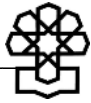


به نام خدا

تفکیک قلمرو قانون از آیین نامه در نظام حقوقی فرانسه

فهرست مطالب

۱	یادداشت مترجم.....
۳	قسمت اول - تفکیک ابتدایی.....
۴	بند نخست - اعتبار حقوقی.....
۵	بند دوم - قلمروها.....
۶	قسمت دوم - تحولات تمایزگذاری اولیه.....
۶	بند نخست - مرحله اول: آیین نامه های مستقل.....
۷	بند دوم - مرحله دوم: آیین نامه - قانون.....
۷	بند سوم - مرحله سوم: قانون اساسی ۱۹۴۶.....
۹	قسمت سوم - تفکیک قانون و آیین نامه در قانون اساسی سال ۱۹۵۸.....
۹	بند نخست - اصول کلی.....
۱۰	بند دوم - نظام عادی.....
۱۷	بند سوم - نظام های استثنایی.....
۲۲	منبع و مأخذ.....



تفکیک قلمرو قانون از آیین‌نامه در نظام حقوقی فرانسه^۱

ژان ریورو^۲ و ژان والین^۳

برگردان: دکتر علی اکبر گرجی آژندریانی^۴

یادداشت مترجم

تفکیک قوا نموده‌ها و نمادهای گوناگونی دارد. یکی از نمادهای تفکیک قوای جداسازی قلمرو امر قانونی از امر آیین‌نامه‌ای است. در حقیقت، تفکیک دو نهاد سیاسی مقننه و مجریه بدون تفکیک کارکردهای اختصاصی آنها چیزی جز اختلاط کارکردی قوا نمی‌تواند باشد.

اندیشه تفکیک عمل قانونگذارانه از عمل اجرایی و قضایی در چارچوب گفتمان مردم‌سالار و دولت قانونمدار قابل تحلیل است، اما دشواری در این است که دانش حقوق عمومی قادر به ارائه شیوه‌های متقن و اجماعی درباره تفکیک محتوایی قلمرو قانون از آیین‌نامه نیست. پس ناگزیر، باید به شیوه‌های شکلی تمایزگذاری روی آورد،

۱. این ترجمه، برگردان پاره‌ای از کتاب حقوق اداری ژان ریورو و ژان والین، دو تن از چهره‌های برجسته حقوق اداری فرانسه است. مشخصات کتابشناسانه این اثر به قرار زیر است:

RIVERO (J.) et WALINE (J.), Droit Administratif, Paris, Dalloz, 14e éd., 1992, pp. 50-70.

۲. استاد سابق دانشکده حقوق دانشگاه پاریس.

۳. استاد و رئیس سابق دانشگاه روبرت شومن، استراسبورگ.

۴. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی،

a_gorji@sbu.ac.ir

با سپاس فراوان از جناب آقای محمد بهادری جهرمی، دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، گردآوری و ویراستاری اولیه این ترجمه مدیون زحمات ایشان است.

اما آیا اتکا به این روش‌های صورت‌گرا ابزار مناسبی برای غلبه بر دشواری‌ها و چالش‌های عملی موجود است؟ پاسخ منفی است. نمونه جمهوری اسلامی ایران در این زمینه مثال مناسبی است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی مطابق اصول پنجاه‌هشتم، پنجاه‌ونهم و شصتم قانون اساسی اعمال قانونگذارانه، اجرایی و قضاوتی از یکدیگر منفک شده و نهادهای سه‌گانه متفاوتی برای تحقق هرکدام پیش‌بینی شده است (اصل پنجاه‌هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، اما آیا این تفکیک شکلی باعث تقلیل چالش‌های حقوقی - سیاسی مربوط به قلمروهای سه‌گانه شده است؟ فضای سیاسی - حقوقی سال‌های اخیر پاسخ مثبتی به پرسش یاد شده نمی‌دهد. نگارنده، پیش از این در مقاله‌ای به بررسی این مسئله در نظام حقوقی ایران پرداخت^۱ و طی آن راهکارهای احتمالی برون-رفت از چالش‌های فعلی را مورد بررسی قرار داد. در این راستا، مطالعه روش‌های معمول در حقوق اساسی و حقوق اداری مقایسه‌ای، بی‌تردید، می‌تواند درس‌آموز باشد. از این رو، به خوانندگان علاقمند توصیه می‌شود در کنار مطالعه برگردان حاضر، مقاله یاد شده را نیز مورد تأمل قرار دهند تا بدینسان زمینه بهتری برای تعاملات تطبیقی فراهم آید.

متن زیر برگردان پاره‌ای از کتاب حقوق اداری ژان ریورو و ژان والین، دو تن از اساتید برجسته حقوق اداری در فرانسه است. خواندن این متن کوتاه برای آن دسته از اندیشه‌ورزانی که با کشاکش امر قانونی، امر اجرایی و امر قضایی آشنایی دارند، خالی از لطف نخواهد بود.

۱. علی‌اکبر گرجی و محمد بهادری، «تفکیک قلمرو قانون از قلمرو آیین‌نامه در نظام حقوقی ایران»، نشریه حقوق اساسی، ش ۱۲، زمستان ۱۳۸۸، صص ۹۵-۱۱۴.



آیین‌نامه و قانون مبنای خود را از قانون اساسی اخذ می‌کنند، مطالعه چگونگی عمل قانون به حوزه حقوق اساسی مربوط می‌شود، اما مباحث مربوط به آیین‌نامه به حوزه حقوق اداری ارتباط دارد. در بین نهادهای حکومتی، دو نهاد دارای صلاحیت وضع قواعد کلی هستند، قانونگذار و نیز برخی مقامات و نهادهای قوه مجریه، خواه در عرصه ملی و خواه در عرصه محلی.

قانون، عمل پارلمانی است و آیین‌نامه توسط قوه مجریه وضع می‌شود. بنابراین مبنای تمایز، به مقامات واضع این قواعد مربوط می‌شود و تمایزگذاری مادی وجود ندارد زیرا قانون و آیین‌نامه، هر دو، دارای ماهیت قاعده کلی هستند. بدین خاطر است که گاه گفته می‌شود آیین‌نامه‌ها همان قوانین مادی هستند. چنین فرمولی کاملاً دقیق نیست زیرا ممکن است پارلمان در قالب قانون به وضع یک عمل فردی مبادرت نماید. بنابراین گرچه عمل قانونگذار معمولاً دارای اثر کلی است، اما الزاماً همیشه چنین نیست، به‌عکس، آیین‌نامه دارای اثر ماهیتاً کلی است.

نتیجه‌ای که از این تعاریف به‌دست می‌آید آن است که مناسبات قانون و آیین‌نامه بستگی به نوع روابط قوای اجرایی و تقنینی در یک نظام سیاسی دارد. برتری مبتنی بر قانون اساسی پارلمان نسبت به قوه مجریه منتج به این نتیجه می‌شود که قواعد وضع شده توسط پارلمان بر قواعد وضع شده توسط قوه مجریه برتری داشته باشد. حتی این تبعیت در مواردی که تعادل سیاسی به‌نفع قوه مجریه به‌هم خورده است، برقرار است.

بنابراین برای درک دقیق تحولات رخ داده در فرانسه باید به تحلیل روابط قوای

مجریه و مقننه پرداخت. در برداشت مردم‌سالارانه اولیه (ابتدایی) به دلیل آنکه پارلمان مستقیماً برخاسته از اراده مردم است، نهاد حاکم به‌شمار می‌رود. هرچند دولت دارای صلاحیت‌های اختصاصی است، اما نسبت به پارلمان در یک حالت تبعیت قرار می‌گیرد. همین وضعیت است که وضعیت حقوقی، اعتبار و قلمروی صلاحیت آنها را مشخص می‌کند.

بند نخست - اعتبار حقوقی

قانون به‌عنوان عمل پارلمان بیانگر اراده عمومی است. قانون سازنده قاعده برتر است، قاعده برتری که همه قواعد دیگر باید از آن تبعیت کنند. به همین دلیل، انجام هر کاری از لحاظ حقوقی با توسل به قانون امکانپذیر به‌نظر می‌رسد. بی‌تردید از لحاظ نظری، قانون اساسی برتر از قانون است، اما پیش از تأسیس شورای قانون اساسی، هیچ مقامی صلاحیت ارزیابی قانون را نداشت. برعکس، آیین‌نامه برخاسته از یک مقام تبعی بود و باید از قانون پیروی می‌کرد. در رویه قضایی نیز صلاحیت آیین‌نامه‌ای قوه مجریه را به‌منزله صلاحیتی برای تضمین اجرای قانون تفسیر می‌کردند. بنابراین تحلیل، معمولاً آیین‌نامه نمی‌تواند بدون تکیه بر یک مبنای قانونی وضع شود، زیرا هدف آیین‌نامه پیش‌بینی سازوکارهایی برای اجرای یک قانون است. پس آیین‌نامه نه توانایی تغییر قانون را دارد نه توانایی مخالفت با آن را. در نهایت، دادرس همیشه می‌تواند مسئله سازگاری آیین‌نامه با قانون را بررسی کرده و احتمالاً به ابطال آیین‌نامه‌های مخالف قانون بپردازد.



بند دوم - قلمروها

از آنچه گفته شد، چنین نتیجه گرفته می‌شود که در برداشت سنتی، ترسیم یک قلمرو خاص برای قانون غیرممکن بوده است. مطابق این برداشت، قانونگذار حاکم است و می‌تواند در هر قلمرویی به وضع قانون اقدام نماید. در چنین نظامی ترسیم قلمرو صلاحیت‌های آیین‌نامه‌ای نیز امکانپذیر نبوده است، زیرا قانونگذار همیشه مسلط بوده و این مجوز را داشته است که در قواعد بسیار ریز و جزئی اجرایی وارد شده یا به وضع اصول کلی اکتفا نماید.

قدرت آیین‌نامه‌ای اجازه ورود به برخی از موضوعاتی که توسط سنت یا توسط متن قانون اساسی مشخص شده، ندارد. بنابراین قلمروهایی که انحصاراً توسط قانون اساسی یا سنت حقوقی به قانونگذار انحصار یافته است خارج از قلمرو صلاحیت قوه مجریه است. این موضوعات شامل مواردی است که با مسئله امنیت قضایی افراد ارتباط تنگاتنگی دارد. بدین خاطر است که قوه مجریه نمی‌تواند در این زمینه‌ها دارای صلاحیت باشد. به‌عنوان مثال می‌توان از مسئله تعیین جرائم و مجازات‌ها، نظام حقوقی آزادی‌های عمومی یا تأسیس مالیات سخن گفت.

قسمت دوم - تحولات تمایزگذاری اولیه

این تحول در چندین مرحله به‌وجود آمده است:

بند نخست - مرحله اول: آیین‌نامه‌های مستقل^۱

ابتداءً صلاحیت وضع آیین‌نامه‌های مستقل برای دولت به رسمیت شناخته شد. معنای آیین‌نامه مستقل این است که در زمینه‌هایی که قانونگذار وضع قاعده نکرده است، دولت صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری دارد. در چنین حالتی بدیهی است که این آیین‌نامه‌ها را نمی‌توان آیین‌نامه‌های مربوط به اجرای یک قانون دانست زیرا فرض بر آن است که قانونی در این زمینه وجود ندارد، البته برخی اعتقاد دارند که آیین‌نامه مستقل نیز در مقام اجرای قوانین به‌صورت کلی، وضع می‌شود زیرا هدف کلی قانونگذار صیانت از نظم در عمل حکمرانی است. آیین‌نامه مستقل نیز در راستای صیانت از همین نظم وضع می‌شود. هرچند که قانونگذار، درباره وضع قاعده در این حوزه اهمال کرده باشد. در صورتی که قوه مجریه نیز همانند قوه مقننه در این زمینه کوتاهی کند می‌توان گفت که اجرای کلی قوانین (و صیانت از نظم) با مشکل مواجه خواهد شد.

شورای دولتی در رای لُبْن^۲ مورخ ۸ اوت ۱۹۱۹، بخشنامه‌ای را که در غیاب هر نوع قانون مربوط به تردد اتمبیل صادر شده بود، به‌عنوان یک آیین‌نامه مستقل در نظر گرفت. بدین ترتیب این بخشنامه ناشی از صلاحیت‌های اختصاصی رئیس کشور بود که حتی در

1. Règlement Autonome
2. Labonne



فقدان قانون به او اجازه می‌داد تا برای صیانت از امنیت تردد به وضع قواعد کلی مبادرت کند.

بند دوم - مرحله دوم: آیین‌نامه - قانون^۱

از سال ۱۹۲۶، قانونگذار احساس کرد که توانایی انجام کامل مأموریت خویش را ندارد. افزایش مداخلات دولت مستلزم وضع سریع و متعدد قوانین است. بنابراین در این مرحله شاهد مقاطعی هستیم که فن حقوقی نوینی تحت عنوان «قوانین اختیارات تام» ظاهر شد.

مطابق این فن، پارلمان صلاحیت تغییر قوانین از طریق آیین‌نامه را در مدت معینی به دولت اعطا می‌کند. این توسعه صلاحیت، به یک بازه زمانی کوتاه محدود شده و به تعقیب اهداف خاص یا طی کردن تشریفات خاص مشروط می‌شود. در نظام آیین‌نامه - قانون، چون عملی که قانون را تغییر می‌دهد از نظر شکلی یک عمل اجرایی است، تحت نظارت قاضی قرار دارد، اما همین عمل از لحاظ اعتبار از ویژگی‌های یک قانون برخوردار است. به همین دلیل است که در عمل، آن را بخشنامه - قانون نامیده‌اند.

بند سوم - مرحله سوم: قانون اساسی ۱۹۴۶

قانون اساسی سال ۱۹۴۶ به دنبال بازسازی کامل حاکمیت قانونگذار و بازگشت به تمایزگذاری سنتی بین آیین‌نامه و قانون بود. بنابراین، قانون اساسی جمهوری چهارم، استفاده از روش بخشنامه - قانون را ممنوع می‌سازد. اصل سیزدهم این قانون مقرر می‌دارد: «مجلس ملی به‌تنهایی به تصویب قانون مبادرت می‌کند. این

1. Décret-loi

مجلس نمی‌تواند این حق را به دیگری تفویض نماید»، اما ضرورت‌های آشکار شده بین سال‌های ۱۹۲۶ و ۱۹۴۰ با شدت بیشتری در جمهوری چهارم نیز آشکار شدند. بدین خاطر، روش‌های دیگری جایگزین روش‌های پیشین شد که حتی گسترده‌تر از روش‌های قبلی بودند. از جمله می‌توان به سه روش زیر اشاره کرد:

۱. مفهوم قلمرو محفوظ برای صلاحیت آیین‌نامه‌ای^۱

ماده (۶) قانون ۱۷ اوت ۱۹۴۸، سیاهه مفصلی از موضوعات دارای ماهیت آیین‌نامه‌ای را تنظیم می‌کند. در این صورت، اگر قانونی در زمینه این موضوعات وضع شود به منزله آن است که قوه مقننه اشتبهاً یا از روی خطا وارد این حوزه شده است. بنابراین، دولت همیشه آزاد است تا به نسخ، تغییر یا جایگزین ساختن این قوانین از طریق آیین‌نامه بپردازد. تنها شرط این عمل آن است که آیین‌نامه مذکور در شورای وزیران و با اخذ نظر شورای دولتی انجام می‌شود.

۲. قانون - چارچوب^۲

قوانین چارچوبی به قوانینی گفته می‌شود که در یک قلمرو معین تنها به تعریف اصول کلی قابل تحقق و ترسیم قلمرو آنها می‌پردازند و دولت را مجاز به تغییر قوانین از طریق آیین‌نامه می‌کنند. به‌عنوان مثال، می‌توان به قانون-چارچوب ۲۳ ژوئن ۱۹۵۶ درباره اصلاح وضعیت سرزمین‌های ماورای بحار اشاره کرد.

1. Domaine Réservé au Pouvoir Réglementaire

2. Loi-Cadre

قانون - چارچوب یا قانون - پیرابند



۳. تفویض‌های محدود صلاحیت^۱

نظریه شورای دولتی^۲ در ۶ فوریه ۱۹۵۳ به ارائه یک تفسیر بسیار منعطف از اصل سیزدهم قانون اساسی سال ۱۹۴۶ می‌پردازد. هدف این تفسیر بازگشت آشکار به روش بخشنامه - قانون است. در این نظریه، شورای دولتی تأکید می‌کند که قانون تفویض نباید به دولت اجازه دهد تا در قلمروهای محفوظ برای قانونگذار دخالت کند. این قلمروها توسط قانون اساسی یا عرف مشخص می‌شوند. بنابراین قانون تفویض اختیار به قوه مجریه نباید به‌گونه‌ای کلی و نادقیق باشد که صلاحیت اعمال حاکمیت ملی را به دولت انتقال دهد. براساس چنین نظریه‌ای است که قوانین اختیارات کامل در سال‌های ۱۹۵۳ و ۱۹۵۸ به تصویب رسید.

قسمت سوم - تفکیک قانون و آیین‌نامه در قانون اساسی سال ۱۹۵۸

بند نخست - اصول کلی

قانون اساسی سال ۱۹۵۸ به تعاریف آیین‌نامه و قانون خدشه‌ای وارد نکرده است زیرا قانون و آیین‌نامه همچنان با مقامات واضح آنها مشخص می‌شوند. مطابق اصل سی‌وچهارم قانون اساسی سال ۱۹۵۸، قانون، عمل مصوب پارلمان است. مطابق اصل بیست‌ویکم قانون اساسی نیز، آیین‌نامه عملی است که اصولاً توسط نخست‌وزیر و در راستای اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌ای صادر می‌شود. باوجوداین، تعادل جدید قدرت در جمهوری پنجم به‌صورت قابل ملاحظه‌ای به تقویت سازمان‌های اجرایی گرایید.

1. Les Délégations de Compétence Limitées
2. Un Avis du Conseil d'Etat

در نتیجه اقتدار پارلمان به‌صورت محسوسی کاهش یافت. این موقعیت جدید می‌توانست به دگرگونی عمیق مناسبات قانون و آیین‌نامه بیانجامد، اما اجرای عملی مقررات قانون اساسی، آثار این روند را به‌صورت محسوسی کاهش داد.

بند دوم - نظام عادی^۱

تحول اساسی قلمروهای اختصاصی قانون و آیین‌نامه را دربر می‌گیرد، در عوض اعتبار حقوقی قانون و آیین‌نامه تغییر چندانی نمی‌کند.

۱. قلمروهای قانون و آیین‌نامه

الف) قلمرو قانون

در نظام پیشین، قانون می‌توانست در همه موضوعات وارد شود، اما از این پس مطابق اصل سی‌وچهارم قانون اساسی سال ۱۹۵۸، قانون در یک قلمرو معین محصور شده است. اصل سی‌وچهارم قانون اساسی به احصای موضوعاتی می‌پردازد که قانونگذار صلاحیت وضع قانون درباره آنها را دارد. این اصل صلاحیت قانون را در دو حوزه مشخص و منفک به رسمیت می‌شناسد:

از یکسو، در بخش نخست اصل سی‌وچهارم قانون اساسی، قانون می‌تواند به وضع قواعد مربوط به حق‌های مدنی، ملیت، جرائم و مجازات‌ها، مالیات، نظام انتخاباتی، تأسیس مؤسسات عمومی، تضمین‌های بنیادین کارکنان اداری و نظامی دولت، ملی‌سازی شرکت‌ها یا خصوصی‌سازی آنها بپردازد.

1. Le Régime Normal



از سوی دیگر، اصل سی و چهارم قانون اساسی به قانونگذار اجازه می‌دهد تا فقط به «تعیین اصول بنیادین» در زمینه دفاع ملی، اداره آزاد مجامع محلی، آموزش، نظام مالکیت، حقوق کار، حقوق سندیکایی و تأمین اجتماعی بپردازد. در قلمرو قانون، قانونگذار، تنها مقام مسلط و حاکم است، اما در عین حال، قانونگذار زندانی این قلمرو است. بنابراین، در این قلمرو، قانونگذار تنها مقام صالحی است که می‌تواند وضع قاعده کند، اما همین قانونگذار در دیگر موضوعات فاقد صلاحیت است.

ب) قلمرو آیین‌نامه

مطابق ماده (۳۷) قانون اساسی سال ۱۹۵۸، «موضوعاتی که در قلمرو قانون قرار ندارند، از ویژگی آیین‌نامه برخوردارند» و براساس ماده (۲۱) همین قانون، در صلاحیت نخست‌وزیر قرار دارند. بنابراین، قلمرو آیین‌نامه هم از قلمرو قانون نشئت می‌گیرد. پس، محدودیت قلمرو قانون با موضوعاتی مشخص می‌شود که در اصل سی و چهارم قانون اساسی به آنها اشاره شده است. از این تحلیل، می‌توان نتایج دوگانه زیر را به دست آورد:

نخست آنکه، مقام آیین‌نامه‌گذار از لحاظ نظری دارای صلاحیت حقوقی عام برای وضع قواعد کلی در همه زمینه‌هایی است که قانونگذار در آن زمینه‌ها فاقد صلاحیت اختصاصی است.

دوم آنکه، درباره موضوعات آیین‌نامه‌ای، اصولاً دولت به اعمال صلاحیت بدون قید، نامشروط و آزادانه می‌پردازد. آزادی قوه آیین‌نامه‌گذار را می‌توان به آزادی قوه قانونگذار تشبیه کرد زیرا هیچ متن قانونی نمی‌تواند آزادی آیین‌نامه‌گذار را محدود سازد. با وجود این، قلمرو جدید ایجاد شده برای صلاحیت آیین‌نامه‌ای، ماهیت و قلمرو

اجرای سنتی آیین‌نامه را تغییر نمی‌دهد، زیرا در حال حاضر نیز آیین‌نامه عملی است که به اجرای قانون می‌پردازد.

ج) تضمین‌های ترسیم قلمرو

این تضمین‌ها دقیق و سختگیرانه هستند. قانون اساسی، مجموعه‌ای از سازوکارها را به شرح زیر پیش‌بینی کرده تا مانع از خروج قانونگذار از قلمرو اختصاصی خود شود:

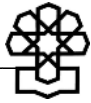
ضمانت اول - تغییر قوانین مصوب در ذیل جمهوری‌های پیشین از طریق آیین‌نامه قوانینی که پیش از سال ۱۹۵۸ تصویب شده و ماهیتاً در قلمرو آیین‌نامه قرار می‌گیرند، اعتبار خود را از دست می‌دهند و می‌توانند توسط آیین‌نامه با کسب نظر شورای دولتی تغییر یابند.

ضمانت دوم - اعلام غیرقابل بررسی بودن پیشنهادات قانونی

دولت می‌تواند هر نوع پیشنهاد مطرح شده از سوی نمایندگان مجلس را که به نظر او خارج از قلمرو قانون می‌باشد، غیرقابل وصول و بررسی اعلام نماید. در چنین مواردی، شورای قانون اساسی با اختیار کامل تصمیم می‌گیرد که پیشنهاد مذکور به کدام قلمرو تعلق دارد (اصل چهل و یکم قانون اساسی سال ۱۹۵۸).

ضمانت سوم - قانون‌زدایی

در صورتی که دولت از سازوکار قبلی استفاده نکرده باشد و متن مورد نظر به تصویب نهایی نمایندگان مجلس رسیده باشد و به نظر دولت، متن مذکور خارج از حدود صلاحیت‌های مجلس باشد، دولت می‌تواند به شورای قانون اساسی مراجعه کرده و در صورتی که شورای قانون اساسی نظر دولت را تأیید نماید، دولت می‌تواند قانون یاد شده را با آیین‌نامه تغییر دهد (قسمت دوم اصل سی و هفتم قانون اساسی سال ۱۹۵۸).



پس می‌توان چنین نتیجه گرفت که از این به بعد، الزام قانونگذارانه^۱ ضرورتاً با شکل قانونگذارانه^۲ همراه نیست. بنابراین، برای اینکه قاعده‌ای از اعتبار قانون برخوردار شود، لازم است تا از یکسو، توسط پارلمان وضع شده باشد و از سوی دیگر، در چارچوب موضوعات خاص پیش‌بینی شده در اصل سی‌وچهارم قانون اساسی قرار گیرد.

ضمانت چهارم - دادرسی اداری و رسیدگی به شکایت تجاوز از اختیارات

بر ضمانت‌های فوق ضمانت سنتی دیگری را نیز می‌توان افزود، بدین ترتیب که شورای دولتی می‌تواند به شکایت‌های مطروحه در زمینه تجاوز از اختیارات رسیدگی کرده و آیین‌نامه مصوب دولت را به دلیل عدم صلاحیت و ورود در قلمرو محفوظ قانونگذار، باطل اعلام نماید.

د) اجرای عملی محدودسازی قلمرو

پذیرش تفکیک قلمرو، به ظاهر، تحولات بنیادینی را رقم زده است، اما در واقع رویه شورای قانون اساسی و رویه دولت و پارلمان از وقوع چنین انقلاب عمیقی جلوگیری کرده‌اند:

نخست اینکه شورای قانون اساسی، مقررات اصل سی‌وچهارم قانون اساسی را معمولاً به نفع قوه مقننه تفسیر کرده است. از سوی دیگر، شورای قانون اساسی، در عمل، تمایز بین موضوعات قسمت اول اصل سی‌وچهارم قانون اساسی و قسمت دوم آن را از میان برداشته است. شورای قانون اساسی، این مهم را، با تصویب یک معیار کلی برای توزیع صلاحیت‌ها انجام داده است. معیار کلی شورا برای توزیع

1. La Force Législative
2. La Forme Législative

صلاحیت‌ها تفکیک دو مفهوم زیر سؤال بردن مقررات پیشینی^۱ و اجرای مقررات پیشینی^۲ است. زیر سؤال بردن مقررات پیشینی در زمره صلاحیت محفوظ پارلمان است، در حالی که اجرای مقررات پیشینی در زمره صلاحیت‌های آیین‌نامه‌ای است. شورای قانون اساسی برای اجرای این معیار کلی از رویه‌های موجود در دوران پیش از سال ۱۹۵۸ الهام گرفته است. شورای دولتی نیز در این جهت‌ها حرکت کرده است.

دوم آنکه، دولت‌ها با اتکا به اکثریت پارلمانی خود، به ندرت از سازوکارهای اصول چهل‌ویکم و بند «۲» اصل سی‌وهفتم قانون اساسی استفاده کرده‌اند. در راستای تسهیل امور، دولت‌ها در لوایح قانونی مواردی را می‌گنجانند که بی‌هیچ مشکلی به تصویب می‌رسد، در حالی که بسیاری از این موارد ممکن است به قلمرو آیین‌نامه اختصاص داشته باشد.

سوم آنکه، گرچه اندیشه مبنایی اصلاحات ایجاد شده به نفع قانونگذار است و موضوعات باقی مانده در قلمرو آیین‌نامه‌ای، فرعی و تبعی به‌شمار می‌روند، اما باید اذعان کرد که اصطلاحات به‌کار رفته در اصل سی‌وچهارم قانون اساسی نادقیق و مشکل‌آفرین هستند. همین امر باعث می‌شود تا نهادهایی که در صدد تدوین طرح یا لایحه قانونی می‌باشند، کار ظریفی را در زمینه محتوای پیشنهاد خود انجام داده تا احتمال تجاوز به قلمروهای متقابل را کاهش دهند.

نکته دیگر این است که اصل سی‌وچهارم قانون اساسی با تحریک قانونگذار به وضع قوانین کلی (اصولی)، باعث می‌شود تا قوانین به اعلامیه‌های کلی^۳ تقلیل یابند.

1. La Mise En Cause Des Dispositions Antérieures
2. La Mise Ouvre Des Dispositions Antérieures

۳. اعلامیه‌های بیانگر نیت‌ها و آرزوها.



در این صورت، زمینه مناسب‌تری برای قوه آیین‌نامه‌گذار فراهم می‌شود تا این اعلامیه‌های کلی را به انحراف کشانده یا اجرای آنها را با تاخیر روبرو سازد.

۲. اعتبار متقابل قانون و آیین‌نامه

در این زمینه راه‌حل سنتی همچنان پایدار باقی مانده است. قانون در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، اعتباری فراتر از آیین‌نامه دارد:

(الف) در زمینه آیین‌نامه‌های وضع شده بر مبنای ماده (۲۱) قانون اساسی و در راستای «تأمین اجرای قوانین»، راه‌حل کاملاً روشن است زیرا در این زمینه آیین‌نامه کاملاً تابع قانون است (آیین‌نامه‌های اجرایی).

(ب) درباره آیین‌نامه‌های وضع شده برای اجرای قوانین مربوط به «اصول بنیادین» (قسمت دوم اصل سی و چهارم قانون اساسی) نیز راه‌حل، مشابه است (یعنی این آیین‌نامه‌ها نیز کاملاً از قوانین تبعیت می‌نمایند). بنابراین دولت و صلاحیت آیین‌نامه‌ای دولت باید در چارچوب مشخص شده توسط اصول بنیادین قرار بگیرد.

(ج) حالت مشابهی نسبت به آیین‌نامه‌های وضع شده بر اساس ماده (۳۷) قانون اساسی (قلمرو انحصاری آیین‌نامه) وجود دارد. در این قلمروها دولت با آزادی و اختیاری مشابه با اختیار قانونگذار به وضع قاعده می‌پردازد زیرا اصولاً هیچ قانونی در این زمینه وجود ندارد. بنابراین، از لحاظ نظری هیچ قاعده مدونی مافوق این قبیل آیین‌نامه‌ها قرار ندارد، البته حاکمیت قانون اساسی و معاهدات بین‌المللی به‌ویژه قواعد اتحادیه‌ای (اتحادیه اروپا) در این زمینه مفروض تلقی می‌شوند. در هر حال تصمیم دولت در این زمینه یک عمل اجرایی به‌شمار می‌رود. در نتیجه، دادرسی اداری می‌تواند در موارد لازم به مجازات و ابطال آیین‌نامه‌ها مبادرت نماید. دادرسی اداری می‌تواند موارد

غیرقاعده‌مند آیین‌نامه‌ها را سانسور کرده و آنها را تابع اصول کلی حقوقی بنماید.

(د) برعکس، قانون گرچه می‌تواند قبل از انتشار تحت نظارت شورای قانون اساسی قرار گیرد، اما پس از انتشار خارج از هر نوع نظارت قرار می‌گیرد^۱. بدین خاطر تبعیت قانون از قانون اساسی، ویژگی حاکمانه قانون را که به‌طور سنتی به رسمیت شناخته می‌شد زیر سؤال برده است، اما پس از انتشار، قانون همچنان غیرقابل اعتراض باقی می‌ماند در حالی که آیین‌نامه به هیچ عنوان چنین اعتباری را ندارد.

(ه) به‌طور خلاصه باید گفت، آیین‌نامه همچنان تابع قانون است. با این حال، چنین استنتاجی از لحاظ حقوقی و با توجه به رویه عملی، قابل تأمل به‌نظر می‌رسد. قانون هنگامی که تنها به بیان محورهای کلی می‌پردازد، تنها در صورتی قابلیت اجرا پیدا خواهد کرد که آیین‌نامه‌های اجرایی آن به تصویب برسند. این امر به‌خصوص در زمینه قوانین ارشادی که بیشتر به بیان اهداف و نیت‌های قانونگذاران می‌پردازند صادق است. بنابراین، در این موارد پارلمان آگاهانه یا ناآگاهانه صلاحیت پیدا کردن ابزارها و راهکارهای اجرای قانون را به آیین‌نامه حواله می‌دهد. در چنین حالت‌هایی، اجرای قانون به‌صورت قطعی به اراده قوه مجریه وابسته است. این امر با اصل برتری حقوقی قانون نسبت به آیین‌نامه مغایر است. در عمل تدوین اغلب آیین‌نامه‌ها با کندی بسیار صورت می‌گیرد و حتی، گاه، آیین‌نامه‌ها به‌صورت کامل به اراده، نیت‌ها و اهداف قانونگذار توجه نمی‌کنند یا گاه به‌صورت ارادی اهداف و نیت‌های قانونگذار را مخدوش می‌سازند.

۱. در این زمینه باید به بازنگری سال ۲۰۰۸ قانون اساسی سال ۱۹۵۸ اشاره کرد، زیرا مطابق اصلاحات به‌عمل آمده، قوانین منتشر شده نیز می‌توانند با طی مراحل، تحت نظارت پسینی شورای قانون اساسی قرار بگیرند (مترجم).

**بند سوم - نظام‌های استثنایی^۱****۱. فرمان‌نامه‌ها^۲**

گرچه در چارچوب نظام عادی که به آن اشاره شد، دولت نمی‌تواند وارد قلمرو قانون شود و صلاحیت دولت محدود به تأمین اجرای قوانین می‌شود، اما این امر همیشه صادق نیست. اصل سی‌وهشتم قانون اساسی سال ۱۹۵۸ رویه کهن «قوانین تفویض صلاحیت» و «آیین‌نامه - قانون» را احیا می‌کند. مطابق اصل سی‌وهشتم قانون اساسی، دولت می‌تواند برای اجرای برنامه خود از پارلمان درخواست نماید تا در مدتی معین اقداماتی را که معمولاً در قلمرو قانون قرار دارند از طریق فرمان - نامه انجام دهد. این فرمان - نامه‌ها توسط هیئت وزیران و پس از اخذ نظر شورای دولتی تصویب می‌شوند. این فرمان‌نامه‌ها، بلافاصله پس از انتشار، لازم‌الاجرا می‌شوند. اما در صورتی که لایحه قانون تأیید^۳ [این فرمان - نامه‌ها] در تاریخ تعیین شده توسط پارلمان تقدیم مجلس نشود، فرمان - نامه‌های یاد شده اعتبار حقوقی خود را از دست می‌دهند.

الف) شرایط تفویض

از لحاظ شکلی، به تصمیمات اتخاذی دولت در راستای تفویض اختیار، فرمان - نامه گویند. فرمان - نامه‌ها در هیئت وزیران و پس از اخذ نظر شورای دولتی مورد شور قرار گرفته و در نهایت مطابق اصل سیزدهم قانون اساسی باید به امضای رئیس‌جمهور برسند. خودداری رئیس‌جمهور از امضای فرمان - نامه‌ها، روند تصویب را متوقف می‌کند مگر آنکه دولت با اصرار و پافشاری به صحن پارلمان بازگشته و

1. Les Régimes Exceptionnels

2. Les Ordonnances

3. Loi De Ratification

لایحه فرمان‌نامه را در قالب یک لایحه قانونی تقدیم پارلمان نماید.

از لحاظ ماهوی، «قانون تفویض» قلمرو عمل دولت در حوزه قانونگذاری را دقیقاً معین می‌کند. از منظر شورای قانون اساسی، اگر «قانون تفویض» قلمرو مداخله دولت توسط فرمان - نامه را به صورت شفاف مشخص نکند، مغایر با قانون اساسی خواهد بود.^۱ قانونگذار می‌تواند شرایط دیگری را نیز بر شرایط پیش‌بینی شده در ماده (۳۸)، بیافزاید. به عنوان مثال، قانون تفویض اختیار مورخ ۴ فوریه ۱۹۶۰، اختیار را تنها به دولت وقت تفویض می‌کرد و امضای فرمان - نامه‌ها توسط شخص ژنرال دوگل را ضروری می‌دانست. به بیان دیگر، در این حالت، قانون تفویض اختیار، با عوض شدن دولت، اعتبار خود را از دست می‌داد.

همچنین، در صورت انحلال مجلس ملی، «قانون تفویض» اعتبار خود را از دست خواهد داد.

نکته دیگر آنکه، تفویض اختیار می‌تواند از قانون تصویب شده توسط همه‌پرسی نشئت بگیرد. در این حالت، از فرمان - نامه‌های فراندومی^۲ سخن می‌گوییم.

ب) آثار تفویض

آثار دوگانه‌ای برای تفویض پیش‌بینی شده است:

نخست اینکه، دولت در قلمرو تفویضی خود با آزادی مشابه آزادی قانونگذار به وضع قاعده حقوقی می‌پردازد، یعنی می‌تواند قوانین پیشین را تغییر داده، یا آنها را با قوانین جدید جایگزین نماید.

1. C.C., 12 jan, 1977; et 25 June, 1986.

2. Les Ordonnances Référendaires



دومین پیامد این است که منطقی در چنین حالتی از پارلمان سلب اختیار می‌شود، یعنی پارلمان نمی‌تواند تا پیش از انقضای دوره تفویض، از طریق قانونگذاری فرمان‌نامه‌ها را تغییر دهد.

ج) اعتبار حقوقی فرمان‌نامه‌ها

فرمان - نامه‌ها فوراً، پس از انتشار لازم‌الاجرا می‌گردند. با وجود این، فرمان - نامه‌ها، در حالتی که دولت پیش از مهلت مقرر در قانون تفویض، لایحه قانون تأیید را تقدیم مجلس ننماید، اعتبار حقوقی خود را از دست می‌دهند.

تا زمانی که پارلمان درباره لایحه تأیید^۱ اعلام نظر نکرده باشد، فرمان - نامه‌ها ماهیت اجرایی خود را حفظ می‌کنند. از این رو، مسئله قاعده‌مند بودن آنها می‌تواند نزد دادرس اداری، به دلیل تجاوز از حدود اختیارات،^۲ مورد شکایت قرار گیرد. در عوض، چون این فرمان - نامه‌ها جزء اعمال اجرایی به حساب می‌آیند، از نظارت شورای قانون اساسی معاف می‌شوند. بدین خاطر، دولتی که دارای اکثریت پارلمانی است، می‌تواند با توسل به اصل سی‌وهشتم قانون اساسی، اقدامات مغایر با قانون اساسی را از طریق فرمان - نامه تصویب نماید. نظارت شورای دولتی نیز برای جبران این خسارت کفایت نمی‌کند. گرچه، شورای دولتی می‌تواند از نقض مستقیم قانون اساسی^۳ یا نقض اصول کلی حقوقی^۴ توسط فرمان - نامه پیشگیری کند، اما در موارد

1. Le Project de Ratification
2. Le Recours Pour Excès de Pouvoir
3. La Volation Directe de La Constitution
4. Les Principes Généraux du Droit.

درباره اصول کلی حقوق بنگ، علی‌اکبر گرجی، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران، انتشارات جنگل، چاپ دوم،

۱۳۸۸، صص ۳۴۲-۳۸۸.

دیگر، شورای دولتی فاقد چنین اختیاری است.

۲. نظام استثنایی اصل شانزدهم قانون اساسی

الف) مسئله تفکیک قلمرو قانون و آیین‌نامه از منظر ماده (۱۶) قانون اساسی سال ۱۹۵۸

رئیس‌جمهور، طبق صراحت ماده (۱۶) قانون اساسی، می‌تواند در مواقعی که بحران ملی مهم پیش می‌آید، اقدامات لازم را معمول دارد.^۱ اجرای ماده (۱۶) به صورت وسیعی مسئله تفکیک قانون و آیین‌نامه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. درحقیقت، ماده (۱۶) تمام اقتدارات حکومتی را در اختیار رئیس‌جمهور قرار می‌دهد تا او بتواند با بحران پیش‌آمده مقابله نماید. بنابراین «اقدامات» اتخاذ شده توسط رئیس‌جمهور می‌تواند در حوزه قانونگذاری یا در حوزه آیین‌نامه‌گذاری باشد. اقدامات رئیس‌جمهور می‌تواند به تغییر یا تکمیل مقررات پیشین بپردازد یا اعمالی را منطبق یا مغایر با قوانین و آیین‌نامه‌ها اتخاذ نماید. باید خاطر نشان کرد که به کار بستن ماده (۱۶)، الزاماً به معنای در هم ریختن کلی نظم حقوقی نیست. در صورتی که موقعیت‌ها و جریان‌ها پیش‌آمده هنوز کارکرد عادی نهادها را امکان‌پذیر نماید یا رئیس‌جمهور اخذ تصمیم‌های شخصی را ضروری نداند، قانونگذار و قوه آیین‌نامه‌گذار (هیئت دولت) می‌توانند در دوره اجرای ماده (۱۶) به اعمال صلاحیت‌های معمولی خویش بپردازند. چنین حالتی در سال ۱۹۶۱ به وجود آمد.^۲

۱. درباره شرایط و چگونگی اجرای ماده (۱۶) قانون اساسی فرانسه و مقایسه مقررات مشابه آن در نظام حقوقی

ایران بنگ، علی‌اکبر گرجی، در تکاپوی حقوق اساسی، همان، صص ۲۸۶-۲۹۰.

۲. ماده (۱۶) درباره زمانی ۲۳ آوریل ۱۹۶۱ تا ۲۹ سپتامبر همان سال به اجرا درآمد.

**ب) نظام حقوقی اعمال انجام شده بر مبنای ماده (۱۶) قانون اساسی**

این اعمال که تحت عنوان «تصمیم»^۱ نامگذاری می‌شوند، پس از مشورت شورای قانون اساسی و تنها با امضای رئیس‌جمهور اخذ و انجام می‌شوند. مسئله ماهیت حقوقی این اعمال که در آموزه حقوقی بسیار مورد بحث قرار گرفته است، توسط شورای دولتی حل شده است. شورای دولتی با انجام یک تفکیک به حل این مشکل نائل آمده است. از یکسو، شورای دولتی تصمیم به اجرا درآوردن ماده (۱۶) را یک عمل حاکمیتی^۲ می‌داند و بدین‌خاطر، اصل این تصمیم از قلمرو نظارتی دادرس [اداری] خارج می‌شود. از سوی دیگر، تصمیمات اتخاذ شده بر اساس ماده (۱۶) بسته به موضوع آنها به چند نوع تفکیک می‌شود:

در صورتی که این تصمیمات در قلمرو قانون باشد، تصمیم رئیس‌جمهور ماهیت قانون خواهد یافت و بدین‌خاطر دادرس اداری صلاحیت نظارت بر این تصمیم‌ها را نخواهد داشت (رای ۲ مارس ۱۹۶۲، روبن دُ سِروان).^۳

اما در صورتی که تصمیمات رئیس‌جمهور در قلمرو موضوعی آیین‌نامه واقع شوند، ماهیت آیین‌نامه‌ای پیدا خواهد کرد و مسئله انطباق آنها با قانون می‌تواند نزد دادرس اداری تحت نظارت قرار گیرد؟ (رای ۲ مارس ۱۹۶۲، روبن دُ سِروان).

اتخاذ راه‌حل‌های فوق توسط شورای دولتی نشانگر دغدغه این نهاد برای صیانت از اصل قانونی بودن [در وضعیت‌های استثنایی] در حد امکان است. با این حال، اثر عملی اصل قانونی بودن [در وضعیت‌های استثنایی] ضعیف است.

1. Décision
2. Acte De Gouvernement
3. C.E., 2 mar, 1962, Rubin de Servens, Gr. Ar, p. 598.

نکته مهمتر این است که تصمیماتی که رئیس‌جمهور درباره قوانین پیشین [در وضعیت‌های استثنایی] اتخاذ می‌کند، می‌توانند جدی‌ترین آسیب‌ها را به حق‌ها و آزادی‌های شهروندان وارد آورند. این تصمیم‌ها چون به قلمرو قانون تعلق دارند، تحت نظارت دادرس قرار نمی‌گیرند.

منبع و مأخذ

۱. این ترجمه، برگردان پاره‌ای از کتاب حقوق اداری ژان ریورو و ژان والین، دو تن از چهره‌های برجسته حقوق اداری فرانسه است. مشخصات کتابشناسانه این اثر به قرار زیر است:
RIVERO (J.) et WALINE (J.), Droit Administratif, Paris, Dalloz, 14e éd., 1992.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۹۰۰

عنوان گزارش: تفکیک قلمرو قانون از آیین‌نامه در نظام حقوقی فرانسه

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

ترجمه: علی‌اکبر گرجی ازندریانی

ناظر علمی: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار: محمدبهادری جهرمی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون

۲. آیین‌نامه

۳. فرمان‌نامه

۴. قانونگذاری تفویضی

۵. نظام حقوقی فرانسه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۱