




University of Tehran Press

Political Adjudication as a Monitoring Mechanism

Bizhan Abbasi Lahigi¹  | Abdollah Abbasi Firozjah^{2✉}

1. Prof, Department Of Public Law, Faculty Of Law And Political Science, University Of Tehran, Tehran, Iran. Email: babbasi@ut.ac.ir
2. Corresponding Author; Ph.D.Student In Public Law, Faculty Of Law And Political Science, University Of Tehran, Tehran, Iran. Email: a.abbasi79@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Pages: 1121-1140</p> <p>Received: 2020/06/09</p> <p>Received in revised form: 2020/09/07</p> <p>Accepted: 2020/12/06</p> <p>Published online: 2023/09/23</p> <p>Keywords: <i>removal and disqualification, parliamentary prosecution, monitoring mechanisms, political adjudication, public officials.</i></p>	<p>Making public officials accountable in terms of their powers and jurisdiction is an obvious necessity, which is done in different ways by various institutions. Political adjudication is considered as an effective mechanism to hold public authorities accountable and is used along with other mechanisms such as questioning, impeachment, censuring of the government, and judicial and administrative oversight. In this paper, using a descriptive-analytical approach, the nature, history and function of political adjudication as a monitoring mechanism against high officials in presidential as well as parliamentary systems will be examined. Political adjudication is a process of investigation and prosecution of crimes and infractions committed by a high-ranking official done by a political body which results in a political verdict.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Abbasi Lahigi, Bizhan; Abbasi Firozjah, Abdollah (2023). Political Adjudication as a Monitoring Mechanism. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 53 (3), 1121-1140. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2020.304002.2457</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/jplsq.2020.304002.2457</p>
<p>Publisher</p>	<p>University of Tehran Press. </p>



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۱۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۳

پاییز ۱۴۰۲

Homepage: <http://jplsq.ut.ac.ir>

قضاوت سیاسی به عنوان یک سازوکار نظارتی

بیژن عباسی لاهیجی^۱ | عبدالله عباسی فیروزجاه^۲۱. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: babbasi@ut.ac.ir۲. نویسنده مسئول؛ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: a.abbasi79@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۱۱۴۰-۱۱۲۱</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۳/۲۰</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۳۹۹/۰۶/۱۷</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۹/۱۶</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۰۷/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: برکناری و سلب صلاحیت، تعقیب پارلمانی، سازوکارهای نظارتی، قضاوت سیاسی، مقامات حکومتی.</p>	<p>طرح مسئولیت علیه مقامات حکومتی و بازخواست آنها به سبب صلاحیت و اختیاراتی که از آن برخوردارند، امروزه امری مبرهن و معمول است که بنا به اهداف و نتایج مختلف برخاسته از آن، در قالب‌های متعددی توسط نهادهای ذی‌ربط اعمال می‌شود. قضاوت سیاسی به عنوان یک سازوکار و ضمانت اجرای ویژه و در عین حال قوی، به منظور طرح مسئولیت صاحب‌منصبان و تعقیب آنها مطرح است که در کنار نهادهای دیگری همچون تذکر، سؤال، استیضاح، سانسور دولت، نظارت‌های قضایی و اداری استفاده می‌شود. در این پژوهش با رویکرد توصیفی-تحلیلی، ماهیت، تاریخچه و کارکرد قضاوت سیاسی به عنوان یک سازوکار نظارتی علیه اغلب مقامات رده‌بالای اجرایی در نظام ریاستی و همچنین رئیس کشور در نظام‌های جمهوری پارلمانی بررسی شده و در مقایسه با سایر سازوکارهای نظارتی تعریف و تشریح شد. قضاوت سیاسی یک فرایند رسیدگی به جرائم و تخلفات خاص ارتكابی از سوی برخی مقامات حکومتی است که توسط یک مرجع سیاسی صورت می‌گیرد که به صدور احکام و تصمیمات دارای ماهیت سیاسی منجر می‌شود.</p>
استناد	عباسی لاهیجی، بیژن؛ عباسی فیروزجاه، عبدالله (۱۴۰۲). قضاوت سیاسی به عنوان یک سازوکار نظارتی. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۳ (۳)، ۱۱۲۱-۱۱۴۰. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2020.304002.2457
DOI	10.22059/jplsq.2020.304002.2457
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

جولان اسب عصیانگر قدرت سیاسی در عرصه پهنای جامعه سیاسی، اگرچه پدیده‌ای است خودآگاه و ارادی، اما اگر بر لگام زرین مسئولیت، مقید نباشد، نتیجه‌ای جز نابسامانی نخواهد داشت. تقیید سلطه این پدیده گریزناپذیر، امری است لازم اما سخت و پیچیده. اندیشمندان سیاسی به‌منظور ارائه راهکاری برای تحت کنترل درآوردن آن، قلم‌ها فرسوده‌اند. تفکیک قدرت با این پیش‌فرض که چیزی جز خود قدرت نمی‌تواند قدرت را کنترل کند، قوی‌ترین راهکاری است که اندیشمندان متعدد از ارسطو گرفته تا پژوهشگران عصر روشنگری همچون جان لاک، منتسکیو و ژان ژاک روسو، بدان اذعان کرده و به شرح و بسط آن پرداخته‌اند. نظریه تفکیک قدرت و واگذاری هر قسمت آن به نهادهایی مستقل از هم که علاوه بر اعمال قدرت خود، اعمال قدرت توسط قسم دیگر را نیز نظارت و کنترل کنند، به‌عنوان راهکاری جهت تضمین حقوق شهروندان، منافع ملی و مصالح عمومی، طرحی است بسیار پیچیده و فنی که با رفع نقایص و کاستی‌های خود، مسیر تکامل و پختگی را به‌نحو مطلوب در حال پیمایش است.

امکان طرح مسئولیت علیه مقامات حکومتی در قالب‌های مختلف هرچند امروزه امری مبرهن است، اما در گذشته چنین نبوده است. مسئول دانستن کارگزاران حکومتی در برابر عموم شهروندان به‌عنوان صاحبان اصلی قدرت، نتیجه تغییر و تحولات ناشی از عصر روشنگری و رنسانس در اروپاست که به‌دنبال انقلاب‌های سده‌های هفدهم و هجدهم و متأثر از روشنگری‌های اندیشمندان بزرگی همچون روسو، گروسوس، پوفندرف و لاک پدید آمد. قضاوت سیاسی، اما به‌عنوان یک حربه نظارتی علیه مقامات، نه محصول جنبش‌های آزادی‌خواهانه و انقلاب‌های سده‌های هفدهم و هجدهم، بلکه ابتکاری از پارلمان انگلستان در سده چهاردهم میلادی بود که به‌عنوان تنها دستاویز پارلمان علیه دربار، به یک سنت و رویه غالب تبدیل شد.

با توجه به تحولات سیاسی اخیر در اطراف جهان و همچنین بروز انقلاب‌ها و دگرگونی‌های نظام‌های حقوقی در برخی کشورهای در حال توسعه، توجه به نحوه چیدمان قدرت و نهادهای سیاسی امری شایان توجه است که در این میان نهاد قضاوت سیاسی به‌عنوان یک حربه نظارتی مهم در فرایند نظارت و تعادل، باید به‌درستی شناخته شده و استفاده شود. به‌عبارت دیگر پرسش این است که نهاد تاریخی قضاوت سیاسی که تجربه طولانی را در ورای خود به همراه دارد، از چه ماهیتی برخوردار است و با ظهور الگوهای جدید طرح مسئولیت سیاسی همچون سؤال، استیضاح و سانسور دولت چه توجیهی برای کاربرد آن وجود دارد.

در این پژوهش بر آنیم تا در ابتدا با ارائه تصویر دقیقی از مفهوم قضاوت سیاسی به ماهیت اصلی این نهاد پی برده و آنگاه تاریخچه پیدایش و گسترش این نهاد را در چند کشور مهم بررسی کرده و سپس مبنا و کارکرد آن را در نظام‌های حقوقی مختلف شرح دهیم.

۲. ماهیت قضاوت سیاسی

تعقیب مقامات سیاسی و محاکمه آنها به سبب ارتکاب تخلف و جرم، از مسائل پرچالش نظام‌های حقوقی در نزد اندیشمندان بوده است، چراکه حساسیت و اهمیت ویژه جایگاه این افراد از یک طرف و امکان ارتکاب برخی جرائم در چارچوب پایگاه سیاسی و اجتماعی خاص از طرف دیگر ایجاب می‌کند که تعقیب و محاکمه مقامات سیاسی به طور ویژه صورت پذیرد.

طرح رسیدگی به جرائم و تخلفات مقامات توسط یک مرجع سیاسی، ریشه در بریتانیای سده چهاردهم میلادی دارد که متأثر از برخی اوضاع و احوال و سنت‌های خاص و پیچیده بود که پس از آن به ویژه از سده شانزدهم به بعد در نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف نیز رسوخ کرد (بوشهری، ۱۳۷۶: ۲۶۱).

برای تعریف جامع و مانع از قضاوت سیاسی، نخست لازم است ارکان و شرایط تحقق آن را شناسایی کنیم و موارد مشابه را از آن تمییز دهیم. قضاوت سیاسی آن گونه که در نظام بریتانیای سابق طرح‌ریزی و پیاده شد و در دیگر کشورها همچون فرانسه، آلمان، فدراسیون روسیه و ایالات متحده آمریکا توسعه یافت، دارای ارکان و شرایط تحقق زیر است:

۱.۲. قضاوت سیاسی به عنوان یک فرایند دادرسی و محاکمه

جنس اولیه قضاوت سیاسی همان‌طور که از نام آن پیداست، آن است که یک فرایند دادرسی و محاکمه است. دادرسی عموماً براساس مرجع رسیدگی به سه دسته عمده قضایی، اداری و سیاسی تقسیم می‌شود. قضاوت سیاسی در درجه اول یک نوع نظام رسیدگی به جرم و تخلفات محسوب می‌شود که به موجب آن تحت یک آیین دادرسی ویژه، اشخاص مورد تعقیب و محاکمه قرار می‌گیرند. همان‌گونه که در نظام دادرسی قضایی، دادسرا و دادگاه‌های دادگستری به جرائم شهروندان رسیدگی و آنها را تعقیب و محاکمه می‌کنند و در نظام دادرسی اداری مراجع اداری و نهادهای شبه‌قضایی به ارتکاب تخلف توسط مجریان اداری پرداخته و مرتکبان را تعقیب و تنبیه می‌کنند، در قضاوت سیاسی نیز نهادهای ذی‌صلاح، ارتکاب جرم، تخلف و قصور در انجام وظایف توسط مقامات حاکمیتی را مورد پیگرد و رسیدگی قرار می‌دهند.

۲.۲. قضاوت سیاسی به مثابه ابزاری به منظور رسیدگی به اتهامات مقامات حکومتی

اولین وجه ممیز قضاوت سیاسی در مقابل سایر انواع دادرسی (قضایی و اداری)، در شخص مورد اتهام آن است. در قضاوت سیاسی اشخاص و مقامات سیاسی محاکمه می‌شوند. اینکه متصدیان کدام مناصب حکومتی را می‌توان مورد قضاوت سیاسی قرار داد، قاعده ثابتی وجود ندارد و این امر را در هر کشور باید به‌طور اختصاصی در قوانین اساسی و عادی آن جست. البته باید توجه داشت که اصولاً مدیران حرفه‌ای

که عمل آنها جنبه اداری دارند، از شمول قضاوت سیاسی خارج هستند. همچنین برخی مناصب که لزوماً سیاسی به حساب نمی آیند اما جنبه حاکمیتی دارند نیز در برخی کشورها مورد قضاوت سیاسی قرار می گیرند، همچون قضات دیوان عالی فدرال یا فرماندهان رده بالای نظامی در ایالات متحده آمریکا. به موجب ماده ۱-۴ قانون اساسی ایالات متحده، قضاوت سیاسی فقط در مورد رئیس جمهور، جانشین رئیس جمهور و مقامات کشوری^۱ اعمال می شود. به موجب قانون اساسی فرانسه پیش از اصلاحات سال ۱۹۹۳، رئیس جمهور و کلیه اعضای هیأت وزیران مشمول قضاوت سیاسی قرار می گرفتند که این امر به موجب اصلاحات سال ۱۹۹۳ و ۲۰۰۷ فقط به رئیس جمهور اختصاص یافت. در کشورهای آلمان، ایتالیا و روسیه نیز فقط رئیس جمهور مورد قضاوت سیاسی قرار می گیرد.

۳.۲. ارتکاب جرم یا تخلف و یا قصور از انجام تکالیف قانونی، مبنای تعقیب و محاکمه مقامات

طرح قضاوت سیاسی باید برای رسیدگی به یک اتهام کیفری یا فعل متخلفانه باشد و هر عمل قاصرانه ای نمی تواند دستاویزی جهت طرح قضاوت سیاسی شود (فروغی، ۱۳۸۲: ۱۱۱). تفاوت عمده استیضاح یا سانسور دولت در نظام های پارلمانی و نیمه پارلمانی-نیمه ریاستی با قضاوت سیاسی در همین مشخصه است، چراکه استیضاح بنا به هر دلیلی اعم از نارضایتی عمومی، اختلاف نظر سیاسی و یا هرگونه سوء مدیریت در انجام مسئولیت های قانونی توسط مقامات و حتی افراد تحت مدیریت و نظارت آنها می تواند مطرح شود، در حالی که تعقیب و قضاوت سیاسی باید مسبوق به یک اتهام به ارتکاب جرم یا تخلف برجسته در انجام وظایف قانونی باشد. البته باید توجه داشت که هر فعل مجرمانه ای نمی تواند زمینه طرح قضاوت سیاسی را فراهم کند، بلکه تنها ارتکاب جرائم خاصی که در قوانین مربوط مشخص شده اند، زمینه طرح قضاوت سیاسی را فراهم می کنند. این دست جرائم یا صرفاً ماهیت جزایی دارند، به گونه ای که امکان ارتکاب آنها توسط عموم شهروندان نیز وجود دارد یا آنکه علاوه بر ماهیت جزایی، خصلت مدیریتی یا اجرایی هم دارند، بدین نحو که ارتکاب این افعال تنها در قالب های خاصی امکان پذیر است؛ به طور مثال بنابر ماده ۶۸ قانون اساسی فرانسه، رئیس جمهور تنها در صورت قصور و کوتاهی آشکار در انجام وظایف ریاست جمهوری مسئول است یا آنکه بنابر قانون اساسی آلمان رئیس جمهور در صورت نقض قانون اساسی یا قانون فدرال قابل تعقیب و محاکمه است.

به موجب ماده ۱-۴ قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مقامات مذکور به سبب ارتکاب خیانت^۲، ارتشا^۳ یا سایر جرائم سنگین^۴ و جنحه^۵ از مقام خود برکنار می شوند. ماده ۹۳ قانون اساسی فدراسیون

1. Civil officer
2. treason
3. bribery
4. other high crimes
5. misdemeanors

روسیه نیز می‌گوید رئیس‌جمهور در صورت خیانت به کشور یا ارتکاب جرم سنگین قابل محاکمه و برکنار است. همچنین به موجب ماده ۶۸ پیشین قانون اساسی فرانسه رئیس‌جمهور صرفاً به سبب ارتکاب جرم خیانت بزرگ علیه کشور و سایر اعضای هیأت دولت نیز به علت ارتکاب جرائم و جنحه‌ها در حین انجام وظایفشان قابل پیگیری و محاکمه در دیوان عالی عدالت هستند.

۲.۴. یک نهاد سیاسی به عنوان مرجع تعقیب‌کننده و رسیدگی‌کننده در قضاوت سیاسی

وجه مشخصه اصلی قضاوت سیاسی، همین ویژگی است که آن را از سایر انواع محاکمات مجزا می‌کند. در این فرایند برخلاف رسیدگی قضایی و اداری که توسط دادسرا و دادگاه و مراجع شبه‌قضایی صورت می‌گیرد، پارلمان، کمیته یا کمیسیون مرکب از اعضای پارلمان، دادگاه قانون اساسی و یا یک نهاد ویژه برخوردار از ماهیت سیاسی، به مثابه یک دادسرا و دادگاه قضایی وارد می‌شوند و به تعقیب و محاکمه مقامات تحت یک آیین دادرسی ویژه می‌پردازند (فروغی، ۱۳۸۲: ۱۰۲). کنگره در ایالات متحده آمریکا، شورای فدراسیون روسیه، دیوان عالی عدالت در نظام سابق فرانسه و دیوان عالی در نظام کنونی این کشور و دادگاه قانون اساسی در آلمان و ایتالیا از جمله نهادهایی هستند که مسئولیت انجام قضاوت سیاسی را بر عهده دارند.

در برخی موارد که هیأت محاکمه‌کننده، ترکیبی از اشخاص سیاسی و غیرسیاسی به‌ویژه قضات دادگاه‌های دادگستری هستند یا آنگاه که فرایند محاکمه در طی دو یا چند مرحله و توسط دو یا چند نهاد کاملاً مستقل از هم صورت می‌گیرد، تشخیص اینکه آیا مورد از موارد قضاوت سیاسی محسوب می‌شود یا نه اندکی سخت و پیچیده می‌شود که در این صورت باید با تطبیق سایر ارکان و شرایط تحقق قضاوت سیاسی بر آن فرایند موضوع را تمییز داد. به‌طور مثال قضاوت صورت‌گرفته توسط دیوان دادگستری جمهوری در فرانسه که ترکیبی از قضات محاکم دادگستری و نمایندگان پارلمانی است، بیشتر به رسیدگی قضایی نزدیک است تا به یک رسیدگی سیاسی (بیگزاده، ۱۳۸۷: ۱۵۴) چراکه در فرایند محاکمه توسط این دیوان، عناصر و مؤلفه‌های یک رسیدگی حقوقی بیشتر نمود دارند تا قضاوت سیاسی. درحالی‌که در نظام فدراسیون روسیه، تقاضای محاکمه رئیس‌جمهور پس از تصویب و تأیید مجلس دوما، دادگاه عالی فدراسیون و دادگاه قانون اساسی، توسط شورای فدراسیون بررسی می‌شود که در اینجا بیشتر عناصر و عوامل سیاسی دخیل‌اند. البته باید به این نکته نیز توجه داشت که رسیدگی سیاسی به این دسته از اعمال ارتكابی منافاتی با رسیدگی قضایی و اداری ندارد. رسیدگی سیاسی تنها محدود به ضمانت‌اجراها و آثار سیاسی است و پارلمان در سایر انواع محاکمه‌ها دخالت نمی‌کند. سایر مراجع رسیدگی‌کننده در حدود قانونی می‌توانند پس از محاکمه سیاسی یا پیش از آن و یا حتی همزمان با آن، مقام مزبور را مطابق با اصول و فرایند خود تعقیب و محاکمه کنند. نکته مهم در اینجا این است که استقلال این

نهادهای رسیدگی‌کننده (قضایی، اداری و سیاسی) که خود نیز برخاسته از اصل تفکیک قواست، ایجاد می‌کند که رسیدگی هر کدام از نهادهای سیاسی، قضایی و اداری کاملاً مستقل از یکدیگر صورت پذیرد و هر کدام از این نهادها بدون در نظر گرفتن تصمیم نهاد دیگر، به رسیدگی و صدور حکم بپردازند.^۱ از همین رو این امکان وجود دارد که متهم به‌سبب ارتکاب یک عمل نزد یک مرجع تبرئه شود، اما در نزد مرجع دیگری محکوم گردد. علت این امر نیز ماهیت و مبنای رسیدگی در هر کدام از این نهادها است، چراکه مبنای رسیدگی سیاسی به‌طور معمول تعیین تکلیف در باب صلاحیت تصدی افراد است که در انجام وظایفشان کوتاهی و قصور داشته‌اند، درحالی‌که در رسیدگی قضایی و اداری هر کدام دغدغه‌ها و اهداف خاص خود را دنبال می‌کند. همچنین در رسیدگی سیاسی، اغلب این مصالح سیاسی‌اند که دستاویز صدور حکم قرار می‌گیرند نه موازین حقوقی که این امر خود موجب می‌شود تا بازیگران عرصه سیاست و عناصر تأثیرگذار آن نقش برجسته‌ای داشته باشند.

۵.۲. صدور حکم و تصمیم با ماهیت سیاسی و غیر حقوقی

براساس این قاعده، صلاحیت مراجع سیاسی هنگام قضاوت سیاسی در صدور حکم و اعمال تنبیه محدود به تنبیهات سیاسی است. به‌عبارت دیگر نمی‌توان مجازات‌های کیفری همچون اعدام، حبس، جزای نقدی و تبعید را که در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است، در اینجا بار کرد، بلکه تنها تنبیهاتی که ماهیت سیاسی دارند، همچون برکناری، سلب صلاحیت از تصدی و یا ممنوعیت از شرکت در انتخابات قابل اعمال در قضاوت سیاسی هستند. از همین رو با ارتکاب جرائم یادشده توسط این مقامات، ضمن تعقیب و محاکمه سیاسی، رسیدگی قضایی و اداری نیز ممکن است صورت بگیرد. شورای فدراسیون در روسیه و دادگاه قانون اساسی در آلمان تنها می‌توانند رئیس‌جمهور را از سمتش عزل کنند و کنگره آمریکا نیز تنها حق عزل و همچنین سلب صلاحیت احراز هرگونه سمت افتخاری یا سلب صلاحیت احراز مسئولیت تعهدآور یا انتفاعی در ایالات متحده را دارد. برکناری از سمت عموماً وجه مشترک قضاوت سیاسی در همه کشورهای است، چراکه فلسفه اولیه چنین نهادی به زیر کشیدن افراد ناصالح است که امکان طرح مسئولیت آنها به طرق عادی وجود ندارد. در برخی کشورها افزون بر برکناری ممکن است تنبیهات دیگری نیز به‌عنوان یک امر تکمیلی بار کنند که معمولاً مستقلاً قابل اعمال نیست و جنبه تبعی نسبت به محکومیت اصلی دارد.

در اینجا باید توجه داشت که در نظام بریتانیای سابق که خود محمل اولیه قضاوت سیاسی بوده است، مجلس لردها صلاحیت صدور احکام کیفری علیه مقامات محکوم‌شده را نیز داشت و ضمن اتخاذ تصمیم و حکم سیاسی، مجازات‌های جزایی نیز همچون اعدام، حبس و تبعید نیز می‌توانست بار کند.

۱. ر.ک: قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۶: ۲۶

دلیل این امر نیز آن است که در نظام بریتانیا مجلس لردها علاوه بر آنکه یک نهاد سیاسی بود، از نقش و کارکرد قضایی هم برخوردار بود و بالاترین مرجع قضایی در سلسله مراتب محاکم دادگستری محسوب می‌شد (عباسی، ۱۳۹۷: ۳۷). از طرف دیگر براساس سنتی در نظام بریتانیای سابق که تا همین اواخر نیز حکمفرما بود، فقط یک نهاد مرکب از اشراف می‌توانست اشراف و مقامات را محاکمه کرده و محکوم به مجازات کند. علاوه بر این، رسیدگی و صدور حکم برای جرائم وزیران و اعضای کابینه نیز در صورت ورود اتهام از طرف مجلس عوام بر عهده مجلس اعیان بود. بر همین اساس با صدور کیفرخواست توسط مجلس عوام علیه صاحب‌منصبی که متهم به ارتکاب جرم یا تخلف شده بود، مجلس لردها که خود هم یک نهاد سیاسی و هم یک مرجع قضایی بود، علاوه بر محاکمه سیاسی، محاکمه جزایی را نیز علیه آنها انجام می‌داد. البته با گذشت زمان و بسط و گسترش مفهوم قضاوت سیاسی در دامن پارلمان انگلستان، مفهوم محاکمه سیاسی از محاکمه قضایی کاملاً متمایز داده شد و تنها محدود به تنبیهات سیاسی شد و در نهایت نیز با ظهور حربه‌های نظارتی جدید عملاً منسوخ شد و همچنین با ایجاد دیوان عالی کشور بریتانیا در سال ۲۰۰۹ و انتقال اختیارات قضایی مجلس اعیان به این دیوان، عمده کارکرد قضایی مجلس اعیان نیز منسوخ شد (عباسی، ۱۳۹۷: ۳۷ و ۳۸).

در نهایت قضاوت سیاسی را می‌توان این‌گونه تعریف کرد که قضاوت سیاسی فرایند تعقیب و محاکمه در قالب یک نظام دادرسی ویژه توسط یک نهاد سیاسی علیه برخی صاحب‌منصبان حکومتی به سبب ارتکاب برخی جرائم ویژه است که در نهایت به صدور احکام و تصمیمات دارای ماهیت سیاسی منجر می‌شود. بر همین اساس، قضاوت سیاسی نوعی رسیدگی به جرائم تحت نظامات ویژه‌ای است که در آن مرجع رسیدگی یک نهاد سیاسی است. اما نکته‌ای که در اینجا باید به آن اشاره کرد آن است که قضاوت سیاسی نوعی از مصونیت شغلی^۱ و حرفه‌ای و تعقیب مقامات به صورت ویژه محسوب نمی‌شود. قضاوت سیاسی رسیدگی مضاعف به یک اتهام کیفری و تخلف محسوب می‌شود که همزمان با رسیدگی قضایی یا پیش از آن اعمال می‌شود. همان‌طور که اگر یک کارمند اداری مرتکب یک تخلف اداری شود از یک طرف، مراجع اداری و شبه‌قضایی ورود کرده و تنبیهات اداری بر وی بار می‌کنند و از طرف دیگر، مراجع قضایی نیز رسیدگی خود را در صورت جرم بودن عمل ارتكابی، انجام می‌دهند، در قضاوت سیاسی نیز وقتی یک مقام حکومتی مرتکب جرم یا تخلفی می‌شود، علاوه بر آنکه توسط مراجع قضایی مورد تعقیب

۱. منظور از مصونیت شغلی، تعرض ناپذیری و معاف بودن برخی افراد از قواعد عامه کشور در امور قضایی، انتظامی، مالیاتی و غیره است. این مصونیت بعضاً به مفهوم عدم تغییر شغل یا عدم جابه‌جایی اجباری محل خدمت و یا درمورد نمایندگان مجلس، آزادی در بیان و رأی است. هدف از این نوع مصونیت حفظ استقلال شغلی فرد و عدم تعرض به وی و تأمین حسن اجرای وظایف می‌باشد (توسلی نایینی، ۱۳۸۵: ۹۳-۹۲).

قضایی قرار می‌گیرد، مرجع سیاسی نیز ورود کرده و از منظر سیاست و موقعیت سیاسی آن صاحب‌منصب، رسیدگی سیاسی را انجام می‌دهد و تنبیهات سیاسی را بر وی بار می‌کند. مصونیت شغلی در قالب رسیدگی و تعقیب قضایی مطرح می‌شود که بنابر آن مقامات برحسب موقعیت شغلی خود تحت نظامات ویژه مجازات می‌شوند، درحالی‌که قضاوت سیاسی برای آن دسته از مقاماتی که از مصونیت حرفه‌ای برخوردار هستند، موجب سلب مصونیتشان شده و زمینه محاکمه قضایی آنها را فراهم می‌کند. به‌طور مثال، آنگاه که رئیس‌جمهور فرانسه به‌سبب نقض یا تخلف از قانون، مورد قضاوت سیاسی قرار گیرد و از مقام خود برکنار شود، دیگر از مصونیت مندرج در اصل ۶۷ قانون اساسی برخوردار نخواهد بود و با طرح دعوا، توسط مراجع قضایی مورد پیگرد و محاکمه قرار می‌گیرد.

۳. تاریخچه پیدایش و گسترش قضاوت سیاسی

طرح مسئولیت متصدیان نهادهای حکومتی و صاحبان قدرت به‌سبب اختیارات و صلاحیتهایی که از آن برخوردارند، موضوعی متقارن با پدید آمدن نخستین دولت‌ها و حکومت‌ها در جهان است که بی‌تردید مبنای طرح این مسئولیت سیاسی تا اندازه زیادی بسته به اعتقاد و اندیشه‌ای است که سرچشمه قدرت و حاکمیت ناشی از آن را تبیین و توجیه می‌کند. در ابتدا این امر بیشتر متأثر از امور ماوراءالطبیعه بوده است و پس از آن نیز جنبه عینی و زمینی پیدا کرد به‌گونه‌ای که علاوه بر لزوم گرفتن تأیید نهادهای مذهبی نماینده قدرت الهی، رضایت و پشتیبانی اشراف و نهادهای مرکب از آنها همچون سنای روم، قرولتای مغولان، شورای کبیر در بریتانیا، مجلس طبقاتی در فرانسه، مجلس شیوخ و مجالس شورایی سلطنتی در ایران نیز لازم بود. اما طرح مسئولیت سیاسی فرمانروایان در برابر عموم شهروندان با ظهور اندیشه حاکمیت ملی و پدید آمدن مفاهیم و نهادهایی همچون تفکیک قوا، پارلمان و انتخابات در سده‌های جدید به‌وجود آمد که بی‌تردید اندیشمندانی همچون هابز، لاک و منتسکیو تأثیر مهمی در شکل‌گیری آنها داشته‌اند. طرح لزوم تفکیک قدرت اجرایی، تقنینی و قضایی از یکدیگر و نظارت هریک بر دیگری به‌واسطه ابزارهایی که در اختیار دارند، همچون سؤال، استیضاح، سانسور دولت، رأی اعتماد و عدم اعتماد و حق تحقیق و تفحص در امور اجرایی بنیان قوانین اساسی دولت‌های انقلابی سده هجدهم را تشکیل می‌داد.

قضاوت سیاسی به‌عنوان یک حربه نظارتی مجلس علیه دولت که به موجب آن، مسئولیت سیاسی مقامات کشوری مطرح می‌شود، ریشه در سده چهاردهم میلادی دارد که ابتکار نهاد شورای کبیر انگلستان است (بوشهری، ۱۳۷۶: ۲۶۱). در سده سیزدهم میلادی (۱۲۱۵) با فشار اشراف و ملاکان انگلستان و صدور منشور کبیر، یک نهاد جمعی مرکب از نمایندگان اشراف تشکیل شد که قدرت مطلقه شاه را محدود کرد (عباسی، ۱۳۹۷: ۳۴). این نهاد جمعی موسوم به «شورای کبیر» در سده چهاردهم میلادی عنوان «پارلمان»

به خود گرفت و اندک‌اندک در تقابل با شاه و دربار، پیوسته اختیارات خود را افزایش داد (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۴۶). این امر به تفکیک قوای ناخواسته‌ای در بریتانیا منجر شد که بیشتر به تفکیک مطلق قوا و نظام ریاستی کنونی شبیه بود. پارلمان به‌عنوان مهم‌ترین ثمره منشور کبیر، با افزایش پیوسته اختیارات خود توانست ابتدائاً جایگاه تقنینی و آنگاه نظارتی را به‌دست آورد. در مقابل اما از اختیارات شاه پیوسته در تقابل با پارلمان کاسته می‌شد تا اینکه در طی سده‌های شانزدهم تا هجدهم و با صدور دادخواست حقوق (۱۶۲۸م)، انقلاب باشکوه (۱۶۸۸م)، تصویب اعلامیه حقوق (۱۶۸۸م) و قانون استقرار (۱۷۰۱م) پارلمان عملاً از قدرت مطلقه شاه جز موارد محدودی باقی نگذاشت (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۴۷).

با واگذاری قدرت قانونگذاری به پارلمان قاعدتاً شاه نیز می‌بایست تابع قانون مصوب پارلمان بوده و آنها را ولو آنکه مخالف میلش می‌بود، اجرا می‌کرد، اما اصل عدم مسئولیت شاه در جامعه انگلستان امکان نظارت و بازخواست بر او را از پارلمان سلب می‌کرد. شاه انگلستان که به‌عنوان رکن اصیل و بنیادین حکومت انگلستان، در همه قوای سه‌گانه صلاحیت دارد فاقد هرگونه مسئولیت سیاسی، مدنی و جزایی است و به‌عبارت دیگر «شاه هرگز خطا نمی‌کند» (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۶۱). همین مسئله موجب شد تا مسئولیت سیاسی و اجرایی بر عهده کابینه شاه که خود حاصل تحول تدریجی بوده است، بیفتد. اولین تقابل میان پارلمان و این رکن اجرایی (دربار-کابینه) به‌گونه‌ای که متضمن ضمانت اجرای اساسی در قبال برخورداری از صلاحیت اجرایی باشد، به سده چهاردهم میلادی برمی‌گردد. در سده چهاردهم میلادی مقارن با اواخر حکومت ادوارد سوم، انگلستان شاهد نابسامانی گسترده‌ای در امور سیاسی، مالی، نظامی و اجتماعی بود. جنگ‌های صدساله ویرانگر با فرانسه، بدهی‌های کمرشکن دربار به خارجی‌ان، فسادهای مالی و سیاسی دربار، آشفتگی وضع معیشتی مردم، شیوع طاعون و اختلافات با اسکاتلند از جمله این آشفتگی‌ها بود که در نهایت با مرگ ادوارد سوم، شورش‌هایی را موجب شد (مسعودی، ۱۳۴۵: ۲۲۸). در اواخر عمر ادوارد سوم در نیمه دوم سده چهاردهم میلادی این نابسامانی‌ها به اوج خود رسید. ادوارد (شاهزاده سیاه^۲) پسر اول شاه، پیش از مرگ پدر درگذشت و جان گونت، پسر دوم شاه به‌همراه اطرافیانش با تسلط بر دربار، فساد گسترده‌ای را به‌وجود آورد. اغلب نهادهای حکومتی انگلستان در آن زمان در زوال و بی‌اقتداری بودند، جز مجلس عوام آن مشهور به پارلمان خوب^۳ که مرکب از نمایندگان شوالیه‌ها و مردم عادی، با ریاست پیتیر دلاماری توانست با شهامت تمام به‌مثابه یک دادگاه سیاسی، در سال ۱۳۷۶ میلادی، اشراف درباری اطراف دوک لانکستر را به پای محاکمه بکشاند. دوست صمیمی دوک لانکستر، بارون ویلیام لاتیمر، رئیس تشریفات کاخ سلطنتی و پسرخوانده‌اش، جان نویل به اتهام ارتشا، تبانی با دشمنان، احتکار در بازار،

1. bill of right
2. Black prince
3. good parliament

همدستی با یک تاجر به نام ریچارد لیونز در گران‌فروشی و اختکار در زمان قحطی و کلاه‌برداری از خزانه با عنوان بازپرداخت وام‌های جعلی به‌همراه ریچارد لیونز و آلیس پرر، ندیمه فاسد ملکه، به محاکمه پارلمان فراخوانده شدند. لرد لایمر و همدستانش محکوم به برکناری از منصب، حبس و پرداخت جریمه شده و تبعید شدند. در این فرایند مجلس عوام به‌مثابه یک نهاد بازرسی و تعقیب‌کننده عمل کرد و آنگاه پرونده متهمان را برای صدور حکم به مجلس لردها فرستاد، چراکه طبق سنت بریتانیا که تا اوایل سده بیستم نیز متداول بود، تنها مرجعی مرکب از اشراف می‌توانست اشراف و لردها را محاکمه کند. هرچند با پایان دوره مجلس عوام و مرگ ادوارد سوم، دوک لانکستر به یاری رفقای خود شتافت و با زندانی کردن رئیس مجلس و با استفاده از حربه عفو سلطنتی، کارهای پسندیده «پارلمان خوب» را خنثی کرد (مسعودی، ۱۳۴۵: ۲۲۹)، اما این قضیه، سنگ بنای رویه‌ای را فراهم آورد که به موجب آن قدرت نظارتی پارلمان انگلستان ارتقا یافت. پس از این پرونده نیز تا اواخر سده پانزدهم چند مورد دیگر از بازخواست متصدیان درباری توسط پارلمان صورت گرفت و از باب مجازات بعضاً جریمه، تبعید، حبس یا حتی اعدام شدند. از اواسط سده پانزدهم و با آغاز سلطنت خاندان تودور، مدتی به‌سبب اقتدار پادشاهان، این سنت تا حدی متروک شد، اما مجدداً از نیمه دوم سده شانزدهم به بعد این سنت از سر گرفته شد و مورد استفاده پارلمان قرار گرفت (Caird, 2016: 6)، اما این بار نه صرفاً به‌عنوان یک ابزار جزایی و وسیله مجازات، بلکه به‌مثابه یک حربه سیاسی علیه مقامات اجرایی (مشیری، ۱۳۷۵: ۳۴)، به‌گونه‌ای که هرگاه پارلمان از سیاست‌ها و اقدامات کابینه یا نخست‌وزیر ناراضی بود، بدین طریق آنها را مجبور به استعفا می‌کرد یا آنکه خود برکنار می‌کرد (بوشهری، ۱۳۷۶: ۲۶۱). در سده‌های هفدهم و هجدهم صاحب‌منصبان عدیده‌ای همچون قضات، وزیران، نخست‌وزیران و مسئولان درباری بدین طریق محاکمه یا مجبور به استعفا شدند که از نمونه برجسته آن می‌توان به استعفای نخست‌وزیر وقت انگلستان در سال ۱۷۴۲^۱ به‌سبب شکست سیاسی در مقابل پارلمان اشاره کرد که این امر تحولی جدید در طرح مسئولیت سیاسی مقامات اجرایی نزد مجلس محسوب می‌شود (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۲۵۴). اهمیت این امر بیشتر بدان سبب بود که این ابزار تنها حربه نظارتی پارلمان علیه مجریان حکومتی محسوب می‌شد، چراکه پارلمان در آن زمان از دیگر ابزارهای نظارتی همچون رأی اعتماد و استیضاح که امروزه از آنها بهره‌مند است، بی‌بهره بود (مسعودی، ۱۳۴۵: ۳۷۲ و ۳۷۳). هرچند از سده نوزدهم به بعد قضاوت سیاسی برای همیشه و بنا به دلایلی همچون ناکارآمدی و عدم تناسب و همچنین پیدایش حربه‌ها و ابزارهای جدید در انگلستان متروک شد، اما به مدد کتاب روح‌القوانین منتسکیو در سایر کشورها گسترش یافت.

۱. رابرت والپول (۱۷۴۵ - ۱۶۷۶) سیاستمدار بریتانیایی عضو حزب ویگ و نخستین نخست‌وزیر بریتانیای کبیر از ۱۷۱۵ تا ۱۷۱۷ و ۱۷۲۱ تا ۱۷۴۲ در زمان سلطنت شاه جرج اول و شاه جرج دوم بود.

شارل دو منتسکیو (۱۷۵۵-۱۶۸۹م)، اندیشمند صاحب نام فرانسوی در عصر روشنگری، طی سفرش به انگلستان (۱۷۳۹ تا ۱۷۳۱) با مشاهده و تدقیق در اوضاع و احوال اجتماعی مردم انگلستان و مقایسه آزادی آنان با سایر ملل و همچنین بررسی شکل حکومت آنها و تقابل شاه و پارلمان شالوده تفکیک قوای روح القوانین خود را پی ریزی کرد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۳۰۰ و ۳۰۱). تفکیک قدرت اجرایی کابینه در مقابل قدرت تقنینی پارلمان و اختیار استفاده از حربه نظارتی قضاوت سیاسی علیه دربار از ویژگی‌های حکومت انگلستان بود که در این کتاب بررسی شد. در فصل ششم از کتاب یازدهم روح القوانین که به اساس حکومت انگلستان اختصاص یافته است، هرچند اصطلاح قضاوت سیاسی^۱ ذکر نشد، اما مفهوم و کارکرد آن تشریح داده شد؛ «چون اجراکننده نمی‌تواند هیچ چیز را بد اجرا کند مگر آنکه مشاوران و رایزنان او بد باشد، آن وقت اگر عملیات اجرایی بد شد باید رایزنان را که در واقع وزیران هستند و مسئول می‌باشند مؤاخذه و تنبیه کرد...»، «... ممکن است یک فردی در امور عمومی به حقوق مردم تجاوز کرده، مرتکب تبهکاری‌هایی شود که قضاوت دادگاه نخواهند یا نتوانند به او کیفر بدهند در این صورت برای حفظ حیثیت ملت و امنیت افراد باید مجلس شورای ملی در مجلس سنا طرح ادعا نماید...» (مهتدی، ۱۳۶۲: ۱۶۶).

ظهور گرایش‌های آزادی‌خواهانه در نیمه دوم سده هجدهم میلادی و بروز انقلاب‌های گسترده و ظهور نهضت دستورگرایی در این قرن، نظام‌های سیاسی و حقوقی جدیدی را با قوانین اساسی مکتوب و مدون به ارمغان آورد. ایالات متحده آمریکا و فرانسه از پیشروان این نهضت بودند که متأثر از افکار و اندیشه‌های اندیشمندانی چون منتسکیو و جان لاک و با الگوبرداری از نظام وقت انگلستان به طرح‌ریزی نظام جدید خود پرداختند. در پی صدور اعلامیه استقلال (۱۷۶۶)، انعقاد پیمان نامه پاریس (۱۷۸۳) و به رسمیت شناختن استقلال آمریکا، قانون اساسی ایالات متحده نیز که نخست در قالب یک قانون اساسی کنفدراسیون تدوین و تصویب شده بود (صفایی، ۱۳۶۹: ۱۷ و ۱۶)، در سال ۱۷۸۷ تجدیدنظر شد و قانون اساسی جامع مبتنی بر پایه‌های فدرالی، تفکیک مطلق قوا و احترام به حقوق و آزادی‌های بنیادین تصویب شد (زرنگ، ۱۳۸۴: ۳۲۰-۳۰۴). قضاوت سیاسی نیز از همان ابتدا به عنوان یکی از ابزارهای نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه البته با بحث و جدل‌های فراوانی میان مدونان آن، در مواد اول و دوم قانون اساسی این کشور گنجانده شد.^۲ بی‌شک تأثیرپذیری و الگوبرداری از نظام انگلستان توسط مدونان قانون اساسی آمریکا و همچنین رخنه اندیشه‌های منتسکیو و جان لاک بر اذهان آنان را می‌توان علت عمده گنجاندن طرح قضاوت سیاسی در قانون اساسی آمریکا دانست (معزی، ۱۳۴۰: ۲۵۸-۲۵۰). بر همین اساس، در طول تاریخ حدوداً ۲۰۰ ساله این کشور، مقامات متعددی مورد پیگیری و محاکمه پارلمان قرار گرفته‌اند. نخستین مورد طرح قضاوت

1. Impeachment

۲. برای مطالعه بیشتر در این مورد ر.ک:

The lessons of impeachment history by Michael j. Gerhardt. Faculty publications. 1999

سیاسی در کنگره آمریکا در مورد سناتور ویلیام بلونت در سال ۱۷۹۷ بود و پس از آن حدود دهها موارد متعددی از قضاوت سیاسی در سطح فدرال مطرح شد که از مهم‌ترین آنها می‌توان به محاکمه سیاسی چهار تن از رؤسای جمهور آمریکا (آندریو جانسون (۱۸۶۸)، ریچارد نیکسون (۱۹۷۴)، بیل کلینتون (۱۹۹۸) و دونالد ترامپ (۲۰۲۰ و ۲۰۲۱) اشاره کرد (عباسی، ۱۳۹۷: ۱۳۱).

سابقه طرح قضاوت سیاسی در فرانسه اما به انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹) برمی‌گردد. پیش از آن در فرانسه نهادی به مانند پارلمان انگلستان وجود نداشت که بتواند در برابر شاه اعمال اقتدار کند و آن مجلس طبقاتی هم که از زمان فیلیپ لوبل، در سده چهاردهم میلادی (۱۳۰۲) بنا نهاده شد بیشتر جنبه مشورتی داشت (نقیب‌زاده، ۱۳۸۸: ۱۲۵). با انقلاب کبیر فرانسه در سال ۱۷۸۹ و تدوین اولین قانون اساسی در سال ۱۷۹۱، مسئله قضاوت سیاسی نیز در آن مطرح شد. به موجب قانون اساسی سال ۱۷۹۱ وزیران ملزم به ارائه گزارش عملکرد سالانه خود به مجلس بودند، اما در برابر مجلس مسئولیت سیاسی نداشتند و تنها به لحاظ جزایی مسئول بودند که تنها مجلس می‌توانست قرار تعقیب آنها را صادر کند (زرنگ، ۱۳۸۴: ۲۱۶).

طرح این موضوع در قانون اساسی انقلابی فرانسه، ریشه‌ای در سنت فرانسوی نداشت، بلکه به‌نظر می‌رسد متأثر از نظام حقوقی انگلستان و روح‌القوانین منتسکیو بود، چراکه پیش از آن نه پارلمانی بدین شکل وجود داشت و نه چنین مسئولیتی برای دربار متصور بود. قانون اساسی سال ۱۷۹۱ با پذیرفتن سلطنت لویی شانزدهم و کاهش اقتدارات وی به سود پارلمان، نوعی نظام مشروطه سلطنتی، اما در قالبی همچون نظام ریاستی کنونی را پی‌ریزی کرد. پیرو تحولات پیوسته سیاسی پس از انقلاب کبیر ۱۷۸۹ تا امروز، ما شاهد چندین نوع نظام حکومتی از جمله سلطنتی مطلقه، سلطنتی مشروطه، جمهوری پارلمانی، جمهوری هیأت مدیره (دیرکتوار) و نظام کنسولی در فرانسه هستیم که به‌تبع آن قانون اساسی این کشور نیز پیوسته دستخوش تغییر بوده است (زرنگ، ۱۳۸۴: ۲۰۰). پس از سال ۱۷۹۱، قانون اساسی این کشور بیش از بیست بار دستخوش تغییر شده است که به‌تبع مسئله قضاوت سیاسی هم پیوسته دستخوش تغییر و اصلاح بوده است، به‌گونه‌ای که در برخی از این تحولات، قضاوت سیاسی اصلاً مطرح نشد و در برخی موارد نیز مورد بازنگری قرار گرفت. در قانون اساسی کنونی فرانسه مصوب ۱۹۵۸ که در سال‌های بعد اصلاحاتی نیز بر آن وارد شد، در راستای تنظیم روابط دو قوه مجریه و مقننه، طرح نظام نیمه‌ریاستی - نیمه پارلمانی ارائه شد که براساس آن، برخلاف نظام پارلمانی، رئیس کشور از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است، اما امکان طرح مسئولیت سیاسی مستقیم وی در پارلمان وجود ندارد و در عوض، نخست‌وزیر و کابینه در برابر مجلس، دارای مسئولیت سیاسی‌اند. بحث قضاوت سیاسی در قانون اساسی سال ۱۹۵۸ نیز در ذیل فصل نهم آن عنوان شد که متعاقباً طی اصلاحیه‌های سال‌های ۱۹۹۳ و ۲۰۰۷ بازنگری شد. نکته شایان توجه در مورد فرانسه آن است که هرچند مفهوم قضاوت سیاسی بعد از انقلاب

کبیر بارها در قوانین اساسی فرانسه پس از انقلاب مطرح شد، اما عملاً چندان استفاده نشده است و جز در مواردی انگشت‌شمار، سابقه تاریخی مهمی از آن مشاهده نشده است. این امر می‌تواند دلایل متعددی داشته باشد که از عمده‌ترین آنها می‌توان به وجود سایر ابزارهای نظارتی، بی‌ثباتی پیوسته سیاسی پس از انقلاب کبیر، قدرت و نفوذ اشراف و ریشه‌دار نبودن امر قضاوت سیاسی در نظام فرانسه اشاره کرد.

طرح مسئولیت علیه مقامات حکومتی در قالب قضاوت سیاسی در نظام حقوقی ایران، به بعد از انقلاب مشروطه برمی‌گردد. اگرچه قضاوت سیاسی در قانون اساسی مشروطه صریحاً عنوان نشد، اصول ۶۵ و ۶۹ متمم قانون اساسی و همچنین قانون محاکمه وزرا مصوب ۱۳۰۷ می‌تواند مؤید آن باشد که قانونگذاران اساسی مشروطه در صدد طرح قضاوت سیاسی بوده‌اند، اما فرایندی که برای تعقیب و محاکمه نخست‌وزیر و وزرا در این خصوص پیش‌بینی شد، تا حدی با فرایند عمومی قضاوت سیاسی متفاوت بود. گویا پیش‌بینی این نهاد در قانون اساسی مشروطه، یک الگوبرداری ناقص از ماده ۱۰۳ قانون اساسی پادشاهی بلژیک بود (قاسم‌زاده و گرجی، ۱۳۹۰: ۳۰۶). البته نمی‌توان این مورد را از مصادیق قضاوت سیاسی به معنای دقیق آن دانست، چراکه اولاً مرجع نهایی برای رسیدگی و صدور حکم در اینجا یک نهاد قضایی (دیوان عالی کشور) بود نه یک نهاد سیاسی. دیگر آنکه حکم صادرشده توسط این دیوان نیز ماهیت قضایی و کیفری داشت و متهم در نهایت به کیفرهای موضوع قانون مجازات عمومی محکوم می‌شد. پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ و تصویب قانون اساسی جدید (۱۳۵۸) و پیش‌بینی مقام ریاست‌جمهوری، تنها راه نظارت و کنترل سیاسی بر رئیس‌جمهور از مجرای بند ۵ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ۱۳۵۸ (بند ۱۰ اصل ۱۱۰ کنونی) بود که بنا بر آن در صورت صدور حکم مبنی بر تخلف رئیس‌جمهور از وظایف قانونی توسط دیوان عالی کشور یا رأی مجلس به عدم کفایت سیاسی وی، رهبر می‌توانست با رعایت مصالح کشور او را عزل کند. می‌توان گفت که منظور از رأی عدم کفایت سیاسی در این اصل همان قضاوت سیاسی بود که تنها راه اعمال نظارت بر رئیس‌جمهور محسوب می‌شد. با اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف نهاد نخست‌وزیری و واگذاری اختیارات آن به رئیس‌جمهور، ظرفیت نظارت و طرح مسئولیت علیه رئیس‌جمهور افزایش یافت و امکان طرح مسئولیت سیاسی وی در قالب تذکر، سؤال و استیضاح توسط مجلس فراهم شد (اصول ۸۸ و ۸۹ کنونی). از همین رو طرح قضاوت سیاسی موضوع بند ۵ اصل ۱۱۰ علیه رئیس‌جمهور با توجه به امکان طرح کامل مسئولیت سیاسی وی توسط مجلس، بیهوده به نظر می‌رسید. گویا به همین دلیل ضمن اصلاح اصل ۸۹ و طرح استیضاح علیه رئیس‌جمهور، آن را موقوف به بند ۱۰ اصل ۱۱۰ کردند و همچنین ذیل «براساس اصل ۸۹» به بند ۱۰ اصل ۱۱۰ اضافه شد. بر همین اساس دیگر نمی‌توان آن برداشت سابق از مفهوم عدم کفایت سیاسی (قضاوت سیاسی) را داشت و اکنون عدم کفایت سیاسی یادشده در این اصل مفهوم استیضاح را می‌رساند.

۴. مبنا و کارکرد قضاوت سیاسی

همان‌طور که توضیح داده شد، قضاوت سیاسی به‌عنوان یک ابزار نظارتی علیه مقامات رده‌بالای مملکتی برخلاف سایر تدابیر و ابزارهای نظارتی پارلمان، از پیشینه طولانی برخوردار است. از همین رو قضاوت سیاسی را می‌توان اولین حربه نظارتی علیه مقامات حکومتی ولو در آن زمان که پارلمان به شکل امروزی وجود نداشت، دانست. تحولات سیاسی اخیر در کشورهای جهان مجدداً بحث چگونگی تقسیم کار سیاسی و نحوه نهادبندی قدرت سیاسی در این کشورها را مطرح کرد و قضاوت سیاسی به‌عنوان یک ابزار مهم جهت کنترل قدرت در کنار سایر حربه‌های نظارتی در قانون اساسی اغلب این کشورها مطرح شد.

پیگرد مقامات در قالب قضاوت سیاسی آن‌گونه که در بریتانیا به منصفه ظهور رسید و پس از آن در دیگر کشورها گسترش یافت، در ابتدا سنتی بود که به موجب آن پارلمان، مقامات حاکمیتی را به دلیل ارتکاب برخی جرائم محاکمه می‌کرد. با گسترش این نهاد در سایر کشورها رویکردهای بعضاً متفاوتی در نظام‌های حقوقی مختلف بدان اتخاذ شد. اما شالوده آن که همان تعقیب و محاکمه مقامات حاکمیتی نزد مراجع سیاسی به دلیل ارتکاب جرائم و تخلف از وظایف بود، به‌عنوان وجه مشترک و رکن اصلی آن در همه کشورها دیده می‌شد. نکته شایان توجه در اینجا آن است که قضاوت سیاسی دارای دو بعد سیاسی و حقوقی است. بر همین اساس، قضاوت سیاسی از یک طرف یک نوع محاکمه و دادرسی است که بنا بر آن اشخاص به سبب ارتکاب جرم یا تخلف از وظایف، مورد پیگرد قرار می‌گیرند و بر همین اساس رعایت اصول دادرسی منصفانه در اینجا امری لازم و بدیهی است. از طرف دیگر، قضاوت سیاسی یک عمل سیاسی توسط یک نهاد سیاسی است که به موجب آن مقامات سیاسی مورد محاکمه سیاسی قرار می‌گیرند. از همین رو این فرایند خود بی‌تأثیر از عناصر سیاسی نخواهد بود، چراکه نمی‌توان نقش احزاب و گروه‌های سیاسی بانفوذ را در این فرایند انکار کرد. اثرگذاری این دسته از عناصر و عوامل سیاسی در فرایند قضاوت سیاسی تا حدی است که می‌توان گفت که بعد سیاسی آن برجستگی بیشتری دارد.

امروزه قضاوت سیاسی بیشتر به‌عنوان یک ابزار کنترلی و سازوکاری به‌منظور نظارت بر قوه مجریه و مقامات حکومتی نگریسته می‌شود که با تمسک بدان، پارلمان، آنها را مورد بازخواست قرار می‌دهد. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که به‌رغم وجود نهادهای قضایی به‌منظور رسیدگی به جرائم و تخلفات مقامات و با وجود سایر ابزارهای نظارتی همچون استیضاح، سؤال و سانسور دولت، توجیه استفاده از قضاوت سیاسی چیست؟ به‌عبارت دیگر، مبنا و کارکرد قضاوت سیاسی امروزه در نظام‌های سیاسی مختلف چیست؟

۱.۴. مبنا و کارکرد قضاوت سیاسی در نظام ریاستی

در نظام مبتنی بر تفکیک مطلق قوا که در آن قوای مجریه و مقننه به صورت بنیادین از هم منفک‌اند، وظایف هر یک کاملاً تخصصی است و هیچ‌کدام در شکل‌گیری دیگری نقش ندارد، یک قوه مجریه یک‌رکنی حاکم است که در مقابل آن قوه مقننه یک یا دومجلسی قرار دارد (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۳۵). در این نوع نظام سیاسی به لحاظ نظری نه قوه مجریه حق دخالت در کار قوه مقننه را دارد و نه قوه مقننه حق مداخله و نظارت بر قوه مجریه را. بر همین اساس کنگره در چنین کشورهایی نمی‌تواند رئیس‌جمهور و اعضای دولت را به دلیل عملکرد و برنامه‌هایشان بازخواست کرده یا حتی برکنار کند. تنها راه برکناری مقامات دولتی توسط کنگره در چنین کشورهایی تمسک به سازوکار قضاوت سیاسی است. نظام بریتانیای سابق به عنوان مبتکر قضاوت سیاسی که مبدأ اولیه تفکیک قوا بوده است، در ابتدا بیشتر به یک نظام ریاستی کنونی شبیه بود. قضاوت سیاسی در این کشور زمانی مطرح شد که پارلمان در حال افزایش صلاحیت‌های خود در جهت کاهش اقتدار شاه و دربار بود. قضاوت سیاسی نخستین حربه نظارتی بود که پارلمان این کشور علیه این مقامات ابداع کرد. از همین رو می‌توان گفت که به لحاظ تاریخی، قضاوت سیاسی مقدم بر استیضاح و سؤال است. با تکامل این نهاد در سده‌های متمادی، قضاوت سیاسی به سازوکاری تبدیل شد که پارلمان توانست اقتدار خود را بر کابینه فزونی بخشد. نکته جالب توجه در این کشور آن است که از سده هجدهم به بعد و با پارلمانی شدن نظام سیاسی آن و لزوم کسب رأی اعتماد برای کابینه از پارلمان و ظهور حربه استیضاح، قضاوت سیاسی عملاً کارکرد خود را در این کشور از دست داد و منسوخ شد. از همین رو می‌توان نتیجه گرفت که در نظام‌های ریاستی که امکان طرح مسئولیت سیاسی مقامات نزد کنگره وجود ندارد، قضاوت سیاسی ابزار کارآمدی به منظور نظارت و طرح مسئولیت مقامات و در نهایت برکناری آنهاست.

از طرف دیگر قضاوت سیاسی از منظر بعد حقوقی آن نیز سازوکار مکمل در رسیدگی به ارتکاب جرائم محسوب می‌شود. همان‌طور که نهادهای قضایی با اتهام ارتکاب جرم ورود کرده و احکام جزایی صادر می‌کنند، قضاوت سیاسی نیز رسیدگی سیاسی به جرائم و تخلفات مرتکبان از آن حیث که متصدی حکومتی‌اند، است. همان‌گونه که وقتی کارمندان اداری مرتکب تخلفات اداری می‌شوند، افزون‌بر آنکه دادگاه‌ها به افعال با وصف مجرمانه آنها رسیدگی می‌کنند، یک رسیدگی اداری نیز به منظور تصمیم‌گیری در زمینه وضعیت تصدی اداری آنها جهت اعمال تنبیهات اداری صورت می‌گیرد، در قضاوت سیاسی نیز رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد وضعیت تصدی سیاسی آن فرد صورت می‌گیرد که ماهیت سیاسی دارد و متضمن تنبیهات سیاسی است. همچنین برای مناصبی که از مصونیت شغلی برخوردارند، با اعمال قضاوت سیاسی و صدور حکم عزل، زمینه محاکمه قضایی نیز فراهم می‌شود.

۲.۴. مبنا و کارکرد قضاوت سیاسی در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌پارلمانی - نیمه‌ریاستی

در نظام مبتنی بر تفکیک نسبی قوا که در آن، قوای مجریه و مقننه با تعامل بیشتری با یکدیگر همکاری کرده و بر یکدیگر اعمال نظارت و اقتدار می‌کنند، از یک طرف یک قوه مجریه دورکنی حاکم است که براساس آن اختیارات ریاست کشور و ریاست دولت میان دو نهاد مجزا از هم توزیع شده است (قاضی، ۱۳۸۳: ۳۹). ریاست کشور در تفکیک نسبی قوا به یکی از دو صورت پادشاهی و جمهوری ممکن است اعمال شود. در ریاست کشور پادشاهی، رئیس کشور برخاسته از انتصاب موروثی است که مردم در نصب آن نقشی ندارند و پادشاه نیز کاملاً مبرا از هرگونه مسئولیت است، اما در ریاست کشور مبتنی بر جمهوری، رئیس کشور به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود. در نظام‌های پارلمانی جمهوری معمولاً رئیس کشور به‌صورت غیرمستقیم انتخاب می‌شود، همانند رئیس‌جمهور در کشورهای آلمان و ایتالیا و در نظام‌های نیمه‌پارلمانی - نیمه‌ریاستی رئیس کشور اصولاً به‌صورت مستقیم توسط مردم برگزیده می‌شود، همانند رئیس‌جمهور در کشورهای فرانسه و روسیه. در صورت رئیس‌جمهور در چنین کشورهایی فاقد هرگونه مسئولیت سیاسی اولیه و مستقیم نزد پارلمان است و اعتبارش برخاسته از آرای مردمی است. ریاست دولت در این نظام نیز بر عهده نخست‌وزیر است که در کشورهای پادشاهی مستقیماً منبعث از پارلمان است، در حالی که در کشورهای جمهوری از طرف رئیس‌جمهور انتخاب و جهت تأیید به پارلمان معرفی می‌شود.

از طرف دیگر در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌پارلمانی - نیمه‌ریاستی، رئیس کشور فاقد هرگونه مسئولیت سیاسی در برابر نهادهای سیاسی بوده و پیرو آن نیز اختیاراتش اندک و اغلب تشریفاتی است. در مقابل اما اختیارات و صلاحیت‌های قوه مجریه توسط نخست‌وزیر و هیأت دولت اعمال می‌شود. از همین رو اعضای هیأت دولت علاوه بر لزوم اخذ رأی اعتماد در ابتدای امر، در طول استقرار خود نیز زیر نظارت پارلمان است و مجلس هرگاه بخواهد می‌تواند از طریق ابزارهایی که در اختیار دارد، همچون تذکر، سؤال، استیضاح یا سانسور دولت، آنها را بازخواست و برکنار کند. از همین رو مشاهده می‌شود که تمسک به حربه قضاوت سیاسی توسط پارلمان در چنین کشورهایی علیه رئیس و هیأت دولت تا حدی نامأنوس و بی‌بهره به نظر می‌رسد، چراکه دایره کارکرد استیضاح خیلی وسیع‌تر از قضاوت سیاسی بوده و مصادیق آن را هم در برمی‌گیرد.

طرح مسئولیت در مورد رئیس کشور در چنین کشورهایی البته متفاوت است. در کشورهای مشروطه پادشاهی طرح هرگونه مسئولیت علیه رئیس کشور ولو مسئولیت کیفری منتفی است، اما در مورد کشورهای دارای نظام پارلمانی با صبغه جمهوری و نیمه‌پارلمانی - نیمه‌ریاستی که در آنها رئیس کشور فاقد هرگونه مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان است، قضاوت سیاسی مؤثرترین راهکار برای اعمال نظارت بر وی است (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۴۰). از همین رو قضاوت سیاسی در این کشورها علیه مناصبی

است که امکان طرح مستقیم مسئولیت سیاسی آنها وجود ندارد. در نتیجه می‌توان گفت که اصلاحات سال ۱۹۹۳ در قانون اساسی فرانسه و اصلاحات سال ۱۹۸۹ در قانون اساسی ایتالیا که به موجب آن، طرح قضاوت سیاسی تنها علیه منصب ریاست جمهوری محدود شد، به جا و شایسته بود، چراکه با وجود سازوکار جامعی همچون استیضاح و سانسور دولت، عملاً کاربرد قضاوت سیاسی فاقد وجاهت است. نسخ قضاوت سیاسی در نظام انگلستان نیز گویا تا حدی به همین دلیل بود، چراکه با ظهور حربه استیضاح و رأی عدم اعتماد، قضاوت سیاسی از سده نوزدهم به بعد، هیچ‌گاه استفاده نشد.

در نظام پارلمانی و نیمه‌پارلمانی - نیمه‌ریاستی نیز همچون نظام ریاستی، قضاوت سیاسی مقدمه‌ای است برای محاکمه قضایی آن دسته از صاحب‌منصبانی که از مصونیت شغلی برخوردارند، چراکه با عزل این مقامات، دادسرا و دادگاه می‌توانند تعقیب و رسیدگی کیفری خود را علیه این اشخاص آغاز کنند. به‌طور مثال به موجب ماده ۶۷ قانون اساسی فرانسه، امکان طرح دعوا و پیگرد قضایی رئیس‌جمهور فرانسه، مادام که متصدی منصب ریاست‌جمهوری است، وجود ندارد، مگر با گذشت زمان یک ماه پس از پایان دوره ریاست جمهوری وی. همچنین به موجب ماده ۸۴ قانون اساسی کره جنوبی، رئیس‌جمهور در زمان تصدی خود جز به سبب خیانت و شورش، قابل تعقیب و محاکمه توسط دادگاه‌های دادگستری نیست.

در نهایت آنکه تعقیب و محاکمه مقامات حاکمیتی در قالب قضاوت سیاسی به‌عنوان نخستین حربه نظارتی پارلمان علیه قوه مجریه پیش از آنکه سازوکارهایی چون رأی اعتماد، استیضاح یا سانسور دولت مطرح شده باشد، در تعدیل روابط میان قوا بسیار مؤثر و کارآمد تلقی می‌شد (Caird, 2016: 4)، تا آنجا که حتی می‌توان گفت که فرایند استیضاح خود ناشی از تحول تدریجی فرایند قضاوت سیاسی در انگلستان است (عباسی، ۱۳۹۷: ۶۲). این فرایند تحول و تکامل با استعفای نخست‌وزیر انگلستان، رابرت والپول، در سال ۱۷۴۲ به نقطه عطف خود رسید (بوشهری، ۱۳۷۶: ۲۶۱).

۵. نتیجه‌گیری

اگرچه قضاوت سیاسی دارای دو بعد حقوقی و سیاسی هم‌عرض است، بعد سیاسی آن برجستگی بیشتری دارد. به‌عبارت دیگر در قضاوت سیاسی به‌عنوان نوعی رسیدگی به یک رفتار خلاف قانون، اگرچه پیش از آنکه بوی حقوق و قضاوت بدهد و تجلی حاکمیت قانون باشد، برجستگی لعاب سیاسی آن که خود برخاسته از مصلحت‌اندیشی ذاتی سیاست است، بیشتر نمایان است، اما همان قالب‌های از پیش تعریف‌شده قانونی چنان استوار و محکم هستند که تا اندازه زیادی مانع تجاوز مغرضانه می‌شوند.

نظارت در قالب قضاوت سیاسی یک دادرسی تخصصی از حیث وجه سیاسی برخی مناصب است. به‌عبارت دیگر، صاحبان مناصب سیاسی و حاکمیتی افزون‌بر آنکه همچون شهروندان عادی از امتیازات و

صلاحیت‌های زندگی شهروندی و اجتماعی برخوردارند، تصدی این مناصب، بعد ویژه دیگری نیز به آنها می‌بخشد که قضاوت سیاسی بدین منظور اختصاص یافته است. از همین رو رسیدگی و قضاوت سیاسی منافاتی با رسیدگی قضایی یا اداری نخواهد داشت، چراکه در قضاوت سیاسی تنها آن بعد ویژه یعنی متصدی یک منصب سیاسی بودن مطرح است. بر همین اساس در قضاوت سیاسی، تصمیم‌گیری و صدور حکم فقط محدود به وضعیت تصدی افراد است، به همان صورت که در رسیدگی اداری اعمال تنبیه و صدور حکم فقط محدود به وضعیت شغلی و اداری افراد است.

امروزه با توجه به گسترش استفاده از سایر سازوکارهای سیاسی به‌ویژه استیضاح و ساقط کردن کابینه علیه دولت، طرح قضاوت سیاسی دیگر آن کاربرد سابق را ندارد. از همین رو می‌توان چنین گفت که قضاوت سیاسی اکنون عمدتاً محدود به نهاد ریاست کشور در نظام‌های جمهوری (اعم از پارلمانی و ریاستی) است که در آنها رئیس کشور از مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان مبرا است و این حربه تنها راه بازخواست و طرح مسئولیت علیه وی است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. الیوت، کاترین؛ ورنون، کاترین (۱۳۸۲)، *نظام حقوقی فرانسه، ترجمه صفر بیگزاده*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، *حقوق اساسی تطبیقی*، تهران: کتیبه.
۳. تنک، آندره (۱۳۶۹)، *حقوق ایالات متحده آمریکا*، ترجمه سید حسین صفایی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۴. جعفری ندوشن، علی‌اکبر (۱۳۸۳)، *تفکیک قوا در حقوق ایران، فرانسه و ایالات متحده آمریکا*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۵. زرنگ، محمد (۱۳۸۴)، *سرگذشت قانون اساسی در سه کشور ایران، فرانسه و آمریکا*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۶. عباسی، بیژن (۱۳۹۷)، *حقوق اساسی تطبیقی*، تهران: دادگستر.
۷. فروغی، محمدعلی (۱۳۸۲)، *حقوق اساسی، آداب مشروطیت دول*، به کوشش علی اصغر حقدار، تهران: کویر.
۸. قاسم‌زاده، قاسم؛ گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۰)، *حقوق اساسی*، تهران: جنگل.
۹. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق‌شناسی و نهادهای سیاسی*، تهران: میزان.
۱۰. ----- (۱۳۷۶)، *تقریرات درس حقوق‌شناسی تطبیقی*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۱۱. منتسکیو، شارل (۱۳۶۲)، *روح‌القوانین*، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران: امیرکبیر.

۱۲. موروا، آندره (۱۳۴۵)، تاریخ انگلستان، ترجمه مجید مسعودی، گوتنبرگ.
۱۳. ----- (۱۳۴۰)، تاریخ آمریکا، از پیدایش تا جنگ دوم، ترجمه نجفقلی معزی، تهران: تابش.
۱۴. نقیبزاده، احمد (۱۳۸۸)، سیاست و حکومت در اروپا، تهران: سمت.
۱۵. هریسی نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۵)، حقوق اساسی تطبیقی، تبریز: آیدین.

ب) مقالات

۱۶. توسلی نایینی، منوچهر (۱۳۸۵)، «مصونیت‌های شغلی در حقوق ایران»، نشریه حقوق اساسی، ش ۶، سال چهارم، ص ۹۰-۱۰۸.

۲. انگلیسی

A) Books

1. GARVEY (T), COLE (2015), *Impeachment and removal*, Washington dc, Congressional research service

B) Articles

2. SIMSON CAIRD (2016), "Impeachment", *House of commons library*, Number CBP7612.