

دیوان قانون اساسی ایتالیا

• لویی فاورو (برگردان: دکتر علی اکبر گرجی)

چکیده

قانون اساسی فعلی ایتالیا که در ۲۷ دسامبر ۱۹۴۷ به تصویب رسید، برای نخستین بار نظام دادرسی اساسی را در این کشور پایه گذاری نمود. اما این دادگاه در عمل ۸ سال بعد تاسیس شد. علت تاخیر این بود که پارلمان تا ۳۰ نوامبر ۱۹۵۵ موقتاً به تعیین پنج عضوی که صلاحیت تعیین آنها را داشت، نمی شد. دیوان اولین جلسه خود را در ۲۳ آوریل ۱۹۵۶ برگزار کرد و نخستین تصمیم خود را در ۱۴ ژوئیه ۱۹۵۶ صادر نمود.

گفتار نخست: بافت عضوی و کارکرد دیوان

قسمت اول: بافت عضوی

دیوان از ۱۵ عضو، به شرح زیر، تشکیل می شود:

الف) چگونگی تعیین اعضا

پنج نفر از اعضای دیوان قانون اساسی ایتالیا در جلسه مشترک پارلمان انتخاب می شوند. پنج نفر دیگر توسط رئیس جمهور و پنج نفر بعدی نیز توسط قضات عالی رتبه محاکم عمومی و محاکم اداری انتخاب می شوند. (ماده ۱۳۵ قانون اساسی). پارلمان در نشست مشترک مجلس نمایندگان و سنا به انتخاب پنج عضو دیوان مبادرت می کند. در دو دور اول اکثریت ۲/۳ مجموع نمایندگان و در دوره های بعدی اکثریت ۳/۵ ملاک انتخاب خواهد بود. پیش بینی اکثریت خاص به این خاطر بوده است که انتخاب قضات دیوان را با یک اکثریت ساده طرفدار دولت انجام ندهند. هدف این بوده است که قضات دیوان را فراتر از احزاب سیاسی قرار دهند.

قوه قضائیه نیز پنج نفر از قضات دیوان را انتخاب می کند. روش انتخاب به این صورت است که سه نفر توسط دیوان عالی کشور تعیین می شوند و شورای دولتی و دیوان محاسبات نیز هر کدام یک نفر را تعیین می کنند. در هر یک از این دادگاه های عالی کمیسیونی مرکب از رئیس و قضات برجسته آنها (روسای شعب، دادستانها و...) تشکیل و نسبت به انتخاب دادرسان اساسی اقدام می کنند. در عمل، این افراد معمولاً از بین قضات دیوان عالی کشور (سه

نفر)، شورای دولتی (یک نفر) و دیوان محاسبات (یک نفر) انتخاب می شوند.^۱ رئیس جمهور نیز پنج عضو دیوان را بدون پیشنهاد دولت [و بصورت مستقل] منصوب می کند. اما حکم انتصاب این افراد باید توسط نخست وزیر توشیح شود. مطابق بند ۲ ماده ۱۳۵ قانون اساسی، قضات دیوان را می توان از بین قضات دادگاههای عالی اداری و عمومی (حتا قضات بازنشسته)، اساتید عادی حقوق در دانشگاهها و وکلای دارای بیست سال سابقه کار انتخاب نمود.

رئیس دیوان قانون اساسی نیز از بین اعضا و برای یک دوره سه ساله تجدیدپذیر انتخاب می شود. البته در سالهای اخیر دوره ریاست روسای دادگاه کوتاه تر بوده است، زیرا دوره عضویت آنها در دیوان، [پیش از اتمام دوره ریاستشان] به اتمام می رسد. از سال ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۶ دیوان قانون اساسی دارای ۲۱ رئیس بوده است که ۱۴ نفر آنها از اساتید حقوق بوده اند.

ب) تعیین اجماعی قضات اساسی

در نهایت، همانند کشورهای دیگر، تعیین قضات اساسی محصول توافق یا سازش سیاسی بین احزاب گوناگون است. این امر بویژه درباره انتخاب پنج عضو توسط پارلمان مصداق دارد. به همین دلیل است که در آغاز شاهد بن بست برای تعیین این اعضا بوده ایم، زیرا حزب دموکرات مسیحی می بایست توافق سوسیالیست ها و کمونیست ها را به دست می آورد. این توافق تا ۳۰ نوامبر ۱۹۵۵ حاصل نشد. انتخاب دیگر اعضا نیز با درجه کمتری همراه با ملاحظات سیاسی انجام می شود. همیشه، در بافت عضوی دیوان قانون اساسی به صورت سستی جایگاه بزرگی برای اساتید حقوق و قضات برجسته اداری و قضایی وجود دارد.

ج) دوره عضویت قضات اساسی

ابتدا دوره عضویت قضات ۱۲ سال بود، اما در سال ۱۹۶۷ به ۹ سال تقلیل یافت. این دوره غیر قابل تجدید است. جمع عضویت در دیوان قانون اساسی با هر شغل دیگری (از جمله مشاغل سیاسی، حرفه ای و حتی آموزشی) ممنوع است. دادرسان اساسی از همان مصونیتی برخوردارند که نمایندگان مجالس از آن برخوردارند، یعنی عزل یا تحت تعقیب قرار دادن آنها بدون تجویز خود دیوان امکان پذیر نیست. اعضای دیوان، همانند آلمان و اتریش، از محدودیت سنی برخوردار نیستند، بنابراین می توان قضات نسبتاً سالمندی را در این دادگاه مشاهده کرد.

قسمت دوم: کارکرد

الف) مقررات مربوطه

مواد ۱۳۴ تا ۱۳۷ قانون اساسی و قوانین بنیادی و عادی ۱۱ مارس ۱۹۵۳ (شماره ۱) و ۲۷ نوامبر ۱۹۶۷ (شماره ۲) به تبیین وضعیت حقوقی و چگونگی کارکرد دیوان قانون اساسی می پردازند. دیوان عالی قانون اساسی از استقلال مالی و اداری برخوردار بوده و مقر آن

1. ZAGREBELSKY, 1979, p. 293.

2. Le Pallazzo della Consulta à Rome

نیز غیر قابل تعرض^۱ است.

ب) تشکیل جلسات

دیوان معمولاً به دعوت رییس و با حضور همه اعضا (هیات عمومی) تشکیل جلسه می دهد. رییس دیوان یک نفر را به عنوان گزارشگر جلسه تعیین می کند. تعیین دستور جلسات و اداره آنها نیز در صلاحیت رییس دیوان است. همچنین، رییس دیوان می تواند اعضای آن را برای تشکیل جلسه بصورت «شعبه شورا»^۲ برای صدور قرارها^۳ و احکام فقدان آشکار مبتنا^۴ [قانونی] دعوت نماید. در این حالت، حضور حداقل ۱۱ قاضی و حداقل ۱ قاضی از هر گروه عضوی ضروری است. تصمیم گیری در دیوان بر اساس اکثریت آرای رای دهندگان صورت می گیرد و در صورت برابری آرا^۵، رای^۶ رییس دیوان قاطع خواهد بود. چگونگی آرایش رای ها محرمانه است و قضات اقلیت نیز حق علنی ساختن نظریات خود را ندارند. تصمیم های دیوان در قالب احکام^۷ صادر می شوند، اما دیوان در رسیدگی های ترافعی [با مواجهه طرفین] فرمان نامه های توجیهی و مدلل صادر کند.

ج) تراکم کاری دیوان

حجم کاری دیوان تا سال ۱۹۸۸ بسیار بالا بود. در سال ۱۹۸۸ دیوان ۱۱۶۷ رای صادر کرد و بدینسان عقب ماندگی و تاخیر ۸ ساله خود را جبران نمود. پس از سال ۱۹۸۸ مهلت رسیدگی و صدور حکم در دیوان به ۴ تا ۶ ماه تغییر یافت. تغییر حاصله نتیجه سازماندهی شایسته رسیدگی های ترافعی، تکمیل فنون دادرسی و استقرار یک نظام اطلاعاتی بسیار پیچیده بوده است. این تغییر به گونه ای بوده است که دیوان حکم خود را در همان سالی که قانون تصویب شده است، صادر می کند و این امر می تواند ماهیت نظارت^۸ دیوان را تغییر دهد^۹.

گفتار دوم: صلاحیت ها

قسمت اول: صلاحیت هایی غیر از نظارت بر اساسی بودن قوانین

این صلاحیت ها [نسبت به صلاحیت نظارت بر اساسی بودن] از اهمیت کمتری برخوردارند.

1. inviolabilité
2. la Cour en « chambre du Conseil ».
3. des ordonances
4. des sentences de « non bien-fondé manifeste ».
5. Égalité des voix
6. La voix prépondérante
7. sous forme des « sentences »

۸. شاید منظور نویسنده در اینجا پیشینی یا پسینی بودن نظارت است (م).

9. Th. Di Manno, Annuaire international de justice constitutionnelle, 1990, vol. VI et 1992, vol. VII.

الف) قضاوت درباره تعارض صلاحیت ها

قضاوت درباره تعارض صلاحیت ها در ماده ۱۳۴ قانون اساسی و در موارد زیر پیش بینی شده است:

۱. تعارض بین صلاحیت های مقامات گوناگون دولتی

چنین تعارضی می تواند بین دولت و پارلمان، بین رئیس کشور و پارلمان، بین قوه قضائیه و دولت یا بین قوه قضائیه و پارلمان بوجود آید. این صلاحیت از نظر عملی اهمیت کمی دارد.

۲. تعارض بین ایالت ها یا دولت و ایالت ها

این صلاحیت نیز در بین دیگر فعالیت های دیوان اهمیت چندانی ندارد. در این راستا، دیوان می تواند به صورت پیشگیرانه با شکایت دولت علیه قوانین ایالتی یا بصورت پیگیرانه با شکایت ایالت ها علیه قوانین دولت به مساله اساسی بودن این مقررات رسیدگی نماید. تعداد شکایت در سال ۱۹۹۳ به ۳۶ مورد، در سال ۱۹۹۴ به ۴۴ مورد و در سال ۱۹۹۵ به ۳۱ مورد رسیده است.

ب) رسیدگی به اتهامات رئیس جمهور، نخست وزیر و وزرا

صلاحیت رسیدگی به اتهامات رئیس جمهور، نخست وزیر و وزرا دیوان قانون اساسی را تبدیل به یک دادگاه عالی سیاسی می کند. در چنین حالتی، ۱۶ قاضی دیگر به انتخاب پارلمان به ترکیب دیوان قانون اساسی اضافه می شود. دوره عضویت این قضات ۹ سال است و از میان یک لیست قبلاً تنظیم شده انتخاب می شوند. شرایط انتخاب پذیری این شهروندان همانند شرایط انتخاب پذیری سناتورها می باشد. اضافه شدن ۱۶ قاضی به دیوان تغییری در ریاست آن ایجاد نمی کند. اعمال صلاحیت دادرسی سیاسی علیه تعدادی از وزرا در جریان پرونده لوکید^۱ باعث ایجاد اختلال چندساله در کارکرد دیوان قانون اساسی شد. به همین خاطر، در ۱۶ ژانویه ۱۹۸۹ قانون اساسی مورد بازنگری قرار گرفت و صلاحیت دیوان برای رسیدگی به اتهامات وزرا حذف گردید. بعلاوه، در همین بازنگری آیین رسیدگی به اتهامات رئیس جمهور نیز ساده تر شد.^۲

ج) پذیرش همه پرسى لغو قوانین^۳

پذیرش پیشنهاد برگزاری همه پرسى لغو قوانین یکی از وظایف خاص دیوان قانون اساسی است. [مطابق ماده ۷۵ قانون اساسی ایتالیا] هرگاه پانصد هزار نفر از شهروندان [یا پنج شورای ایالتی] درخواست برگزاری همه پرسى [برای لغو کلی یا جزئی یک قانون] را مطرح کنند، دیوان می تواند درباره امکان پذیر بودن برگزاری آن نظر دهد. در سال ۱۹۹۳ تعداد پیشنهادهاى ارائه شده برای برگزاری همه پرسى لغو قوانین ۱۳ مورد بود که دیوان

1. Affaire Lockeed

2. ESCARRAS, Revue française de droit constitutionnel, 1-1990, p. 165.

3. Le référendum abrogatif

قسمت دوم: نظارت بر اساسی بودن قوانین و اعمال دارای اعتبار قانونی^۲

الف) نظارت پیشگیرانه

دولت می تواند با رعایت شرایط زیر قوانین ایالتی را، پیش از انتشار آنها، به دیوان قانون اساسی ارجاع دهد: اگر کمیسر دولت^۳ تشخیص دهد که یک قانون ایالتی از «حدود صلاحیت های ایالت تجاوز» نموده یا «مخالف با منافع ملی یا منافع دیگر ایالت ها» است، می تواند آن را به شورای ایالتی تصویب کننده عودت داده دهد. در صورتی که شورای ایالت با اکثریت مطلق آرا بر نظر پیشین خود اصرار ورزد، رئیس الوزرا می تواند تا ۱۵ روز پس از اطلاع از اصرار شورای ایالتی بر رای پیشین خود، به دیوان قانون اساسی شکایت برد. این شکایت، تعلیقی است و دیوان نیز مهلتی برای صدور حکم ندارد. دیوان می تواند شکایت مطرح شده را رد کرده یا پس از یک بحث توافقی (با حضور دولت و ایالت مورد بحث) به ابطال قانون مورد شکایت مبادرت نماید.

رویه دیوان قانون اساسی در آغاز به دنبال تقویت خودختاری ایالت ها بود. اما، چند سالی است که دیوان به دنبال ایجاد تعادل بین صلاحیت های محلی و ملی از طریق اعمال اصل «همکاری وفادارانه»^۴ است. از سال ۱۹۹۱ به بعد دعاوی دولت علیه ایالت ها بصورت چشمگیری کاهش یافته است.^۵

ب) نظارت پیگیرانه از طریق طرح دعوی^۶

نظارت پسینی یا بصورت انتزاعی و با طرح دعوای مستقل علیه قانون مورد نظر یا بصورت عینی و از طریق طرح ایراد قانون اساسی [در جریان یک دعوی دیگر] اعمال می شود. نظارت پسینی انتزاعی از طریق شکایت ایالت ها علیه قوانین منتشر شده دولتی اعمال می شود. این شکایت فاقد اثر تعلیقی است و هدف آن تضمین قلمرو صلاحیت هر یک از ایالت هاست. از سال ۱۹۹۱ به بعد تعداد این دعاوی به صورت آشکاری افزایش یافته است.^۷

اما، اکثر دعاوی از طریق ارجاع قضات محاکم عمومی در دیوان قانون اساسی مطرح می شوند (نظارت پسینی عینی و از طریق طرح ایراد قانون اساسی).

۱. برای اطلاعات بیشتر در این باره بنگرید (م):

GUILLAUME-HOFNUNG (M.), Le référendum, Paris, PUF, 2^e éd., 1994, p. 96.

2. des actes ayant force de loi

مانند فرمان نامه های دارای اعتبار قانون d. décret-loi، قانونگذاری های تفویضی و...

3. Commissaire du Gouvernement

4. Loyale cooperation

۵. در سال ۱۹۹۰ تعداد این دعاوی ۵۲ مورد بود در حالیکه در سال ۱۹۹۵ به ۳ مورد کاهش پیدا کرد.

6. Le contrôle à posteriori par voie d'action

۷. در سال ۱۹۹۵ تعداد این دعاوی ۲۸ مورد بوده است.

ج) نظارت پیکرانه از طریق طرح ایراد قانون اساسی^۱

سازوکارهای این نظارت بسیار پیچیده است. دیوان برای مقابله با افزایش بی رویه شکایت‌ها به تدریج شرایط بسیار دقیقی را برای پذیرش آنها معین کرده است.

۱. اعمال نظارت پذیر

مطابق ماده ۱۳۴ قانون اساسی «قوانین و اعمال دارای ارزش قانونی دولت و ایالت‌ها» می‌توانند تحت نظارت قرار گیرند. از همان آغاز یعنی از زمان صدور نخستین رای در سال ۱۹۵۶، دیوان نظارت پسینی بر قوانین تصویب شده در دوره پیش از لازم الاجرا شدن قانون اساسی را پذیرفت. این نظارت صرفاً جنبه ماهوی داشت زیرا آشکار است که نمی‌توان برای تخلف از قواعد شکلی که در زمان تصویب این قواعد وجود خارجی نداشته‌اند، ضمانت اجرایی تصور کرد.^۲

این نکته نیز پذیرفته شد که هم مجموعه مقررات یک قانون و هم برخی از مقررات آن می‌تواند تحت نظارت دادرس اساسی ایتالیا قرار گیرد.

«همچنین قواعدی که مستقیماً در هیچ قانونی نوشته نشده‌اند، اما از طریق تفسیر یک یا چند مقررده می‌توان آنها را از قوانین استخراج کرد، می‌توانند تحت نظارت دیوان قانون اساسی قرار گیرند».^۳

افزون بر این، اعمال قوه مجریه که از اعتبار قانون برخوردارند^۴ به قوانین دولتی یا ایالتی تشبیه می‌شوند.^۵ البته آیین نامه‌های عادی و دیگر منابع ثانوی^۶ یا دست سوم^۷ در این دسته قرار نمی‌گیرند. این پرسش را می‌توان مطرح کرد که آیا مقررات پسا قواعد اساسی را نمی‌توان بر مبنای اصول بنیادین «قانون اساسی مادی» مورد نظارت قرار داد؟^۸

۲. شکای

تمام «قضات» می‌توانند به طرح موضوع اساسی بودن در دیوان بپردازند. دیوان در این زمینه مفهوم قابل درکی را ارائه داده است، زیرا به همه مقامات موجود در سلسله مراتب دستگاه قضایی اجازه احاله (طرح شکایت) را داده است. دیوان حتا به مقاماتی که خارج از دستگاه قضایی قرار دارند ولی ماهیت کار آنها قضایی است، اجازه طرح دعوی را اعطا می‌کند. با این رویکرد، نوع زیادی در بین شکات مشاهده می‌شود.

1. Le contrôle à posteriori par voie d'exception

۲. به دیگر سخن نمی‌توان قواعد شکلی مندرج در قانون اساسی جدید را درباره قوانینی که پیش از لازم الاجرا شدن آن به تصویب رسیده‌اند، اعمال کرد.

3. PIZZORUSSO, 1982, p. 174.

۴. فرمان نامه- قانون-décret-loi، فرمان نامه‌های تفویضی décret délégué و فرمان نامه‌های حاوی مقررات خاص ایالتی décret de mise en oeuvre des statuts régionaux spéciaux

۵. و بدینسان تحت نظارت دیوان قانون اساسی قرار می‌گیرند.

6. Sources secondaires

7. sources tertiaires

8. PIZZORUSSO.

۳. اهمیت تعیین کننده موضوع اساسی بودن: ارتباط بین دادگاه اصلی^۱ و دادگاه فرعی^۲ (اساسی)

مطابق قانون شماره ۸۷ مورخ ۱۱ مارس ۱۹۵۳ «دعوا را نمی توان بدون حل مساله مشروعیات اساسی^۳ مختومه اعلام کرد». این مقررہ بیانگر مفهوم ریلوانزا یا اهمیت تعیین کننده^۴ است. پاسخ ارائه شده توسط دادرس اساسی به پرسش مطرح شده توسط دادرس عادی، موضع این دادرس را در هر مرحله ای از دادرسی (حتا در مرحله تحقیقات) مقید می کند. در صورت فقدان اهمیت تعیین کننده (ریلوانزا)، احاله دادرس عادی غیرقابل پذیرش اعلام خواهد شد.

۴. فقدان غیر آشکار مبنای قانونی

شرط فقدان غیر آشکار مبنای قانونی^۵ به دیوان قانون اساسی اجازه می دهد تا به غریبال کردن شکایت ها پردازد و از طرح دعاوی که امکان موفقیت آنها کم است، جلوگیری کند. برخلاف قضات آلمانی، دادرس اساسی ایتالیایی [در آغاز] به بررسی عمیق موضوع اساسی بودن نمی پردازد، یعنی صرفا به این مساله می پردازد که آیا موضوع مطرح شده از جدیت لازم برخوردار است؟ «آیا این موضوع مبنای محکمی برای طرح دارد؟»^۶

۵. آیین دادرسی نزد دیوان

رییس دیوان قانون اساسی به محض دریافت قرار احاله، ضمن بررسی قاعده مند بودن آن به انتشار آن در روزنامه رسمی می پردازد. اشخاص ذینفع و طرفین دعوا ۲۰ روز پس از انتشار قرار احاله در روزنامه رسمی مهلت دارند تا دفاعیات خود را آماده نمایند. هدف دیگر انتشار قرار احاله آگاه ساختن تمام اشخاص ذینفع، مقامات و شهروندان از شکایت علیه یک قانون یا یک مقررہ قانونی است. همچنین با انتشار قرار احاله، دیگر قضاتی که می باید به اجرای مقررات مورد اعتراض پردازند، از قضیه مطلع شده و اجرای آن مقررات را به حالت تعلیق درمی آورند. رییس دیوان، پس از اتمام مهلت ۲۰ روز، شخصی را بعنوان گزارشگر پرونده تعیین کرده و مرحله تحقیقات آغاز می شود. در حالت فوق، آیین دادرسی اساسی^۷ [طاری]^۸ با آیین دادرسی اصلی^۹ متفاوت خواهد

1. Instance principale
2. instance incidente
3. Légitimité constitutionnelle
4. La notion de rilevanza ou d'importance déterminante
5. Le « non-manifeste manque de bien-fondé manifeste ».
6. CRISAFULLI, 1968, p. 106.
7. Procès constitutionnel
8. Procès principal

در اینجا، منظور آیین دادرسی حاکم بر دعوی مطروحه در دادگاه عادی است، یعنی به قول مرحوم دکتر محسن صدرزاده افشار «دعوی که بدو از طرف خواهان علیه خوانده اقامه شود، مانند بسیاری از دعوی مطروحه در دادگاه ها» (آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، موسسه انتشارات جهاد دانشگاهی، چاپ دوم، ۱۳۷۳، ص. ۱۵۸). به بیان دیگر، مراد نویسنده از دعوی اصلی، دعوی که در جریان رسیدگی به آن موضوع اساسی بودن یک قانون یا مقررہ قانونی مطرح (دعوی طاری، ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی) و رسیدگی به این ایراد به دادرس اساسی احاله می شود. در این حالت آیین دادرسی حاکم بر بررسی موضوع اساسی بودن در دیوان قانون اساسی بعنوان آیین دادرسی فرعی (طاری) در نظر گرفته می شود. (م).

بود. زیرا ممکن است طرفین نتوانند ظرف بیست روز آمادگی لازم را برای حضور در فرایند دادرسی پیدا کنند و در نتیجه ممکن است رسیدگی بدون حضور طرفین انجام شود. حتا، ممکن است دعوای اساسی بودن بدون درخواست طرفین و با ابتکار خود قاضی احاله دهنده مطرح شده باشد. آیین دادرسی اساسی پس از آغاز آن دارای روندی مستقل از دعوای اصلی است و فایده اصلی آن این است که به حل یک دعوای حقوق اساسی می پردازد. فایده ضمنی و بزرگتر آن حل کردن مورد عینی مطرح شده در دعوای اصلی است. البته، «فایده کلی [این فرایند] را باید صیانت از [اصل] قانونی بودن اساسی دانست»^۱.

د) تصمیم دیوان درباره نظارت بر اساسی بودن

۱. قرارهای صادره توسط دیوان قانون اساسی

موضوع اولیه قرارهای صادره به انجام اعمال تحقیقاتی مربوط می شود. صدور این قرارها بسیار نادر است (تنها دو مورد در سال های ۱۹۸۳-۱۹۸۴). اما، قرارهای مربوط به پذیرش دعوای بسیار متعدد می باشند. این قرارها که در «شعبه شورا» صادر می شوند بسیار متنوع می باشند: قرار عدم پذیرش بخاطر فقدان ریلوانزا (فقدان اهمیت)، قرار فقدان سمت قاضی احاله دهنده^۲، قرار رد درخواست بخاطر فقدان آشکار مبنای قانونی^۳ یا قرار ارجاع دوباره به قاضی اصلی^۴. این قرارهای متنوع را می توان به تصمیم های دادگاه قانون اساسی آلمان و شعبه های خاص دیوان قانون اساسی اتریش تشبیه کرد که هدف آنها تصفیه کردن شکایت های مطروحه است.

۲. محدود بودن دیوان به موارد مطرح شده در شکوائیه یا قرار احاله

اصولاً، [اظهار نظر] دیوان قانون اساسی محدود به موارد مطرح شده در شکوائیه یا قرار احاله است. اما ماده ۲۷ قانون ۱۹۵۳ نخستین استثنا را بر این محدودیت وارد آورده است. مطابق این ماده دیوان می تواند دایره ابطال را به مقرراتی تسری دهد که «در نتیجه رای او مشروعیت اساسی خود را از دست می دهند». در وهله نخست، دیوان قانون اساسی ایتالیا این مقرر را به منزله مجوزی برای ابطال مقررات غیرقابل تفکیک^۵ تفسیر نمود، اما، بعدها مدعی شد که مقررات مشابه^۶ نیز باید در اثر حکم صادره باطل گردند. بدینسان، تفسیر دیوان قلمرو استثنا را بصورت قابل ملاحظه ای گسترش داده است.

در سال ۱۹۹۴ دیوان ۲۷ تصمیم درباره اجرای ماده ۲۷ قانون ۱۹۵۳ صادر نموده است. وانگهی، دیوان قاعده محدود بودن به موارد مطرح شده در شکوائیه یا قرار احاله را مورد

1. Légalité constitutionnelle

2. CRISAFULLI, 1968, p. 110.

۳. تعداد ۱۱۱ مورد از این قرارها در سال ۱۹۹۴ صادر شده است.

۴. تعداد ۸۱ مورد از این قرارها در سال ۱۹۹۴ صادر شده است.

5. Ordonnance de restitution

تعداد ۱۶ مورد از این قرارها در سال ۱۹۹۴ صادر شده است.

۶. در اصطلاح حقوق فرانسه les dispositions inséparables

7. Les dispositionq analogues

تقلیل و تصحیح قرار داده است. در این راستا، دیوان شکوائیه یا قرار احاله را با نوعی گشاده دستی مورد تفسیر قرار می دهد، یعنی بصورت کاملاً دقیق خود را مقید به مقررات و قواعد مورد استناد طرفین یا استدلال های مطروحه در شکوائیه یا قرار احاله نمی کند.^۱ در نهایت، هنگامی که دیوان علاوه بر قوانین یا مقررات مورد اعتراض در شکوائیه ها یا قرارهای احاله، مساله اساسی بودن قوانین یا مقررات دیگری را هم مورد بررسی قرار دهد، به گونه ای صلاحیت خود را فراتر از استدلال های مطروحه در پرونده گسترش داده است.

۳. تفکیک بین تصمیم های پذیرش (یا ابطال) و تصمیم های رد

تفکیک ساده اولیه ای را می توان بین تصمیم های پذیرش^۲ (یا تصمیم های ابطال^۳) و تصمیم های رد^۴ قائل شد. ماده ۱۳۶ قانون اساسی تنها به تصمیم های ابطال اعتبار امر مختومه را اعطا نموده است. مطابق این ماده، مقرراتی که غیراساسی (مغایر با قانون اساسی) اعلام شوند، «از فردای انتشار رای دیوان» فاقد اثر حقوقی تلقی می شوند. تصمیم های رد فاقد اعتبار امرقضاوت شده می باشند. نتیجه آنکه، پس از تصمیم رد یک موضوع توسط دیوان قانون اساسی، قاضی اصلی یا مقام صلاحیت دار دیگر می تواند همان موضوع را یک ماه یا یک سال بعد دوباره به دیوان ارجاع دهد.

۴. پیچیده شدن تفکیک میان تصمیم های ابطال و تصمیم های رد

تفکیک میان تصمیم های ابطال و تصمیم های رد پیچیده تر شده است. در آغاز مساله «آرای تفسیری رد»^۵ مورد نظر قرار گرفت. مطابق این آراء، مقررات مورد اعتراض، مشروط به ارائه تفسیری منطبق با اصول قانون اساسی، مغایر با قانون اساسی نخواهند بود. آثار حقوقی این تصمیم ها چیست؟ آموزه علمای حقوق بیانگر الزام آور بودن این آراء تفسیری و مقید ساختن قاضی عادی (احاله دهنده) توسط آنها بود. اما، این آموزه مقبول واقع نشد. برخی دیگر (پیزوروسو) این آراء را بعنوان «سوابق اقتناع کننده»^۶ در نظر گرفتند. اما در برابر مقاومت های دیوان عالی کشور، دیوان قانون اساسی به رویه «آرای تفسیری پذیرش»^۷ روی آورد، یعنی به تصمیم های ابطال جزئی کیفی^۸ تفسیر نامقبول^۹، مغایر با قانون اساسی اعلام شده و بطور کلی از متن رای حذف می گردد. پس می توان چنین نتیجه گرفت «که در این مورد، دستکاری در مقررات قانونی»^{۱۰} منجر به صدور آرای

1. CRISAFULLI, 1968, p. 112.

2. Les décisions d'admission

3. Les décisions d'annulation

4. Les décisions de rejet

5. Des arrêts interprétatifs de rejet

6. Des précédents persuasifs

7. Arrêts interprétatifs d'admission

8. Des décisions d'annulation partielle qualitative

9. Interprétation condamnée تفسیر محکوم یا مطرود

10. les « manipulations » des dispositions législatives

برخوردار از آثار عام الشمول^۱ می شود، یعنی آرای هنجاری^۲ که باید آنها را جزو منابع حقوق به شمار آورد»^۳.

۵. آرای ساختگی^۴

آرای ساختگی، تکرر یافته اند به نحوی که امروزه با انواع گوناگونی از این آرا مواجه هستیم:

گونه نخست دربرگیرنده آرای است که «دو تفسیر [ممکن] از یک قانون را از هم تفکیک کرده و یکی را فاقد اثر حقوقی اعلام می کند». تفاوت این فن^۵ با فن آلمانی «تفسیر همساز» و فن فرانسوی «تفسیر ختتا کننده»^۶ این است که محکومیت تفسیر مطرود در متن حکم مورد تصریح قرار می گیرد.

گونه دوم آرای ساختگی الحاقی^۷ می باشند. این آرا مبین نوعی کیفیت در مقوله دستکاری مقررات قانونی است: در اینجا، تفسیر مخالف^۸ از مقررات قانون مورد نظارت مغایر با قانون اساسی اعلام می شود.

گونه سوم آرای ساختگی جایگزین^۹ (علی البدل) می باشند. در این حالت، به منظور ایجاد سازگاری با قانون اساسی، قاعده دیگری را جایگزین قاعده موجود در قانون مورد شکایت می نمایند.

گونه چهارم آرای تفویض یا اعطای صلاحیت^{۱۰} می باشند. در دعوی مربوط به انحصار عمومی در رادیو و تلویزیون، دیوان تایید انحصار توسط قانونگذار را مغایر با قانون اساسی اعلام نمود و بصورت دقیق پیشنهاد کرد که چگونه [و با چه محتوایی] باید قانون جدیدی درباره انحصار تصویب شود تا مغایر با قانون اساسی اعلام نگردد. دولت و قوه مقننه هم ارشادات دیوان قانون اساسی را برای تدوین قانون جدید مورد توجه و عمل قرار دادند.

۶. فنون جدید قضاوت

اخیرا، دادرس اساسی فنون جدیدی را به کار بسته است که به او اجازه تجدید روابط با قوه قانونگذار و قضات عادی را اعطا می کند. با استفاده از فن «آرای الحاقی اصولی»^{۱۱}،

1. erga omnes
2. Arrêts normatifs
3. PIZZARUSSO, 1982, p. 181.
4. Arrêts manipulatifs
5. technique
6. Interprétation conforme
7. Interprétation neutralisante
8. Arrêts manipulatifs additifs
9. Interprétation a contrario مفهوم مخالف
10. Arrêts manipulatifs substitutifs
11. Arrêts de délégation ou d'habilitation
12. Arrêts additifs de principe

دیوان فراموشی قانونگذار^۱ را مغایر با قانون اساسی اعلام می‌کند. در این حالت، دیوان برخلاف آرای الحاقی کلاسیک^۲، خود برای برطرف کردن نقص قانون مورد شکایت، قاعده ای را بر آن نمی‌افزاید. دیوان تنها به مدیریت یک اصل^۳ می‌پردازد، یعنی صرفاً قانونگذار را هدایت می‌کند تا خود در چارچوب اصل مورد نظر دیوان قاعده جدیدی منطبق با قانون اساسی را انتخاب و وضع نماید.

دیوان با کاربست فن «آرای اصولی - تفسیری رد»^۴ به هدایت قضات عادی در زمینه اجرای قانون می‌پردازد. با استفاده از این روش، برخلاف «آرای کلاسیک تفسیری رد»^۵، دیوان به تعیین قاعده منطبق با قانون اساسی نمی‌پردازد، بلکه صرفاً به بیان یک اصل برگرفته از قانون اساسی می‌پردازد و قضات عادی را دعوت تا با رجوع به این اصل، قاعده مناسب برای فیصله بخشیدن به دعوا را پیدا کنند.

آینده خوبی را می‌توان برای این روش‌های جدید تصور نمود، زیرا این روش‌ها علاوه بر اینکه قانونگذار را در برابر مسولیت‌های خود قرار می‌دهد، به نقش قضات عادی در ترویج ارزش‌های قانون اساسی ارجح و اعتبار می‌بخشد.

گفتار سوم: رویه دیوان

[تعداد] رویه‌های دیوان قابل توجه است، زیرا از سال ۱۹۵۶ تا سال ۱۹۹۵ تعداد تصمیم‌های صادره ۱۱۲۷۳ مورد و تعداد تصمیم‌های ابطال نیز بیش از ۱۳۰۰ مورد بوده است.

قسمت اول: رویه دیوان درباره روابط دولت و واحدهای محلی

رویه دیوان در این زمینه می‌توانست از اهمیت برخوردار باشد، زیرا این نهاد می‌تواند هم از طریق نظارت بر قوانین و هم از طریق حل و فصل تعارض صلاحیت بین دولت و واحدهای محلی به تقویت آن بپردازد. با وجود این، به نظر می‌رسد رویه دیوان تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر تعادل بین دولت و ایالت‌ها ندارد^۶. بصورت قطعی می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که مداخلات (دیرهنگام) دیوان قانون اساسی در تنظیم روابط دولت و واحدهای محلی بیشتر به نفع دولت بوده است.

قسمت دوم: رویه دیوان درباره پشتیبانی از حقوق بنیادین

کارکرد دیوان در زمینه حمایت از حقوق بنیادین از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است.

1. omission du législateur

2. Arrêts additifs classiques

3. administrer un principe

۴. یعنی صرفاً به بیان یک اصل کلی می‌پردازد و قانونگذار را ملزم می‌کند تا در چارچوب این اصل کلی به انتخاب و وضع قاعده مربوطه مبادرت کند.

5. Des arrêts interprétatifs de rejet de principe

6. Des arrêts interprétatifs de rejet classiques

۷. بویژه بخاطر کندی فرایند حل و فصل تعارضات توسط دیوان.

الف) پشتیبانی از حقوق بنیادین از طریق نظارت بر قوانین تصویب شده قبل از قانون

اساسی ۱۹۴۷

دیوان با پذیرش نظارت بر قوانین مصوب در برهه پیش از تصویب قانون اساسی ۱۹۴۷ نقش بسیار حساسی را ایفا نمود. در این راستا، دیوان از یکسو به تصفیه قوانین دوره فاشیسم^۱ و زدودن آثار شوم آنها پرداخت، و از سوی دیگر به افزودن قواعدی بر مقررات در حال اجرا، از طریق آرای الحاقی یا جایگزین، مبادرت کرد. به همین خاطر است که نزدیک به ۸۰ درصد ابطال های اعلام شده در سال های ۱۹۵۶ تا ۱۹۷۹ مربوط به نقض آزادی های کلاسیک و حقوق دفاعی توسط قوانین مصوب در برهه پیش از تصویب قانون اساسی ۱۹۴۷ می باشد.^۲ بدین خاطر است که گفته می شود دیوان «قوانین فاشیستی را با قانون اساسی [۱۹۴۷] سازگار نمود». دیوان امروزه نیز با روش سختگیرانه تری کار تصفیه قانونگذاری های فاشیستی را ادامه می دهد.

سال های ۱۹۶۴ تا ۱۹۷۴ دوره خوش یمنی برای دیوان بود، زیرا رویه قضایی دیوان «اغلب به توسعه قلمرو آزادی های مدنی (یا عمومی) می پرداخت».^۳ بعکس، از سال ۱۹۷۴ تا ۱۹۷۵ با تاسیس امرژنزا^۴ توسعه آزادی ها با کندی روبرو شد. پایان امرژنزا نیز با بازگشت یک دیوان قانون اساسی حمایت کننده از حقوق بنیادین مساوی بود.

ب) تنوع حقوق بنیادین مورد حمایت

حقوق گوناگون مورد حمایت دیوان عبارتند از حقوق کلاسیک و حقوق اقتصادی و اجتماعی. هر چند که در آغاز تردیدهایی درباره حقوق اقتصادی و اجتماعی وجود داشت، اما بالاخره دیوان به حمایت آنها پرداخت. حمایت دیوان از دو طریق صورت گرفت: یا آنها را بعنوان شاخصه هایی برای تفسیر بکار بست، یا اینکه آنها را بعنوان حقوق واقعی [و مستقل] در نظر گرفت. حتماً، دیوان برخی از حقوق اجتماعی مانند حق بر سلامت را مستقیماً قابل اعمال در روابط فردی اعلام کرد (رای ۸۸-۱۹۷۹).

ج) اصل برابری

اصل برابری از جایگاه ممتازی در میان حقوق حمایت شده توسط قانون اساسی برخوردار است. از سال ۱۹۵۶ تا ۱۹۷۹ نقض اصل برابری مستند صدور ۲۱۹^۵ رای ابطال بوده است. امروزه نیز از هر سه رای ابطال دو مورد آن با استناد به اصل برابری صورت می گیرد. در ایتالیا نیز مانند کشورهای دیگر انتخاب از میان مفهوم عینی یا مفهوم شخصی بحث برانگیز بوده است:

«اتکا به مفهوم شخصی مستلزم طرد امکان تبعیض های جنسیتی، نژادی، زبانی و... است که در ماده ۳ قانون اساسی مندرج است. مفهوم عینی نیز دربرگیرنده یک اصل کلی

۱. قوانینی که پس از جنگ الغا نشده بودند، همانند قوانینی که در فرانسه در دوره ویشی به تصویب رسیده بودند.

2. VILLONE, Cours constitutionnelles, 1982, p. 383.

3. ELIA (L.), Cours constitutionnelles.

4. emergenza

۵. ۲۱۹ از ۴۶۶ یعنی تقریباً نصف آرای ابطال.

است که هم شامل حقوق شخصی می شود و هم مستلزم این است که قوانین، معقول و غیرظالمانه باشند^۱. نظارت بر احترام اصل برابری بصورت منحصر به فردی تضاد بین گزینه های قانونگذار و دادرس اساسی را نشان می دهد. بویژه در حوزه موضوعات اقتصادی، دیوان قانون اساسی ایتالیا گاه برای ایجاد تعادل شایسته با مشکلاتی روبرو بوده است، زیرا در برخی موارد پارلمان بخاطر فقدان اکثریت منسجم قادر به تضمین گزینه های ضروری نبوده است. در چنین مواردی، دیوان می بایست تردیدهای قانونگذار را تصحیح و فرایند قراردادی کردن^۲ افراطی را تحدید نماید.

د) اشخاص برخوردار از حقوق بنیادین

بهره برداران اصلی حقوق بنیادین افراد هستند، اما سازمان های اجتماعی، سندیکاها، و احزاب سیاسی نیز می توانند، تا جایی که به اهداف آنها مربوط می شود، از این حقوق بهره گیرند. برعکس، به نظر می رسد که موسسات عمومی و شرکت های خصوصی از این حقوق بی بهره باشند.

درباره افراد خارجی هم ماده ۱۰ قانون اساسی تعیین تکلیف نموده است. مطابق این ماده حقوق این افراد براساس عرف و معاهدات بین المللی تنظیم و تضمین خواهد شد.

ذ) محدودیت های حقوق بنیادین

حق های بنیادین از محدودیت هایی برخوردارند که فقط قانونگذار صلاحیت وضع آنها را دارد. دیوان قانون اساسی هم از همان آغاز تأکید کرده است که حق های مطلق وجود ندارند: دیوان با کاربست اندیشه «زندگی مشترک قابل تحمل»^۳ یک محدودیت کلی را برای حقوق بنیادین تعریف کرده است. مفهوم «نظم عمومی اساسی»^۴ نیز توسط دیوان برای ترسیم محدودیت های وارده بر حقوق بنیادین بکارگرفته شده است. اما، «انعطاف پذیری»^۵ این اصل و شاخصه متغیر مصادیق آن^۶ دشواری هایی را در بردارد.

گفتار چهارم: تأثیرگذاری رویه دیوان بر نظم حقوقی و سیاسی

قسمت اول: تأثیرگذاری بر نظم حقوقی

الف) بازنویسی برخی از قوانین

دیوان با اعمال نظارت بر قوانین عهد فاشیسم^۷ به تدریج به بازنویسی برخی از مقررات حقوق مدنی، حقوق کیفری، حقوق آیین دادرسی کیفری، حقوق اداری، حقوق اجتماعی پرداخت. می توان از رویه های دیوان درباره حق اعتصاب و حقوق خانواده قبل از

1. ZAGREBELSKY, 1982, p. 329.
2. contrattualizzazione
3. la tolérable vie en commun
4. Arrêts 168/1971
5. Ordre public constitutionnel
6. élasticité
7. ZAGREBELSKY, 1982, p. 313-314.

اصلاحات ۱۹۷۵ یاد کرد. همچنین دیوان به اصلاح مقررات مجری در دوره های پیش از فاشیسم نیز پرداخته است.^۱

ب) اعمال نفوذ از طریق پشتیبانی از حقوق بنیادین

دیوان با پذیرش قابل اعمال بودن حقوق بنیادین در روابط میان افراد تأثیر تعیین کننده ای را [بر نظم حقوقی] داشته است. این تأثیر هنگامی چشمگیر می شود که دیوان تأکید می کند «اعمال آزادی ها باید، حتا، در داخل نهادهای اجتماعی مانند خانواده، شرکت ها و کارخانه ها نیز تضمین شود».^۲ این موضع گیری که در رای ۱۲۲-۱۹۷۰ تثبیت شد، در رای ۸۸-۱۹۷۹ به حقوق اجتماعی نیز تسری یافت.

ج) تأثیر بر فعالیت دادگاه های عادی

در حقوق ایتالیا آیین هایی شبیه به آیین آلمانی «شکایت اساسی»^۳ یا آیین اسپانیایی «امپارو»^۴ وجود ندارد. اما، قضات پایین دست، در برابر مقاومت های مراجع قضایی فرادست، اغلب به دادرسی اساسی رجوع می کنند. با ابتکار قضات پایین دست، چنین حالتی، بخصوص، درباره آرای رد تفسیری که دیوان معمولا آنها را توسط آرای پذیرش^۵ دور زده است، بوجود آمده است.

قسمت دوم: تأثیرگذاری بر نظم سیاسی

دیوان هنگامی که به جبران نقایص موجود در قوانین می پردازد، نقش بی بدیلی را در حوزه نظم سیاسی بازی می کند. دیوان همانند شریک قانونگذار^۶ ظاهر می شود. حتا، در مواردی که به صدور آرای الحاقی یا جایگزین دست می زند، همانند یک قانونگذار جلوه گر می شود.

همچنان که ژ. زاگرل اسکی نشان می دهد «موقعیت کنونی ایتالیا را می توان با اصطلاح افراط در قراردادی کردن تصمیم های عمومی توضیح داد (قرارداد بین اکثریت حاکم و اقلیت، قرارداد بین گروه های اجتماعی قوی تر، قرارداد بین سندیکاها و...)». افراط در قراردادی کردن ناشی از فقدان جایگزین (الترنانس) است. این رویکرد، خطرناک است زیرا نتیجه آن قابل مذاکره دانستن همه چیز^۷ است. بنابراین، کارکرد کنونی دیوان قانون اساسی ایتالیا متوقف ساختن افراط در قراردادی کردن تصمیم های سیاسی است. افراطی که می تواند برای حقوق بنیادین خطرناک باشد».

1. ELIA (L.), Cours constitutionnelles, p. 206.

2. ELIA (L.), Cours constitutionnelles, p. 337.

3. Le recours constitutionnel

4. Amparo

۵. آرای پذیرش، بصورت الزام آوری مغایرت تفسیر قبلی طرد شده در آرای رد را با قانون اساسی اعلام می کنند.

6. colégislateur

۷. همه موضوعات، همه منافع و همه ارزش های مورد حمایت قانون اساسی که غیر قابل مذاکره سیاسی اعلام شده اند.