

نگرشی تحلیلی بر عملکرد شورای قانون اساسی فرانسه

محمد رضا ویژه*

چکیده

شورای قانون اساسی به عنوان نهاد صیانت از قانون اساسی در فرانسه نمونه‌ی قابل اعتنایی برای تحلیل نظری و عملی در این زمینه است. تحول نقش شورای قانون اساسی در زمینه‌ی ایفای عملکردهای خویش، به ویژه حمایت از حقوق و آزادی‌های بنیادین، ثمره‌ی تصمیم مشهور آن در ۱۶ ژوئیه ۱۹۷۱ است. همچنین گسترش راهکارهای توسل به این مرجع طی تجدید نظر در قانون اساسی در سال ۱۹۷۴ تأثیری بسزا در این خصوص داشت.

با این وجود ساختار شورای قانون اساسی و نحوه‌ی انتصاب اعضای آن قابل تامل است. افزون بر آن، سازوکارهای این شورا در تنظیم روابط قوای سه‌گانه و حمایت از حقوق و آزادی‌های بنیادین (صیانت ماهوی از قانون اساسی) و نظارت آن بر تنظیم روابط قوای سه‌گانه و انتخابات (صیانت شکلی از قانون اساسی) قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

از این روی ابتدا ویژگیهای نظام صیانت از قانون اساسی اروپایی و ساختار شورای قانون اساسی فرانسه را مورد بررسی قرار می‌دهیم و سپس به ارزیابی عملکرد این شورا در دو مقوله مهم صیانت شکلی و ماهوی از قانون اساسی می‌پردازیم.

کلید واژه‌ها: شورای قانون اساسی، صیانت از قانون اساسی، حقوق بنیادین،

نظارت بر انتخابات، تنظیم روابط قوای سه‌گانه.

* دانشجوی دوره دکترای حقوق عمومی دانشگاه منتسکیو (بردو - فرانسه)

باید تضمینی برای قانون اساسی وجود داشته باشد، اما والاترین تضمین در خود قانون اساسی وجود دارد و آن عشق مردم به قانون اساسی و تعلق خاطر آنها به آزادی و احترام به قوانین است.

« لسژ - ۲۴ ترمیدور سال سوم انقلاب فرانسه »

مقدمه

قانون اساسی به عنوان میثاق دولت و مردم از جنبه‌های گوناگون دارای اهمیت فراوان است: نخست اینکه چارچوب حقوقی معینی برای دولت تعیین می‌کند. به دیگر سخن محدودیت‌های حقوقی برای دولت به وجود می‌آورد. سپس حقوق و آزادی‌های شهروندان را ذکر می‌نماید و در این مقوله نیز از شهروندان در مقابل دولت و تعدی‌های احتمالی آن حمایت به عمل می‌آورد.

پرسش نخست آن است که صیانت از قانون اساسی چیست؟ برخی چنین می‌پندارند از آنجا که قانون اساسی که فاقد ضمانت‌اجرای لازم است، قانون به معنای مصطلح به شمار نمی‌رود و تنها آرمانها و شعارها را مطرح نموده و در بهترین وضعیت به تعیین راهکارهای کلی حکومت اکتفا نموده است. برای تبیین فلسفه‌ی حاکم بر صیانت از قانون اساسی نخست باید به فلسفه‌ی حاکم بر این قانون اشاره نمود و البته این مهم نیز منوط به آشنایی با تاریخ جنبش قانون اساسی است. باید گفت که جنبش قانون اساسی در اروپا به مقابله با خودکامگی فرمانروایان برخاست و تمامی نظریه‌پردازان این جنبش که گسترده‌ی وسیعی از کانت تا ژان ژاک روسو و منتسکیو را شامل می‌شوند همگی در یک هدف مشترک هستند و آن محدودیت قدرت سیاسی است. اصل تفکیک قوا، نظریه‌ی نمایندگی و سایر بنیادهای فلسفه‌ی سیاسی مدرن ریشه در هدف یاد شده دارند و باید در قانون اساسی دموکراتیک نمود عینی یابند. در واقع، قانون اساسی دستاورد ملموس و عینی جنبش قانون اساسی با پیشینه‌ی ای دیرین است.

بنابراین ضمانت اجرای قانون اساسی با مرجع صیانت از آن است. این مرجع هنجارهای موجود در قانون اساسی را در دو راستا پاسداری می‌نماید: نخست صیانت ماهوی از قانون اساسی است بدین صورت که مفاد قوانین عادی نباید با هنجارهای قانون اساسی در تعارض باشند و سپس، صیانت شکلی از قانون اساسی که نظارت بر راهکارهای شکلی و ساختاری قانون اساسی را در بر می‌گیرد مانند نظارت بر انتخابات و نظارت بر روابط قوای سه گانه و تنظیم این روابط. از منظر ساختاری، نظریه پردازان صورتهای گوناگونی را برای مرجع صیانت از قانون اساسی پیشنهاد نموده‌اند که گاه سیاسی و گاه حقوقی است. گاه مراجع قضایی اعمال مقررات مربوط به قانون اساسی را نیز در کنار سایر قوانین عادی به عهده می‌گیرد و گاه مرجعی ویژه برای این مهم در نظر گرفته می‌شود.^۱

در میان مراجع صیانت از قانون اساسی اروپایی، شورای قانون اساسی فرانسه از جهات گوناگون برای تحلیل ما مهم می‌نماید: صیانت از قانون اساسی در فرانسه دارای صبغه‌ای سیاسی-حقوقی است و این مهم این نهاد را از نهادهای دیگر نظیر دادگاه قانون اساسی آلمان متمایز می‌نماید؛ نیز ساختار شورای نگهبان قانون اساسی تا حدی از شورای قانون اساسی فرانسه اقتباس شده است و شناخت این نهاد به ارزیابی ساختار شورای نگهبان قانون اساسی یاری می‌رساند. در میان کارکردهای گوناگون این نهاد نیز، بی‌تردید، احراز سازگاری قوانین مصوب قانونگذار با قانون اساسی پررنگ‌ترین کارکرد است. در این کارکرد نیز حمایت از حقوق و آزادی‌های بنیادین از جایگاهی منحصر به فرد برخوردار است. ایفای این نقش به عوامل گوناگونی بستگی دارد: عامل نخست، منطق حاکم بر گسترش این نهادها است. با توسعه‌ی مراجع صیانت از قانون اساسی، به طور طبیعی این نهادها به افزایش تضمین‌های مربوط به آزادی‌های عمومی سوق داده می‌شوند. عامل دوم، قرار گرفتن مراجع صیانت از قانون اساسی در جنبش عمومی دفاع از حقوق افراد است. کارکردهای دیگر

۱- برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ش: میشل تروپه «منطق حاکم بر صیانت از قانون اساسی»، برگردان دکتر عباسعلی کدخدایی و محمد رضاویژه، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۶، زمستان

شورا مانند اراده‌ی مشورت به مقامهای سیاسی و نظارت بر انتخابات نیز در کنار عملکرد اصلی آن قرار می‌گیرند که به نوبه‌ی خویش قابل تامل و در خور بررسی هستند. در فرانسه به دلایل تاریخی تحول صیانت از قانون اساسی بسیار بطی بوده و این روند کم شتاب مراحل شکلی (تشریفات رسیدگی) و ماهوی (گستره‌ی نظارت) هر دو را در برمی‌گیرد. از این روی صیانت از قانون اساسی در فرانسه واجد اشکالات عدیده است که در تحلیل این نهاد حقوقی باید مد نظر قرار گیرد.

در این گفتار بر آن هستیم که ابتدا نگاهی به شورای قانون اساسی فرانسه داشته باشیم. بررسی نظام صیانت از قانون اساسی اروپایی و ویژگی‌های آن و ساختار شورای قانون اساسی فرانسه و پیشینه‌ی تاریخی آن قسمت‌های گوناگون این بخش را تشکیل می‌دهند. سپس به ارزیابی مختصر عملکرد شورای قانون اساسی در عملکرد اصلی خویش یعنی صیانت از قانون اساسی، به ویژه حمایت از حقوق و آزادیهای بنیادین، و نیز سایر کارکردهای آن در نظارت بر انتخابات و تنظیم روابط بین قوای سه گانه می‌پردازیم.

نخست - تحلیل نهاد شورای قانون اساسی

۱. نظام صیانت از قانون اساسی اروپایی

ابتدا باید خاطر نشان نمود که صیانت از قانون اساسی^۲ نهادی نسبتاً مدرن است. ریشه‌های نظری این نهاد به اواخر قرن هیجدهم برمی‌گردد. گرچه باز هم این نهاد در آن مقطع در مفهوم مدرن خویش مطرح نشده بود. پیشینه‌ی صیانت از قانون اساسی مدرن در اروپا در وهله‌ی نخست به نظریه‌ی هانس کلسن^۳، حقوقدان اتریشی بازمی‌گردد. کلسن نظریه‌ی خویش را در دهه‌ی بیست میلادی، در جریان تدوین قانون اساسی اتریش، مطرح نمود ولی سلسله وقایع سیاسی که پس از این نظریه رخ داد موجب این گردید در مراحل بعدی تمامی کشورهای اروپایی از دادگاه‌ها و نهادهای صیانت از قانون اساسی بهره‌مند شوند.

2 - Contrôle de constitutionnalité.

3 - Hans Kelsen.

در سازماندهی صیانت از قانون اساسی دو شیوه را می‌توان از یکدیگر تمییز داد؛ غیر متمرکز و متمرکز. شیوه غیرمتمرکز مانند نظام حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا که در آن اختیار صیانت از قانون اساسی به بیش از یک مرجع اعطا می‌شود. این روش عینی است، زیرا قاضی تنها آن را در اعمال یک قانون عادی در موردی خاص، اجرا می‌کند. در نهایت نیز این الگو نظارت پسینی^۴ را اعمال می‌نماید بدین معنا که نسبت به قوانین پس از انتشار آنها اعمال می‌شود. در تحلیل این الگو باید گفت که استقرار آن در نظام حقوقی مستلزم مراجع قضایی قدرتمند و واجد سطح بالای علمی می‌باشد و بدینسان کشورهایی که دارای نظام قضایی جوان می‌باشند شاید نتوانند از این الگو بهره‌مند شوند. افزون بر آن، این الگو، متناسب با نظام حقوقی آنگلو ساکسون است. بدین معنا که دادگاه‌ها نقش برجسته‌ای در شکل‌گیری نظام حقوقی دارند و این نقش به دادگاه ویژه‌ای بستگی ندارد.

شیوه دیگر، الگوی اروپایی است که متمرکز است. بدین معنا که صیانت از قانون اساسی توسط تنها توسط یک مرجع خاص اعمال می‌شود؛ در این شیوه صیانت چه بدون هیچگونه طرح دعوی اجرا می‌شود؛ پیشینی^۵ است زیرا نسبت به قانون، پیش از انتشار آن، اعمال می‌شود. تفاوت‌های دو نظام را از ویژگی‌های فوق به سهولت می‌توان دریافت^۶. به عبارت دیگر در نظام اروپایی دعوی مربوط به صیانت از قانون اساسی از دعوی عادی تفکیک می‌شوند و به تبع آن، مراجع رسیدگی به این دعوی نیز تفاوت دارند. البته در برخی کشورهای اروپایی (مانند یونان، دانمارک، سوئد و نروژ) نظام صیانت از قانون اساسی به الگوی آمریکایی نزدیک است.

در مجموع می‌توان گفت که گسترده‌ی صیانت از قانون اساسی در الگوی اروپایی بسیار محدودتر از الگوی آمریکایی است و از این منظر قانون در اروپا هنوز اقتدار خویش را حفظ کرده است. تفاوت نظام اروپایی با الگوی آمریکایی از آنجا نشأت می‌گیرد که در اروپا قانون مقدس است و به منزله‌ی تجلی اراده‌ی عمومی محسوب

4 - a posteriori

5 - A priori

6 - ROUSSEAU (D.), *La justice constitutionnelle en Europe*, 3^e éd., Paris, Montchrestien, 1998, pp.13-14.

می‌شود و همین امر مداخله در این اراده را با دستاویز صیانت از قانون اساسی دشوار می‌نماید در صورتی که در آمریکا، این قانون اساسی است که مقدس محسوب می‌شود و الگوی آمریکایی صیانت از قانون اساسی نیز بر همین اساس بنا شده است.^۷ در واقع، نگاهی به جنبش‌های قانون اساسی در اروپا قوت نگرش شکلی به مفهوم «قانون» را هویدا می‌سازد و همین تلقی موجب این می‌شد تا کمترین خدشه‌ای به تشریفات تصویب «قانون» با مقاومت فراوان محافظه‌کاران حقوقی روبرو شود. در مقابل، در ایالات متحده آمریکا، این قانون اساسی است که به عنوان میزان برای تمامی نظام حقوقی به کار گرفته می‌شود. در اروپا، به دلیل دوگانگی نظام حقوقی^۸ و نیز تقدس قانون جایگاه قانون اساسی، به عنوان قانون برتر، تثبیت نشد. ایده‌ی مرجع صیانت از قانون اساسی در اروپا به دو کشور آلمان و اتریش بازمی‌گشت که به عنوان مثال در سال ۱۸۶۷ میلادی در امپراتوری اتریش مطرح شد. در فرانسه نیز، ایده‌ی «هیئت منصفه‌ی قانون اساسی» توسط سی‌سیس^۹، حقوقدان برجسته‌ی فرانسوی، طرح شد که با اقبال مواجه نشد.

امروزه می‌توان گفت که ایده‌ی کلسن کاملاً با نظریه‌ی تفکیک قوا سازگار است. از نظر کلسن، قانون اساسی به مثابه مجموعه‌ای از هنجارهای بنیادین، باید تا حد امکان از ثبات برخوردار باشد. این ثبات زمانی به دست می‌آید که اعمال حقوقی مغایر قانون اساسی ابطال شوند و این تنها با وجود ضمانت اجرای حقوقی و مرجعی که آن را اعمال نماید، امکان پذیر است.^{۱۰} در واقع می‌توان گفت که بین قانون اساسی و نظام حقوقی رابطه‌ای دو سویه وجود دارد: از سویی تضمین هنجارهای قانون اساسی

۷- برای اطلاعات بیشتر در مورد نظام صیانت از قانون اساسی در آمریکا، رش:

هامون (فرانسیس) و واینر (سلین)، «صیانت از قانون اساسی در فرانسه و ایالات متحده آمریکا»، ترجمه: محمد جلالی، نشریه حقوق اساسی، ش. ۲، تابستان ۱۳۸۲، ص. ۱۱۸ به بعد.

۸- مراد از دوگانگی نظام حقوقی، وجود دو نظام حقوقی و اداری به موازات یکدیگر است در مقابل یگانگی نظام حقوقی که در کشورهای آنگلو ساکسون دیده می‌شود و در آن به دعای حقوقی و اداری در یک مرجع رسیدگی می‌شود.

۹- امانوئل سی‌سیس (Emmanuel Sieyès) (۱۷۳۶-۱۷۴۸) حقوقدان مشهور فرانسوی که در تنظیم اعلامیه حقوق بشر و شهروند سال ۱۷۸۹ و نیز قانون اساسی سال ۱۷۹۲ نقشی بسزا داشت.

۱۰- Cf. Kelsen (H.), «La garantie juridictionnelle de la Constitution», R.D.P., 1928, p.197.

موجب ثبات نظام حقوقی و از سوی دیگر ثبات نظام حقوقی لاجرم تضمین اعمال هنجارهای قانون اساسی را به دنبال خواهد داشت. البته بدین نکته‌ی مهم نیز باید توجه کرد که مشروعیت صیانت از قانون اساسی در هر نظام حقوقی بستگی تام به سازگاری با ساختار آن نظام حقوقی دارد. بی‌گمان دو عامل در احراز این سازگاری تأثیری مستقیم دارد: نخست اینکه مرجع صیانت از قانون اساسی از چه سازوکاری بهره می‌گیرد و سپس این که این مرجع به مفاد قوانین و یا بحث در ماهیت آنها نپردازد.^{۱۱}

تضمین اعمال هنجارهای قانون اساسی ← ثبات نظام حقوقی

مخالفان صیانت از قانون اساسی دو ایراد مهم مطرح می‌کنند: نخست این که صیانت از قانون اساسی مغایر حاکمیت مردم است بدین معنا که مردم با انتخاب نمایندگان خویش در واقع اراده‌ی خویش را اعمال می‌کنند و قوانین مصوب این نمایندگان تجلی این اراده است. نظارت بر سازگاری این سند ناشی از اراده‌ی عمومی (قانون) با قانون اساسی نوعی محدودیت برای آن به شمار می‌رود. دومین ایراد بدان بازمی‌گردد که به گمان مخالفان صیانت از قانون اساسی ناقض تفکیک قوا است. در توضیح این ایراد باید گفت که جایگاه مرجع صیانت از قانون اساسی نسبت به قوای سه‌گانه مشخص نیست و عملکرد این مرجع در تنظیم روابط این قوا نیز به نوعی تفکیک وظایف و اختیارات سه قوه را مخدوش می‌نماید.^{۱۲} در پاسخ به ایراد نخست می‌توان گفت که نمایندگان مردم متعهد هستند که در چارچوب قانون اساسی عمل نمایند و قانون اساسی نیز ناشی از همان اراده و در مرحله‌ی فراتری است. بنابراین صیانت از قانون اساسی نه تنها اراده‌ی عمومی را مخدوش نمی‌کند بلکه به عکس این اراده را در تجلی عالی‌تر خویش تقویت می‌کند و بدان اعتبار می‌بخشد. تفکیک قوا نیز در قانون اساسی پیش بینی شده است و قوای سه‌گانه زیر نظر مرجع صیانت از قانون

11-NIKOLIC (P.), «*Légitimité de la justice constitutionnelle et la démocratie*», Droit constitutionnel, Mélanges Patrice Gélard, Paris, Montchrestien, 1999, p.310.

12-FAVOREU (L.), *Les cours constitutionnelles*, 3^e éd., Paris, P.U.F., 1996, p.12.

اساسی نیستند بلکه قانون اساسی ناظر بر عملکرد آنها است. به بیان دیگر، مرجع صیانت از قانون اساسی به منزله‌ی ابزاری برای تحقق روابط بین قوای سه گانه است. حال باید دید که ویژگیهای مراجع صیانت از قانون اساسی اروپایی چیست؟ در اکثر کشورهای اروپایی دو یا چند نوع مرجع قضایی وجود دارد.^{۱۳} بنابراین وجود مرجعی خاص برای صیانت از قانون اساسی در کنار مراجع قضایی دیگر در اروپا طبیعی به نظر می‌رسد. دوم اینکه حدود صلاحیت و عملکرد این مرجع باید در قانون اساسی تصریح شده باشد و همین خصوصیت این مرجع را از دیگر نهادها متمایز می‌نماید. سرانجام ویژگی پایانی آن است که قضات مراجع صیانت از قانون اساسی قاضی، به معنای مصطلح کلمه، نیستند و در بیشتر موارد توسط مقام سیاسی منسوب می‌شوند.^{۱۴} این نحوه‌ی انتصاب و نیز خصوصیت‌های قاضی در این مراجع خصلت منحصر به فردی به آنها می‌بخشد.

با اوصاف فوق به نظر می‌رسد که فرانسه، نسبت به دیگر کشورهای اروپایی، بسیار دیر هنگام صیانت از قانون اساسی را پذیرفت. این پذیرش دیر هنگام ناشی از ویژگی منحصر به فرد جامعه فرانسه پس از انقلاب بود که قانون را به مثابه تجلی اراده‌ی عمومی می‌دانست و برای آن تقدس قایل بود و از این روی صیانت از قانون اساسی را نوعی محدودیت برای اراده‌ی عمومی تلقی می‌نمود.

۲. ساختار و پیشینه شورای قانون اساسی فرانسه

پیش از پرداختن به شورای قانون اساسی فرانسه بی‌فایده نخواهد بود که نگاهی اجمالی به پیشینه‌ی صیانت از قانون اساسی در فرانسه بیندازیم. ناگفته نماند که در این مقوله به میانی خواهیم پرداخت که علل این نهاد مدرن را در عصر کنونی باید کاوید. لزوم صیانت از قانون اساسی از سال ۱۷۹۱ میلادی، پس از انقلاب کبیر فرانسه، در زمان تصویب قانون اساسی به پیش کشیده شد که چه مرجعی از دست اندازی

۱۳- برای مثال در ایتالیا، فرانسه، اتریش، بلژیک، فرانسه و اسپانیا دو نوع مرجع قضایی (حقوقی و اداری) و در آلمان پنج نوع مرجع قضایی وجود دارند.

قانونگذار به حقوق مردم جلوگیری می‌کند؟ پیش از این گفتیم که «قانون» به عنوان تجلی اراده‌ی عمومی از تقدس بسیار برخوردار بود و می‌توان گفت که یکی از نقاط ضعف اندیشه‌ی حقوقی در فرانسه که از زمان انقلاب تاکنون نیز بر آن سایه افکنده است، همین امر است. بدین لحاظ، طرح این موضوع در آن دوره جسارت فراوان می‌طلبید. نخستین بار امانوئل سی‌سیس با حاکمیت نامحدود مردم و به تبع آن قانونگذار، با دستاویز اراده‌ی عمومی، به مخالفت برخاست. سی‌سیس «هیئت منصفه‌ی قانون اساسی» را به عنوان نهادی برابر قدرت قوای دیگر، یا به عبارت دقیق‌تر قوه مقننه، مطرح نمود تا عملکرد قوه‌ی اخیر قدری تعادل یابد، گرچه به هدف خویش دست نیافت.^{۱۵} ایده‌ی سی‌سیس بر این اساس استوار بود که نهادی تاسیس شود تا از ظهور پارلمانتاریسم جلوگیری و قدرت لجام گسیخته‌ی نمایندگان را مهار کند. بنجامین کنستان^{۱۶} نیز پس از آن بدین نقص پی برد و همواره در صدد یافتن نهادی برای ایجاد توازن بین قوای عمومی بود. در قوانین اساسی پس از انقلاب کبیر فرانسه، طرق گوناگونی برای تضمین برتری قانون اساسی در نظر گرفته می‌شد. گاه قوه مجریه و گاه مردم و نهادی ویژه بدین امر اختصاص می‌یافتند. در اثر آرای سی‌سیس، قانون اساسی سال ۱۷۹۹ سنا را برای صیانت از قانون اساسی در نظر گرفت که قدرت آن به دنبال مداخله‌ی مراجع قضایی رو به کاهش نهاد. هر چند سنا نیز از قدرت لازم برای نظارت بر قانونگذار برخوردار نبود و بیشتر مرجعی تشریفاتی به شمار می‌رفت. به دنبال فقدان صیانت از قانون اساسی در جمهوری سوم فرانسه (۱۹۴۰ - ۱۸۷۰) و بر خلاف تلقی عامی که از مفهوم جمهوری تا آن زمان وجود داشت، مسئله‌ی صیانت از قانون اساسی در مناقشات پارلمانی قانون اساسی جمهوری چهارم به پیش کشیده شد. باید یادآوری نمود که علت عقب‌نشینی فرانسویهای محافظه کار از این سنت دیرینه، ناشی از مشاهده‌ی عملکرد مثبت و در خور تحسین مراجع صیانت از قانون اساسی در سایر کشورهای اروپایی بود. برای مثال پیشنهاد هانس کلسن در تاسیس

15 - JAUME (L.), « Le contrôle constitutionnalité de la loi, a-t-il un sens pour la doctrine française de la révolution et des premières années du XIXe siècle ? », in Aux origines du contrôle de constitutionnalité XVIIIe - XXe siècle, Paris, Panthéon Assas, 2003, p.25.

16 - Benjamin Constant

دیوان قانون اساسی اتریش در دهه‌ی بیست میلادی و توجیه علمی این نهاد توسط وی تاثیر بسیاری در فضای علمی فرانسه نهاد^{۱۷}. در نهایت قانون اساسی جمهوری چهارم، کمیته‌ی قانون اساسی را مرکب از رییس جمهور، روسای مجلسین و ده شخصیت به انتخاب مجلس (هفت نفر) و شورای جمهوری (سه نفر) بدین منظور پیش بینی نمود^{۱۸}. البته صلاحیت این کمیته بسیار محدود بود و تنها درخواست مشترک رییس جمهور و شورای جمهوری (سنا)، آن هم پس از کسب اکثریت مطلق، برای بررسی یک مصوبه‌ی پارلمان در این کمیته امکان پذیر بود. نظارت این کمیته نیز مانند سلف خویش پیشینی و درخواست رسیدگی باید در مدت زمان موجود تا انتشار قانون تسلیم کمیته می‌شد. در واقع کمیته قانون اساسی نیز نقشی نمادین داشت و عملکرد آن تقریباً هیچ نبود^{۱۹}. به عبارت بهتر تنها در یک مورد کمیته در ژوئن سال ۱۹۴۸ مجبور به مداخله شد. در واقع، اندیشمندان فرانسوی در قانون اساسی سال ۱۹۴۶ این کشور از سویی لزوم نهاد صیانت از قانون اساسی را احساس می‌کردند و از سوی دیگر سنت نیرومند حقوقی این کشور در تقدس «قانون» را کنار نهادند. این تلفیق سست بنیاد مولودی ناقص به نام کمیته‌ی قانون اساسی به دنبال داشت. جایگاه متزلزل کمیته‌ی قانون اساسی در ساختار نظام حقوقی فرانسه و عملکرد ضعیف آن، قوه‌ی مؤسس سال ۱۹۵۸ را بر آن داشت تا به تقویت این نهاد و پایه ریزی ساختاری نو برای آن بیندیشند.

سرانجام در سال ۱۹۵۸ در قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، شورای قانون اساسی^{۲۰} به عنوان نهاد صیانت از قانون اساسی پیش‌بینی شد. مطابق ماده ۵۶ این قانون، شورای قانون اساسی مرکب از نه نفر عضو است که سه نفر از آنها را رییس جمهور، سه نفر را رییس مجلس ملی و سه نفر باقیمانده را رییس مجلس سنا بر می‌گزینند. به علاوه به موجب بند ۲ ماده ۵۶ قانون اساسی، روسای جمهور پیشین

۱۷- گو اینکه در آن دوره نیز بسیاری از حقوقدانان فرانسوی، مانند لئون دوگی، از طرح این اندیشه استقبال نکردند.

۱۸- ماده ۹۱ قانون اساسی سال ۱۹۴۶ فرانسه

19 - FAVOREU (L.) (coord.), *Droit constitutionnel*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 2001, p.257.

20 - Conseil constitutionnel

برای تمام عمر عضو افتخاری این شورا هستند^{۲۱}. مدت عضویت در شورا نه سال است و از ابتدای تاسیس شورا در سال ۱۹۵۹، هر مقام یک عضو به مدت نه سال، یک عضو به مدت شش سال و یک عضو به مدت سه سال را برمی‌گزیند. لازم به ذکر است که مدت فوق قابل تمدید نیست و این خود نکته‌ی قوتی در تغییر ترکیب اعضای شورای قانون اساسی به شمار می‌رود. البته باید تصریح نمود که اعضای شورای قانون اساسی لزوماً حقوقدان نیستند. می‌توان گفت که در حدود نیمی از اعضای شورای قانون اساسی تاکنون نماینده و وزیر بوده‌اند^{۲۲}. قاعده‌ی منع مشاغل در مورد اعضای شورای قانون اساسی نیز جاری است و این افراد همزمان با عضویت در شورا، نمی‌توانند وزیر یا نماینده و سناتور باشند^{۲۳}.

ساختار شورای قانون اساسی چندان دمکراتیک نیست، زیرا مردم چه به صورت مستقیم و چه به صورت غیرمستقیم در انتخاب اعضای آن مداخله‌ی زیادی ندارند^{۲۴}. افزون بر آن، نمایندگان مجلس ملی و مجلس سنا نیز در انتخاب اعضا هیچگونه دخالتی ندارند و تنها رییس جمهور که منتخب مستقیم مردم است سه نفر را برای عضویت در این شورا انتخاب می‌کند. از میان مقامات منصوب کننده‌ی اعضای شورا، رییس جمهور بیشترین نفوذ را دارد زیرا علاوه بر اختیار انتصاب سه نفر از این اعضا، رییس شورای قانون اساسی را نیز منصوب می‌کند. در عمل، رییس سنا همواره برای انتصاب سه نفر مقرر در قانون اساسی با رییس جمهور مشورت می‌کند. از این رو، ممکن است گاه شورا به لحاظ این وابستگی ساختاری، زیر نفوذ رییس جمهور قرار گیرد گو اینکه این نفوذ فراوان رییس جمهور نیز با ساختار نظام نیمه ریاستی

۲۱- باید افزود که روسای جمهوری پیشین به جز یک مورد (والری ژیسکار دستن) هیچیک تاکنون در جلسات شورای قانون اساسی حضور نیافته‌اند.

22 - Ibid., pp.261-262.

۲۳- ماده ۵۷ قانون اساسی سال ۱۹۵۸ فرانسه.

۲۴- در مقام مقایسه، فقهای شورای نگهبان (شش نفر) از سوی مقام رهبری منصوب می‌شوند و اعضای حقوقدان این شورا نیز پس از معرفی از سوی رییس قوه‌ی قضاییه به وسیله‌ی نمایندگان مجلس شورای اسلامی برگزیده می‌شوند.

فرانسه سازگاری دارد اما از منظر تفکیک قوا و لزوم استقلال شورای قانون اساسی قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

اما از نظر ارجاع به شورا، در ابتدا به موجب ماده ۶۱ قانون اساسی سال ۱۹۵۸، تنها یکی از سه مقام منصوب کننده اعضای شورای قانون اساسی (رییس جمهور، روسای مجلس ملی و سنا) و نیز نخست‌وزیر اختیار ارجاع مصوبه‌ی پارلمان مغایر با قانون اساسی را به این شورا داشتند. اما از سال ۱۹۷۴ با اصلاح این ماده شصت نفر از نمایندگان مجلس ملی یا شصت نفر سناتور نیز از این اختیار بهره‌مند شدند. اصلاح فوق در قانون اساسی سال ۱۹۵۸ گام بسیار مهمی در تثبیت صیانت از قانون اساسی در فرانسه به شمار می‌رفت. نگاهی به موارد ارجاع شده به شورای قانون اساسی در سالهای پیش و پس از این اصلاح نشان می‌دهد که این موارد پس از سال ۱۹۷۴ بسیار افزایش یافته‌اند. از سال ۱۹۵۹ (آغاز به کار شورای قانون اساسی) تا سال ۱۹۷۴ (اصلاح سازوکار ارجاع به شورا)، ۹ مورد به شورا ارجاع شده بودند که ۶ مورد آن از سوی نخست‌وزیر و ۳ مورد دیگر از سوی رییس سنا صورت گرفته بود. در حالی که در ۶ سال بعد، ۴۷ مورد به شورا ارجاع شد که ۴۵ مورد آن از سوی نمایندگان و سناتورها صورت گرفته بود.^{۲۵}

در مجموع در نقد ساختار و راهکارهای شورای قانون اساسی نکات ذیل قابل اعتنا به نظر می‌رسد:

اول، باید توجه داشت که برای ایجاد قدرت قضایی کافی، شورای قانون اساسی باید مستقل و بی‌طرف باشد. همانگونه که گفته شد، در وجود این شرط برای شورا تردید وجود دارد. شورا گاه به صورت مرجعی مستقل عمل می‌کند و گاه جامه‌ی مقامی مشورتی بر تن می‌کند.^{۲۶} اعضای شورا بی‌تردید قاضی هستند، اما به لحاظ ارتباطی که با مقامهای منسوب کننده‌ی خویش دارند کمتر بی‌طرف به نظر

25 -AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), Le Conseil constitutionnel, 5^e éd., Paris, Montchrestien, 2005, p.54.

۲۶- شورای قانون اساسی در مواقع بحران نظر مشورتی خویش را به رییس جمهور و در سازماندهی انتخابات ریاست جمهور یا همه پرسی نیز نظر مشورتی خود را به دولت اعلام می‌کند.

می‌رسند.^{۲۷} در این رابطه امکان انتخاب بخشی از اعضای شورای قانون اساسی توسط پارلمان می‌تواند به افزایش استقلال آن یاری رساند مضافاً این که، به ویژگی نیمه ریاستی نظام سیاسی فرانسه نیز آسیبی وارد نمی‌کند. افزون بر آن انتخاب رییس شورا توسط اعضای آن نیز به کاهش نفوذ رییس جمهور در آن می‌انجامد که استقلال فزونتر شورا را به دنبال خواهد داشت.

دوم، به کارگیری صبغهی قضایی برای عملکرد شورای قانون اساسی در نظارت بر سازگاری قوانین با قانون اساسی اندکی دشوار به نظر می‌رسد، زیرا رسیدگی ترافعی نیست و با حضور طرفین نیز انجام نمی‌گیرد. به علاوه تصمیم‌های شورا قطعی است و قابل تجدید نظر نمی‌باشد. البته این ویژگی‌ها، عناصر اساسی روند قضایی محسوب نمی‌گردد. همچنین روند رسیدگی شورا با روند سنتی اندکی متفاوت می‌باشد. به نظر می‌رسد که برای گسترش عملکردهای شورا، صبغهی قضایی رسیدگی آن باید پررنگ‌تر شود.^{۲۸}

سوم، نظارت شورا در این زمینه از جنبه‌های گوناگون، نظارتی ناقص است. نظارت شورا که قانون اساسی سال ۱۹۵۸ آن را بنیان نهاده است، نظارتی یک جانبه است. زیرا این نظارت فقط نسبت به اعمال قوه مقننه، آن هم قسمتی از اعمال آن «قوانینی که مطابق سازوکار پیش‌بینی شده در قانون اساسی به شورا ارجاع می‌شوند و نیز «قوانین ارگانیک»^{۲۹} صورت می‌گیرد. شورا هیچ‌گونه نظارتی بر سایر قوانین و اعمال رییس جمهور و دولت ندارد. به علاوه همان‌گونه که ذکر آن رفت، نظارت شورا بر قوانین نظارتی پیشینی^{۳۰} است. ماده ۶۱ قانون اساسی سال ۱۹۵۸ در این مورد تصریح نموده است: قوانین می‌توانند پیش از انتشار به شورا ارجاع

27 - FROMONT (M), « La justice constitutionnelle en France ou l'exception française », Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac, Paris, Economica, 2001, p.170.

28 - Ibidem, p.171.

۲۹- قوانین ارگانیک (Lois organiques) قوانین بنیادین در نظام حقوقی فرانسه هستند که ارزش حقوقی آنها بیشتر از قوانین عادی است و در واقع از این نظر بین قوانین عادی و قانون اساسی قرار دارند.

شوند. بدین ترتیب، نظارت پسینی^{۳۱} نظیر آنچه در ایالات متحده اعمال می‌شود، اصولاً در فرانسه وجود ندارد.

در نهایت چهارمین جنبه از روند نظارتی شورا محدود بودن ارجاع به آن است. با مطالعه‌ی کارکرد شورا پس از اصلاح سال ۱۹۷۴ افزایش ارجاعات به شورا در زمینه‌ی آزادی‌های عمومی و پیشرفت در روند رسیدگی آنها را می‌توان آشکارا مشاهده نمود. با این اوصاف به نظر می‌رسد برای اعمال نظارت پسینی و نیز افزایش کارکردهای شورای قانون اساسی، گسترش راه‌های توسل به شورا و به خصوص امکان ارجاع به این مرجع توسط افراد ضروری است.^{۳۲} برای تبیین اهمیت این موضوع باید بیفزاییم که در مراجع سیاسی - حقوقی مانند شورای قانون اساسی فرانسه، صیانت بیشتر امری حکمی است بدین معنا که حکم موجود در مصوبه‌ی پارلمان با حکم قانون اساسی انطباق داده می‌شود در حالی که صیانت در مراجع قضایی مانند دیوان قانون اساسی آلمان و به ویژه در کشورهای انگلوساکسون بیشتر موضوعی است و این مرجع قضایی است که حکم جزئی را با توجه به موضوع با حکم کلی قانون اساسی منطبق می‌کند. از این روی امکان دادخواهی شهروندان نزد مراجع صیانت از قانون اساسی امکان بیشتری نیز برای بررسی موضوعی نزد این مراجع فراهم می‌آورد. لازم به یادآوری است که برخی مراجع صیانت از قانون اساسی در اروپا، مانند دیوان قانون اساسی آلمان، رویه قضایی غنی خویش را مرهون امکان دادخواهی شهروندان در نزد آن هستند. در سال ۱۹۹۱ رییس وقت شورای قانون اساسی، روپرت بدنتر^{۳۳}، اصلاحاتی را در سازو کارهای ارجاع موارد رسیدگی به شورا، از جمله امکان دادخواهی شهروندان، پیشنهاد نمود که با استقبال مواجه نشد.

در مجموع با بررسی جنبه‌های گوناگون روند رسیدگی شورای قانون اساسی به ارجاعات، باید نتیجه گرفت که شورا باید با بهره‌گیری از اصول عام

31 - a posteriori.

32 - Cf. PFERSMANN (O.), « L'accès des personnes à la justice constitutionnelle - Droit, pratique, politique », Cahiers de Conseil constitutionnel, N°10, 2001, p.121.

33 - Robert Badinter.

رسیدگی قضایی، روند رسیدگی خویش را هر چه بیشتر بدان نزدیک کند^{۳۴}. حاکم شدن این اصول بر روند رسیدگی شورا، این نهاد را از یک نظام دادرسی عادلانه بهره‌مند می‌سازد که به طریقی شایسته‌تر قادر خواهد بود نقش خویش را به عنوان ضامن اجرای قانون اساسی ایفا نماید.

دوم - ارزیابی عملکرد شورای قانون اساسی

۱. صیانت ماهوی از قانون اساسی

به یقین وظیفه‌ی اصلی شورای قانون اساسی، مانند سایر مراجع صیانت از قانون اساسی جلوگیری از ورود قوانین ناسازگار با قانون اساسی به نظام حقوقی است. از آنجا که در اجرای این وظیفه شورای قانون اساسی مفاد مصوبه‌ی پارلمان را با هنجارهای موجود در قانون اساسی تطبیق می‌دهد، نظارت شورا نظارتی ماهوی است و در این راهکار تنها به روند قانونگذاری و تشریفات در آن اکتفا نمی‌شود. اما در این نظارت ماهوی نیز شورا باید هماهنگی سلبی مصوبه‌های پارلمان را با هنجارهای قانون اساسی احراز نماید بدین معنا که این مصوبه‌ها نباید مخالف هنجارهای موصوف باشند (سازگاری^{۳۵} داشته باشند). به دیگر سخن، هماهنگی اجایی یا انطباق^{۳۶} مصوبه‌های پارلمان با هنجارهای قانون اساسی ضروری نیست. البته شورا همواره نیز به این نظارت ماهوی اکتفا نکرده و گاه نیز به روند تهیه و تصویب قوانین و به طور کلی مسایل شکلی توجه کرده است. مصادیق این نظارت شورای قانون اساسی همه‌ی مصوبه‌های پارلمانی هستند با این تفاوت که در بسیاری موارد این نظارت اختیاری یعنی منوط به ارجاع از سوی مقامهای ذیصلاح در این خصوص است و در برخی موارد نیز الزامی است. از موارد الزامی که شورا موظف به رسیدگی است

34 - VEDEL (G), « *Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel* », Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot, Paris, Dalloz, 1996, p.541.

35 - Compatibilité.

36 - Conformité.

قوانین ارگانیک و نیز مقررات داخلی پارلمانی (مجلس ملی و سنا) است.^{۲۷} در این زمینه باید افزود که شورای قانون اساسی هیچگاه خود را برای بررسی مصوبه‌هایی که به همه پرسى ارجاع می‌شود، صالح به رسیدگی ندانسته است.^{۲۸} دلیل این امر را نیز می‌توان در دو امر یافت:

نخست این که شورا مطابق ماده ۶۱ قانون اساسی فقط در رسیدگی به مصوبه‌های پارلمان صالح است و سپس این که در همه پرسى مردم خود اراده‌ی خویش به نمایش می‌گذارند و دلیلی وجود ندارد تا اراده‌ی شورای قانون اساسی فراتر از قانون اساسی قرار گیرد. این دلیل که بیشتر ریشه در مبنای فلسفه‌ی حاکم بر حقوق فرانسه دارد قابل پذیرش به نظر می‌رسد.

اما آن چه که بسیاری از حقوقدانان فرانسوی آن را جداگانه در صیانت ماهوی از قانون اساسی در نظر می‌گیرند، تعهدات بین‌المللی است. به موجب ماده ۵۴ قانون اساسی سال ۱۹۵۸، شورا موظف است که در صورت ارجاع موارد تعارض تعهدات بین‌المللی را با قانون اساسی اعلام نماید. گرچه موارد ارجاع در این خصوص زیاد نبوده است (۹ مورد) ولی موارد مهمی نظیر اعلام تعارض موادی از معاهده‌ی ماستریخت با قانون اساسی فرانسه را در بر می‌گیرد.^{۲۹} در مقابل شورای قانون اساسی هیچگاه سازگاری مصوبه‌های پارلمانی را با تعهدات بین‌المللی فرانسه بررسی نمی‌کند و آن را خارج از حدود وظایف خویش می‌شمارد.^{۳۰}

نقش برجسته‌ی شورای قانون اساسی در این زمینه را می‌توان در حمایت از حقوق و آزادیهای بنیادین یافت. بدین لحاظ به این عملکرد شورا بیش از سایر عملکردهای آن توجه مبذول خواهیم نمود. تحول شورای قانون اساسی در حمایت از حقوق و آزادیهای بنیادین نتیجه‌ی روندی است که این نهاد از دهه‌ی هفتاد میلادی در

۲۷- ماده ۲۴ قانون اساسی سال ۱۹۵۸.

۲۸- این گرایش شورا را می‌توان در تصمیم‌های شماره ۲۰-۶۲ مربوط به انتخابات ریاست جمهوری و شماره ۲۶۹

-۲۰۰۲ مربوط به سازماندهی غیر متمرکز جمهوری یافت.

۲۹- تصمیم شماره DC ۲۰۸-۹۲ شورای قانون اساسی.



پیش گرفته است. این روند به خصوص با تصمیم مشهور ۱۶ ژوئیه ۱۹۷۱ نمود می‌یابد. پس در این تحول میتوان دو مرحله را شناسایی نمود:

اول، پس از تصمیم سال ۱۹۷۱، شورای قانون اساسی در ایجاد مشروعیت برای قانون عادی به موجب قانون اساسی^{۴۱} و به موجب مقدمه‌ی قانون اساسی سال ۱۹۵۸، تردیدی به خود راه نداد. به دیگر سخن، شورای قانون اساسی با گذر از نقش نگهبان مرز بین قانون و مقررات اجرایی، از یک سو، قلمروی قانون را گسترش داد، و از دیگر سو، به اساس مجموعه قواعد و اصول مورد حمایت توجه نمود. در واقع این مرحله پاسخی به یک نیاز اجتماعی بود: نیاز به حمایت فزونتر از حقوق و آزادیها. این پاسخ در مورد بحث ما، ورود آزادی‌های عمومی به عرصه‌ی متون مربوط به قانون اساسی بود به صورتی که دارای ضمانت اجرا نیز باشد. نتیجه آن‌که، آزادیها را نه فقط اصول مربوط به اعلامیه‌ی حقوق بشر و شهروند سال ۱۷۸۹، بلکه تمامی مقررات مربوط به حقوق اساسی^{۴۲} با تکیه بر رویه‌ی شورای قانون اساسی تضمین کرده اند^{۴۳}.

دوم، شورای قانون اساسی، هنجارهای مرجع^{۴۴} را به گونه‌ای گسترش داده است که، برخی قوانین تصویب شده به وسیله‌ی مجلس را بر اساس مفهوم اصل واجد ارزش قانون اساسی^{۴۵} (بدون اینکه متن خاصی وجود داشته باشد) مغایر با این هنجارها اعلام نموده است. به عبارت دیگر، شورا حق آفرینش هنجارهای نوین مربوط به قانون اساسی را برای خویش شناسایی نموده است. از جمله‌ی آنها می‌توان اصل استمرار خدمات عمومی^{۴۶}، رعایت حق دفاع برای متهم در مراجع قضایی^{۴۷} و اصل استقلال اساتید دانشگاه^{۴۸} را برشمرد.

41 - Constitutionnalité d'une loi.

42 - Ordre constitutionnel.

43 - RIVERO (J), « Les libertés », La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989, journée d'études des 16-17 mars 1989, Paris, Economica, 1990, p.160.

44 - Normes de référence.

45 - Principe de valeur constitutionnelle.

46 - Principe de la continuité du service public.

47 - Respect des droits de la défense.

48 - Principe de l'indépendance des professeurs d'université.

اما پرسش اساسی در این مقوله این است که منابع قانونی لازم شورای قانون اساسی برای حمایت از حقوق و آزادی‌های بنیادین کدامین هستند؟ به موجب بند ۱ ماده ۶۱ قانون اساسی فرانسه، شورای قانون اساسی سازگاری قوانین با قانون اساسی را اعلام می‌کند. عبارت «قانون اساسی» به مفهومی بسیار گسترده به نام «هنجارهای مرجع» اطلاق می‌شود. این اصطلاح ابتدا در آموزه‌های حقوقی استعمال و سپس در رویه‌ی قضایی نیز به کار گرفته شد^۹، و به معنای هنجارهایی است که مقررات مربوط به قانون اساسی را به عنوان راهنما برای مطابقت قوانین با قانون اساسی^{۱۰} ارائه می‌نمایند^{۱۱}. به عبارت دیگر، مفاد این هنجارها به منزله‌ی اصولی راهنما برای صیانت ماهوی از قانون اساسی است. پس از سال ۱۹۷۱، با گسترش هنجارهای مرجع، شورای قانون اساسی در صدد جستجوی اصولی برآمد که ناظر بر انسجام نظام نوین ارجاع بدان باشند. در یک دید اجمالی، اصول مربوط به قانون اساسی را می‌توان در چند دسته خلاصه نمود:

- ۱) قانون اساسی سال ۱۹۵۸ است. این قانون اساسی نسبت به سایر قوانین اساسی بسیار مختصر است و بیشتر به قوای عمومی، سازمان و رابطه‌ی بین آنها پرداخته است و در مورد آزادی‌های عمومی حاوی بحث خاصی نیست. ولی این فقدان مانع از آن نیست که آزادی‌ها را، به صورت پراکنده، در مواد گوناگون شناسایی نکند.
- ۲) اعلامیه حقوق بشر و شهروند سال ۱۷۸۹ است. امروزه می‌توان مفاد این اعلامیه را جزو حقوق موضوعه دانست که با توجه به ادبیات آن، می‌تواند به وسیله‌ی روش‌های تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی، مورد تفسیر قرار گیرد. البته باید توجه داشت که اعلامیه به خوبی فلسفه‌ی حقوق طبیعی را در قالب موضوعه (و نه الزاماً حقوقی) بیان می‌کند^{۱۲}. شورای قانون اساسی پس از سکوتی طولانی در این خصوص، سرانجام در تصمیم ۲۷ دسامبر ۱۹۷۲ برای نخستین بار به این اعلامیه اشاره نمود.

49 - Décision de Conseil constitutionnel du 9 avril 1992, Maastricht I, II, III.

۵۰- رش به تصمیم ۸ ژوئیه ۱۹۶۶ شورای قانون اساسی.

51- DE VILLIERS, Op.cit., p.156.

52 - TROPER (M), « La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789 », La

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, Paris, PUF, 1989, colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel, p.15.

درادامه‌ی این روند، شورا در تصمیم ۱۶ ژانویه ۱۹۸۲ این اعلامیه را در مرکز هنجارهای مرجع قرار داد^{۵۳}. باید توجه داشت که اعطای اعتبار حقوقی به اعلامیه‌ی حقوق بشر و شهروند سال ۱۷۸۹ اقدام جسورانه‌ای از سوی شورا بود و به گسترش حوزه‌ی حقوق بنیادین یاری فراوان رساند.

۳) مقدمه قانون اساسی سال ۱۹۴۶ که سنت فرانسوی در زمینه‌ی حقوق و آزادیهای بنیادین را بسیار محتاطانه دنبال کرده و حقوق و آزادیهای نوینی را زیر عنوان «حقوق و آزادیهای ضروری عصر کنونی»^{۵۴} را مطرح نموده است. یادآوری می‌شود که حقوق اجتماعی و اقتصادی جایگاه ویژه‌ای در این مقدمه دارند.

۴) اصول بنیادین پذیرفته شده به وسیله‌ی قوانین جمهوری، این اصطلاح ریشه در مقدمه قانون اساسی سال ۱۹۴۶ دارد و شورا این اصول را به عنوان بخشی مهم از هنجارهای مرجع شناسایی کرده است. تصمیم مهم شورا در ۱۶ ژوئیه ۱۹۷۱ این اصل را به آزادی انجمن اختصاص داد. برخی از این هنجارهای دارای ارزش قانون اساسی که توسط شورا شناسایی شده است، عبارتند از:

- آزادی فردی «تصمیم ۱۲ ژانویه ۱۹۷۷»

- آزادی آموزش «تصمیم ۲۳ نوامبر ۱۹۷۷»

- آزادی عقیده «تصمیم ۲۳ نوامبر ۱۹۷۷»

۵) اصول ضروری برای عصر کنونی، که در مقدمه‌ی قانون اساسی ۱۹۴۶ بدان اشاره شده و شامل اصول نوین و معاصر است. این اصول در ۱۷ بند از ۱۸ بند این مقدمه جای گرفته و شامل اصول سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. برای مثال می‌توان اصول اجتماعی را به صورت برابری بین زنان و مردان «بند ۳»، آزادی

53 -FAVOREU (L), PHILIP (L), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 11^e édition, Paris, Dalloz, 2001, p.305.

54 -Particulièrement nécessaires à notre temps.

55 -cf. PRETOI(X), « *Alinéa 1* », *Le Préambule de la Constitution de 1946*, Paris, Dalloz, 2001, pp.41-57.

سندیکایی «بند ۶»، اصول دارای ویژگی سیاسی را نیز تحت عنوان حق پناهندگی «بند ۴» و تعهد به انتبای قواعد با حقوق بین الملل «بند ۱۴» شناسایی نمود.^{۵۶}

در حمایت از آزادی‌های عمومی، به نظر می‌رسد که شورا برخی از آزادی‌های عمومی را اساسی‌تر یا بنیادین‌تر از سایر آزادی‌ها تلقی کرده است. شورا برای این گونه آزادی‌ها، حمایت ویژه قائل شده است. در این نوع حمایت، سه اصل را می‌توان شناسایی نمود. نخستین اصل، منع اعمال نظام اجازه پیشین^{۵۷} برای این گونه آزادی‌ها است.^{۵۸} دومین اصل این است که قانون می‌تواند گستره‌ی اعمال خویش را بیشتر کند، ولی این گسترش نباید به محدودیت آزادی‌ها بیانجامد. تنها استثنای این اصل در تطبیق آزادی بنیادین با اصل یا هدف دیگر واجد ارزش قانون اساسی است. سرانجام سومین اصل، اعمال هماهنگ و یکپارچه آزادی‌های بنیادین در قلمروی جمهوری فرانسه است.

بنابراین ملاحظه می‌شود که شورای قانون اساسی با افزایش تعداد هنجارهای مرجع و نیز تفسیر گسترده آنها می‌کوشد تا محدوده‌ی حقوق و آزادی‌های بنیادین را افزایش دهد. باید افزود که در این میان نقش تفسیری شورا از اهمیتی بسزا برخوردار است. رویه‌ی شورای قانون اساسی در حمایت از حقوق و آزادی‌های بنیادین مرهون تفسیر پویای^{۵۹} این نهاد از هنجارهای مربوط به قانون اساسی است. این گرایش به وسیله‌ی دیوان اروپایی حقوق بشر نیز تشویق شده است.

۲. صیانت شکلی از قانون اساسی

در این گستره شورا بدون مداخله در ماهیت راهکارها، تنها بر حسن اجرای آنها بر اساس آنچه در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، نظارت می‌نماید. در این مقوله ابتدا نظارت بر انتخابات و سپس تنظیم روابط بین قوای سه‌گانه دارای اهمیت فراوانند.

56 - DRAGO (G), *Contentieux constitutionnel français*, Paris, PUF, 1998, p.222.

57 - Régime d'autorisation préalable.

58 - به عبارت دیگر اصل بر جواز این حقوق و آزادی‌ها است و ضرورتی برای اخذ مجوز در آنها وجود ندارد.

59 - Interprétation dynamique.

نظارت بر انتخابات توسط شورای قانون اساسی به یک صورت نیست و این تفاوت شاید از همان تقدس پارلمان و قانون در نزد فرانسوی‌ها نشأت گرفته باشد. به سخن دیگر، سازوکارهای نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات پارلمان با یکدیگر تفاوت دارند. پیش از قانون اساسی سال ۱۹۵۸، نظارت بر انتخابات پارلمان توسط خود مجلس ملی صورت می‌گرفت که البته این رویه بسیار قابل انتقاد به نظر می‌رسید و در نگرش قوه موسس سال ۱۹۵۸ باید مرجعی مستقل به این نظارت اختصاص می‌یافت. به موجب ماده ۵۹ قانون اساسی فرانسه، در این انتخابات، شورای قانون اساسی در موارد اعتراض به روند انتخابات، صحت انتخابات را بررسی می‌کند. عمده‌ی موارد رسیدگی شورا در این حوزه مسایل مالی مربوط به انتخابات و هزینه‌های انتخاباتی است.^{۶۰} به عبارت دیگر، شورای قانون اساسی در انتخابات شوراها به مواردی نظیر صلاحیت نامزدها و روند انتخابات نظارتی ندارد که این خود نشانه عدم تمایل قوه موسس به مداخله مستقیم شورای مزبور در انتخابات پارلمانی است. لازم به یادآوری است که پس از اعتراض مبنی بر عدم صلاحیت نامزد انتخابات پارلمانی، احراز عدم صلاحیت او بر نتایج انتخابات تاثیر خواهد نهاد.^{۶۱} در انتخابات ریاست جمهوری، صلاحیت شورای قانون اساسی بسیار فراتر از انتخابات پارلمانی است. مطابق ماده ۵۸ قانون اساسی، شورا بر قانونمداری روند انتخابات ریاست جمهوری و نتایج آن نظارت می‌کند. به علاوه شورا شرایط داوطلبان ریاست جمهوری را نیز احراز می‌نماید.^{۶۲} همانگونه که می‌دانیم نامزدهای ریاست جمهوری باید توسط پانصد نفر از شخصیت‌های کشوری تایید شوند. در روند تایید صلاحیت نامزد ریاست جمهوری، شورا ابتدا اعتبار تاییدکنندگان نامزد ریاست جمهوری را احراز می‌نماید.^{۶۳} سپس شورا به وضعیت خانوادگی^{۶۴} و وضعیت مالی ستادهای انتخاباتی^{۶۵} نامزد

۶۰- ماده ۴۴ قانون تشکیلات شورای قانون اساسی فرانسه، صلاحیت شورادرابطه با مسائل انتخاباتی مطلق می‌داند.

۶۱- ماده ۱۳۶ قانون انتخابات فرانسه.

62 - ROUSSILLON (H.), *Le Conseil constitutionnel*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 2001, pp.119-129.

۶۳- مواد ۲ و ۷ تصویبنامه ی ۸ مارس ۲۰۰۱.

۶۴- بند الف ماده ۳ تصویبنامه ۸ مارس ۲۰۰۱.

۶۵- بند ب ماده ۳ تصویبنامه ۸ مارس ۲۰۰۱.



ریاست جمهوری می‌پردازد. افزون بر همه‌ی موارد فوق، شورای قانون اساسی بر اجرای انتخابات نیز نظارت می‌نماید و از اختیار تغییر در تقویم انتخاباتی نیز برخوردار است.^{۶۶} این تغییر ممکن است ناشی از فوت نامزد یا تقلب و روند ناسالم انتخابات باشد. باید متذکر شد که شورای قانون اساسی مرجع صالح برای رسیدگی به تمامی اعتراض‌های وارده به روند انتخابات، از مراحل مقدماتی تا پایان سرشماری آراء، می‌باشد. در این مورد هر رای‌دهنده، فرماندار یا نامزد می‌تواند تا ۴۸ ساعت پس از پایان انتخابات اعتراض خویش را به شورا تسلیم نماید.^{۶۷} در نهایت شورای قانون اساسی نتایج انتخابات را اعلام می‌نماید و بدیهی است که این اعلام پس از اطمینان از صحت جریان انتخابات به ویژه پس از گزارش نمایندگان شورا (قضات قضایی و اداری) انجام می‌گیرد.^{۶۸}

بنابراین شورای قانون اساسی در انتخابات گوناگون در فرانسه نقش بسیار مهمی ایفا می‌نماید و البته این نقش در قانون اساسی و قوانین ارگانیک مربوط به صلاحیتهای شورای قانون اساسی به دقت تصریح و مشخص شده است. در مجموع چنین به نظر می‌رسد که شورای قانون اساسی در نظارت بر انتخابات از سازوکار یکسانی برخوردار نیست و به ویژه در انتخابات پارلمانی این نظارت بسیار کاهش می‌یابد و مبنای اختیار محدود شورا در این زمینه نیز مبهم است. باید افزود که در همه‌رسی، به دلیل مراجعه مستقیم به آرای مردم، در موارد گوناگون شورای قانون اساسی خود را برای نظارت بر آن واجد صلاحیت ندانسته است. باید افزود این فقدان صلاحیت شامل صلاحیت مشورتی شورا نیست و برای برگزاری همه‌پرسی دولت با این مرجع مشورت می‌کند.^{۶۹}

۶۶- ماده ۷ تصویبنامه ی ۸ مارس ۲۰۰۱.

۶۷- ماده ۲۰ تصویبنامه ی ۸ مارس ۲۰۰۱.

68 -AVRIL (P.) et GICQEL (J.), *Op.cit.*, p.109.

۶۹- ماده ۴۶ دستورالعمل ۷ نوامبر ۱۹۵۸.



در مورد روابط بین قوای سه گانه، شورای قانون اساسی همواره به منزله عامل مهمی برای ایجاد ثبات و تعادل در روابط قوای کشور عمل نموده است.^{۷۰} در وهله‌ی نخست شورا به رعایت صلاحیت وضع مقررات توسط قوای مقننه و مجریه توجه خویش را معطوف نموده است. در این گستره، شورای قانون اساسی بر آن است تا مرز بین قانون و مقررات اجرایی کاملاً رعایت شود. به علاوه شورا به حفظ جایگاه نهادها و نقش هنجارساز آنها (در ایجاد هنجارهای حقوقی به صورت مقررات اجرایی) تاکید فراوان دارد. به علاوه، شورا در مقاطع گوناگون به عنوان ابزاری برای مهار اکثریت پارلمانی و جلوگیری از افزایش بیش از اندازه قدرت آن به کار گرفته شده است. این بحث به ویژه در سالهای نخست دهه هشتاد میلادی مطرح شد زیرا شورای قانون اساسی فرانسه مواردی از قانون ملی کردن را در تصمصیم ۱۶ ژانویه ۱۹۸۲ مغایر با قانون اساسی اعلام نمود. پرسش اساسی در آن دوره این بود که آیا این شورا به مثابه دیوان عالی ایالات متحده آمریکا مانعی در راه اصلاحات به شمار نمی‌رود؟ برخی از نویسندگان با این تلقی موافق نیستند و بر نقش شورای قانون اساسی در جلوگیری از دیکتاتوری اکثریت تاکید می‌کنند.^{۷۱} به نظر می‌رسد با توجه به شرایط سیاسی و عملکرد شورای قانون اساسی در این شرایط موضع اخیر صحیح‌تر باشد. در مورد قوه قضاییه و استقلال قضات در رابطه با قوای دیگر، شورای قانون اساسی در موارد متعدد اصل استقلال قضات و اصل غیرقابل عزل بودن آنها را مورد تایید قرار داده است. به همین منظور شورا ابتدا در تصمصیم ۲۲ ژوئیه ۱۹۸۰ این مسئله را مطرح نمود که برابر اصل ۶۴ قانون اساسی در مورد اقتدار قوه قضاییه و اصول بنیادین پذیرفته شده به وسیله قوانین جمهوری در مورد صلاحیت اداری استقلال مرجع قضایی امری مسلم و بدیهی است.^{۷۲} در تصمصیم ۴۰۳-۹۸ نیز شورا این استقلال را به ماده ۱۶ اعلامیه سال ۱۷۸۹ مستند نمود.

۷۰- در نظام جمهوری اسلامی ایران، تنظیم روابط بین قوای سه گانه در چهارچوب وظایف شورای نگهبان قرار

ندارد ولی با اعمال سیاستهای کلی نظام توسط این شورا این نتیجه به صورت خودکار حاصل می‌شود.

71 - FAVOREU (L.), *La politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1988, p.30.

۷۲- تصمصیم شماره ۱۱۹-۸۰ به تاریخ ۲۲ ژوئیه ۱۹۸۰ در مورد اعتبار اعمال اداری.

از آنچه گفته شد، نتیجه می‌گیریم که صیانت از قانون اساسی و حفاظت از حقوق و آزادیهای بنیادین نیاز به نهادهای سیاسی، اجتماعی و حقوقی پر قدرت دارد. تاسیس مرجع صیانت از قانون اساسی در فرانسه نسبت به دیگر کشورهای اروپایی بسیار دیر هنگام صورت گرفته است. علت آن تقدس «قانون» در فرانسه پس از انقلاب است که آن را تجلی اراده عمومی می‌دانستند. اما در نهایت به نظر می‌رسد که شورای قانون اساسی به مدد رویه‌ی قضایی خود، به ویژه از دهه‌ی هفتاد میلادی، کوشش نموده است تا جایگاه خویش را در نظام حقوقی فرانسه تثبیت نماید.

سپس آنکه ساختار شورای قانون اساسی چندان دموکراتیک به نظر نمی‌رسد و ملهم از نظام نیمه ریاستی فرانسه، رییس جمهور از اقتدار و نفوذ فراوانی در این نهاد برخوردار است. شورا پس از تاسیس در سال ۱۹۵۸ و البته اندکی دیر هنگام، پس از تصمیم ۱۶ ژوئیه ۱۹۷۱ به سرعت در جهت گسترش هنجارهای مرجع قانون اساسی گام برداشت. افزایش این هنجارها از یک سو و ساماندهی آنها در مجموعه‌ای منسجم و واجد سلسله مراتب از سوی دیگر، تعمیق عملکردهای شورای قانون اساسی را در پی داشت. بدیهی است که قدرت فراوان شورا در تفسیر قانون اساسی و سایر هنجارهای مرجع در گسترش قلمروی صلاحیت و نیز شناسایی و آفرینش هنجارهای نوین قانون اساسی نقش مهمی ایفا می‌نماید.

در زمینه صیانت ماهوی از قانون اساسی، به عنوان مهمترین کارکرد شورای قانون اساسی، می‌توان ادعان داشت که برجسته ترین دستاورد شورا در سی سال اخیر حیات آن، حمایت هر چه فزونتر از حقوق و آزادیهای بنیادین بوده است. در زمینه‌ی صیانت شکلی از قانون اساسی، به رغم تلاش‌های چشمگیر شورا در تنظیم روابط قوای سه گانه، نظارت بر انتخابات از سازماندهی همگنی برخوردار نمی‌باشد و اختلاف بین صلاحیت شورای قانون اساسی در انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات پارلمانی آشکار است که همین امر به کارگیری سازوکاری موثر و همسان را در نظارت بر انتخابات از شورا سلب می‌نماید. با در نظر گرفتن موارد فوق، به نظر



می‌رسد که در راستای ارتقاء صیانت از قانون اساسی در کشورمان، می‌توان از تجربه‌های شورای قانون اساسی در این زمینه بهره جست. استفاده از این روش‌ها و تطبیق آنها با شرایط و ویژگی‌های نظام حقوقی ایران، می‌تواند در گسترش قلمروی صیانت از قانون اساسی راهگشا باشد.



ژوئیه‌شگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی