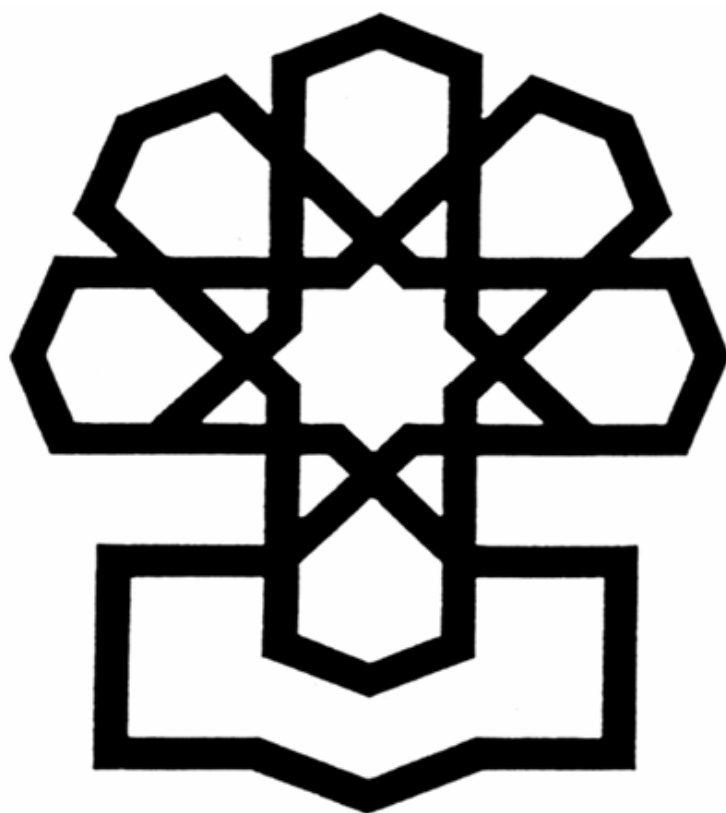
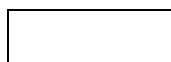




:



:



--	--	--

.....	مقدمه.....	۱
.....	:	
.....	نظام انتخاباتی پارلمان.....	۳
.....	فرایند انتخابات.....	۳
.....	اهلیت استیفا.....	۳
.....	اجرای انتخابات.....	۴
.....	تبلیغات در انتخابات.....	۴
.....	اجرای انتخابات و نحوه رأی‌گیری.....	۶
.....	شمارش آرا و اعلام نتایج رأی‌گیری.....	۷
.....	نظارت بر اجرای انتخابات.....	۷
.....	:	
.....	کارکرد مجلس ملی.....	۸
.....	تشکیلات داخلی پارلمان و کمیسیون‌ها.....	۱۱
.....	هیأت رئیسه.....	۱۰
.....	رئیس مجلس ملی.....	۱۲
.....	کنفرانس رؤسای مجلس ملی.....	۱۵
.....	گروه‌های پارلمانی.....	۱۶
.....	حقوق و مزایای نمایندگان.....	۱۷
.....	ساختار و عملکرد مجلس سنا.....	۱۸
.....	هیأت رئیسه سنا.....	۱۹
.....	کارپردازها.....	
.....	کنفرانس رؤسای مجلس سنا.....	۲۰
..... ()	:	
.....	کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها (نمایندگی‌ها) در مجلس ملی.....	۲۱
.....	کمیسیون دائمی.....	۲۱
.....	کمیسیون‌های ویژه.....	۲۱



۲۲ کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها (نمایندگی‌ها) در مجلس سنا.....

:

۲۴ قانونگذاری

۲۴ فرایند قانونگذاری در پارلمان فرانسه

۲۴ مراحل قانونگذاری در مجلس ملی

۳۴ سایر اختیارات و صلاحیت‌های مجلس

۳۴ اختیارات مجلس ملی

۳۴ اختیارات مجلس سنا

:

۳۷ روابط پارلمان با قوه مجریه و نهادهای رسمی

۳۷ روابط پارلمان با عموم مردم

:

۳۷ نقش‌ها و کارکردهای الزام‌آور گروه‌ها

۳۸ نقش و کارکردهای غیرالزام‌آور گروه‌ها

۳۸ نقش نهادهای مدنی و گروه‌های ذی‌نفع در پارلمان

:

۴۰ عدم مسئولیت

۴۰ تعرض‌ناپذیری

۴۱ شیوه تعلیق

..... مراحل تعلیق

:

۴۲ ضرورت نظارت بر قوانین

۴۲ ارگان‌های نظارت بر قوانین و شیوه نظارت آن‌ها

۴۲ شورای قانون اساسی

۴۶ قوه قضائیه

۴۸ کارکردهای نظارتی پارلمان

۴۹ کنترل شدید

۴۷ کنترل خفیف

۴۸ کمیسیون‌های تحقیق

۴۸ رسیدگی به شکایات مردم

۴۹ تفویض اختیار قانونگذاری در فرانسه

..... منابع و مأخذ



: جمهوری فرانسه

: پاریس

: ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۸

: دمکراسی پارلمانی

: فرانسه

: یورو

: مطابق با سال میلادی

: پارلمانی

: ۲ مجلس ملی و سنا

: مجلس ملی ۵۷۷ نفر (که از طریق انتخابات مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند)؛

مجلس سنا ۳۲۱ نفر (از طریق انتخابات غیرمستقیم انتخاب می‌شوند).

: مجلس ملی ۵ سال و مجلس سنا ۹ سال ($\frac{1}{3}$ سناتورها هر ۳ سال یکبار انتخاب

می‌شوند).



پارلمان فرانسه - شامل ۲ مجلس ملی و سنا - نشأت گرفته از یک حرکت انقلابی است. در ۵ مه سال ۱۷۸۹ نمایندگان متشکل از سه رده روحانیت، اشراف و بورژواها به منظور پاسخگویی به درخواست‌های لوئی شانزدهم و در راستای کمک به وی به منظور بهبود بخشیدن به وضعیت فرانسه متحد شدند. شش هفته بعد در ۱۷ ژوئن ۱۷۸۹ مجلس ملی مقدماتی را پیرامون نمایندگان بورژوا-رده سوم- آماده کرد که در واقع از آن زمان به بعد مجلس فرانسه به عنوان «مجلس ملی» شناخته شد.

مجلس ملی یا پارلمان فرانسه بین سال‌های ۱۹۲۶ تا ۱۹۳۱ در هلسینکی^۲ توسط جوهان سیگفرید سیرن^۳ طراحی شده که شکل خارجی این ساختمان کلاسیک و طرح داخلی آن متأثر از معماری کاربرد گرایی^۴ است. در طی دهه ۱۹۷۰ با حفظ عقاید اصلی سیرن ساختمان پارلمان گسترش یافته و مجدداً نوسازی شده است که این طرح در سال ۱۹۸۵ تکمیل شد. هم‌اکنون طبق ماده (۲۴) قانون اساسی فرانسه، مجلس ملی با داشتن ۵۷۷ نماینده - که به صورت مستقیم توسط واجدان شرایط انتخاب می‌شوند - در مقابل مجلس سنا با ۲۲۱ نفر سناتور - با انتخاب غیرمستقیم - دارای قدرت بیشتری است.

۱. پارلمان از مصدر Parler فرانسوی مشتق شده است که به معنی صحبت و گفتگو کردن است و خود واژه Parlement محل گفتگو را ایفا می‌کند

2. Helsinki

3. Johan Sigfrid Siren

4. Functionalism



در ابتدا نظام انتخابات پارلمان فرانسه، نظام فردی، اکثریتی^۱ و دو مرحله‌ای بود که تا سال ۱۹۸۵ ادامه داشت ولی از سال ۱۹۸۵ به بعد قانون انتخابات جمعی و محدود به احتساب معدل بیش‌ترین آرای مأخوذه به مورد اجرا گذاشته شد. براساس این قانون، انتخاب کنندگان می‌توانند به لیست معینی از اسامی نامزدهای نمایندگی مجلس ملی رأی دهند و در نهایت فهرستی که حداکثر آرا را به خود اختصاص دهد می‌تواند بقیه کرسی‌های نمایندگی جناح اقلیت را به خود اختصاص دهد. در مجموع این نوع نظام انتخاباتی منجر به افزایش سریع کرسی‌های مجلس ملی از ۴۸۴ کرسی به ۵۷۰ کرسی شد و تعداد نمایندگان مجلس به احتساب نمایندگان منتخب در سرزمین‌های ماورای بحار جمهوری فرانسه در مجموع به ۵۷۷ نماینده بالغ شد. منطق حاکم بر انتخابات اکثریت چنین باوری را برای آرای اکثریت ایجاد کرد که احزاب سیاسی رده اول بالاترین تبلیغات را به خود اختصاص می‌دهند. امروزه در فرانسه چنین نظام انتخاباتی متناسب با حزب سوسیالیست و متفقین در جمهوری خواهی و حزب وحدت دمکراسی در فرانسه است.

اهلیت افراد در دارا بودن حق رأی خود به خود به دارندگان آن اجازه استفاده از آن حق را نمی‌دهد، مگر این که انتخاب کنندگان نام خود را در لیست انتخاباتی ثبت کرده باشند. شهروندان مقیم در هر شهر باید نام خود را در لیست انتخاب کنندگان که در حوزه‌های انتخاباتی هر شهر توسط کمیسیون ادواری به شکل دائم تشکیل می‌شود ثبت کنند - ملاک اقامت در هر شهر داشتن محل سکونت اجباری افرادی است که به مشاغل دولتی مشغولند و برای سایرین سکونت حداقل شش ماهه اجباری است که در یک شهر مشغول تجارت هستند و چهار بار متوالی مالیات در همان شهر را پرداخت کرده‌اند - لیست انتخاباتی می‌تواند در برگیرنده اسامی حائزان شرایط به اتفاق همراهان خود باشد.

برای فرانسویان مقیم خارج از قلمرو فرانسه - که حدود ۷۰۰,۰۰۰ نفر است (براساس آمار ۱۹۹۶) - براساس قانون مصوب ۱۹ نوامبر ۱۹۸۴ هر یک از شهروندان می‌توانند شهری را به عنوان اقامتگاه فرضی خود برای ثبت در لیست انتخاباتی آن شهر معین کنند. همچنین نظامیان در محل مأموریت خود همانند سایر اتباع فرانسوی حق ثبت نام در لیست انتخاباتی را دارند. در کل حضور در انتخابات، مشارکت سیاسی هر تبعه فرانسوی را تضمین می‌کند و ارتباطی به مشارکت اقتصادی و یا اقامت در کشور فرانسه ندارد. بر اساس آن در انتخابات سیاسی فرایند

۱. در نظام اکثریتی فردی، انتخاب کنندگان در وضعیتی قرار دارند که باید در حوزه انتخاباتی خود تنها یک نماینده را انتخاب کنند و انتخاب شوندگان با توجه به حداکثر مطلق آرا برگزیده می‌شوند.

۲. اهلیت استیفا در سن ۱۸ سالگی محقق می‌شود که این قانون از ۱۹۷۴ به اجرا گذاشته شد.



نماینده‌ی خانوادگی یا الزام به رأی دادن حدود پذیرش نیست و تنها در انتخاب سنا توره‌ای مجلس سنا نمایندگان منتخب شهرها ملزم به دادن رأی و انتخابات سنا توره هستند.

. -

انجام انتخابات با ابلاغ دعوتنامه به صورت بخشنامه صادره توسط نخست وزیر فرانس به کاندیداهای مجلس ملی آغاز می‌شود که شامل تاریخ شروع مراحل انتخابات - که به مدت ۲۱ روز به طول می‌انجامد - است.

. - -

نامزدهای نماینده‌ی مجلس ملی می‌توانند از تسهیلات دولتی در تبلیغات انتخاباتی خود علاوه بر احراز حق تساوی آنها در تبلیغات برخوردار شوند. قانون باید از هزینه‌های هنگفت تبلیغاتی که موجب خسارت مالی و تحت شعاع قرار دادن تبلیغات سایر نمایندگان می‌شود جلوگیری کند. بدین‌سان است که همه نامزدهای انتخاباتی تا قبل از هفته انتخابات حق هیچ‌گونه تبلیغ را ندارند و در هفته مزبور نیز همه نمایندگان موظفند از یک اندازه تابلو مخصوص انتخابات استفاده کنند؛ ولی امروزه به دلیل آزاد بودن نمایندگان در استفاده از ابزار آلات ارتباط جمعی، هزینه‌های انتخابات زیاد شده است. برای جلوگیری از فساد مالی طبق قانون ارگانیک مصوب ۱۱ مارس ۱۹۸۸ کاندیداها موظفند وضعیت مالی خود را در هنگام شروع تبلیغات نمایندگی یا در هنگام تصدی نمایندگی معین کنند.

همچنین در قوانین جدید محدودیت قانونی هزینه‌های تبلیغاتی و اعلام الزام تأمین بودجه تبلیغات سیاسی پیش‌بینی شده است. همچنین قانون مصوب ۱۵ ژانویه ۱۹۹۵ و قانون ارگانیک مصوب ۱۵ مه ۱۹۹۳ برای جلوگیری از فساد مالی، احزاب سیاسی را موظف کرده است تا فهرستی از هدایای مالی دریافتی از شخصیت‌های حقوقی را منتشر سازند. طبق قانون مصوب ۱۹ ژانویه ۱۹۹۵ هرگونه تأمین هزینه تبلیغاتی توسط اشخاص حقوقی ممنوع است. با این قوانین هر یک از نامزدهای نماینده‌ی مجلس ملی فرانس می‌توانند تا سقف ۲۵۰ هزار فرانک^۱ برای تبلیغات انتخاباتی هزینه کنند. همچنین هر نماینده می‌تواند ۱ فرانک به ازای هر نفر حوزه انتخابیه خود هزینه کند. از سال ۱۹۹۳ به ازای جمعیت کمتر از ۸۰ هزار سکنه یا بیش‌تر از آن، نامزدهای حوزه‌های انتخاباتی می‌توانند حداقل ۴۰۰ هزار و حداکثر ۵۰۰ هزار فرانک هزینه کنند که این سقف هر سه سال یک بار تعدیل می‌شود. هر یک از کاندیداهای نماینده‌ی مجلس موظفند یک حساب بانکی مربوط به تبلیغات داشته باشند که کلیه وجوهای حساب مزبور تا آخرین روز مرحله دوم محاسبه می‌شود. هرگونه تخلف در حساب مالی موجب عدم دریافت تسهیلات مالی و قانونی دولت خواهد شد. در صورت عدم تخلف و کسب حداقل ۵ درصد آرا مأخوذه توسط هر یک از کاندیداها، دولت ۵۰ درصد هزینه‌های تبلیغاتی و انتخاباتی را به کاندیداها مسترد خواهد کرد. افراد حقیقی فقط تا سقف ۳۰ هزار فرانک می‌توانند کمک کنند که کمک بیش از هزار فرانک باید از طریق چک بانکی باشد. هیچ یک

۱. این ارقام طبق آمار ۱۹۹۶ هستند به همین دلیل واحد پول به فرانک بیان شده است.



از افراد حقوقی بجز احزاب و جناح‌های سیاسی حق مساعدت مالی مستقیم و غیرمستقیم اعم از اهدای بودجه مالی یا ارائه امکانات و خدمات و سایر تسهیلات به نامزدهای انتخاباتی را ندارند. همچنین بودجه مالی که توسط افراد حقیقی تأمین می‌شود نباید از سقف ۲۰ درصد از مجموع هزینه‌ها بیشتر باشد. هیچ یک از نمایندگان حق دریافت تسهیلات مالی از جانب دولت‌های خارجی یا اشخاص حقوقی تابع دولت‌های خارجی را ندارند. هر یک از نامزدهای انتخاباتی موظفند در طول دوره در ارتباط مستمر با حسابداران مالی باشند. حسابداران نامزدهای انتخاباتی باید حساب‌های بانکی را با درج تمامی عملیات مالی افتتاح و تنظیم کنند. هر کاندیدا موظف است در طول ۲ ماه پس از اتمام انتخابات، هزینه‌های تبلیغاتی خود را ضمیمه صورت‌حساب حساب بانکی مورد استفاده در طول تبلیغات کرده و آن را به استانداری تسلیم کند. حساب‌های مالی تبلیغات انتخاباتی به «کمیسیون ملی محاسبات تبلیغات انتخاباتی و سرمایه‌گذاری‌های سیاسی» تسلیم می‌شود. این کمیسیون متشکل از ۶ عضو است و هر یک از نهادهای شوراهای دولتی، دیوان عالی کشور و دیوان محاسبات در کمیسیون مزبور سه عضو دارند. کمیسیون مذکور نظر نهایی خود را در مدت ۶ ماه پس از دریافت محاسبات مالی - تبلیغاتی کاندیداها اعلام می‌دارد.

نظر نهایی مبنی بر قانونی بودن تبلیغات انتخاباتی، اصلاح یا اعلام غیرقانونی بودن آن توسط کمیسیون اعلام می‌شود. در صورت عدم موافقت کمیسیون با نحوه صرف هزینه‌های مالی تبلیغاتی، پرونده متخلفان به شورای قانون اساسی و قاضی رسیدگی به تخلفات انتخاباتی ارجاع می‌شود که مجازات متخلفان می‌تواند سیاسی یا جزایی باشد. در صورتی که تخلفات دایر بر صرف هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی بیش‌تر از سقف مقرر قانونی باشد، کمیسیون محاسبات معادل هزینه صرف شده را از کاندیداها متخلف به نفع خزانه‌داری کل دریافت می‌دارد.

همچنین براساس قانون مصوب ۱۵ ژانویه ۱۹۹۰ هزینه‌های تبلیغاتی با اعلام رسمی نحوه انجام تبلیغات نامزدهای نمایندگی به نحو غیرمستقیم ضابطه‌مند شده است.

۱. در مهلت سه ماه قبل از اولین ماه برگزاری انتخابات تا روز برگزاری انتخابات هرگونه نصب پوستر تبلیغاتی بجز تبلیغات و پوسترهای نصب شده توسط شهرداری‌ها ممنوع است همچنین کاندیداها حق ارائه شماره تلفن برای تماس رایگان مردم با آنها را ندارند.

۲. در مهلت قانونی یاد شده، استفاده از ابزار تبلیغاتی تجاری همچون مطبوعات و نشریات یا تبلیغات رادیو - تلویزیون ممنوع است. این ممنوعیت شامل استفاده از نشریات و مطبوعات در نشر تبلیغات انتخاباتی نیز می‌شود.

۳. از اولین روز، شش ماه قبل از ماه برگزاری انتخابات عمومی، هیچ‌گونه تبلیغات انتخاباتی توسط تشکلهای و اجتماعات مجاز نیست. این ممنوعیت برای تشکلهای و اجتماعات وضع شده است و شامل نامزدهای انتخاباتی نیست. به عبارت دیگر تشکلهای و اجتماعات علاقمند به طرفداری و حمایت از نامزدهای انتخاباتی نمی‌توانند در مهلت مزبور نسبت به انجام تبلیغات انتخاباتی اقدام کنند.



قانون مصوب ۱۵ ژانویه ۱۹۹۰ نیز برنامه‌های تبلیغاتی در ابعاد سیاسی را توسط رسانه‌های عمومی صوتی- تصویری ممنوع ساخته است. اما نامزدهای انتخاباتی می‌توانند رسماً برنامه‌های انتخاباتی و تبلیغاتی خود را از طریق سایر ابزارهای تبلیغاتی ارائه دهند. این ابزارها شامل سخنرانی‌ها، نصب پوستر و ارسال نامه‌های تبلیغاتی است، مشروط بر این که هزینه‌های تبلیغاتی در حساب‌های مالی- تبلیغاتی آنها ثبت و ضبط شود. در عین حال مطبوعات آزادند که در چارچوب وظیفه اطلاع رسانی و حرمت آزادی اندیشه از فعالیت‌ها و برنامه‌های نامزدهای انتخاباتی مطلع شوند و آن را به مردم اعلام کنند. همچنین باید گفت که امروزه ماده (۱۹) قانون ۱۵ ژانویه ۱۹۹۰ که براساس آن «تمامی جرائم ارتكابی قبل از تاریخ ۱۵ ژوئن ۱۹۸۹ در ارتباط با کمک رسانی و مساعدت مالی مستقیم یا غیرمستقیم به تبلیغات انتخاباتی یا احزاب سیاسی مورد عفو عمومی قرار می‌گیرد»، مورد اعتراض شدید قرار گرفته است. اگر چه نسبت به جرائم ارتكابی نمایندگان مجلس ملی در اعطای تسهیلات مالی به تبلیغات انتخاباتی یا احزاب سیاسی قانون عفو اعمال نمی‌شود.

. - -

براساس قانون ۳۰ دسامبر ۱۹۸۸ رأی‌گیری در روز انتخابات یعنی روز یکشنبه در حوزه‌های اخذ رأی مستقر در هر شهر انجام می‌شود. تنها انتخاب کنندگان حق ورود به این حوزه‌های انتخاباتی را دارند. هر انتخاب کننده با تسلیم اوراق هویت خود و تحویل کارت مجوز انتخاباتی به دایره اخذ رأی، یک پاکت رأی دریافت می‌دارد. سپس در محل رأی‌نویسی^۱ حاضر می‌شود و بولتن رأی مورد رضایت خود را در داخل پاکت‌های رأی قرار می‌دهد. در ضمن صندوق‌های رأی باید دارای محفظه‌ای شفاف باشد که پاکت آرا کاملاً در آن قابل رویت باشند.

بدین ترتیب نام رأی دهنده در لیست انتخاب کنندگان^۲ ثبت می‌شود - نام هر انتخاب کننده با درج امضا در لیست انتخاب کنندگان ثبت می‌شود - پس از رأی‌گیری کارت انتخاباتی به انتخاب کننده مسترد می‌شود. (از سال ۱۹۶۹ در حوزه‌های انتخاباتی شهرهایی که بیش از ۳۵۰۰ نفر جمعیت دارند و در بخشنامه شورای دولتی فرانسه نام آنها درج شده است، برای تسهیل در امر رأی‌گیری و شمارش آرا، استفاده از ابزار کامپیوتری رأی‌گیری مجاز و معمول شده است).

جریان و نحوه معمول رأی‌گیری می‌تواند به دو روش متفاوت و گسترده اجرا شود. روش اول؛ رأی‌دادن نیابتی^۳ است و روش دوم؛ رأی دادن مکاتبه‌ای است.^۴ رأی‌گیری مکاتبه‌ای موجب تقلبات انتخاباتی متعددی شده است که در نهایت براساس قانون ۳۱ دسامبر ۱۹۷۵ منسوخ و حذف شد و به جای آن رأی‌گیری نیابتی براساس قانون ۶ ژوئیه ۱۹۹۳ مجاز شمرده شده و محدوده اجرای آن نیز گسترش یافت. امروزه رأی‌گیری نیابتی در قالب سه دسته از انتخاب کنندگان اجرا می‌شود:

-
1. Isolair
 2. Liste d'emrgement
 3. Vote Par Procuration
 4. Vote Par Correspondance



۱. انتخاب کنندگانی که به دلایل موجه قانونی امکان حضور در شهرهای خود را در روز رأی‌گیری ندارند.
۲. انتخاب کنندگانی که در شهرهای محل استقرار حوزه‌های اخذ رأی اقامت دارند، اما به دلایل بیماری، عدم توانایی، حبس و یا اقامت در پانسیون‌ها و خانه‌های سالمندان و غیره عملاً نمی‌توانند در حوزه‌های اخذ رأی حاضر شوند.
۳. انتخاب کنندگانی که محل سکونت متعارف خود را موقتاً برای انجام تعطیلات ترک کرده‌اند. براساس قانون ۳۰ دسامبر ۱۹۸۸ افراد مشمول استفاده از رأی‌گیری نیابتی نمی‌توانند رسماً دارای دو وکیل باشند.

. - -

پس از اتمام مهلت اخذ رأی، آرا شمارش می‌شود. شمارش آرا در حضور نمایندگان نامزدهای انتخاباتی در هر یک از دوائر مستقر در حوزه‌های انتخاباتی انجام می‌شود. ابتدا اسامی مندرج در فهرست رأی‌دهندگان با تعداد آرا مطابقت می‌شوند و سپس آرا قرائت می‌شوند. آرای سفید و مبهم و مغشوش شمارش نمی‌شوند. ولی در صورتجلسه شمارش آرا و صورتجلسه آن به کمیسیون سرشماری و آمار^۱ - که مسئولیت اعلام رسمی اسامی نمایندگان و منتخبان را دارد - ارائه و تسلیم می‌شود. مراحل شمارش آرا و اعلام نتایج رأی‌گیری برای حوزه‌های انتخاباتی که به دستگاه‌های شمارش آرا رایانه‌ای مجهز است، آسان‌تر خواهد بود.

. - -

غیر از دعاوی کیفری شامل تقلبات انتخاباتی را در مرحله تهیه لیست‌های نامزدهای انتخاباتی یا در جریان اجرای انتخابات و یا به سمت تأمین بودجه و مساعدت مالی تبلیغات انتخاباتی و دعاوی مدنی درباره نظارت بر اسامی انتخاب شونده‌گان و فهرست منتخبان، در انتخابات نمایندگی، در سابق به هر یک از دو مجلس ملی و سنای فرانسه اجازه داده می‌شد تا پس از انجام تحقیق و تفحص قانونی نسبت به صحت اعتبار نمایندگان و صحت انتخابات اظهار نظر کنند. این رویه معمول نظارتی در جمهوری پنجم خاتمه یافت و از هنگام تصویب قانون اساسی ۱۴ اکتبر ۱۹۵۸ صحت انتخابات و قانونی بودن مراحل اجرایی انتخابات دو مجلس ملی و سنا و مسئولیت رسیدگی به دعاوی انتخاباتی به شورای قانون اساسی فرانسه واگذار شد. در عوض دعاوی مربوط به تخلفات انتخاباتی مربوط به انتخابات محلی همچون انتخابات شوراهای شهرداری، شوراهای عمومی (شهرستان) به دادگاه‌های اداری ارجاع می‌شود و دعاوی مربوط به انتخابات شوراهای منطقه‌ای به شورای دولتی فرانسه تسلیم می‌شود.



(

اولین فصل قانونگذاری در تاریخ ۲ اکتبر و دومین فصل آن در ۲ آوریل آغاز می‌شود. با اعمال تجدید نظر در قانون اساسی در اوت ۱۹۹۵ براساس قانون بنیادین مصوب ۴ اوت ۱۹۹۵ فصول دوگانه قانونگذاری به یک فصل تبدیل شد. بازگشایی مجلس ملی از آغاز ماه اکتبر شروع و تا آخرین روز ماه ژوئن ادامه می‌یابد، تعداد جلسات رسمی مجلس ملی در طی فصل عادی قانونگذاری نمی‌تواند بیش از ۱۲۰ جلسه باشد. برگزاری جلسات فوق‌العاده به تقاضای نخست‌وزیر یا اکثریت نمایندگان هر یک از دو مجلس فرانسه امکان‌پذیر می‌شود. نشست فوق‌العاده مجلس ملی نیز به درخواست اکثریت نمایندگان و با موافقت رئیس جمهور برگزار می‌شود.

براساس ماده (۳۲) قانون اساسی، مجلس ملی می‌تواند هیأت رئیسه و رئیس مجلس را به منظور تصدی ریاست مجلس در طول دوره قانونی قانونگذاری انتخاب کند، اما مستقلاً نمی‌تواند آیین‌نامه داخلی خود را تنظیم کند.

()

هیأت رئیسه از ۲۲ عضو تشکیل شده است که عبارتند از رئیس، ۶ نایب رئیس، ۳ کارپرداز و ۱۲ منشی که تحت نظر رئیس مجلس به اداره و تنظیم امور داخلی و فعالیت‌های مجلس ملی می‌پردازند. رئیس هیأت رئیسه همان رئیس مجلس است که برای یک دوره پنج ساله قانونگذاری با رأی مخفی انتخاب می‌شود. (در صورتی که در دو دوره اول، هیچ یک از نامزدها اکثریت مطلق را کسب نکردند؛ در دوره دوم اکثریت نسبی کفایت خواهد کرد. در صورت برابر بودن آرا؛ نامزد مسن‌تر طبق ماده (۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی انتخاب خواهد شد).

سایر اعضای هیأت رئیسه هر ساله در ماه اکتبر در ابتدای جلسه عادی انتخاب می‌شوند. طبق بند «۲» ماده (۱۰) آیین‌نامه، ترکیب اعضای هیأت رئیسه باید با ترکیب سیاسی - ترکیب حزبی - مجلس هماهنگ باشد - البته مطابقت دقیق در نظر نیست - در صورتی که تعداد کاندیدها از تعداد پست‌ها کم‌تر باشد، امر معمول این است که انتخاباتی برگزار نمی‌شود.

به طور سنتی، هیأت رئیسه دارای یک صلاحیت عام برای سازماندهی و اداره مجلس است که این امر در بند «۱» ماده (۱۴) آیین‌نامه تصریح شده است:

«هیأت رئیسه از اختیارات تام برای تنظیم مذاکرات مجلس، سازماندهی و اداره کلیه خدمات مجلس برخوردار است».

طبق آیین‌نامه، نقش هیأت رئیسه را می‌توان به شرح زیر تقسیم‌بندی کرد:



هیأت رئیسه همان رئیس مجلس بوده و مذاکرات مجلس را اداره می‌کند و هر زمانی که لازم بداند می‌تواند جلسه را متوقف و یا به حالت تعلیق درآورد، منشی‌های هیأت رئیسه نیز رأی‌گیری و نتایج آن را تصدیق می‌کنند. به تقاضای رئیس هر یک از گروه‌های پارلمانی، هیأت رئیسه وجود حدنصاب را بررسی می‌کند. همچنین هیأت رئیسه می‌تواند در مورد اعمال مجازات‌های انضباطی نسبت به نمایندگان اظهار نظر کند.

هیأت رئیسه صلاحیت تشخیص قابل وصول بودن طرح‌ها - از حیث مالی - به هنگام ارائه آن‌ها را داراست. طرح‌هایی که درآمدهای دولت را کاهش یا هزینه‌های آن را افزایش دهند، قابل دریافت نیستند که تشخیص این امر به عهده هیأت رئیسه است. همچنین هیأت رئیسه شرایط لازم برای اعلام و انتشار سؤالات شفاهی را تعیین می‌کند.

هیأت رئیسه نحوه عملکرد خدمات و کارکردهای^۱ مجلس را تعیین می‌کند. تعیین نحوه اعمال، تغییر و اجرای مقررات مزبور آیین‌نامه داخلی بیان شده توسط ادارات و نهادهای مختلف نیز برعهده هیأت رئیسه است.

هیأت رئیسه مقام تصمیم‌گیر در تولید، ضبط و پخش شنیداری و دیداری مذاکرات مجلس است.

اعمال زیر نیز خارج از آیین‌نامه داخلی مجلس در قوانین اساسی ارگانیک به عهده هیأت رئیسه است:

- دستگیری یا اعمال هر عمل سالب یا محدود کننده آزادی یک نماینده موکول به تجویز هیأت رئیسه است (بند «۲» اصل ۲۶ قانون اساسی)؛

- کنترل موضوع عدم قابلیت جمعی نمایندگی مجلس و برخی مناصب به عهده هیأت رئیسه است؛

- شرایط پیوستن نمایندگان به گروه‌های سیاسی و در نتیجه اختصاص بودجه به این گروه‌ها مطابق قوانین تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی تحت نظارت هیأت رئیسه است؛

- تصویب آیین‌نامه داخلی دفاتر پارلمانی و تصمیم در مورد ارجاع به آن‌ها به عهده هیأت رئیسه است.

۱. انواع کارکردهای مجلس ملی در بخش‌های بعدی ذکر شده است.



هیأت رئیسه برای انجام برخی از وظایف، مطابق عرف، نمایندگی‌هایی را از درون ایجاد کرده است. در حال حاضر ۶ نمایندگی وجود دارند که هر یک مسئول یکی از امور زیر هستند:

- مسائل مربوط به وضعیت نمایندگان (حقوق، تکالیف و امتیازات)،

- ارتباطات،

- فعالیت‌های بین‌الملل،

- مسائل مربوط به دفاتر پارلمانی،

- رسیدگی به قابلیت وصول طرح‌ها از لحاظ مالی (مطابق اصل ۴۰)،

- گروه‌های مطالعاتی.

در رأس هر یک از نمایندگی‌ها یک نایب رئیس مجلس قرار دارد که نتایج کار را به هیأت رئیسه گزارش می‌کند.

در نمایندگی‌های ارتباطات فعالیت‌های بین‌المللی و دفاتر پارلمانی یک کارپرداز هم عضویت دارد.

گرچه رئیس مجلس ملی یکی از اعضای هیأت رئیسه مجلس است، اما به دلیل اختیارات گسترده‌اش که الزاماً ارتباطی با عضویت وی در هیأت رئیسه ندارند؛ به عنوان یکی از ارکان مجلس ملی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

()

نقش نهادی رئیس مجلس ملی از یک سو؛ با توجه به امتیازاتی که قانون اساسی به وی اعطا کرده است و از سویی؛ با توجه به اختیاراتی که قوانین و مقررات به وی داده‌اند، بررسی می‌شود.

منظور از نقش نهادی رئیس مجلس، نقشی است که وی خارج از مجلس به عنوان یکی از مقامات جمهوری و در ارتباط با سایر ارگان‌ها به عنوان نماینده کل مجلس ایفا می‌کند و در مقابل نقش او در رهبری و اداره داخلی مجلس قرار می‌گیرد.

به علاوه رئیس مجلس ملی از امتیازات ناشی از قانون اساسی برخوردار است؛ بدین معنا که رئیس مجلس ملی که در مراسم عمومی در جایگاه چهارم قرار دارد، مطابق قانون اساسی از امتیازات نهادی مهمی برخوردار است.

رئیس مجلس ملی نیز در مواقع گوناگون مسئولیت مشورت با رئیس‌جمهور را برعهده دارد:

۱. در زمینه انحلال مجلس ملی (اصل ۱۲)، در زمینه اعمال اصل ۱۶ قانون اساسی که در شرایط اضطراری اختیارات فوق‌العاده‌ای به رئیس‌جمهور می‌دهد؛ همچنین هنگامی که نخست‌وزیر تصمیم می‌گیرد تعداد روزهایی که مجلس جلسه دارد از ۱۲۰ روز معمول در هر نشست، فراتر در نظر بگیرد؛ در همه این موارد رئیس مجلس مسئولیت مشورت با رئیس‌جمهور را به عهده دارد.



مطابق اصل ۶۵ قانون اساسی، شورای عالی قضایی از دو بخش مربوط به قضات و دادستان‌ها تشکیل شده است که هر بخش متشکل از اعضای خاصی است؛ به‌گونه‌ای که مقامات مختلفی در انتخاب این اعضا نقش دارند (از جمله قضات، رئیس‌جمهور و ...).

اعضای شورای عالی قضایی متشکل از سه شهروند مستقل هستند که نه عضو پارلمان و نه عضو قوه قضائیه هستند. این سه عضو در هر دو بخش شورای عالی قضایی حضور دارند. انتخاب یکی از این سه عضو با رئیس مجلس ملی است.

علاوه بر انتصابات که مطابق قانون اساسی برعهده رئیس مجلس ملی است؛ مناصب زیر نیز توسط رئیس مجلس ملی تعیین می‌شوند:

- سه تن از ۹ عضو شورای عالی سمعی و بصری (صدا و سیما)،
- یک عضو از شورای عالی اتاق‌های منطقه‌ای حسابرسی،
- یک عضو شورای عالی دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر اداری،
- نصب افراد در برخی دیگر از نهادها و ارگان‌ها از جمله؛ شورای سیاست پولی، کمیسیون عملیاتی،
- انتخاب افرادی از میان نمایندگان مجلس به منظور حضور در برخی از نهادهایی که حضور نمایندگان پارلمان در آن الزامی است.

رئیس مجلس ملی حق ارجاع به برخی از مراجع از جمله؛ شورای عالی سمعی و بصری، شورای مربوط به حقوق نسل‌های آینده و ... را دارد.

رئیس مجلس تمام مراسلات رسمی مربوط به مجلس را دریافت کرده و کلیه مراسلات مجلس (به سایر نهادها) تحت نام وی انجام می‌گیرند. همچنین وی می‌تواند به تقاضای یکی از کمیسیون‌های دائمی مجلس؛ پیشنهادات و یا شکایاتی که به مجلس ملی ارائه شده است را به رئیس‌جمهور ارجاع دهد.

رئیس مجلس ملی دریافت کننده تمام تصمیمات یا مراسلاتی است که می‌تواند در دوره نمایندگی یا موقعیت نمایندگان به شرح ذیل تأثیرگذار باشند:



تصمیمات شورای قانون اساسی در زمینه دعاوی انتخاباتی، قبول استعفانامه‌ها، تصدیق وجود خلأ در کرسی‌های مجلس، مراسلات مربوط به مصونیت، اعلام فعالیت‌های حرفه‌ای، قبول اعلام پیوستن به گروه‌های سیاسی، اعلام پیوستن به احزاب به منظور دریافت کمک هزینه عمومی برای تشکیلات سیاسی (احزاب سیاسی با توجه به تعداد نمایندگان، سناتورهای و ... که مقداری از بودجه عمومی را تحت عنوان تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی دریافت می‌کنند).

بنابراین اجرای رویه مقرر برای هر یک از امور فوق برعهده رئیس مجلس است که یا شخصاً به این امر مبادرت می‌ورزد یا به هیأت رئیسه ارجاع می‌دهد.

رئیس مجلس معمولاً یک بار در ماه جلسه هیأت رئیسه را تشکیل می‌دهد که خود ریاست آن را به عهده دارد و رویه مربوط به انتصابات را انجام داده و بر حسن عمل کمیسیون‌ها نظارت می‌کند؛ همچنین طرح‌ها و لوایح ارجاعی را به کمیسیون مربوطه می‌فرستد و وی هنگام ارائه طرح‌ها و اصلاحیه‌ها مطابق نظر رئیس کمیسیون مالی؛ مبالغ قابل دریافت را کنترل می‌کند (اصل ۴۰)، همچنین ارسال متون مصوب مجلس ملی به مقامات صالحه را اعلام می‌کند.

رئیس مجلس جلسات را افتتاح کرده و پایان یا تعلیق جلسات را اعلام می‌کند؛ وی با توجه به تصمیمات کنفرانس رؤسا^۱ مذاکرات مجلس را اداره می‌کند؛ ترتیب زمان سخنرانی‌ها را تعیین می‌کند؛ دستور رزرو مواد و اصلاحیه‌ها را می‌دهد؛ وی نیز بر رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس و مقررات اساسی و ارگانیکی نظارت می‌کند و حافظ نظم در همیسیکل^۲ است. در انجام وظایف، رئیس مجلس می‌تواند نایب رئیس‌هایش را جانشین خود کند.

مطابق بند «۲» ماده (۳۱) آیین‌نامه؛ رئیس مجلس دارای اختیارات گسترده‌ای است. با توجه به اختیارات گسترده و دوره پنج ساله ریاست، مسأله مسئولیت سیاسی وی مطرح می‌شود. اگرچه نمایندگان مجلس می‌توانند در هر زمانی مسئولیت سیاسی دولت را مطرح کرده و آن‌ها را ساقط کنند، اما در مورد رئیس منتخب خود (رئیس مجلس) حائز چنین اختیاراتی نبوده و تقریباً هیچ مکانیسمی برای ساقط کردن رئیس مجلس پیش‌بینی نشده است و به نظر می‌رسد حتی در صورتی که در اثر فعل و انفعالات سیاسی و ... اکثریت مجلس عوض شوند (به عنوان مثال؛ ائتلاف احزاب از هم بپاشد)، اما رئیس مجلس همچنان در مقام خود ثابت می‌ماند.

۱. کنفرانس رؤسا شامل رئیس مجلس ملی، شش نایب رئیس مجلس، شش نفر رؤسای کمیسیون‌های دائمی (در مواقع خاص کمیسیون‌های ویژه، گزارشگر عمومی کمیسیون مالی، رؤسای فراکسیون‌ها و رئیس دلاسیون که در اتحادیه اروپا نماینده دولت است و به صورت غیرمستقیم با توجه به سمت خود انتخاب می‌شود).

۲. Hemicycle: نیمه دایره، چون ساختمان داخلی مجلس نیم دایره شکل است؛ به این نام مشهور شده است.



کنفرانس رؤسا؛ رکن صالح به منظور تنظیم دستور کار مجلس ملی در جلسات عمومی است. کنفرانس به دعوت رئیس مجلس در دوره نشست مجلس؛ هفته‌ای یک بار (معمولاً دوشنبه‌ها) تشکیل جلسه می‌دهد.

برخلاف هیأت رئیسه اعضای کنفرانس رؤسا به صورت مستقیم انتخاب نمی‌شوند، بلکه به لحاظ سِمَت خود به عضویت کنفرانس درمی‌آیند. این اعضا عبارتند از: رئیس مجلس ملی، شش نایب رئیس مجلس، شش نفر رؤسای کمیسیون‌های دائمی، (و در مواقع خاص کمیسیون‌های ویژه)، گزارشگر عمومی کمیسیون مالی، رؤسای فراکسیون‌ها، رئیس (دلگاسیون) برای اتحادیه اروپا، نماینده دولت (معمولاً وزیر روابط با پارلمان) نیز در کنفرانس حضور دارد که برنامه مورد نظر دولت برای هفته جاری و دو هفته آینده را به کنفرانس منتقل می‌کند. در کنار پارلمان، نهادهایی همچون دیوان عالی عدالت، دیوان عدالت جمهوری و شورای اقتصادی اجتماعی نیز در امور فوق دخالت دارند.

شایان ذکر است که به دلیل اولویتی که قانون اساسی در دستور جلسه مجلس به دولت تفویض کرده است، کنفرانس رؤسا حق دخالت در برنامه‌ای که بدین منظور توسط دولت به وی ارائه می‌شود را ندارد. برنامه مذکور تحت عنوان «دستور جلسه اولویتی» نامیده می‌شود. منظور از «دستور جلسه اولویتی» دستور جلسه‌ای است که مجلس ابتدا باید به آن بپردازد و سپس در صورتی که اوقات فراغتی در جلسات مجلس وجود داشته باشد، مجلس می‌تواند به برنامه خود بپردازد.

دستور جلسه مزبور مشتمل بر لوایح دولت و آن دسته از طرح‌های نمایندگان است که مورد تأیید دولت بوده و اولویت‌بندی و ترتیب آن‌ها را نیز دولت تعیین می‌کند.

کارپردازها نیز جزء اعضای هیأت رئیسه هستند، اما به لحاظ نقش کلیدی آن‌ها در امور مالی و اداری به صورت جداگانه به عنوان یکی از ارکان مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرند.

تحت صلاحیت عالی هیأت رئیسه، کارپردازها براساس اصل استقلال اداری مجلس ملی از اختیارات گسترده‌ای در زمینه مالی، حسابداری و اداری برخوردارند. از حیث تاریخ، تأسیس نهاد کارپردازی به زمان ناپلئون بناپارت برمی‌گردد و نام آن‌ها از القاب متصدیان اداری و مالی جمهوری رم به عاریت گرفته شده است.

سه کارپرداز مجلس ملی در دوران نشست مجلس (اول اکتبر تا آخر ژوئن) هر هفته تشکیل جلسه می‌دهند که نحوه تصمیم‌گیری آن‌ها به صورت جمعی است. البته اصل جمعی بودن تصمیم کارپردازها با استفاده از نهاد «کارپردازی نیابتی» تعدیل شده است. به گونه‌ای که هر یک از کارپردازها به نوبت به مدت یک ماه کار پردازی نیابتی را برعهده گرفته و به اجرای تصمیمات کل مأخوذه می‌پردازند.



در انتخاب کارپردازها، ترکیب سیاسی مجلس در نظر گرفته می‌شود. به طور سنتی دو تن از کارپردازها از اکثریت و یک تن از اقلیت انتخاب می‌شوند.

به طور کلی کارپردازها از سه کارکرد عمده برخوردارند:

۱. اختیارات مربوط به امور مالی و بودجه ای مجلس؛ به گونه‌ای که بودجه مجلس را تعیین کرده و اموال و دارایی مجلس را اداره می‌کنند و مسئول هزینه‌ها هستند؛
۲. اختیارات اداری مربوط به مدیریت پرسنل و دیپارتمان‌های مجلس ملی؛
۳. مسئول روابط مجلس ملی با نمایندگان و نیز با خارج از مجلس.

مطابق سه کارکرد بالا امور زیر در حیطه وظایف کارپردازها قرار می‌گیرند:

مدیریت کارکنان مجلس، تجهیزات، پارکینگ اتومبیل‌ها، ساختمان‌های مربوط به مجلس ملی، رستوران‌ها، بوفه، رژیم تأمین اجتماعی، پانسیون‌ها و

گروه‌های پارلمانی نماینده احزاب و تشکیلات سیاسی در درون مجلس هستند. با وجود این، آن‌ها از احزاب و ... متمایز بوده و آیین‌نامه داخلی مجلس، تشکیلات و سازمانی کاملاً مستقل از احزاب برای آن‌ها در نظر گرفته است.

اگرچه به لحاظ سیاسی؛ گروه‌های مذکور معمولاً نماینده و حافظ منافع احزاب هستند، اما از نظر حقوقی چنین الزامی وجود ندارد. نمایندگان مجلس می‌توانند بدون این که متعلق به حزب خاصی باشند به تشکیل گروهی بپردازند.

در زمینه شکل‌گیری ارگان‌های داخلی مجلس ملی، گروه‌ها مطابق هنجارهای حقوقی و عرفی حق دخالت دارند. به طور خلاصه در انتخاب اعضای تمام ارگان‌هایی که مطابق آیین‌نامه، تعداد اعضای آن‌ها باید متناسب با تعداد اعضای گروه‌ها باشد مانند؛ کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها، هر گروه خود، اعضای را که به عضویت آن ارگان درمی‌آیند را انتخاب می‌کند. برای مثال؛ اگر گروهی باید سه عضو در دلگاسیون حقوقی زنان داشته باشد، این سه عضو از طریق خود گروه انتخاب می‌شود.

هیأت رئیسه، نایب رئیس، کارپردازها و منشی‌ها نیز با توجه به موازنه گروه‌ها در مجلس انتخاب می‌شوند.

در مورد کمیسیون‌های دائمی نیز اعضای هر گروه در کمیسیون‌ها متناسب با تعداد کل اعضای گروه است. این امر نیز در انتخاب اعضای کمیسیون‌های ویژه؛ نمایندگی‌ها، دفاتر پارلمانی، گروه‌های مطالعاتی و گروه‌های دولتی نیز رعایت می‌شود.



رؤسای گروه‌ها در کنفرانس رؤسا نیز عضو بوده و در تمام تصمیم‌گیری‌های آن شرکت می‌کنند. در صورتی که به منظور تصمیم‌گیری در کنفرانس، رأی‌گیری لازم شود؛ تعداد رأی رؤسای گروه‌ها متناسب با تعداد اعضای گروه خواهد بود. البته در کنفرانس رؤسا معمولاً رأی‌گیری انجام نمی‌شود و تصمیمات به صورت سازش جمعی^۱ اخذ می‌شوند.

- تقاضای ایجاد یک کمیسیون ویژه،

- حق تعلیق جلسه به منظور تجمع اعضای گروه،

- تقاضای رأی‌گیری تشریفاتی،

- تقاضای بررسی وجود حدنصاب در جلسه،

- تقاضای ثبت طرح‌ها در دستور جلسه تکمیلی.^۲

از سال ۱۸۴۸ میلادی نمایندگان پارلمان در ازای هرگونه فعالیت، حقوق دریافت می‌کنند. مطابق آمار ۱۹۹۶ هر نماینده ماهانه حدود ۸۰۰۰ دلار امریکا حقوق دریافت می‌کند. که این مبلغ پایین‌تر از حقوق و مزایایی است که نمایندگان حکومتی دریافت می‌کنند و این مطابق با آیین‌نامه‌های مصوب سال ۱۹۵۸ فرانسه است. این نمایندگان علاوه بر پایه حقوق ثابت، حقوق و مزایای فوق‌العاده‌ای دریافت می‌کنند که براساس آن بتوانند حقوق کلیه کارمندان و پرسنل‌شان را بپردازند. (قابل ذکر است که هر نماینده ۳ معاون و ۲ منشی دارد)؛ همچنین هر نماینده مبلغی را به عنوان حق پست می‌گیرد. فوق‌العاده شغل نمایندگان معادل یک چهارم حقوق ماهانه و براساس قانون ارگانیک^۳ مصوب ۲۵ فوریه ۱۹۹۳ به نمایندگان پرداخت می‌شود.

نمایندگان برای ایاب و ذهاب مسیر خود از پاریس تا محل سکونت خود؛ همچنین مسافرت‌ها و مکالمات تلفنی، هزینه آن‌ها را از پارلمان دریافت می‌کنند. همچنین هر یک از نمایندگان برای شرکت در جلسات عمومی مبلغی را دریافت می‌کنند. نمایندگانی که بالغ بر شصت سال دارند و یا آن‌هایی که ۵۳ سال دارند از آخرین تاریخ دوره نمایندگی‌شان به بعد ماهانه حقوق و مزایا می‌گیرند.

۱. منظور توافق شفاهی جمعی بر سر یک موضوع خاص است.

۲. منظور از دستور جلسه تکمیلی: دستور جلسه‌ای است که در صورت اتمام دستور جلسه تنظیمی دولت که از اولویت برخوردار است به آن عمل می‌شود.

۳. Organic Law: تعاریف ماهوی و شکلی را می‌توان از قوانین ارگانیک ارائه کرد:

تعریف ماهوی: قوانین مربوط به سازمان و عملکرد قوای عمومی که ارتباط به حقوق اساسی مردم دارند، اما به اندازه قانون اساسی از کلیت و شمول برخوردار نیستند.

تعریف شکلی: قوانینی که قانون اساسی به صراحت مجلس را مکلف به تصویب آن‌ها کرده است.



برای جلوگیری از فساد اقتصادی در پارلمان و نیز میان نمایندگان، از سال ۱۹۸۸ نمایندگان و سناتورها می‌باید به بیان دارایی در آغاز و پایان هر دوره بپردازند. (نمایندگان براساس قانون ارگانیک ۱۹ ژانویه ۱۹۹۵ باید تا ۲ ماه بعد از شروع مجلس موجودی خالص خود را اعلام کنند. این اظهار اموال نمایندگان در کمیسیون مستقلی متشکل از قضات دادگستری و دیوان عالی کشور به ثبت می‌رسد، اما به اطلاع عموم نمی‌رسد. نمایندگان متخلف به مدت یک سال صلاحیت نمایندگی در پارلمان را از دست می‌دهند.

(

براساس تبصره‌های ۳ مواد ۳ و ۲۴ قانون اساسی جمهوری پنجم، انتخابات مجلس سنا به شکل همگانی و غیرمستقیم و توسط شوراهای سرزمینی محلی این کشور انجام می‌شود. نظام انتخاباتی در ابعادی وسیع؛ اشکال و صور پیشین انتخاباتی را در چارچوب ساختار تقسیمات کشوری شهرستان‌های فرانسه حفظ کرده است.

براساس مفاد قانون انتخابات مصوب ۱۰ ژوئیه ۱۹۸۵، در مرحله اول هیأت انتخاب کنندگان سناتورهای مجلس سنا از ۴۹۱ نماینده مجلس ملی، مشاورین شوراهای منطقه‌ای منتخب در استان‌های فرانسه نمایندگان شوراهای شهرداری فرانسه از اعضای شورای مجلس ملی که بیش از ۵۱ عضو و نیز از اعضای شوراهای عمومی شهرستانی‌ها که حدوداً ۴۰۰۰ عضو دارند، تشکیل می‌شوند.

در مرحله دوم؛ انتخابات سناتورهای مجلس سنا با روش اکثریتی، در دو مرحله در شهرستان‌های فرانسه که دارای ۲ تا ۴ کرسی سناتوری است، انجام می‌شود و در بیش از ۱۴ شهرستان فرانسه که دارای ۵ کرسی سناتوری یا بیشتر بوده انتخابات به روش اکثریت نسبی با حد نصاب معدل بیشتر برگزار می‌شود.

اخذ رأی از هیأت‌های انتخاباتی و واجدین گزینش سناتورهای مجلس سنا الزامی است و هیچ‌کدام از نمایندگان هیأت‌های انتخاباتی حق اجتناب از رأی دادن را ندارند. براساس ماده (۳۱۸) قانون انتخابات فرانسه، عدم مشارکت در رأی‌گیری بدون عذر موجه با جریمه نقدی مجازات می‌شود. در مقابل هیأت‌های انتخاباتی سناتورهای مجلس سنا رسماً دارای مصونیت از تعرض هستند.

براساس مفاد قانون ارگانیک مصوب ۱۷ ژوئن ۱۹۸۳؛ بجز سناتورهای منتخب در شهرستان‌های فرانسه، مجلس سنا شامل ۶ سناتور منتخب در سرزمین‌های ماورای بحار در جزایر مایوت و سنت-پیر و میکلن و ۱۲ سناتور منتخب از اتباع فرانسوی مقیم در خارج از قلمرو جمهوری فرانسه است که این سناتورها توسط شورای عالی فرانسویان مقیم در خارج از فرانسه انتخاب می‌شوند. تعداد سناتورهای مجلس سنا از حوزه مرکزی فرانسه و حوزه‌های ماورای بحار شورای عالی در محل وزارت امور خارجه این کشور از سال ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۰ به ۳۰۷ سناتور و تا سال ۱۹۸۹ به ۳۲۱ سناتور افزایش یافت. شرط سنی نامزدهای مجلس سنا حداقل ۳۵ سال است.



سناتورها به مدت ۹ سال انتخاب و هر سه سال یک بار، بیش از یک سوم سناتورها تجدید شده و مجدداً انتخابات میان دوره‌ای به منظور تجدید سناتورهای این مجلس برگزار می‌شوند. نظر به مفاد تبصره «۴» ماده (۷) قانون اساسی این کشور که مقرر می‌دارد «کفالت ریاست جمهوری در زمان فوت یا استعفای رئیس جمهور فرانسه برعهده رئیس مجلس سنا است»، اهمیت ریاست این مجلس بیش‌تر نمایان می‌شود. این امر اولویت ریاست سنا را بر ریاست مجلس ملی مشخص می‌سازد. قابل ذکر است که طریق استعفای سناتورها پیچیده‌تر از انتخابات آنها است؛ به گونه‌ای که در دپارتمان‌های کوچک‌تر سناتورها به طور انفرادی از طریق اکثریت آرای دو دوره انتخاب می‌شوند.

()

برخلاف مجلس ملی که رئیس آن هر پنج سال یکبار و سایر اعضای هیأت رئیسه هر سال انتخاب می‌شوند، تمامی اعضای هیأت رئیسه از جمله رئیس هر سه سال یکبار و به‌هنگام تجدید یک سوم اعضای سنا انتخاب می‌شوند.

به‌طور کلی دو تفاوت اساسی در نقش رئیس سنا و رئیس مجلس ملی وجود دارد:

۱. قانون اساسی، مقام ریاست جمهوری موقت را به رئیس سنا واگذار می‌کند. این امر دو دلیل عمده می‌تواند داشته باشد؛ نخست این‌که سنا مجلس با ثبات‌تری است، اما مجلس ملی؛ مجلس تغییر و تحول است. در نتیجه رئیس سنا نیز شخصیت و مقامی با ثبات‌تر است؛ به گونه‌ای که از ابتدای جمهوری پنجم (سال ۱۹۵۸) تنها سه بار رئیس سنا عوض شده است.

رئیس سنا مقامی چون ریش سفید نظام را دارد.^۱ به‌هنگام فوت، استعفا و رئیس‌جمهور که کشور به نوعی با تشنج سیاسی مواجه می‌شود، نیازمند شخصیتی با ثبات است تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید در فضایی آرام برگزار شود. برای مثال؛ الن پوئه که به مدت ۲۲ سال ریاست سنا را بر عهده داشت؛ ۲ بار پس از استعفای دوگل و فوت پومپید به خوبی از عهده این وظیفه برآمد.

اما دلیل دوم این است که مجلس سنا قابل انحلال نیست و امکان این‌که فوت یا استعفا رئیس‌جمهور در زمان انحلال سنا (که رئیس سنایی در کار نیست) انجام گیرد میسر نیست، ولی مشاهده می‌شود که چنین امری در مورد مجلس ملی صادق نیست. زمانی‌که رئیس سنا نقش رئیس‌جمهور را ایفا می‌کند، هیأت رئیسه سنا یکی از نایب‌رئیسان را به‌منظور ایفای نقش رئیس سنا به صورت موقت انتخاب می‌کند.

۲. رئیس مجلس ملی ریاست کنگره را بر عهده دارد، اما سایر وظایف رئیس سنا و رئیس مجلس ملی متقارن هستند.

تفاوتی که در انتخاب هیأت رئیسه مجلس سنا با مجلس ملی وجود دارد این است که رئیس، نایب رئیسان و کارپردازان از طریق رأی‌گیری انتخاب می‌شوند، اما منشی‌ها براساس لیستی که با

۱. به‌خصوص که مجلس سنا در مقایسه با مجلس ملی خیلی کم‌تر در کانون جنجال‌های سیاسی قرار دارد.



توافق رؤسای گروه‌ها تهیه می‌شود، انتخاب می‌شوند؛ به این ترتیب که هیأت رئیسه، برگزاری انتخابات رئیس سنا را به عهده داشته و سپس به ترتیب انتخابات نایب رئیس‌ان و کارپردازان تحت ریاست رئیس منتخب سنا برگزار می‌شود؛ به گونه‌ای که هر سناتور می‌تواند به ۶ کاندیدای نیابت ریاست و ۳ کاندیدای کارپردازی رأی بدهد. سپس رؤسای گروه‌ها گردهم می‌آیند تا لیست منشی‌ها را با توجه به نتایج انتخابات رئیس، نایب رئیس، کارپردازان تهیه کنند. به این ترتیب اگر گروهی در انتخابات قبل نتوانسته باشد به اندازه سهم خود در هیأت رئیسه کرسی کسب کند، می‌تواند در انتخاب منشی‌ها این امر را جبران کند. در صورتی که رؤسای گروه‌ها در تعیین منشی‌ها اختلاف نظر نداشته باشند، رئیس سنا انتصاب منشی‌ها را اعلام می‌کند.

برخلاف مجلس ملی که هیأت رئیسه در صورت تقاضای رؤسای گروه‌ها؛ حد نصاب را برای رأی‌گیری در نظر می‌گیرد، در مجلس سنا تقاضای ۳۰ سناتور برای این امر لازم است.

: تفاوت چشمگیری در نقش کارپردازی‌های سنا و مجلس ملی وجود ندارد. سابقاً آیین‌نامه سنا کارپردازها را از عضویت در کمیسیون‌ها محروم ساخته بود، اما با اصلاح آیین‌نامه در سال ۱۹۸۱ این تفاوت نیز از بین رفت.

: کنفرانس رؤسای مجلس سنا از نظر ترکیب و کارکرد شباهت کاملی با نهاد قرینه خود در مجلس ملی دارد. شاید تنها یک تفاوت عمده در نحوه رأی‌گیری در آن‌ها محرض باشد. برای مثال؛ در مجلس ملی رؤسای گروه‌ها به تعداد اعضای گروه خود در کنفرانس رؤسا از حق رأی برخوردار هستند. این امر ارزش رأی سایر اعضای کنفرانس را ناچیز نشان می‌دهد. اما در سنا تمام اعضای کنفرانس صرفاً یک حق رأی دارند. البته باید توجه داشت که در کنفرانس رؤسا به‌ندرت رأی‌گیری انجام می‌شود و رئیس براساس کنسانسوس (اجماع نظر) در جلسه تصمیم می‌گیرد.



()

(

کمیسیون‌های دائمی مهم‌ترین نوع کمیسیون‌ها هستند که تعداد آن‌ها به شش کمیسیون محدود شده است. مطابق آیین‌نامه این کمیسیون‌ها عبارتند از:

۱. کمیسیون امور فرهنگی و اجتماعی که حوزه آن شامل آموزش، فرهنگ، ورزش و جوانان، ارتباطات، کار، تشکیلات حرفه‌ای و حمایت اجتماعی است؛

۲. کمیسیون امور خارجه،

۳. کمیسیون دفاع ملی و نیروهای مسلح،

۴. کمیسیون مالی، اقتصاد عمومی و برنامه‌ریزی که به قوانین مالی، کنترل مالی مؤسسات عمومی، مسائل اقتصاد کلان، پول، اعتبارات و نقدینگی می‌پردازد،

۵. کمیسیون قوانین اساسی، تقنین و اداره عمومی جمهوری که حوزه آن علاوه بر حقوق اساسی مشتمل بر حقوق مدنی، جزا، تجارت، سازمان قضایی و... است و نیز متضمن مسائل واحدهای محلی و روابط دولت با واحدهای محلی است.

۶. کمیسیون تولید و مبادلات که به مسائل اقتصادی در بخش‌های صنعت، کشاورزی، انرژی، بازرگانی، شهرسازی، مسکن، مخابرات، حمل و نقل، محیط زیست و غیره... می‌پردازد.

کمیسیون‌های فرهنگ و تولید هر یک می‌توانند حداکثر برابر یک چهارم اعضای مجلس (۱۴۵

نفر) عضو داشته باشند. حداکثر تعداد اعضای سایر کمیسیون‌ها برابر با $\frac{1}{8}$ اعضای مجلس (۷۳ نفر) است.

قابل ذکر است که هیچ نماینده‌ای نمی‌تواند در بیش از یک کمیسیون دائمی عضویت داشته باشد. در آغاز دوره قانونگذاری و نیز آغاز هر نشست عادی، مجلس به تناسب تعداد اعضای هر گروه و مطابق پیشنهاد رئیس گروه، اعضای کمیسیون‌ها را از بین اعضای گروه‌ها انتخاب می‌کند. هر کمیسیون برای اداره امور خود یک هیأت رئیسه انتخاب می‌کند که شامل یک رئیس، سه یا چهار نایب رئیس و سه یا چهار منشی است. کمیسیون مالی علاوه بر این اعضا به انتخاب یک مخبر کل اقدام می‌کند.

قانون اساسی علاوه بر کمیسیون‌های دائمی، تشکیل کمیسیون‌های ویژه را نیز پیش‌بینی کرده است. کمیسیون‌های ویژه به تقاضای دولت یا مجلس به منظور بررسی طرح یا لایحه‌ای خاص تشکیل می‌شوند و با خاتمه کار بررسی آن متن خاص، کمیسیون ویژه منحل می‌شود.



کمیسیون ویژه شامل ۵۷ عضو است که به تناسب از میان گروه‌ها انتخاب می‌شود. بیش از ۲۸ عضو کمیسیون ویژه از اعضای یک کمیسیون دائمی انتخاب نمی‌شوند. کمیسیون ویژه شامل یک رئیس، دو نایب رئیس و دو منشی است که رئیس کمیسیون خاص نمی‌تواند از میان رؤسای کمیسیون‌های دائمی انتخاب شود.

. ()

برای مقابله با محدودیتی که در تعداد کمیسیون‌های دائمی وجود دارد استفاده از نهاد دلگاسیون‌ها یا دفاتر پارلمان موسوم شد. دلگاسیون‌ها از تعدادی نماینده یا سناتور (یا هر دو در صورتی که دلگاسیون مشترک باشد) تشکیل می‌شوند و وظیفه آن‌ها گردآوری اطلاعات و تحقیق به سمت قانونگذاری بهتر در زمینه‌های تخصصی است. اما دلگاسیون‌ها برخلاف کمیسیون‌ها در مراحل قانونگذاری نقشی ندارند و نقش آن‌ها بیش‌تر راهنمایی و مشاوره است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

دلگاسیون برای اتحادیه اروپا، دفتر پارلمانی ارزیابی انتخاب‌های علمی و تکنولوژیک، دفتر پارلمانی ارزیابی قانونگذاری، دلگاسیون مسائل جمعیت شناختی (که بنا بر قانون قطع ارادی دوره حاملگی ایجاد شد)، دلگاسیون برنامه‌ریزی، دلگاسیون توسعه پایدار مناطق و دلگاسیون حقوق زنان.

()

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد قانون اساسی تعداد کمیسیون‌ها را در مجلس به ۶ کمیسیون محدود کرده است. مطابق نظر میشل دبره، وزیر دادگستری فرانسه که نقش مهمی در تنظیم قانون اساسی داشته است، دلیل این امر را بیم از دخالت بی‌رویه کمیسیون‌ها در امور دولت در صورت تشکیل کمیسیون‌های بسیار تخصصی می‌داند. در هر حال قانون اساسی تنها تعداد حداکثر کمیسیون‌ها را مشخص کرده است، اما انتخاب این امر که چه کمیسیون‌هایی در هر مجلس، فعالیت بکنند به خود دو مجلس واگذار شده است. آیین‌نامه داخلی هر یک از دو مجلس کمیسیون‌های مجلس مربوط را شمارش کرده است. به‌همین دلیل کمیسیون‌های موجود در سنا با کمیسیون‌های مجلس ملی انطباق کامل ندارند.

تفاوت دیگری که از آیین‌نامه‌های دو مجلس ناشی می‌شود؛ تعداد اعضای کمیسیون‌هاست. مطابق ماده (۷) آیین‌نامه داخلی سنا، کمیسیون‌های سنا و تعداد اعضای آن‌ها به‌ترتیب زیر است:

- کمیسیون امور فرهنگی ۵۲ عضو،
- کمیسیون امور اقتصادی برنامه‌ریزی ۷۸ عضو،
- کمیسیون امور خارجه، دفاع و نیروهای مسلح ۵۲ عضو،



- کمیسیون امور اجتماعی ۵۲ عضو،
- کمیسیون مالی، نظارت بر بودجه و حساب‌های اقتصادی کشور ۴۳ عضو،
- کمیسیون قوانین اساسی، قانونگذاری، انتخابات عمومی، مقررات و امور اداری ۴۴ عضو.
در مورد کمیسیون قانونگذاری؛ ذکر این توضیح لازم است که منظور از قانونگذاری در اینجا وضع آن دسته از قوانینی است که به طور سنتی در حوزه علم حقوق قرار می‌گیرند. برای مثال؛ قوانین مدنی، تجارت، جزا و یا به عبارتی رسیدگی به امور حقوقی را صرفاً این کمیسیون بر عهده دارد.

در مجلس سنا گروه‌ها هر سه سال یکبار با تجدید یک سوم اعضای سنا تشکیل می‌شوند. حداقل اعضای لازم برای تشکیل گروه در مجلس سنا ۱۵ نفر است که تعداد کمتر نسبت به مجلس ملی (۲۰ نفر) با توجه به کمتر بودن اعضای سنا (۳۲۱ نفر) قابل توجیه است.

به‌طور کلی عضویت و تعلق به گروه‌ها در مجلس سنا به سه شکل صورت می‌پذیرد:

۱. عضویت کامل،

۲. وابستگی: وابسته مجبور نیست از موضع گروه تبعیت کند گرچه در حدود کلی رضایت گروه را جلب می‌کند،

۳. پیوستگی: پیوسته تنها در حدود اداری و براساس یک توافق ساده به گروه تعلق دارد. پیوسته گرایش سیاسی چندانی به گروه ندارد و تنها در حدود مسائل اداری و جاری از قبیل؛ محل نشستن در مجلس، اختصاص اوقات سخنرانی، بودجه و... با گروه هماهنگی می‌کند. به‌طور سنتی سناتورهای که به هیچ یک از گروه‌های سیاسی تعلق ندارند؛ خود یک گروه تحت عنوان مستقل‌ها تشکیل می‌دهند، اما با توجه به این‌که اخیراً تعداد سناتورهای فاقد گروه تنها ۶ سناتور بوده و حدنصاب لازم برای تشکیل گروه را نداشته، مطابق آیین‌نامه اقدام به تشکیل یک «اتحادیه» کرده‌اند.

اعضای این اتحادیه یک سناتور را به‌عنوان نماینده خود انتخاب کرده که در واقع نقش همان رئیس گروه را از لحاظ تقسیم زمان سخنرانی‌ها و... ایفا می‌کند.



مهم‌ترین وظیفه قوه مقننه همان‌گونه که از نام آن پیدا است؛ وضع قوانین است. این اهمیت موضوع سبب شده است تا بخش اعظم آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس و نیز مباحث حقوق پارلمانی به تنظیم مراحل و رویه قانونگذاری اختصاص یابد.

دو مجلس ملی و سنا با تنظیم رویه قانونگذاری خود می‌کوشند تا به اهدافی همچون رعایت اصول دموکراسی در وضع قوانین، وضع سریع آن‌ها و اجتناب از هرگونه ائتلاف وقتی دست یابند.

«ابتکار پیشنهاد» اصطلاحی است که برای واژه Initiative به کار می‌رود. ابتکار پیشنهاد قانونگذاری دارای دو شکل عمده است:

الف) ابتکار پیشنهاد اصلی قوانین به معنی خاص که می‌تواند به شکل لایحه یا طرح باشد.
ب) تفاوت طرح‌ها و لوایح در این‌جا شفاف نیست و به نظر تداخل دارند. ابتکار پیشنهاد ثانوی^۱ که صرفاً به صورت طرح بوده و حق اصلاح متون نیز از طریق آن اجرا می‌شود. حق ابتکار پیشنهاد بین دولت و اعضای مجلس مشترک بوده، اما در مورد اعضای مجلس محدودیت‌های عمده‌ای از سوی قانون اساسی پیش‌بینی شده است.

مطابق بند «۱» اصل ۳۹ قانون اساسی: «ابتکار پیشنهاد قوانین مشترکاً به نخست‌وزیر و اعضای مجلس تعلق دارد». قانون اساسی در این‌جا اصل را بر برابری در حق ابتکار پیشنهاد بین دولت و اعضای مجلس قرار داده است، در حالی‌که سایر مواد قانون اساسی محدودیت‌هایی را برای ابتکار پیشنهاد پارلمانی ایجاد کرده‌اند. زمانی‌که متن مورد نظر از سوی دولت تهیه شده باشد؛ «

« و زمانی‌که تهیه کننده متن؛ نمایندگان و یا هر یک از سناتورها باشند؛ »
نامیده می‌شود.

صرفاً قوانینی که دولت در ارائه آن‌ها دارای انحصار است از اصل اشتراک در حق ابتکار پیشنهاد مستثنی هستند. از جمله؛ قوانین مالی^۲ و قوانین مالی تأمین اجتماعی^۳ که مطابق قانون اساسی ابتکار پیشنهاد آن‌ها با دولت است. قوانین تصویب معاهدات بین‌المللی مطابق قانون اساسی ابتکار پیشنهاد آن‌ها با دولت است.

1. Initiative derive

2. Project de loi

3. Proposition de loi

4. Lois de finance

5. Lois de financement de la securite sociale



در کنار حق ابتکار پیشنهاد، حق باز پس‌گیری^۱ نیز برای دولت و نمایندگان محفوظ است (ماده ۸۴ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی).

دولت می‌تواند لایحه قانونی را قبل از تصویب نهایی توسط پارلمان در هر مرحله‌ای پس بگیرد. این بازپس‌گیری ممکن است به صورت یک حکم یا اعلان در جلسه عمومی باشد، اما معمولاً بازپس‌گیری به صورت ضمنی انجام می‌گیرد. به این صورت که یا دولت لایحه مورد نظر را از دستور جلسه اولویتی خارج کرده و دوباره آن را وارد نمی‌کند یا پس از این‌که لایحه مورد نظر توسط یک مجلس مورد بررسی قرار گرفت، آن را به مجلس بعدی ارائه نمی‌کند. مؤلف یا نخستین امضاکننده یک طرح قانونی تنها قبل از تصویب طرح در شور نخست می‌تواند آن را پس بگیرد. بازپس‌گیری یک یا چند ماده از متن در مورد لوایح؛ توسط وزیر مربوطه و در مورد طرح‌ها توسط مخبر آن متن انجام می‌گیرد.

طرح‌ها و لوایح از نظر شکل ارائه و محتوا مانند یکدیگرند و فرم ارائه آن‌ها (طرح‌ها و لوایح) شامل دو بخش است:

نخست: «خلاصه اهداف»^۲ که در آن نویسنده متن، دلایل و انگیزه‌های خود را برای ارائه آن بیان می‌کند. دوم؛ بخش اصلی یا «متن قانون»^۳ که به صورت ماده به ماده نوشته می‌شود. مطابق حکمی که در سال ۱۹۹۸ توسط نخست‌وزیر صادر شده است لوایح باید سندی تحت عنوان «بررسی آثار طرح‌ها و لوایح» را همراه داشته باشند که شامل تحلیلی از فواید مورد انتظار لایحه و پیامدهای مطالعه اجتماعی، اقتصادی، مالی، حقوقی و اداری آن است. این سند که منفک از اصل لایحه است صرفاً برای اطلاع‌رسانی به مجلس ارائه می‌شود. از نظر محتوا، طرح‌ها و لوایح باید منطبق بر حوزه قانون باشند.

اما از حیث به جریان انداختن ابتکار پیشنهاد بین لوایح و طرح‌ها نیز تفاوتی محسوس وجود دارد؛ زیرا به جریان انداختن لوایح تحت مسئولیت جمعی نخست‌وزیر بوده؛ بدین معنا که کل لوایح دولت فارغ از این‌که مربوط به حیطه کاری کدام وزیر و وزارتخانه باشند، تحت نام نخست‌وزیر به مجلس ارائه می‌شوند، اما برخلاف این امر به جریان انداختن طرح‌ها به صورت فردی و بر عهده نمایندگان است. ارائه لوایح تحت شکل حقوقی «حکم رئیس دولت» انجام می‌گیرد که توسط وزیر یا وزاری که مسئول پیگیری مذاکرات در مورد آن لایحه است نیز امضا می‌شود.

رویه ارزیابی در طرح‌ها و لوایح متفاوت است. اصل ۳۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد که لوایح پس از کسب نظر شورای دولتی در هیأت وزیران مورد ارزیابی و بررسی قرار می‌گیرند. برای برخی

1. Le droit de retrait
2. Motives
3. Dispositif



لوايح نیز مشاوره با شورای اقتصادی و اجتماعی در نظر گرفته شده است. (اصل ۷۰ قانون اساسی) که برای ارزیابی طرح‌ها کسب هیچ‌گونه نظری پیش‌بینی نشده است. در این قسمت منظور از ارزیابی، ارزیابی طرح‌ها و لوايح به صورت مقدماتی و قبل از ارائه آن‌ها است که توسط مقام تصویب کننده (مجلس و ارگان‌های مختلف آن) انجام نمی‌گیرد، بلکه توسط مقام ارائه کننده (دولت یا اعضای مجلس) انجام می‌گیرد.

داده‌های آماری مبین این مطلب است که اکثر قوانین از طریق لایحه ایجاد می‌شوند. برای مثال؛ در فاصله زمانی ژوئن ۹۷ تا اکتبر ۲۰۰۰ از مجموع ۳۰۳ قانون توشیح شده؛ ابتکار پیشنهاد ۲۵۴ قانون به صورت لایحه بوده است. علت عمده این است که مطابق قانون اساسی؛ بررسی لوايح دولت در اولویت قرار دارد. البته نقش نمایندگان در این خصوص ناچیز شمرده شده است با وجودی که در بدو امر؛ شکل رسمی ابتکار پیشنهاد معمولاً به صورت لایحه‌ای است که توسط دولت ارائه می‌شود، اما نباید نقش نمایندگان را در ارائه لوايح نادیده گرفت؛ چرا که اولاً ترکیب دولت وابسته به اکثریت نمایندگان مجلس بوده و از طرفی دیگر نمایندگان هستند که به لوايح رأی می‌دهند. دولت نیز در این زمینه باید سعی کند به منظور اجتناب از رد شدن لایحه‌ای که در واقع این امر نوعی شکست سیاسی محسوب می‌شود، لایحه را مطابق درخواست نمایندگان تنظیم کند. ثانیاً؛ نمایندگان مجلس ناچار نیستند در راستای اعمال نظرات خود اقدام به ارائه لایحه کنند، بلکه می‌توانند با ارائه پیشنهادهای اصلاحی نسبت به لوايح در حین مذاکرات نظرات خویش را اعمال کنند. به همین دلیل غالباً لوايح نسبت به طرح‌ها در معرض تغییرات بیش‌تری قرار می‌گیرند.

حق اصلاح به معنای حق ایجاد تغییرات در منطوق طرح‌ها و لوايح برای اعضای پارلمان و دولت به رسمیت شناخته شده است.

مطابق بند «۱» اصل ۴۴ قانون اساسی؛ گرچه در قانون اساسی چنین موضوعی تصریح نشده است، اما کمیسیون‌ها نیز از حق اصلاح برخوردارند. به گونه‌ای که مخبر کمیسیون به اعلام تغییراتی که کمیسیون به هنگام تصویب متن در آن اعمال نموده، می‌پردازد.

حق اصلاح دولت نیز به وی این امکان را می‌دهد که در لوايح خود اصلاحاتی را اعمال نماید. تنها نخست‌وزیر حق ارائه لوايح به مجلس را دارد، اما حق اصلاح توسط هر یک از وزاری که مسئولیت پیگیری مذاکرات آن لایحه را دارند نیز قابل اعمال است. به عبارت دقیق‌تر؛ اصلاحیه برخلاف اصل لایحه می‌تواند مستقیماً توسط وزیر ارائه شود و نیازی به رجوع به نخست‌وزیر نیست؛ زیرا نه تنها متن لایحه از طریق اصلاحیه مستقیماً تغییر نمی‌کند، بلکه اصلاحیه پیشنهادی مستقل از خود لایحه است که به مجلس ارائه می‌شود. برخلاف لوايح، اصلاحیه‌های دولت مورد



مشورت و ارزیابی قرار نمی‌گیرند، بلکه همان‌گونه که مشهود است به نسبت آرا نمایندگان وابسته است. به عبارت دیگر؛ پس از ارائه لایحه اصلی ممکن است ملاحظات جدیدی ایجاد تغییر در لایحه را ایجاب کند، که در مورد طرح‌ها دولت با ارائه اصلاحیه، نظر خود را تعقیب می‌کند. در هر دو مورد به نظر می‌رسد - با توجه به این‌که اصلاحیه‌ها زمانی ارائه می‌شوند که فرایند قانونگذاری در حال جریان است - دیگر فرصتی برای بررسی شورای دولتی و وزیران نباشد. به هر حال تصویب اصلاحیه با نمایندگان است و نمایندگان اصولاً باید مسأله انجام کار کارشناسی بهتر در مورد اصل طرح یا لایحه را در رأی دادن لحاظ کنند.

- .

مطابق حق اصلاح می‌توان مواد لایحه یا طرح را حذف یا تغییر یا موادی را بدان افزود. اصلاحیه‌هایی که مواردی را به متن موردنظر اضافه می‌کنند، به شکل مواد الحاقی ارائه می‌شوند. این اصلاحیه‌ها می‌توانند از نظر شکل و محتوا کاملاً همانند یک طرح باشند. البته قابل ذکر است که فرایند ارائه و بررسی طرح‌ها با محدودیت‌هایی مواجه بوده و آن که اولویت در بررسی با لوائح است. در نتیجه فرصت اندکی برای طرح‌ها وجود دارد و این فرصت اندک نیز بین گروه‌های پارلمانی تقسیم می‌شود و هر یک از گروه‌ها نیز به صلاحدید خویش، طرح‌هایی را در اولویت قرار می‌دهند. حال ممکن است نماینده‌ای تمام این محدودیت‌ها را نادیده گرفته و طرح خود را به صورت اصلاحیه به یک لایحه یا طرح دیگری ارائه دهد.

()

منظور از اصلاحیه مکرر، اصلاحیه‌ای است که نسبت به اصلاحیه‌ای که قبلاً نسبت به متن اصلی ارائه شده، اعمال می‌گردد. اصلاحیه مکرر دارای ویژگی‌های خاصی است: نخست؛ اصلاحیه مکرر نباید برخلاف مواضع اصلاحیه اصلی بوده و یا این‌که به حذف آن بپردازد.

دوم؛ فقط نسبت به اصلاحیه می‌توان اصلاحیه مکرر ارائه کرد و نه نسبت به اصلاحیه مکرر، در غیر این صورت این تکرار تا بی‌نهایت ادامه داشته و محدودیت زمانی که در مورد اصلاحیه‌ها متذکر شدیم در مورد اصلاحیه مکرر صادق نخواهد بود.



مطابق اصل ۴۰ قانون اساسی، ابتکار پیشنهادهای پارلمانی «در صورتی که تصویب آنها تقلیل در منابع عمومی یا افزایش هزینه عمومی را در پی داشته باشد؛ قابل دریافت نیستند».

شورای قانون اساسی در یکی از تصمیمات خود اعلام کرده است که در مورد رسیدگی به بار مالی طرح‌ها صلاحیت ندارد. شورا صرفاً می‌تواند مطابقت قوانین با اصل ۴۰ را بررسی کند و به بررسی طرح‌هایی که به ایجاد قانون انجامیده‌اند، نمی‌پردازد. اما در داخل مجلس ملی دو مکانیسم به منظور کنترل طرح‌ها از لحاظ بار مالی پیش‌بینی شده است:

۱. طرح‌ها به محض تحویل، تحت کنترل اجباری از لحاظ بار مالی قرار می‌گیرند؛
(الف) مطابق بند «۳» ماده (۸۱) آیین‌نامه؛ طرح‌ها به هیأت رئیسه ارائه می‌شوند. هیأت نمایندگی به ریاست یکی از نایب رئیس‌ان مجلس از سوی هیأت رئیسه انتخاب و به مسأله بار مالی می‌پردازد و در صورتی که بار مالی آن طرح «آشکار» باشد، عدم قابل دریافت بودن آن را اعلام می‌کند.
(ب) در مورد اصلاحیه‌ها، طبق بند «۶» ماده (۹۸) آیین‌نامه؛ بررسی مطابقت با اصل ۴۰ بر عهده رئیس مجلس است و در صورت تردید، با رئیس، مخبر کل و یا یکی از اعضای هیأت رئیسه کمیسیون امور مالی مشورت می‌کند.
۲. شیوه کنترل پیشگیرانه مانع از این نیست که مسأله عدم قابلیت دریافت مالی، متعاقباً مطرح شود. مطابق بند «۱» ماده (۹۲) آیین‌نامه؛ دولت و اعضای مجلس می‌توانند در هر زمان اعتراض خود را نسبت به یک طرح یا اصلاحیه از این لحاظ مطرح کنند.
مطابق بند «۲» ماده مزبور، هیأت رئیسه کمیسیون مالی در این مورد تصمیم می‌گیرد.

مراحلی که قبل از مذاکره در جلسه عمومی مجلس طی می‌شوند در مورد تمام متن‌ها (چه طرح و چه لایحه) یکسان است و عبارتند از:

۱. تسلیم،
۲. ارسال به کمیسیون،
۳. بررسی در کمیسیون،
۴. ثبت در دستور جلسه.

۱. اصطلاح «بار مالی» ناظر بر اصل ۴۰ قانون اساسی است که مطابق آن طرح‌ها نباید بار مالی اضافی بر دوش دولت بگذارند و به طور کلی طرح‌هایی که به بار مالی دولت بیافزایند یا از میزان درآمدهای دولت بکاهند، قابل دریافت توسط ارکان ذی‌ربط مجلس نیستند.



. -

. - -

مطابق قانون اساسی، دولت حق تسلیم لوایح به مجلس ملی و سنا را دارد. اما لوایح مالی (بودجه) ابتدا باید به مجلس ملی تحویل داده شوند. محل تسلیم لوایح «در حکم دولتی ارائه لایحه» معین می‌شود. طرح‌ها قبل از بررسی مطابقت آن‌ها با اصل ۴۰، تحویل گرفته نمی‌شوند و به هنگام تحویل نیز در دفتر ریاست مجلس ثبت می‌شوند.

تشریفات ثبت، تحویل و توزیع متون قانون، بخشی از رویه قانونگذاری را تشکیل می‌دهند؛ به ویژه که بسیاری از مهلت‌هایی که در قانون اساسی یا آیین‌نامه داخلی پیش‌بینی نشده‌اند از این زمان محاسبه می‌شوند.

. -

مطابق اصل ۳۴ قانون اساسی، طرح‌ها و لوایح به منظور بررسی به کمیسیون ویژه‌ای که بدین منظور تشکیل شده‌اند، ارسال می‌شوند و در صورتی که کمیسیون ثابتی بدین منظور تأسیس نشده باشد به یکی از کمیسیون‌های دائمی مجلس ارسال می‌شوند.

. -

کمیسیونی را که موضوع طرح یا لایحه به صورت اصلی به آن ارجاع شده؛ کمیسیون اصلی^۱ و کمیسیونی را که نظر مشورتی می‌دهد «کمیسیون مشاوره»^۲ نامیده می‌شود. کمیسیون اصلی از میان اعضای خود یک مخبر را برای ارائه گزارش کمیسیون انتخاب می‌کند. به علاوه مخبر کمیسیون مشاور که به همین نحو نیز انتخاب می‌شود، می‌تواند بدون حق رأی در جلسات کمیسیون اصلی شرکت کرده و از نظرات کمیسیون خود دفاع کند.

. - -

اگر چه بررسی در کمیسیون یکی از مراحل قانونگذاری را تشکیل می‌دهد، اما مذاکره در جلسه عمومی مجلس همواره براساس متن تنظیمی کمیسیون نبوده و در این مورد می‌باید بین حالت‌های زیر تفکیک قائل شد:

۱. در صورتی که متن مورد نظر لایحه دولت باشد، اصل متن لایحه اساس مذاکره قرار خواهد گرفت. در این مورد کمیسیون تنها می‌تواند نظرات خود را به صورت اصلاحیه به مجلس ارائه کند و حق ندارد مستقیماً تغییراتی را در متن لایحه ایجاد کند.

1. Commission saisie au found

2. Commission saisie pour avis



۲. در صورتی که متن موردنظر متن تصویب شده توسط سنا باشد؛ به منظور تصویب به مجلس ملی ارائه می‌گردد، اصل متن تصویب شده توسط سنا اساس مذاکره قرار می‌گیرد و در این صورت نیز تغییرات موردنظر کمیسیون شکل اصلاحیه به خود می‌گیرند.

۳. در صورتی که متن موردنظر به صورت طرح باشد، در آن صورت دو حالت وجود دارد:
الف) کمیسیون طرح را پذیرفته و مورد بررسی قرار می‌دهد. در این حالت متن اصلاح شده توسط کمیسیون، اساس مذاکره قرار می‌گیرد و کمیسیون حق دارد هرگونه تغییری را در طرح اصلی به صورت مستقیم ایجاد کند و حتی آن را به طور کلی دگرگون کند. در این صورت صرفاً متن تنظیم شده توسط کمیسیون، به عنوان اساس مذاکرات در جلسه عمومی به کار می‌رود.
ب) در صورتی که کمیسیون بخواهد طرحی را رد کند و یا هیچ‌گونه نظر یا اصلاحی در مورد طرح ندهد، رئیس مجلس موضوعی را که طرح رد شده تلقی می‌گردد و یا مذاکراتی که براساس اصل طرح مطروحه انجام گرفته را به رأی مجلس می‌گذارد.

. - -

مطابق امتیازی که قانون اساسی به دولت اعطا کرده است، دولت اختیار گنجاندن لوایح و طرح‌های نمایندگان را که مایل به گنجاندن آن‌ها در دستور جلسه مجلس می‌باشد را دارد. به علاوه؛ ترتیب بررسی، تقدم و تأخر این طرح‌ها و لوایح را نیز دولت تعیین می‌کند. علاوه بر این دولت می‌تواند مشروط بر مطلع ساختن کنفرانس رؤسا، علاوه بر هفت جلسه هفتگی عادی مجلس ملی (که مطابق ماده (۵۰) آیین‌نامه مجلس ملی سه‌شنبه‌ها صبح و بعدازظهر، چهارشنبه‌ها و پنج‌شنبه‌ها، بعدازظهر و عصر جلسه دارد جلسات فوق‌العاده‌ای را به منظور رسیدگی به دستور جلسه مشخص کند. زمان جلسات صبح، بعدازظهر و عصر به ترتیب در ساعات ۹-۱۳، ۱۹-۱۵ و ۲۱-۱ می‌باشد.

. - -

مجلس ملی می‌تواند علاوه بر دستور جلسه اولویتی و دستور جلسه جلسات ماهانه، دستور جلسه‌ای را خود تنظیم کند که البته حالت تکمیلی دارد و فقط در صورت فراغت از دو دستور جلسه نخست و نیز در ساعات فراغت مجلس به آن پرداخته می‌شود. به همین دلیل مطرح شدن این جلسه حالت استثنایی دارد.

تقاضای ثبت در دستور جلسه تکمیلی توسط رؤسای کمیسیون‌ها یا گروه‌ها انجام می‌گیرد. گرچه اصولاً برای ثبت در دستور جلسه در کنفرانس رؤسا باید رأی‌گیری شود، اما چنانچه قبلاً متذکر شدیم تصمیمات کنفرانس رؤسا معمولاً به صورت کنسانسوس انجام می‌گیرد.

. - -

طرح‌ها و لوایح قبل از آغاز بحث باید مطابق شرایط تحویل، منتشر و توزیع شوند.



طرح‌ها و لوایح به منظور طرح شدن در جلسه عمومی، باید در دستور جلسه ثبت شده باشند. دولت در این دستور جلسه که دستور جلسه اولویتی نامیده می‌شود، لوایح و طرح‌هایی را که مورد پسند می‌داند، می‌گنجاند.

به طور کلی مذاکرات ثبت شده در مورد یک متن در دستور جلسه، در قرائت نخست در دو مرحله عمده انجام می‌گیرد:

۱. مرحله بررسی کلی؛ که در آن موضع‌گیری‌های دولت، کمیسیون‌های ذی‌ربط و اعضای مجلس انجام می‌گیرد.

۲. مرحله بررسی جزبه‌جز؛ که در آن مجلس ملی قبل از ارائه حکمی درباره کل متن در مورد هر یک از مواد تصمیم‌گیری می‌کند.

البته این جریان مذاکرات ممکن است با اعمال رویه‌های خاص تصویب که مهم‌ترین آن‌ها در قانون اساسی معین گردیده، تغییر داده شود.

این مرحله در واقع برای معرفی متن انجام می‌پذیرد. رئیس جلسه پس از قرائت متن دستور جلسه، به دولت و به خبرهای کمیسیون‌ها (کمیسیون اصلی و کمیسیون مشاور در صورت وجود) فرصت سخنرانی می‌دهد. پس از اتمام سخنرانی‌ها ممکن است تذکرات آیین‌نامه‌ای مطرح شود. از مجموع سه نوع تذکر موجود، صرفاً دو نوع آن در این مرحله قابل طرح است:

(الف) تذکرات ناظر بر عدم قابلیت دریافت؛

(ب) تذکرات ناظر بر مسائل پیش‌نیاز. نتیجه هر دو این تذکرات در صورت تصویب رد متن مورد مذاکره است.

در صورتی که هیچ تذکری از این نوع ارائه نشود و یا این‌که هیچ یک از تذکرات تصویب نشوند، رئیس، بحث عمومی^۲ را آغاز کرده و نمایندگان که قبلاً پیرامون ارائه نقطه‌نظرات خود در آن موضوع ثبت‌نام کرده‌اند؛ سخنان خود را ایراد می‌کنند.

مرحله بررسی کلی مشتمل بر موارد ذیل است:

۱. مذاکره عمومی در مورد کل متن بدون بررسی ماده به ماده آن؛

۲. رأی‌گیری نسبت به تذکرات آیین‌نامه‌ای؛

۳. تصمیم‌گیری در مورد متونی که مورد رد یا سکوت کمیسیون ذی‌صلاح قرار گرفته‌اند.

۱. Lecturer: به هر یک از مراحل رفت و برگشت بین دو مجلس ملی و سنا یک قرائت گفته می‌شود.



با تصویب متن قطعی توسط پارلمان، متن آماده توشیح رئیس جمهور می‌شود؛ البته در این بین دو استثنا وجود دارد: ۱. زمانی که رئیس جمهور مطابق قانون اساسی، خواستار بررسی مجدد متن می‌شود. ۲. هنگامی که تحت شرایط مقرر، شورای قانون اساسی مغایرت متن را؛ قانون اساسی ممکن می‌کند.

تسلیم متن برای توشیح رئیس جمهور، با وساطت دبیر خانه ریاست جمهوری انجام می‌شود، کلیه هماهنگی‌ها از جمله ارائه متن جهت توشیح رئیس جمهور و سپس ارائه آن جهت نشر در روزنامه رسمی توسط دبیرخانه انجام می‌گیرد. رئیس جمهور ۱۵ روز برای توشیح دارد که این مهلت از زمان تسلیم متن به دبیرخانه آغاز می‌گردد. رئیس جمهور در این ۱۵ روز وظیفه دارد مطابقت قانون را به قانون اساسی بررسی کرده و در صورت تخلف موضوع را به شورای قانون اساسی ارجاع دهد. عدم توشیح رئیس جمهور – توشیح قوانین طبق ماده ۱۰ قانون اساسی جزء وظایف رئیس جمهور است – ضمانت اجرای کیفری برای وی وجود و مطابق اصل ۶۸ می‌توان رئیس جمهور را به عنوان خیانت «در دادگاه عالی عدالت»^۱ تحت تعقیب قرار داد.

بعد از توشیح قانون، قانون برای پیدا کردن رسمیت و قابل اجرا بودن در روزنامه‌های رسمی منتشر می‌شود.

استفاده از نظرات کارشناسی در فرایند تصمیم‌گیری (در مورد بازنگری قوانین موجود) استفاده از نظرات کارشناسی در فرایند تصمیم‌گیری – البته به صورت پیشنهادی و اختیاری و آن هم در مورد بازنگری قوانین – به استفاده از «دفتر پارلمان ارز»^۲ به قوانین» انجام می‌شود. دفتر مزبور از دو دلگاسیون مجلس سنا و ملی تشکیل شده است. رئیس و نایب رئیس هر سال به طور متناوب و به عهده رؤسای کمیسیون قوانین دو مجلس است.

ارجاع یک امری به دفتر توسط هیأت رئیسه مجلس ملی سنا و ابتکار خود به یک پیشنهاد رئیس یک گروه انجام می‌شود. البته کمیسیون‌های دائمی و ویژه نیز می‌توانند امری را به دفتر ارجاع دهند. دفتر برای تحقیقات می‌تواند از متخصصان دعوت به همکاری کند که برای این منظور بودجه‌ای توسط هر دو مجلس ملی و سنا در نظر گرفته شده است.

وقتی امری به دفتر ارجاع می‌شود، در ارتباط با موضوع یک به چند مخبر انتخاب می‌شود که این مخبرین پس از مطالعه موضوع سه پیشنهاد را می‌توانند به دفتر ارائه دهند؛

۱. عدم پیگیری امر،

۲. تقاضا از ارائه دهنده موضوع برای اصطلاح طرح،

۳. پیگیری و تحقیق در مورد موضوع.

در صورتی که مخبر آخرین گزینه را انتخاب کند و مورد قبول دفتر قرار گیرد. تحقیقات توسط مخبر – که می‌تواند متخصصین را نیز استخدام کند – آغاز می‌شود و قبل از انجام تحقیقات نتایج

1. Haute Courdejjustice.

2. l'office Parlementaire d'evaluation de La L'egislation.



به دفتر ارائه می‌شود و دفتر نسبت به این نتایج تصمیم‌گیری می‌کند سپس نتایج به مقام ارجاع‌کننده برای انتشار تسلیم می‌شود و در صورت مخالفت مقام مزبور این نتایج به هیأت رئیسه در مجلس تحویل می‌شود تا از این طریق منتشر شود.



(

تصویب قوانین مبتنی بر اجازه انعقاد معاهدات مهم بین‌المللی در اموری همچون صلح، تجارت، سازمان‌های بین‌المللی، بودجه ملی، اختیارات قانونگذاری، وضعیت اشخاص، اصلاح و ساماندهی تقسیمات کشوری به سمت نظارت بر روابط بین‌الملل، بر عهده پارلمان؛ به خصوص مجلس ملی است. همچنین براساس ماده ۳۴ قانون اساسی قابلیت اجرای مستقیم موافقتنامه‌های مصوب توسط نهادهای وابسته به اتحادیه اروپا که نتیجه آن اصلاح اختیارات قانونگذاری پارلمان است، منوط و مشروط به اجازه پارلمان است. از سال ۱۹۹۲ میلادی صلاحیت نظارت بر مصوبات پارلمان اروپا نیز به پارلمان تفویض شده است.

(

علی‌رغم این‌که اختیارات مجلس سنا مشابه اختیارات مجلس ملی است، اما اقتدار مجلس سنا در انجام وظایف و اعمال اختیارات خود از اقتدار مجلس ملی کمتر است:

۱. در حوزه قانونگذاری؛ براساس مفاد مواد ۳۹ تا ۴۷ قانون اساسی - به خصوص براساس مفاد ماده (۴۵) در رابطه با کمیسیون مشترک همکاری میان دو مجلس ملی و سنا - مجلس سنا به مراتب از شورای جمهوری سابق اختیارات بیش‌تری دارد، اما در حوزه قانونگذاری در مقایسه با مجلس ملی جمهوری سوم، از اختیاراتی که سابقاً در جمهوری سوم دارا بوده، برخوردار نیست.
۲. در ارتباط با قوه مجریه؛ مجلس سنا می‌تواند بیانیه نخست‌وزیر کشور را پیرامون سیاست‌های عمومی اتخاذ شده توسط هیأت دولت به تصویب برساند. این امر برای اولین بار در ژوئن ۱۹۷۵ توسط ژاک شیراک - نخست‌وزیر وقت - انجام گرفت. سپس در فاصله سال‌های ۱۹۷۷ و ۱۹۷۸ دو بار توسط ریمون بار، در سال‌های ۱۹۸۶ و ۱۹۸۷ دو بار توسط ژاک شیراک و در سال ۱۹۸۹ دو بار توسط میشل روکار با ارائه بیانیه‌ای مبتنی بر سیاست خارجی فرانسه در قبال کشورهای اروپای شرقی انجام شد. همچنین در سال ۱۹۹۱، در مشارکت فرانسه در عملیات نظامی علیه عراق و نیز در سال ۱۹۹۳ و ۱۹۹۵ توسط ادوارد بالادور و آلن ژوپه، نخست‌وزیران وقت فرانسه، بیانیه‌هایی برای تصویب به مجلس سنا تقدیم شد.
- قابل ذکر است که پس از انجام این مصوبات، مجلس سنا نظارت سیاسی بر اجرای آن‌ها را بر عهده ندارد.

۳. مجلس سنا با توجه به موجود بودن موقعیت پایین نسبت به مجلس ملی در مواردی از اختیارات وضعیت برتری نسبت به مجلس ملی را داراست که ذیل به چند نمونه از آن‌ها اشاره می‌شود.

الف) برابری دو مجلس در جریان قانونگذاری با تشکیل کمیسیون مشترک و نیز در اجرای قوانین مالی مورد لحاظ تبصره «۲» ماده (۴۷) قانون اساسی فرانسه نمودار می‌شود. همچنین در



رابطه با تبصره «۴» ماده (۴۶) قانون اساسی، مشارکت اتباع کشورهای عضو جامعه اقتصادی اروپا در انتخابات شهرداری‌ها و به خصوص در رابطه با تجدیدنظر در قانون اساسی، برابری دو مجلس سنا و ملی جمهوری فرانسه مشخص می‌گردد. اما این برابری در رابطه با اموری همچون تصویب رفراندوم و تشکیل دیوان عالی عدالت، دیوان عدالت جمهوری و شورای قانون اساسی لحاظ نشده است.

ب) برتری مجلس سنا بر مجلس ملی فرانسه در رابطه با موقعیت برتر ریاست مجلس سنا آشکار می‌شود. این امتیاز مجلس سنا را می‌توان ناشی از ویژگی‌های انحصاری قانون اساسی ۱۹۵۸ تلقی کرد. اما این امتیاز در خصیصه کلی قانون اساسی جمهوری پنجم که مبتنی بر کاستن از اهمیت قوه مقننه است، تحت الشعاع قرار می‌گیرد.



(

روابط میان پارلمان و رئیس جمهور در ماده (۱۹۱۹) قانون اساسی به صراحت بیان شده است و دال بر این است که قوه مقننه کشور به همراهی رئیس جمهور جریان قانونگذاری را پیش می‌برد: تأثیر و تأثر قوه مجریه از مقننه در دو بعد نظارت پارلمان بر دولت و انحلال پارلمان توسط رئیس جمهور بیان می‌شود.

در فرانسه اقتدار تام قوه مجریه به رئیس جمهور و قدرت تصویب قوانین نیز به پارلمان تفویض شده است و تصمیمات نهایی مطابق با همین قوانین مصوب گرفته می‌شوند. قابل ذکر است که رئیس جمهور از حق وتو برخوردار بوده، اما پارلمان در این فرایند با قدرت والاتری می‌تواند - بدون موافقت رئیس جمهور بعد از این‌که در جلسات عمومی مجدداً به قرائت قانون پرداخته - به تصویب آن بپردازد. پارلمان نیز در تصویب مالیات‌ها و هزینه‌های دولت بر بودجه مسلط می‌شود. اگر در این میان تعارضاتی بین قوه مجریه و مقننه شکل بگیرد، قدرت تصمیم‌گیری نهایی صرفاً برعهده پارلمان خواهد بود. به طور کلی می‌توان گفت که اصل بر جلب رضایت پارلمان توسط دولت است و تمام نمایندگان حکومت در مقابل پارلمان مسئول هستند که در این‌جا اصل پارلمان‌گرایی مطرح می‌شود.

این اصل بدین معناست که دولت در امر تصمیم‌گیری باید با در نظر گرفتن نقطه نظرات تمامی احزاب حاکم و نیز منافع آن‌ها به پارلمان این امکان را بدهد تا در عملکرد قوه مجریه تأثیرگذار باشد. ابتدایی‌ترین وظیفه‌ای که در این خصوص مطرح می‌شود تهیه موضوعات مربوط به اتحادیه اروپا و نیز سایر موارد مربوط به شورای دولتی است. در مقابل شورای دولتی نیز موظف است تصمیمات اتحادیه اروپا را اجرا کند.

پارلمان «مأمور ویژه مجلس» را به رأی نمایندگان به منظور نظارت مستقیم بر عملکرد دستگاه اجرایی به مدت ۴ سال انتخاب می‌کند - که این کار به همراه دیوان عالی کشور انجام می‌شود - هدف اصلی این نظارت، دستیابی به وضعیت حقوقی شهروندان عادی است که در مورد آن‌ها غفلتی از سوی کارکنان بخش اجرایی صورت گرفته است. مأموری که قدرتش صرفاً نظارت بر عملکرد اجرایی قوه مجریه محدود است، حق شرکت در جلسات شورای دولتی، دادگاه و کارگزاری‌های دولتی را دارد و می‌تواند تمامی اسناد مربوط به ادارات دستگاه‌های اجرایی را ملاحظه کند. در صورتی که هریک از اعضای شورای دولتی برخلاف قانون رفتار کنند، مأموران ویژه حق دارند نسبت به اتهامات وارده علیه آن‌ها پارلمان را مطلع سازند.

در صورتی که رئیس دیوان عالی کشور یا یکی از اعضای شورای دولتی، قاضی یا رئیس دادگاه اجرایی، در مورد وظایف قانونی‌اش، برخلاف قانون عمل کند، مسأله باید از طریق مذاکرات خاص و از سوی بخش جرائم دیوان عالی کشور پیگیری و بررسی شده و مطابق با قانون به مورد اجرا گذاشته شود. همچنین در صورتی که پارلمان تصمیم به سلب مسئولیت بگیرد، فرد تحت پیگیری قانونی قرار می‌گیرد.



(

نمایندگان و سناتورها از طریق روابط عمومی خود با مردم ارتباط دارند. بعد از رواج اینترنت آدرس پستی و پست الکترونیکی شخص هریک از نمایندگان و سناتورها در وب سایت‌های مجالس ملی و سنا پست شده است.



:

به طور کلی همانند برخی از سیستم‌ها در پارلمان فرانسه نیز نقش گروه‌های سیاسی کاملاً به رسمیت شناخته شده است. برخلاف برخی سیستم‌ها از جمله؛ سیستم ایران، نقش و اعمال نفوذ گرایش‌ها و گروه‌های سیاسی حالت فراحقوقی و غیر الزام آور ندارد؛ بلکه این نقش در اغلب موارد شکل قواعد الزام آور حقوقی را به خود گرفته است. البته در برخی موارد نیز نقش گروه‌ها ضمانت اجرای حقوقی ندارد و بیش‌تر متکی بر ملاحظات سیاسی و تعلقات گروهی است. در ذیل با توجه به توضیحات فوق نقش گروه‌ها را در دو قسمت عمده بررسی می‌کنیم.

(

همان‌گونه که قبلاً متذکر شدیم در پارلمان فرانسه در هر ماه، یک جلسه به منظور بررسی دستور جلسه پارلمانی (عمدتاً طرح‌ها) برگزار می‌شود. این جلسات با توجه به تعداد اعضای هر گروه بین گروه‌ها تقسیم می‌شود.

هر گروه نیز در وقت اختصاصی خود از میان طرح‌هایی که اعضای گروه ارائه کرده‌اند؛ دست به انتخاب زده و به ترتیب اهمیت و لزوم، آن‌ها را در دستور جلسه قرار می‌دهد. بنابراین در صورتی که طرح یک نماینده حمایت گروه را جلب نکند، شانس مطرح شدن در صحن علنی را ندارد. گروه با توجه به گرایش‌ها و اولویت‌های سیاسی و برنامه‌های خود اقدام به انتخاب طرح‌ها می‌کند.

تقریباً تمام اوقات سخنرانی در پارلمان خواه در بررسی طرح‌ها و لوایح؛ خواه در سانسور دولت و غیره، به تناسب تعداد اعضای گروه، میان آن‌ها تقسیم می‌شود. نحوه کار گروه به این صورت است که هر یک از افراد (اعضا) را که در زمینه موردنظر تخصص بیش‌تری داشته و بهتر می‌توانند از مواضع دیدگاه‌های گروه دفاع کنند را برای سخنرانی انتخاب می‌کند.

همان‌گونه که قبلاً متذکر شدیم تمام مقامات داخلی مجلس از جمله؛ اعضای کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها و غیره، به تناسب تعداد اعضای گروه‌ها و با هماهنگی گروه‌ها انتخاب می‌شوند.

رؤسای گروه‌ها عضو کنفرانس رؤسا و حافظ منافع گروه خویش بوده و در کنفرانس رؤسا هریک از رؤسای گروه به تعداد اعضای گروه از حق رأی برخوردار است.



در پارلمان فرانسه به هر گروه چنین فرصتی داده شده است که تا قبل از رأی‌گیری نهایی به مدت ۵ دقیقه سخنرانی مواضع گروه را توجیه کند و نظر نمایندگان را به این موضوع جلب کند.

(

نمایندگان در تمام رأی‌گیری‌های داخل مجلس براساس نظر شخصی خود رأی می‌دهند و هیچ الزامی به رعایت مواضع گروه ندارند. اما گروه از ابزارها و اختیاراتی برخوردار بوده که به وسیله آن‌ها می‌تواند اعضا را حداقل در مواردی که برای گروه دارای اهمیت سیاسی بوده، به پیروی از مواضع گروه در دادن رأی، ترغیب و یا حتی وادار کند. با توجه به این‌که در اغلب موارد، رأی‌گیری به صورت علنی انجام می‌شود و حتی در مواردی رأی نمایندگان نیز منتشر می‌شود، اعضای گروه سعی می‌کنند در مخالفت با موضع اکثریت گروه رادیکال نبوده و در غیر این صورت با خطر طرد از سوی آن گروه مواجه می‌شوند.

به طور کلی اعضای گروه در صورت مخالفت با نظرات گروه ممکن است با مشکلات ذیل مواجه شوند:

- عدم حمایت حزب در انتخابات آتی،
 - عدم امکان ارتقا در رده‌های حزبی،
 - عدم حمایت حزب از وی در انتخابات داخلی مجلس (هیأت رئیسه ...)،
 - عدم اختصاص وقت سخنرانی،
 - عدم حمایت گروه از طرح پیشنهادی وی،
 - امکان اخراج وی از گروه در حمایت‌های شدید و حاد.
- البته قابل ذکر است که گروه‌های مزبور حوزه عمل و آزادی وسیعی را در اختیار اعضا گذاشته و صرفاً در مسائل عمده بر هماهنگی و یکسان بودن رأی گروه اصرار می‌ورزند.

نهادهای مدنی و گروه‌های ذی‌نفع در فرایند قانونگذاری نقش مستقیمی ندارند، اما از طرفی این نهادها می‌توانند در امر اطلاع‌رسانی و ارائه خدمات به اعضای پارلمان مفید و مؤثر باشند. این امر ممکن است به دو صورت تحقق یابد:

نخست؛ ارگان‌های پارلمان از نهادهای مدنی دعوت به همکاری نموده و از نقطه‌نظرات و دیدگاه‌های ارزنده آن‌ها استفاده می‌کنند. البته لازم به ذکر است که الزامی در این زمینه وجود ندارد و این امر به صلاحدید نهادهای داخل پارلمان صورت می‌پذیرد.

برای مثال؛ ارگان‌های مختلف پارلمان از نهادهای ذی‌نفع می‌خواهند تا نظرات خود را در مورد طرح یا لایحه خاصی مطرح کنند. برای نمونه، در اوایل دهه ۷۰ در جریان لایحه جنجالی مربوط به



سقط اختیاری جنین، نظام صنفی قضات، کانون وکلا، نظام پزشکی و ... از جمله نهادهایی بودند که به ایراد نظرات و پیشنهادات خود پرداختند.

حالت دوم زمانی است که نهادهای مدنی در مذاکره با نماینده یا نمایندگان و سناتورها نظرات آنها را به منظور ارائه طرحی در موضوعی خاص جویا می‌شوند.



مصونیت پارلمانی، مصونیتی است که برای نمایندگان در نظر گرفته می‌شود. منشأ این امتیاز و برتری این است که برای نمایندگان مجلس حریم و ساحتی ایجاد کند تا در قلمرو آن به طور آزادانه به وضع قانون سیاستگذاری و تصمیم‌گیری بپردازند و در فرایند قانونگذاری از فشارهای افراد و گروه‌های بانفوذ و قدرتمند اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و قضایی برحذر باشند. مصونیت پارلمانی در فرانسه به دو نوع عدم مسئولیت و تعرض‌ناپذیری تقسیم می‌شود.

طبق بند اول اصل «۲۶» قانون اساسی فرانسه؛ «هیچ‌یک از اعضای پارلمان را نمی‌توان به مناسبت عقاید یا آرای صادره در حال انجام وظیفه نمایندگی‌اش تعقیب، جستجو، بازداشت، حبس یا محاکمه کرد.» قانونگذار عنصر قانونی جرم در ارتباط با اعمال نمایندگان را پاک کرده که این عدم مسئولیت محدود به جرم نبوده و خطاهای مدنی را نیز دربرمی‌گیرد.

شورای قانون اساسی، عدم مسئولیت را تنها شامل اعمالی که مستقیماً ناشی از نمایندگی است، می‌داند که در این خصوص می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- آرای اعضای پارلمان در تصمیم‌گیری‌های پارلمان،
- نطق‌هایی که مطابق آیین‌نامه داخلی توسط اعضا انجام می‌گیرد؛
- گزارش‌هایی که از طرف کمیسیون‌ها یا دلگاسیون انجام می‌گیرد؛
- طرح‌ها و اصلاحیه‌های قانونی،
- مأموریت‌هایی که نمایندگان از طرف مجلس انجام می‌دهند.

مطابق بند «۲» اصل (۲۶) قانون اساسی فرانسه «هیچ یک از اعضای پارلمان را نمی‌توان در زمینه اجرایی یا جنبه‌ای^۱ مورد بازداشت یا هر اقدام سالب یا محدودکننده آزادی قرار داد، مگر با اجازه هیأت رئیسه مجلسی که عضو آن است. در مورد جنایات یا جنبه مشهود یا محکومیت قطعی این اجازه لازم نیست.»

این نوع مصونیت در مقابل اعمال نفوذ افراد یا گروه‌های مختلف برای انتساب جرائم عمومی به نماینده ایجاد شده است.

با توجه به این‌که نماینده مانند هر شهروند دیگر مکلف به ایفای تعهدات مدنی خویش است، تعرض‌پذیری امکان اقامه دعوای مدنی علیه نماینده را سلب می‌کند. قانون اساسی فرانسه جرائم را به سه دسته جنایت، جنبه و خلاف تقسیم کرده است و مواردی که شامل تعرض‌ناپذیری نمی‌شوند عبارتند از:

- تعقیب کیفری،



- جرائم قطعی،

- محکومیت قطعی.

تعرض ناپذیری محدود به دوره نمایندگی است و برخلاف عدم مسئولیت، دائمی نیست. به طور کلی تعرض ناپذیری ناظر بر اعمال سالب یا محدودکننده آزادی است، اما در صورتی که هیأت رئیسه مجلس مربوطه اجازه دهد، بر نماینده قابل اعمال خواهد بود. طریقه کار به این صورت است که ابتدا درخواست توسط دادستانی بازداشت و اقدامات سالب آزادی به هیأت رئیسه داده می‌شود، سپس دلگاسیون در هیأت رئیسه موضوع را بررسی کرده، به هیأت رئیسه گزارش می‌دهد و در نهایت هیأت رئیسه در این مورد تصمیم می‌گیرد. هیأت رئیسه در مورد مجرم بودن یا نبودن نماینده تصمیم نمی‌گیرد، بلکه به بررسی دلایل قانع‌کننده‌ای می‌پردازد که دادستان برای اجازه بازداشت ذکر کرده است.

طبق بند «۳» اصل «۲۶» قانون اساسی «حبس، تدابیر سالب یا محدود کننده آزادی یا تعقیب یک عضو پارلمان در صورت درخواست مجلسی که عضو آن است در طی دوره قانونگذاری به تعلیق در می‌آید».

این تعلیق در دو حالت اتفاق می‌افتد:

۱. مواردی که در محدوده تعرض ناپذیری قرار می‌گیرد؛ اما هیأت رئیسه مجلس اجازه تعرض را صادر کرده است؛
۲. مواردی که تحت شمول تعرض ناپذیری قرار نمی‌گیرد.

مراحل تعلیق چنین است که ابتدا تقاضای تعلیق به صورت نامه یک یا چند تن از نمایندگان خطاب به رئیس مجلس ارائه می‌شود؛ سپس در کمیسیون خاص این موضوع بررسی می‌شود. تفاوت کمیسیون خاص در مجلس ملی با سنا در این است که در مجلس ملی؛ این کمیسیون ۱۵ عضو اصلی و ۱۵ عضو علی‌البدل دارد و در ابتدای هر سال به مدت یک سال تشکیل می‌شود، اما در مجلس سنا این کمیسیون ۳۰ عضو دارد و هر بار که موضوع تعلیق مصونیت مطرح شود به صورت موقت تشکیل می‌شود.



پس از انقلاب کبیر فرانسه، از آنجایی که تفکر حاکم چنین بود که نمایندگان پارلمان برگزیدگان مردم و زبان گویای خواسته‌های آنان هستند و هرگونه مقابله با قوانین مصوب آنان رویارویی با خواست مردم محسوب می‌شود، بنابراین معتقد بودند که صلاحیت قانونگذاری پارلمان به هیچ نحوی نباید مورد مقابله و اعتراض قرار گیرد.

افکار «روسو» در ماده (۶) اعلامیه حقوق بشر و شهروندان مبین مورد مذکور است که مصوبات پارلمان به هیچ وجه قابل مقابله و تعرض نیستند. این تفکر حدوداً ۱۷۰ سال بر فرانسه حاکم بوده؛ به گونه‌ای که در طول عمر چهار جمهوری هیچ ارگان خاصی برای نظارت بر قوانین مجلس پیش‌بینی نشده بود. اما در سال ۱۹۵۸، شرایط سیاسی آن زمان ژنرال دو گل را به سمت تنظیم قانون اساسی و نیز محدود ساختن مجلس برآورد. یکی از اصولی که پدران قانون اساسی آن زمان و نیز ژنرال دوگل بدان معتقد بودند؛ اصل «پارلمانتاریسم عقلانی شده»^۱ بود که به نوعی مجلس را محدود می‌ساخت و از سوی دیگر عواملی چون تجربه آلمان نازی و ایتالیای فاشیست نسبت به تعرض قوه مقننه به حقوق اساسی باعث ایجاد ضرورتی برای دادگاه اساسی^۲ و نیز «شورای قانون اساسی»^۳ شد.

به طور کلی اصول ۵۶ تا ۶۳ قانون اساسی ۱۹۵۸ به شورای قانون اساسی اختصاص یافته‌اند. از آنجایی که وظیفه تفسیر رسمی قانون اساسی از جمله تغییر حدود اختیارات شورای قانون اساسی عملاً بر عهده شورا بوده، لذا رویه و تصمیمات شورا در زمینه قانونگذاری قابل توجه است.

شورای قانون اساسی دارای دو نوع عضو است:

۱. اعضای منصوب: تعداد اعضای منصوب ۹ نفر بوده که رئیس‌جمهور، رئیس مجلس ملی و رئیس سنا هر یک به انتخاب ۳ تن از آن‌ها می‌پردازند. دوره عضویت هر یک از اعضا ۹ سال بوده و این دوره غیرقابل تجدید است و هر سه سال یکبار؛ یک سوم این اعضا تعویض می‌شوند.
۲. رؤسای جمهور اسبق فرانسه، که دارای حق عضویت مادام‌العمر در شورا هستند. از آنجایی که رؤسای جمهور اسبق در این کشور هیچ‌گونه تمایلی به استفاده از چنین حقی نداشته‌اند،

1. Parlementarism Ratioalise
2. Justice Constitutionnelle
3. Conseil Constitutionnell



بنابراین چنین عضویتی در شورا حذف شده و رئیس شورا توسط رئیس‌جمهور و از میان اعضا انتخاب می‌شوند. البته در مواردی که تعداد آرا برابر باشد، رأی رئیس شورا قطعی است. قابل ذکر است که اعضای شورا در مدت عضویت نمی‌توانند به استخدام عمومی درآیند و اگر قبلاً نیز استخدام رسمی دولت بوده‌اند نباید ارتقای اختیاری کسب کنند. مطابق ماده (۸) قانون ارگانیک، هشت روز قبل از اتمام دوره عضویت هر عضو، جایگزین او باید انتخاب شود. در صورت استعفای کتبی هر یک از اعضا، جانشین وی حداکثر می‌تواند تا یک ماه بعد از آن انتخاب شود؛ البته در این مدت عضو متقاضی استعفا در شورا می‌باید به فعالیت خود ادامه دهد.

- .

شورای قانون اساسی دارای یک دبیرخانه کل بوده که این دبیرخانه خدمات اداری و قضایی شورا را بر عهده داشته و مطابق مواد مصوب قانون اساسی ۱۹۵۹ فرانسه: - دبیر کل شورای قانون اساسی با حکم رئیس‌جمهور و به پیشنهاد رئیس شورای قانون اساسی منصوب می‌شود؛ - دبیر کل شورا می‌باید تحت نظارت رئیس شورا به اداره خدمات اداری شورای قانون اساسی بپردازد؛ - دبیر کل اقدامات لازم به منظور آماده‌سازی و سازماندهی فعالیت‌های شورا را انجام می‌دهد؛ - هزینه فعالیت‌های شورا توسط رئیس شورا یا مطابق ماده (۲) توسط دبیرکل حواله می‌شوند. به منظور مسئولیت پرداخت در حواله‌ها؛ یک خزانه‌دار توسط رئیس شورا منصوب می‌شود.

- .

۱. بجز در مورد کنترل قوانین ارگانیک و آیین‌نامه‌های دو مجلس، نظارت و کنترل شورا اجباری نیست. در واقع، بجز موارد فوق شورا مانند دادگاه عمل می‌کند و در صورت وجود اختلاف، اقدام به کنترل قوانین می‌کند. در مورد قوانین ارگانیک و آیین‌نامه‌های داخلی هر یک از دو مجلس نیز کنترل شورا اتوماتیک نبوده، بلکه پس از ارجاع مقام مربوطه انجام می‌گیرد. (اصل ۶۱ قانون اساسی).

۲. شورای قانون اساسی در رأس دادگاه‌های قضایی و اداری قرار نداشته و دادگاه عالی محسوب نمی‌شود و سازمانی جدا از محاکم قضایی و اداری دارد.

- .

شورا به دعوت رئیس و در صورت معذوریت وی به دعوت مسن‌ترین عضو تشکیل جلسه می‌دهد.



شورا فقط در جلسات از پیش تعیین شده می‌تواند تصمیم‌گیری کند؛ مگر در صورت وجود فورس ماژور که حضور حداقل ۷ نفر از اعضا برای تصمیم‌گیری شورا الزامی است. (مواد ۱۳ و ۱۴ قانون اساسی ۱۹۵۸)

- . ()

الف) کارکردهای ترافیکی شورا در ارتباط با نظارت بر قوانین، نظارت بر قوانین عادی و معاهدات اجباری نبوده و صرفاً در صورت ارجاع مقامات مسئول، شورا به آن‌ها رسیدگی می‌کند؛ به عبارتی می‌توان این نوع کارکردهای ترافیکی و نظارتی شورا را «کارکردهای ترافیکی احتمالی» شورا نامید.

ب) نظارت بر قوانین عادی،

ج) نظارت بر قوانین عادی از لحاظ مطابقت با قانون اساسی.

مطابق پاراگراف دوم اصل «۶۱» قانون اساسی «مصوبات عادی پارلمان قبل از انتشار ممکن است توسط رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، رئیس مجلس ملی، رئیس سنا، ۶۰ نماینده یا سناتور به منظور صدور حکم در مورد مطابقت یا عدم مطابقت آنان با قانون اساسی به شورای قانون اساسی ارجاع داده شوند». مکانیسم مزبور صرفاً در ارتباط با مطابقت قوانین عادی مصوب مجلس با قانون اساسی است.

- . -

مقامات و افراد ذیل حق درخواست رسیدگی به مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی را از شورا دارند:

۱. رئیس‌جمهور

۲. نخست‌وزیر

۳. رئیس مجلس ملی

۴. رئیس مجلس سنا

۵. ۶۰ نماینده یا ۶۰ سناتور.

- . -

طبق اصل «۶۱» قانون اساسی ارجاع به مقامات مذکور باید تا قبل از اتمام مهلت نشر قانون انجام گیرد. با ارجاع آن‌ها، مهلت نشر تا پایان رسیدگی شورا به حالت تعلیق بوده، اما در صورتی‌که ارجاع از سوی نمایندگان یا سناتورها صورت گرفته باشد، می‌باید یک یا چند نامه به شورای قانون اساسی ارائه کنند که در مجموع مشتمل بر امضای ۶۰ نماینده یا سناتور باشد. (قابل ذکر است در صورتی‌که تعداد مجموع نمایندگان و سناتورها ۶۰ نفر باشد، مورد قبول نیست).



شورا در صورت ارجاع، این امر را به رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و رؤسای دو مجلس اطلاع می‌دهد و آن‌ها نیز این امر را به اطلاع اعضای مجلس می‌رسانند. گزارش تصمیم شورا توسط یکی از اعضا در مهلت مقرر در اصل «۶۱» یعنی یک ماه و در صورت رد تقاضای دولت در مدت ۸ روز انجام می‌گیرد؛ سپس اعلامیه شورای مزبور در روزنامه رسمی منتشر می‌شود.

- .

شورای قانون اساسی برخلاف قوانین ارگانیک ارزش قانونی برای آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس قائل نشده و این امر انتقادپذیر بوده؛ چرا که آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس در واقع قوانین ارگانیک ناظر بر پارلمان هستند.

- .

یکی از مباحثات و مسائل اصلی و مهم حقوق اساسی فرانسه، مسأله تفکیک حوزه قوانین از مقررات است. قانون اساسی فرانسه در اصل ۳۴ مواردی را که در حوزه قانون (و در نتیجه صلاحیت پارلمان) قرار می‌گیرند را احصا کرده و مابقی امور را در حوزه مقررات قرار داده است. در این راستا قانون اساسی ۲ ضمانت اجرا برای عدم ورود قانون در حوزه مقررات پیش‌بینی کرده است. نخست شیوه پیشگیرانه، در اصل «۴۱» قانون اساسی تصریح شده است که در صورتی که در روند قانونگذاری مشخص شود که طرح یا اصلاحیه هر یک از اعضای پارلمان در حوزه قانون نبوده و یا مطابق با اصل «۳۸» برخلاف تفویض اختیار قانونگذاری به دولت باشد؛ دولت می‌تواند با عنوان عدم قابل دریافت بودن آن اعتراض کند. در صورت عدم توافق بین رئیس مجلس مربوطه و دولت، شورای قانون اساسی موظف است به درخواست هر یک از آن‌ها به مدت ۸ روز نسبت به آن امر تصمیم نهایی خود را اعلام کند.

شیوه دوم مرسوم به شیوه جبرانی بوده و مطابق رویه پیش‌بینی شده در بند «۲» اصل «۳۷» قانون اساسی: «متون قانونی که وارد این حوزه از مقررات شده‌اند، به موجب آیین‌نامه پس از کسب نظر از شورای دولتی قابل اصلاح هستند، اما متونی که پس از به جریان افتادن قانون وارد حوزه مزبور گشته‌اند، به موجب آیین‌نامه تغییرپذیر نبوده؛ مگر این‌که شورای مزبور مقررات بدون آن متون را تصدیق کنند».

- .

مطابق اصل «۵۴» قانون اساسی: «چنانچه شورای قانون اساسی پس از ارجاع رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر یا رؤسای هر یک از دو مجلس یا ۶۰ نماینده یا سناتور اعلام کرده باشد که یک تعهد بین‌المللی شامل بندی مخالف از بندهای قانون اساسی باشد، تصویب تا تصدیق آن تعهد صرفاً پس از بازنگری در قانون اساسی مجاز است».



قابل ذکر است در صورت عدم استفاده از مکانیسم، اصل ۶۱ که در مورد نظارت بر قوانین عادی بوده در مورد معاهدات نیز به طور مستقیم قابل اجرا است. چرا که تصویب معاهدات باید توسط قوانین عادی انجام شود.

(

مطابق بند «۱» اصل «۶۱»: «قوانین ارگانیک قبل از توشیح باید به شورای قانون اساسی ارجاع داده شوند که در مورد تطابق آن‌ها با قانون اساسی حکم کند». از آنجایی که قوانین ارگانیک در مورد نهادهای نظام و کارکردهای آنهاست و با قانون اساسی در تلاقی بوده؛ به همین دلیل قانون اساسی نظارت شورا را بر این قوانین الزامی ساخته است.

(

طبق بند «۱» اصل «۶۱»: «آیین‌نامه‌های هر یک از دو مجلس قانونگذاری قبل از اجرا باید به شورای قانون اساسی ارجاع داده شوند که در مورد مطابقت آنان با قانون اساسی حکم کند». «آیین‌نامه‌ها یا اصلاحات آیین‌نامه‌ها» به شورا ارجاع داده می‌شوند. مقام ارجاع آیین‌نامه‌ها رئیس مجلس مربوط بوده و رویه شورا نیز حوزه این نظارت را دقیق‌تر کرده است.

در مواردی که بخشی از آیین‌نامه داخلی به منظور تصویب نزد مجلس ملی و مرتبط با انتخاب اعضای دادگاه عالی باشد به منظور تسریع در انتخاب اعضای دادگاه عالی به شورای قانون اساسی ارجاع می‌شود؛ در صورتی که شورا با توجه به ماده (۱۷) قانون اساسی اعلام کند که بخشی از آیین‌نامه، نه آیین‌نامه محسوب می‌شود و نه اصلاحیه آیین‌نامه، آنگاه از رسیدگی به آن امتناع می‌ورزد.

با توجه به این‌که شورای قانون اساسی ارگان خاص نظارت به شمار می‌رود، اما قوه قضائیه صرفاً در دو مورد از نقش نظارت برخوردار است:

۱. در مورد نظارت بر قوانین؛ از نظر مطابقت با معاهدات

اگر چه قانون اساسی معاهدات را بر قوانین برتر دانسته، اما اختیار نظارت بر قوانین از نظر مطابقت با معاهدات را برعهده شورا ندانسته و عملاً این نظارت از طریق قضات و دادگاه‌های قضایی و اداری انجام می‌گیرد.



۲. در مورد نظارت بر قوانین عادی و معاهدات که الزامی برای مطابقت آن‌ها با قانون اساسی نبوده و شورا هیچ‌گونه نظارتی بر آن ندارد؛ (در این صورت قاضی می‌تواند در این مورد تصمیم بگیرد با توجه به این‌که رأی قضات موردی است و قانون را باطل نمی‌کند).

مطابق اصول قانون اساسی، اختیارات شورا در ارتباط با انتخابات ریاست جمهوری بسیار وسیع‌تر از اختیارات شورا در انتخابات پارلمانی است. به گونه‌ای که نقش شورا در انتخابات مجلس ملی و سنا صرفاً قضایی و توافقی است، در عین حال در انتخابات ریاست جمهوری نقش شورا غیرترافعی است. در نتیجه شورا پس از انتخابات به اعتراضات رسیدگی کرده و حق دارد نتایج انتخابات را تغییر داده و یا حتی انتخابات را باطل کند.

(

مطابق اصل «۱۶» قانون اساسی فرانسه، در موارد اضطراری رئیس جمهور می‌تواند اقدامات ویژه و خارج از حوزه عادی اختیارات خود را انجام دهد. البته در این مورد رئیس جمهور باید در بدو امر با برخی مقامات (از قبیل؛ نخست‌وزیر یا رؤسای دو مجلس) و شورای قانون اساسی مشورت کند.

اصل ۱۱ قانون اساسی شرایطی را به منظور به فراندوم گذاشتن لوایح دولتی و معاهدات بیان می‌کند. مطابق ماده (۴۷) قانون ارگانیک شوراها «شورای قانون اساسی در مورد سازماندهی و تنظیم جریان اجرای فراندوم توسط دولت مورد مشورت قرار می‌گیرد». قابل ذکر است که در فراندوم یا انتخابات ریاست جمهوری؛ شورا برخی از وظایف غیر ترافعی زیر را برعهده دارد:

الف) اعلام لیست نامزدهای ریاست جمهوری،

ب) اعلام نتایج انتخابات ریاست جمهوری،

ج) نظارت بر انتخابات.

(

در مورد رئیس جمهور، مطابق با اصل «۷» موارد ذیل بیان می‌شود:

۱. در صورت فوت یا حجر رئیس جمهور، شورا برای انتخاب رئیس جمهور جدید گواهی صادر می‌کند.

۲. در رابطه با فوت یا محجوریت نامزدهای ریاست جمهوری، در مواردی شورا انتخابات را به تعویق می‌اندازد.



به طور کلی وظایف یا کارکردهای پارلمان را می‌توان به دو گروه کارکردهای تقنینی و کارکردهای نظارتی یا کنترلی تقسیم کرد.

از بررسی کلی پارلمان‌های جهان و عملکرد آن‌ها چنین استنباط می‌شود که وظایف پارلمان ابتدا به امور قانونگذاری محدود می‌شد، اما اکنون هویدا است که به مرور زمان وظایف نظارتی پارلمان بسیار دارای اهمیت گشته‌اند.

به طور کلی پارلمان نام دیگری است برای یکی از سه قوه‌ای که ایده تفکیک قوا را در دولت مدرن ایجاد کرد. قوه مقننه^۱ دال بر کارکرد تقنینی پارلمان است. بنابراین وظایف نظارتی پارلمان در بدو امر قائم به ذات نبوده، بلکه به منظور تقویت و گسترش وظیفه تقنینی پارلمان، ایده ایجاد وظایف نظارتی پارلمان نیز شکل گرفت.

شیوه‌های کنترل مجلس بر دولت را در کشور فرانسه به دو دسته تقسیم می‌کنند:

۱. کنترل شدید

۲. کنترل خفیف

کنترل یا نظارت وقتی شدید بوده که نتیجه احتمالی آن سقوط دولت باشد. قانون اساسی فرانسه توانایی ساقط کردن و سرنگون ساختن دولت را صرفاً به مجلس ملی اعطا کرده است. به گونه‌ای که مجلس سنا در این زمینه فاقد هرگونه نقشی بوده است. در واقع تشکیل و سقوط دولت در فرانسه متأثر از تصمیمات و تمایلات موجود در مجلس ملی آن کشور است. از طرفی امتیازی که برای مجلس سنا وجود دارد؛ این است که امکان انحلال آن از سوی رئیس جمهور وجود ندارد. به عبارت دیگر می‌توان گفت کنترل شدید صرفاً توسط مجلس ملی انجام می‌شود.

مطابق بند «۱» اصل «۴۹» قانون اساسی فرانسه: «نخست‌وزیر پس از مشورت با شورای وزیران برنامه دولت و یا اظهاریه سیاست‌های کلی دولت _ موضوع مسئولیت دولت _ در مقابل مجلس ملی قرار می‌دهد».

()

مطابق بند «۲» اصل «۴۹» قانون اساسی فرانسه: «مجلس ملی می‌تواند مسأله مسئولیت دولت را با تصویب پیشنهاد تعدیل یا سقوط دولت مطرح کند. قابل ذکر است که چنین پیشنهادی در صورتی که توسط حداقل $\frac{1}{10}$ اعضای مجلس ملی امضا شود، قابل قبول می‌گردد. رأی‌گیری حداقل تا پس از گذشت ۴۸ ساعت از تسلیم پیشنهاد صورت نمی‌گیرد و در صورتی چنین پیشنهادی تصویب می‌شود که اکثریت اعضای مجلس ملی به آن رأی مثبت دهند.

1. Legislative (انگلیسی) و Legislatif (فرانسه)



امضای یک دهم اعضای مجلس ملی به هنگام تسلیم پیشنهاد سانسور لازم بوده؛ چرا که این امر اولاً؛ از احتمال سقوط دولت کاسته و ثانیاً؛ از اتلاف وقت مجلس به منظور بررسی پیشنهادهایی که احتمال تصویب آنها کم بوده، جلوگیری می‌کند.

در صورتی که $\frac{1}{10}$ اعضای مجلس حاضر به امضای پیشنهاد سانسور نباشند، احتمال تصویب چنین پیشنهادی بسیار حداقل خواهد بود.

کنترل خفیف به طور کلی مترادف با تحقیق و تفحص بوده و از بررسی‌ها و مطالعات انجام شده چنین استنباط می‌شود که اعمال کنترل مجلس بر دولت معمولاً با کنترل خفیف شروع می‌شود.

سؤال به شیوه‌ای اطلاق می‌شود که اعضای پارلمان با استفاده از آن می‌توانند از اعضای دولت توضیحاتی در مورد عملکرد، تصمیمات و مصوبات دولت بخواهند.

مطابق با آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس سؤالات متعددی مطرح می‌شوند که عبارتند از:

(

همان‌گونه که از عنوان آنها پیدا است؛ این دسته از سؤالات به طور کتبی توسط یک نماینده به یک وزیر خطاب می‌شوند؛ وزیر تا ظرف مهلت مقرر (معمولاً ۲ ماه) می‌تواند پاسخ خویش را ارائه کند. برای این‌گونه سؤالات، در مجلس مذاکرات عمومی انجام نمی‌گیرد و تنها سؤالات در روزنامه رسمی منتشر شوند (البته در سایت‌های اینترنتی دو مجلس نیز سؤالات آرشیو می‌شوند).

البته در ارتباط با این سؤالات محدودیتی وجود نداشته، اما اصولاً کلیه سؤالات منوط به توضیحاتی در مورد مصوبات دولتی است. البته پاسخ وزیر در این زمینه رویه محسوب نمی‌شود و الزام‌آور نیست.

(

مطابق دستور جلسه معین از سوی کنفرانس رؤسا در سؤالات شفاهی، زمانی از اوقات مجلس به طرح سؤالات و پاسخ‌هایی اختصاص می‌یابد که توسط وزیر طرح می‌شوند. در سؤالات شفاهی از وزیر به منظور حضور در مجلس به منظور پاسخ به سؤالات در وقت مقرری دعوت می‌شود.

(

به طور کلی تفاوت سؤال شفاهی بدون مذاکره با سؤال شفاهی همراه با مذاکره در این است که در سؤالات بدون مذاکره طراح سؤال و وزیر پاسخگو پشت تریبون قرار می‌گیرند، اما در سؤالات شفاهی همراه با مذاکره به هر گروه پارلمانی متناسب با تعداد اعضایش فرصت سخنرانی داده می‌شود. از آن جایی که شیوه دوم بسیار وقت‌گیر بوده؛ بنابراین به ندرت انجام می‌گیرد.



(

این شیوه سؤال به ابتکار ژیکارداستن، رئیس جمهور اسبق فرانسه ایجاد شد. سؤال از دولت در واقع نوعی سؤال شفاهی محسوب می‌شود؛ البته با این تفاوت که جلسات سؤال از دولت تا حدودی به کنفرانس‌های مطبوعاتی شباهت داشته، اما به جای خبرنگاران، نمایندگان سؤال می‌کنند. به طور کلی هر هفته در مجلس ملی دو جلسه از جلسات مجلس به سؤال از دولت اختصاص داده می‌شود. در این جلسات برای هر سؤال ۵ دقیقه در نظر گرفته می‌شود که نصف آن برای طرح سؤال و نصف دیگر آن به منظور پاسخگویی به آن است. در این نوع جلسات معمولاً خود نخست وزیر و نیز تمامی وزرا شرکت دارند.

کمیسیون‌های تحقیق برخلاف کمیسیون‌های دائمی صرفاً به منظور انجام وظایف نظارتی پارلمان تشکیل می‌شوند. به طور کلی «کمیسیون‌های تحقیق به منظور کسب اطلاعات لازم در زمینه عملی خاص یا بررسی نحوه اداره مالی و اداری خدمات عمومی و مؤسسات ملی تشکیل می‌شوند». جریان تشکیل کمیسیون تحقیق به این صورت است که هرگاه نماینده یا سناتوری اعمال نظارت بر یکی از ادارات دولتی و یا عملیات خاصی را لازم بداند، می‌تواند پیشنهاد تشکیل کمیسیون تحقیق را به مجلس بدهد. پس از بررسی این پیشنهاد در کمیسیون دائمی مربوطه، موضوع در صحن مجلس به رأی گذاشته می‌شود. در صورت مثبت بودن رأی، کمیسیون تحقیق تشکیل می‌شود. کمیسیون تحقیق در مجلس ملی متشکل از ۳۰ عضو و در مجلس سنا ۲۱ عضو است. از آن جایی که کمیسیون‌های تحقیق دائمی نبوده و فعالیت آن‌ها محدود به ۶ ماه است، بنابراین در تعداد آن‌ها همانند کمیسیون‌های دائمی محدودیتی وجود نداشته؛ چرا که آن‌ها هیچ‌گونه نقشی در وظایف تقنینی و یا به عبارتی در جریان قانونگذاری نداشته‌اند. به طور کلی وظیفه کمیسیون تحقیق، تفحص و جمع‌آوری اطلاعات در زمینه مورد ارجاع است.

شکایات عبارت از تقاضاها یا پیشنهادهایی هستند که توسط مردم خطاب به رؤسای دو مجلس فرستاده می‌شوند و حق شکایت از زمان انقلاب کبیر فرانسه همواره در این کشور وجود داشته است.

در صورتی که شکایات ثبت شوند به کمیسیون قوانین فرستاده می‌شوند. کمیسیون مزبور نیز در صورت وارد بودن شکایات آن‌ها را در دستور خود ثبت کرده و مورد بررسی قرار می‌دهد. در نهایت ممکن است صرفاً به انتشار آن‌ها در روزنامه رسمی بپردازد و یا این که به منظور بررسی آن‌ها را به کمیسیون دیگری ارجاع دهد و یا برحسب مورد به منظور طرح آن در مجلس به یک وزیر یا مقام اجرایی آن را تسلیم کند.



از آن جایی که قانونگذاری از وظایف اختصاصی پارلمان است؛ اختیار قانونگذاری تفویضی نیاز به تصریح قانون اساسی دارد.

با توجه به اصل ۳۸ قانون اساسی فرانسه مراحل ایجاد یک قانون تفویضی به شرح ذیل است:

برای این که مجلس بتواند اختیار قانونگذاری در هر زمینه‌ای را به دولت تفویض کند؛ باید تقاضایی در این زمینه از سوی دولت صورت گرفته باشد، به گونه‌ای که دولت از مجلس می‌خواهد تا اختیار قانونگذاری در زمینه‌ای خاص را به او واگذار کند.

پس از وصول تقاضای دولت، مجلس در مورد تفویض اختیار قانونگذاری در زمینه موردنظر به دولت تصمیم می‌گیرد. تفویض اختیار از طریق تصویب قانون تفویض اختیار به صورت موردی انجام می‌گیرد. البته در قانون تفویض اختیار مقررات مصوب دولت مورد تصدیق قرار نمی‌گیرند.

دولت به منظور وضع آیین‌نامه‌ها باید نظر مشورتی شورای دولتی فرانسه را کسب کند. شورای وزیران ملزم به تبعیت از نظر شورای دولتی نیست، اما به هر حال نظر شورای دولتی باید اتخاذ شود و در غیر این صورت مصوبه دولت فاقد اعتبار قانونی است. در واقع، با توجه به این که شورای دولتی مرجع شکایت از مصوبات دولت بوده و صلاحیت ابطال احتمالی این مصوبات با شورای دولتی است، کسب نظر از شورای دولتی می‌تواند در آینده از ابطال این آیین‌نامه‌ها تا حدودی جلوگیری کند.

پس از کسب نظر شورای دولتی، کابینه مطابق رویه عادی خود به منظور تصویب سایر آیین‌نامه‌ها، اقدام به تصویب آیین‌نامه‌های موضوع قانونگذاری تفویضی نموده و سپس به انتشار آن‌ها می‌پردازد. این آیین‌نامه از زمان انتشار لازم‌الاجرا می‌شود.

آیین‌نامه‌های مزبور از زمان انتشار تا تسلیم لایحه تصدیق یا در صورت عدم تسلیم لایحه تنفیذ تا زمان انقضای مهلت تسلیم لایحه معتبر و لازم‌الاجرا می‌گردند.



براساس قانون تفویض اختیار، مجلس فقط اختیار وضع آیین‌نامه را به دولت می‌دهد؛ بدون آن که از محتوای آن اطلاعی داشته باشد. بنابراین لازم است پس از تصویب آیین‌نامه، محتوای آن به اطلاع مجلس برسد تا نسبت به تنفیذ یا رد آن تصمیم بگیرد. در این مرحله سه حالت ممکن است اتفاق بیفتد:

(الف) اگر تا مهلت مقرر لایحه تصدیق تسلیم مجلس نشود؛ در این صورت از این تاریخ آیین‌نامه فاقد اعتبار می‌شود؛

(ب) تا مهلت مقرر، لایحه تنفیذ به مجلس ارائه شود، اما در نهایت مجلس آیین‌نامه را رد کند؛ در این صورت آیین‌نامه از تاریخ رد بی‌اعتبار می‌شود؛

(ج) در مهلت مقرر لایحه تنفیذ ارائه شود و در نهایت آیین‌نامه تنفیذ نشود؛ در این صورت آیین‌نامه به اعتبار خود ادامه داده و وارد مراحل بعدی می‌شود.

آیین‌نامه تا پایان مهلت تفویض به حیات خود ادامه می‌دهد. نکته قابل توجه این است که از زمان انتشار؛ تا پایان مهلت تفویض غیرقابل فسخ و تغییر توسط نمایندگان هستند. در واقع همان‌گونه که نمایندگان مطابق اصل «۳۷» آیین‌نامه حق دخالت در حوزه مقررات را ندارند؛ حق تعرض به حوزه‌ای که خود نیز اختیار قانونگذاری در آن حوزه به دولت تفویض کرده‌اند را نیز ندارند.

پس از پایان مهلت تفویض قوانین آیین‌نامه‌های موضوع تفویض، اعتبار خود را از دست نمی‌دهند، بلکه تنها پس از این تاریخ، اعضای پارلمان حق دارند به موجب طرح یا اصلاحیه، آیین‌نامه‌ها را نسخ کرده و یا آن‌ها را تغییر دهند. بنابراین تا زمانی که چنین نسخ یا تغییری انجام نگیرد، آیین‌نامه همواره به حیات خود ادامه می‌دهد؛ حتی برخی از آن‌ها تا چندین دهه می‌توانند به قوت خود باقی بمانند.



۱. آیین‌نامه داخلی مجلس ملی با آخرین تغییرات.
۲. آیین‌نامه داخلی مجلس سنا با آخرین تغییرات.
۳. اصل برتری قانون اساسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. ترو تابا، لوئی، حقوق اساسی فرانسه، شیراز، کوشا مهر، ۱۳۸۰.
۵. زارعی، محمدحسین، بررسی تطبیقی مصونیت نمایندگان، آفتاب، شماره ۱۲، بهمن ۱۳۸۰.
۶. قانون اساسی فرانسه با آخرین تغییرات.
۷. کاتبی، حسینقلی، فرهنگ حقوق فرانسه _ فارسی، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۰.
۸. گزارشی از نحوه مشارکت ا حزاب سیاسی درانتخابات آلمان، فرانسه، ژاپن، مالزی، ترکیه، پاکستان، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

9. Encyclopedia of parliaments & legislation, Volume II, 1996.

10. <http://www.assemblee-net.fr>

11. <http://www.chez.com>

12. <http://www.Conseil> – Constituionnel.fr

13. <http://www.senat.fr>



:	
: نگاهی به پارلمان فرانسه : معاونت پژوهشی : بهزاد پورسید : : در انتهای گزارش درج شده است.	