوالفضل قاضی وام گرفته ام. منظور از اختیارات تبعضی این است که دست قاضی یا مجری مقررات قانونی یا آیین نامه ای برای اجرا باز بوده و لو مخیر است از میان انواع راه حل های موجود یکی را بنا به تشخیص خود انتخاب و اجرا نماید. این اصطلاح معمولاً در برابر اختیارات یا صلاحیت مقید *pouvoir lié* به کار می رود یعنی در این حالت دادرس یا مجری چاره ای جز اجرای راه حل پیش بینی شده در قانون یا آیین نامه ندارد (م).

^{۴۷} - بدیهی است که مراد نویسنده در اینجا حمایت توسط دیوان عالی قانون اساسی است و نه حمایت در معنای کلی آن (م).

48- Droits garantis par la Constitution

49- Droits subjectifs

50- Droits objectifs

51- Ohlinger

نمی شود چون فقط شهروندان اتریشی حق استناد به این اصل را دارند. اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نیز می توانند بعنوان بهره مندان حقوق بنیادی در نظر گرفته شوند اما مساله بهره مندی اشخاص حقوقی حقوق عمومی هنوز مناقشه برانگیز است.

۲-۳- حقوق بنیادین مورد حمایت

- حمایت از حقوق و آزادی های بنیادین کلاسیک

حمایت از حقوق و آزادی های بنیادین کلاسیک در اتریش شباهت بسیار زیادی با حمایت بعمل آمده در دیگر کشورهای مجهز به نظام دادرسی اساسی دارد.^{۵۲} بعکس، حقوق اقتصادی و اجتماعی مندرج در قانون اساسی کم شمارتر است ولی دیوان قانون اساسی این نقصان را با رویه های مربوط به اصل برابری جبران کرده است.

- انگیزه های ابطال

اگر انگیزه های ابطال قوانین بخاطر تجاوز به حقوق بنیادی را در سال های ۱۹۴۶ تا ۱۹۷۹ مطالعه کنیم، مشاهده خواهیم کرد که اکثر این ابطال ها بخاطر تجاوز به اصل برابری بوده است: از ۱۴۲ ابطال، ۱۲۱ مورد آن با استناد به اصل برابری بوده است یعنی از هر ۱۰ ابطال ۹ مورد.

در واقع، دیوان اصل برابری را «چونان حکمی کلی برای عینیت مقررات قانونی تفسیر می کند... اصل برابری متضمن ممنوعیت تمایزگذاری های قانونی نیست، بلکه این اصل بیانگر ایجاد رابطه بین تفاوت های ایجاد شده توسط قانون و تفاوت های موجود در واقعیات اجتماعی است. اصل برابری ایجاب می کند تا بین این دو نوع تفاوت، درجه ای از هماهنگی (سازگاری) بوجود آید. وسعت تفاوت های اجتماعی [ایجاد شده توسط قانون] باید به صورت تقریبی با تفاوت های موجود در واقعیات اجتماعی مرتبط باشد؛ اما این انطباق نمی تواند کامل باشد چون ممکن است قانونگذار اراده مشروع تغییر واقعیات اجتماعی را داشته باشد»^{۵۳}. بنابراین، مساله این است که ارزیابی انجام شده توسط مقنن^{۵۴} می تواند توسط ارزیابی دادرسی اساسی تصحیح شود و همین امر به دیوان قانون اساسی فرصت می دهد تا معیارهای عینی را تعریف کرده و بدینسان حوزه عملکرد وسیعی را برای قانونگذار فراهم نماید. کارکرد دیگر اصل برابری «تصحیح نواقصی است که در یک قانون بخاطر سهل انگاری و عدم پیش بینی مقنن بوجود آمده است»^{۵۵}. این مساله مربوط به موردی است که آثار حقوقی یک قانونگذاری به تقدیر و تصادف حواله شده یا مشروط به شرایطی باشد که به آسانی «قابل دستکاری یا خدعه پذیر»^{۵۶} باشند.

52- Rapport Ohlinger au Colloque d'Aix, 1981.

53- Ohlinger, 1982, p. 382.

^{۵۴}- که گاه با اکثریت ضعیفی انجام می گیرد.

^{۵۵}- و نه نواقصی که مربوط به ارزیابی های سیاسی متفاوت است.

56- Des conditions aisément manipulables.

د- نفوذ دیوان قانون اساسی در نظم حقوقی و سیاسی

۱-د- نفوذ دیوان بر نظم حقوقی

بدون تردید قواعد قانون اساسی بر قانونگذار (مرکزی و محلی) و مقامات اداری تحمیل می شود به گونه ای که آنها نمی توانند خارج از چهارچوب هنجارهای قانون اساسی به ایجاد یا اجرای حق پردازند. بویژه، حقوق بنیادین از جمله حقوق ناشی از کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مستقیماً بر ادارات تحمیل می شوند. اما دیوان قانون اساسی امکان نظارت بر پاسداشت حقوق بنیادی توسط دادگاه های عادی را ندارد چرا که در نظام حقوقی اتریش نمی توان اعمال قضایی دادگاه های عادی را بخاطر تجاوز به حقوق بنیادین به این دیوان ارجاع داد. بنابراین، مسوولیت نظارت بر پاسداشت قانون اساسی بر عهده خود دادگاه ها و نیز دیوان عالی قضایی و دیوان عالی اداری است. در واقع، «دادگاه ها با استمداد از قانون مدنی یا قانون کیفری به حل مشکلات حقوقی مطرح شده می- پردازند، بدون اینکه مستقیماً به حقوق اساسی مراجعه کنند»^{۵۷}.

۲-د- نفوذ دیوان بر نظم سیاسی

نفوذ دیوان بر نظم سیاسی از زمان های دور به رسمیت شناخته شده است. این نفوذ به تناسب موقعیت های سیاسی کم و بیش بزرگ است. اگرچه در آغاز به کار دیوان در دهه بیست دادرسی اساسی به خاطر وجود گرایش- های مربوط به حاکمیت پارلمانی با چالش هایی مواجه بود، اما امروزه چنین چالش هایی وجود ندارند: بهترین دلیل اثبات این مدعا آن است که در سال ۱۹۷۵ بازنگری قانون اساسی که بطور بسیار زیادی صلاحیت های دیوان را گسترش می داد، توسط دو مجلس با اجماع به تصویب رسید. این امر نیز درست است که نفوذ دیوان در پانزده سال اخیر گسترش یافته است. دلیل این مساله آن است که در زمان «اتلاف بزرگ» یعنی بین ۱۹۴۵ و ۱۹۶۶ دو حزب بزرگ با یکدیگر متحد بودند و بدینسان دولت همیشه اکثریت دو سوم شورای ملی را در دست داشت. همین امر اجازه می داد تا اکثریت حاکم براحتی دست به بازنگری های مکرر در قانون اساسی زده و با این روش تصمیم های دیوان عالی را بی اثر سازد. بعکس، از سال ۱۹۶۶ به بعد اکثریت ها تک حزبی بوده و از سال ۱۹۸۳ به بعد هم فقط ائتلاف کوچکی بین حزب سوسیالیست و حزب لیبرال بوجود می آمد: در چنین حالاتی نقش دیوان بسیار پراهمیت می شود چرا که او باید درباره موضوع های سیاسی مورد اختلاف موضع گیری کند. امروزه دیوان قانون اساسی سه کارگرد دارد: نخست اینکه «با اجبار اکثریت به رعایت اصول قانون اساسی و جبران نابرابری قدرت بین اقلیت و اکثریت»^{۵۸} به حمایت از حقوق اپوزیسیون پارلمانی می پردازد و همین امر فتح دوباره قدرت توسط اپوزیسیون را تسهیل می کند. ثانیاً، دیوان به حمایت از اقلیت های اجتماعی و سیاسی می - پردازد که در حوزه قدرت کلا یا به اندازه کافی نمایندگی نمی شوند. این کارکرد دیوان به نحوی از استیلا و انحصار حوزه سیاست توسط تشکیلات بزرگ پیشگیری می کند. ثالثاً، دیوان با نظارت بر دقیق و عینی بودن قوانین به عقلانی کردن فرایند قانونگذاری می پردازد و بدین گونه به تصحیح خطاهای ناشی از تسلط احزاب بزرگ بر امر تصمیم گیری سیاسی مبادرت می کند.

⁵⁷- Ohlinger, 1982, p. 358.

⁵⁸- Ohlinger, 1983.

چند سالی است که دیوان قانون اساسی، برغم ناخشنودی احزاب سیاسی، صلاحیت های خود در ارتباط با حمایت از حقوق بنیادین را به نحو موسمی تفسیر می کند. رویه قضایی دیوان «سیاسی» تر شده و همین امر به مباحثی دامن زده است که انعکاس زیادی در افکار عمومی داشته است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی