

نظام حقوقی ویژه «وضعیت اضطراری سلامت»

مدیریت اپیدمی کووید-۱۹ در فرانسه^۱

(مقاله علمی-پژوهشی)

ایرج حسینی صدرآبادی*

چکیده

بحران وضعیت ناشی از ویروس کرونا که از اواخر سال ۲۰۱۹ میلادی از شهر ووهان چین شروع شد، محدود به آن منطقه نماند و با گسترش روزافزون به عنوان یک پاندمی در مقیاس جهانی شناخته شد. خطرات بهداشتی این ویروس در مقایسه با ویروس‌های مشابه خیلی گسترده بود؛ به نحوی که هم‌اکنون نیز تعداد زیاد بیماران در کنار تعداد پر شمار قربانیان، آینده‌ای همراه با نگرانی را به همراه دارد. در این شرایط، مقامات عمومی شامل دولت، مجلس و سایر مقامات و نهادهای عمومی فرانسه تدابیر و تصمیماتی را در خصوص شرایط و اوضاع و احوال مذکور اتخاذ نمودند. تمام اقدامات صورت گرفته یا پیش‌بینی شده بدین سبب بوده است تا نظام سلامت و بهداشت فرانسه امکان مقابله بهتر و کامل‌تر، متناسب با وضعیت ویروس کرونا را که هر روز رو به گسترش بود، داشته باشند. این موضوع از منظر حقوق عمومی و بالطبع حقوق اداری چالش‌ها و مباحثی در زمینه نوع، محدوده تدابیر و نیز مبانی حقوقی ایجاد وضعیت اضطراری سلامت در میان جامعه حقوقدان‌ها به وجود آورد و دولت فرانسه نیز با ابهام و تردیدهایی در طی این مسیر سخت روبرو بود و مبانی حقوقی مستحکم‌تری را جستجو می‌کرد. بدین منظور، دولت فرانسه علاوه بر اقدامات آیین‌نامه‌ای، در تاریخ ۱۸ مارس ۲۰۲۰ دو لایحه قانونی، یکی در خصوص قانون ارگانیک برای نحوه عمل شورای قانون اساسی در رسیدگی به دعاوی مربوط به حقوق و آزادی‌های تضمین شده در قانون اساسی^۲ و دیگری نیز راجع به قانون عادی و تحت عنوان اقدامات اضطراری برای مقابله با اپیدمی کووید ۱۹^۳ را به سنای فرانسه ارائه نمود^۴ که مبانی حقوقی عمل دولت در اقدامات بعدی قرار گرفت.

کلیدواژگان:

کووید ۱۹، وضعیت، اضطراری، تهدید، سلامت، کرونا.

۱. این مقاله به سفارش «مرکز ملی تحقیقات حقوق سلامت» نگارش یافته است.

* استادیار، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

iraj.sadrabadi@ujssas.ac.ir

2. <https://www.senat.fr/leg/pjl19-377.html> /

3. COVID-19

4. <http://www.senat.fr/leg/pjl19-376.html> /

مقدمه

وضعیت اضطراری سلامت اقدامی استثنایی است که در صورت بروز بلایای بهداشتی، به ویژه اپیدمی که سلامت مردم را به خطر می‌اندازد، می‌تواند توسط هیئت وزیران تصمیم‌گیری و ایجاد شود. به اعتقاد منتسکیو، مواردی وجود دارد که لازم است برای لحظه‌ای پرده بر روی آزادی گذاشت.^۱ در فرانسه پس از انتشار ویروس کرونا در دسامبر ۲۰۱۹، برای اولین بار طی مصوبه هیئت وزیران و بر اساس گزارش وزیر بهداشت، وضعیت اضطراری حداکثر برای مدت یک ماه اعلام شد. این مصوبه حوزه یا حوزه‌هایی را که در آن اعمال محدودیت می‌شود، نوع آن را تعیین می‌کند و تمدید آن نیز تابع شرایطی است.

در شرایط اضطراری، اجرای عادی برخی حقوق و آزادی‌ها به نام منافع عمومی به هم می‌خورد. محدودیت یا ممنوعیت تردد افراد و وسایل نقلیه، حبس در منزل، قرنطینه، قرار دادن و نگهداری در انزوا، تعطیلی مکان‌های عمومی، محدودیت یا ممنوعیت تجمعات و جلسات، محدودیت درخواست کالا و خدمات، اقدامات موقتی کنترل قیمت و اقدامات محدودکننده آزادی شرکت در تجمعات تنها نمونه‌ای از محدودیت‌هایی‌اند که عدم رعایت آنها مجازات‌هایی را نیز در بر دارد.

فقدان یک نظام حقوقی ویژه برای ایجاد وضعیت اضطراری سلامت ابهامات زیادی را نزد حقوقدانان و مقامات سیاسی برای تمدید شرایط اضطراری و محدودیت‌ها در پی داشت. ادامه این وضعیت و تأثیر آن بر شیوه مدیریت شرایط بهداشتی ناشی از ویروس کرونا برای دولت فرانسه ممکن نبود. بر همین اساس، پس از مباحث و اقداماتی متعددی که صورت گرفت، قانون ۲۳ مارس ۲۰۲۰ با انجام اصلاحاتی در قانون جامع سلامت عمومی، تأسیس حقوقی نوین و دایمی را در نظام حقوقی فرانسه پیش‌بینی و ایجاد نمود تا در ادامه کار و نیز در صورت وقوع موارد جدید بحران سلامت، دولت فرانسه مجدداً بتواند از این امکان استفاده و بدان استناد نماید. به همین دلیل این نوشتار در پی آن است تا ضمن بررسی رویکرد حقوق عمومی فرانسه به ایجاد شرایط ویژه اضطراری سلامت و به‌طور خاص در دوره اپیدمی ناشی از ویروس کرونا و نیز تحولات حقوقی قانون‌گذاری و اداری این دوره، نگرشی نیز بر ویژگی‌های نظام حقوقی نوین فرانسه در

1. Montesquieu, De l'esprit des lois, Livre XII, chap. XIX.

مدیریت وضعیت اضطراری سلامت داشته باشد که می‌تواند به عنوان یک تجربه مؤثر در مطالعات حقوق عمومی و اداری ایران مورد استفاده قرار گیرد.

۱. حقوق عمومی در برابر اپیدمی کووید-۱۹

دومینیک روسو^۱ استاد نامدار حقوق اساسی فرانسه و رئیس فعلی شورای قانون اساسی آندورا، معتقد است قانون اساسی ۱۹۵۸ این کشور، به اندازه کافی مجهز به ابزار حقوقی برای مقابله با چنین وضعیتی می‌باشد و شورای قانون اساسی فرانسه نیز در سال ۱۹۸۵ ارزیابی نموده که پارلمان می‌تواند وضعیت اضطراری را به جز آنچه که در مواد ۱۶ و ۳۶ قانون اساسی آمده است، ایجاد نماید. به نظر ایشان، قانون اساسی ۱۹۵۸ دو وضعیت را پیش‌بینی نموده است: ماده ۱۶ قانون اساسی که به اختیارات استثنایی رئیس‌جمهور می‌پردازد و ماده ۳۶ آن به وضعیت اضطراری اختصاص یافته است. با این حال، شورای قانون اساسی صلاحیت ایجاد نظام‌های وضعیت اضطراری دیگری را در صورت ضرورت، به غیر از موارد دو ماده مذکور، برای پارلمان قابل شده است. فلذا شورای قانون اساسی امکان هر گونه اقدام لازم در راستای مدیریت و مقابله با این وضعیت را در اختیار پارلمان قرار داده است.^۲

۱.۱. تدابیر اساسی فرانسه در مقابله با اپیدمی کووید-۱۹ تا قبل از تصویب قانون ۲۳

مارس ۲۰۲۰

بر اساس یک مطالعه^۳ به عمل آمده توسط پژوهشگران مدرسه عالی مطالعات سلامت عمومی^۴ فرانسه، منتشره در تاریخ ۲۲ آوریل ۲۰۲۰،^۴ مطابق مدل‌سازی صورت گرفته در صورت فقدان تدابیر محدودسازی^۵ و قرنطینه‌ای، شمار افراد فوت‌شده روزانه در فرانسه می‌توانست از تاریخ ۱۹ مارس ۲۰۲۰ هر ۴ تا ۵ روز به دو برابر افزایش یابد؛ به نحوی که در ۱۹ آوریل این عدد به ۱۰۰۰۰ نفر فوتی می‌رسید. این پژوهش نشان می‌دهد که هر یک ماه قرنطینه و محدودیت

1. Dominique Rousseau

2. <https://www.publicsenat.fr/article/debat/coronavirus-c-est-en-temps-de-crise-que-le-respect-des-droits-fondamentaux-est-encore> .

3. École des hautes études en santé publique.

4. <https://www.ehesp.fr/wp-content/uploads/2020/04/Impact-Confinement-EHESP-20200322-v1-1.pdf> .

5. Le confinement

می‌تواند مانع از مرگ تا ۶۰۰۰۰ نفر انسان شود.^۱ نکته دیگر اینکه بدون تدابیر قرنطینه‌ای، فرانسه نیازمند صد هزار تخت مراقبت‌های ویژه با ونتیلاتور بود؛ در صورتی که تعداد موجودی آن بسیار کمتر بود.

مطالعه دیگری که توسط امپریال کالج لندن انجام یافته و در مجله نیچر دوشنبه ۸ ژوئن ۲۰۲۰ منتشر گردیده، تدابیر و اقدامات قرنطینه‌ای و محدودسازی در اروپا را به عنوان یک عامل پیشگیری از فوت ۳/۱ میلیون نفر فوت در یازده کشور اروپایی از جمله فرانسه معرفی کرده است.^۲

۱.۱.۱. اقدامات آیین‌نامه‌ای فوری دولت به منظور جلوگیری از سرعت انتشار ویروس
تا قبل از تصویب قانون ۲۳ مارس ۲۰۲۰، وضعیت اضطراری بهداشتی که فرانسه در آن قرار گرفته بود، دولت را بدان واداشت تا از طریق وضع تعدادی تصویب‌نامه و آیین‌نامه، اقدامات الزام‌آور و محدودکننده‌ای را خصوصاً در زمینه آزادی تردد و آمد و شد مردم برقرار نموده است تا بدین وسیله با انتشار سریع ویروس کرونا مقابله نمایند. در ادامه، آیین‌نامه‌های متعدد دیگری نیز به منظور ساماندهی و سازمان‌دهی تدریجی قرنطینه و محدودسازی مردم و جامعه، به عنوان تنها روش کاهش سرعت انتشار اپیدمی و همچنین جلوگیری از انتشار و افزایش مراجعین واحدهای بهداشتی و درمانی وضع و به کار گرفته شد.

این آیین‌نامه‌ها، منطقاً و منحصراً شامل افرادی که در مناطق اولیه آلوده به ویروس کرونا و اپیدمی کووید ۱۹ اقامت یا تردد داشته‌اند، یعنی عمدتاً در ووهان^۳ چین می‌گردید. از جمله:
الف) حکم یا فرمان^۴ مورخه ۳۰ ژانویه ۲۰۲۰ راجع به وضعیت افرادی که در مناطق آلوده به این اپیدمی اقامت داشته‌اند: قرار دادن آنها در قرنطینه برای یک دوره ۱۴ روزه در یک مرکز اقامتی در استان بوش دو رون،^۵ برای اشخاص دارای سابقه اقامت در ووهان که به سرزمین فرانسه وارد می‌شوند.

1. https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/04/23/coronavirus-plus-de-60-000-morts-evites-en-france-grace-au-confinement_6037474_3244.html /

2. <https://www.leparisien.fr/societe/coronavirus-plus-de-3-millions-de-morts-evites-en-europe-grace-au-confinement-selon-une-etude-08-06-2020-8331936.php> /

3. Wuhan

4. Arrêté

5. Le département des Bouches-du-Rhône.

ب) حکم یا فرمان مورخه ۲۰ فوریه ۲۰۲۰، راجع به وضعیت افرادی که در مناطق آلوده به اپیدمی اقامت داشته‌اند: قرار دادن این افراد در قرنطینه برای یک دوره ۱۴ روزه در مراکز اقامتی متعددی واقع در استان کالوداوس^۱، برای اشخاص دارای سابقه اقامت در ووهان که به فرانسه وارد می‌شوند.

منطق این محدودسازی انفرادی^۲ یا همان قرنطینه فردی و موردی، به دلایل متعددی برای مقابله با ویروس کرونا در فرانسه کافی به نظر نمی‌رسید و بر همین اساس، با آیین‌نامه‌ها و مقررات بعدی محدودیت‌های عام‌تر و کلی‌تری وضع نمودند. این مقررات فقط شامل اقدامات و تدابیر فردی و موردی نمی‌شد؛ بلکه بر اساس آن، تجمعات عمومی را هدف گرفته بود تا برای مقابله با انتشار ویروس کمک بیشتری بنماید و در مفهوم وسیع‌تر آن «آزادی اجتماعات و تجمعات»^۳ را به صورت گسترده‌ای محدود می‌نمود که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

الف) حکم یا فرمان ۴ مارس ۲۰۲۰ شامل اقدامات و تدابیر متعدد به منظور مقابله با انتشار ویروس: ممنوعیت تجمعات و اجتماعات بیش از پنج هزار نفر به صورت هم‌زمان در محیط‌های بسته تا ۳۱ مه ۲۰۲۰.

ب) حکم یا فرمان ۹ مارس ۲۰۲۰ شامل اقدامات و تدابیر متعدد به منظور مقابله با انتشار ویروس: ممنوعیت تجمعات و اجتماعات بیش از هزار نفر به صورت هم‌زمان تا ۱۵ آوریل ۲۰۲۰. با این حال، تشکیل جلسات و اجتماعات ضروری به منظور تداوم جریان زندگی مردم یا ملت فرانسه، به صورت استثنایی و با اجازه استانداران تحت شرایط خاصی امکان‌پذیر بود.

ج) یکی دیگر از اقدامات مقدماتی دولت قبل از تصویب قانون جدید، تصویب و ابلاغ بخشنامه مورخ ۹ مارس ۲۰۲۰ توسط وزارت کشور بود. بر این اساس، مقرر شد تا در خصوص برگزاری انتخابات شوراهای شهرداری‌ها در وضعیت اپیدمی ویروس کرونا در تاریخ‌های ۱۵ و ۲۲ مارس ۲۰۲۰، تدابیر پیشگیرانه در هر شعبه اخذ رأی بر اساس نظر مشورتی و در توافق و هماهنگی با نظر شورای عالی نزد وزیر بهداشت به عمل آید. رئیس هر شعبه اخذ رأی و سایر همکارانش مسئولیت‌هایی را در راستای تأمین مصوبه مذکور بر عهده گرفتند.

1. Le département du Calvados.

2. Le confinement individuel.

3. La liberté de réunion.

- مطابق این مصوبه، عمده تدابیر پیشگیرانه در شروع به کار مراکز اخذ رأی بدین شرح است:
۱. استقرار و اختصاص یک مکان مخصوص برای شستن دست‌ها و یا در صورت فقدان، قرار دادن ژل هیدروالکلی در ورودی و خروجی مراکز رأی‌گیری.
 ۲. خودداری از ایجاد صف انتظار فشرده و طولانی در مراکز اخذ رأی، خصوصاً با قرار دادن و نصب علائم لازم بر روی زمین و برای هر مرحله از رأی‌گیری.
 ۳. طراحی و نصب اتاقک رأی‌نویسی به نحوی که با حفظ محرمانه بودن رأی، الزامی برای کشیدن پرده وجود نداشته باشد.
 ۴. توصیه به شهروندان تا خودکار شخصی خود را برای تکمیل فرم امضا به همراه داشته باشند.
 ۵. ساعات اخذ رأی و باز بودن مراکز رأی‌گیری به‌نحوی تنظیم شده بود تا از ایجاد ازدحام جمعیتی خودداری گردد.
- د) حکم یا فرمان ۱۳ مارس ۲۰۲۰ شامل اقدامات و تدابیر متعدد به منظور مقابله با انتشار ویروس؛ ممنوعیت همه تجمعات و اجتماعات، جلسات و فعالیت‌هایی که به طور هم‌زمان بیش از صد نفر در محیط‌های بسته یا باز تشکیل می‌شود تا ۱۵ آوریل ۲۰۲۰.
- ۱.۱.۲. اقدامات آیین‌نامه‌ای تشدید یافته دولت در مقابله با ویروس کرونا**
- با این حال، اپیدمی ناشی از ویروس کرونا همچنان در حال توسعه و گسترش بوده و بدین سبب دولت از طریق صدور یک فرمان و همچنین وضع یک تصویب‌نامه^۱ امکان اعمال مقررات شدیدتری را پیش‌بینی و فراهم نمود:
- الف) فرمان یا حکم ۱۴ مارس ۲۰۲۰ شامل اقدامات و تدابیر مربوط به مبارزه و مقابله بر علیه انتشار ویروس کووید ۱۹. برابر فرمان صادره، ورود به فاز سه مبارزه با اپیدمی کووید ۱۹ اعلام شده و در نتیجه، فروشگاه‌های «غیر ضروری» بسته نیز تعطیل شدند و تجمعات خاصی نیز ممنوع و محدود گردید. این فرمان خصوصاً در بردارنده موارد ذیل بود:
- به موجب ماده یک این فرمان، پیش‌بینی بستن کامل سالن‌های نمایش، مراکز تجاری، رستوران‌ها و کافه‌ها، کتابخانه‌ها و موزه‌ها، به روی عموم مردم شده بود.

1. Le décret

- ممنوعیت جلسات و تجمعات بیش از صد نفر (ماده ۲).
 - تعلیق پذیرش اطفال، کودکان، نوجوانان و دانشجویان در مراکز مربوطه به ترتیب شامل،
 - کودکستان‌ها، مدارس ابتدایی، راهنمایی، دبیرستان و دانشگاه‌ها (ماده ۴).
- (ب) در تاریخ ۱۶ مارس ۲۰۲۰، رئیس‌جمهور فرانسه طی مصاحبه و نطق تلویزیونی خود تشدید شرایط قرنطینه و محدودیت^۱ را رسماً اعلام می‌نماید. بنابراین تصمیم، از ساعت ۱۲ ظهر تاریخ ۱۷ مارس تا حداقل ۳۱ مارس ۲۰۲۰، به مدت دو هفته هر گونه جابجایی و خروج از منزل به جز در موارد استثنایی محدود و ممنوع گردید. در ادامه آن نیز تصویب‌نامه شماره ۲۶۰ - ۲۰۲۰ مورخه ۱۶ مارس ۲۰۲۰ شامل تنظیم و وضع مقررات جابجایی و آمد و شد با هدف مبارزه بر علیه انتشار ویروس کووید ۱۹ صادر گردید و به موجب آن جابجایی همه اشخاص از محل اقامت خود، جز در موارد استثنایی و با شرایط خاص و محدود، مطلقاً ممنوع و محدود گردید.
- در این تصویب‌نامه شرایط و محدوده‌های مجاز جابجایی در موارد استثنایی به شرح ذیل و در پنج مورد معین و مقرر گردید:
- تردد و جابجایی در محدوده محل سکونت یا مکان‌های فعالیت حرفه‌ای و کاری و تیز جابجایی‌های حرفه‌ای و کاری که امکان انجام و ارائه آنها به صورت دیگری جز با جابجایی و تردد امکان‌پذیر نباشد.
 - خرید لوازم و تجهیزات ضروری روزانه یا ضروری برای فعالیت کاری شاغلین.
 - جابجایی و تردد به دلایل درمانی و بهداشتی.
 - تردد و جابجایی به دلیل اهداف الزامی خانوادگی و به منظور کمک به اشخاص آسیب‌پذیر مانند سالمندان، بیماران یا تردد به منظور نگهداری کودکان.
 - جابجایی و تردهای مختصر در محدوده اطراف و نزدیک محل سکونت و اقامت در ارتباط با فعالیت‌های ورزشی انفرادی اشخاص به استثنای فعالیت‌های ورزشی جمعی و گروهی و نیز تردد و خروج مختصر برای موارد ضروری و یا همراهی با گردش حیوانات خانگی.

این اشخاص باید گواهی‌ای را که تأییدکننده یکی از موارد پنجگانه مذکور باشد، بر اساس فرم مربوطه تکمیل و امضا شده به همراه داشته باشند. در غیر این صورت یا نقض موارد الزامی مشمول پرداخت جریمه می‌شوند.

۱.۲. فقدان یک چارچوب و نظام حقوقی متناسب به منظور مدیریت ویژه یک بلا یا فاجعه بهداشتی

همان‌طور که شورای دولتی^۱ فرانسه در بند ۱۵ نظر مشورتی ۱۸ مارس ۲۰۲۰ خود راجع به لایحه قانونی تدابیر اضطراری برای مقابله با اپیدمی کووید ۱۹ بیان کرده، تئوری برآمده از رویه قضایی دادرسی اداری در مورد شرایط وضعیت استثنایی،^۳ می‌تواند مبنایی حقوقی برای صدور تصویب‌نامه شماره ۲۶۰-۲۰۲۰ مورخه ۱۶ مارس ۲۰۲۰ که در بردارنده قواعد و مقررات محدودسازی جابجایی و تردد در راستای مقابله با گسترش ویروس کووید ۱۹، توسط نخست وزیر و در چارچوب اختیارات پلیس عمومی یا همان پلیس اداری^۴ تهیه و ابلاغ شده باشد.

سایر اقدامات و مصوبات وضع شده بر مبنای مستند به قانون جامع سلامت عمومی، خصوصاً ماده L.1313.1 آن قانون که به موجب آن در موارد تهدید مهم و شدید بهداشت و سلامت، اقدامات و تدابیر اضطراری و ضروری را خصوصاً در حالت تهدید و خطر اپیدمی پیش‌بینی و مجاز می‌شمارد، صورت گرفته است. این چارچوب و مقررات حقوقی و قانونی در گذشته خصوصاً در سال ۲۰۰۹ و هم‌زمان با اپیدمی مرتبط با گریپ A^۵ نیز مورد استفاده و اجرا قرار گرفته است. به تعبیری حکم مقرر در این ماده قانونی اجازه برنامه‌ریزی و اعمال الزامات و تدابیر ضروری در زمان برنامه ملی واکسیناسیون در سراسر کشور را به دولت می‌دهد. این قانون همچنین برای موضوعات فردی و وضعیت‌های شخصی نیز در موارد زیادی مورد استفاده قرار گرفته است.

اقدامات و تدابیر قابل اجرا در چارچوب ماده L.3131-1 قانون مذکور بسیار متعدد و متنوع است که از جمله این اقدامات می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

1. Le Conseil d'état
2. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publics/avis-sur-deux-projets-de-loi-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid-19/>
3. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-28-juin-1918-heyries/>
4. Pouvoir de police générale.
5. La grippe A-H1N1

الف) اقدامات استثنایی در محدوده پژوهش و تحقیقات علمی. همچنان که در سال ۲۰۰۹ نیز یک فرمان مشابه به منظور ساده‌سازی و آسان‌سازی تأیید نتایج پروژه‌های تحقیق و پژوهش کلینیکی (آزمایش‌های کلینیکی) در ارتباط با پاندمی گریپ صادر و ابلاغ گردید.

ب) دسترسی مقامات بهداشتی به مجموع تأسیسات و تجهیزات فرودگاهی برای روان‌سازی و آسان‌سازی روند مبارزه با پاندمی در اجرای مقررات بهداشتی و درمانی بین‌المللی (RSI)^۱ سال ۲۰۰۵ مصوب سازمان جهانی بهداشت.

ج) اقدامات لازم برای توزیع محصولات بهداشتی یا جایگزینی فرآورده‌های بهداشتی دیگر. هرچند که در سیاق عبارت ماده L.3131-1، قبل از اصلاحات و الحاقات اخیر، صرفاً پیش‌بینی از یک وضعیت «تهدید اپیدمی» صحبت به میان آمده، نه یک اپیدمی بالفعل که در حال حاضر و به طور آشکار وجود داشته و اتفاق افتاده باشد، با این حال، منطقاً تصمیمات و فرامین صادره توسط وزیر بهداشت، متناسب با خطرات مشخص و قابل پیش‌بینی اپیدمی موجود و نیز متناسب با شرایط زمانی و مکانی با هدف پیش‌گیری و محدود کردن آثار تهدیدات ممکن بر روی سلامت شهروندان صورت گرفته است. بر این اساس، حتی وزیر بهداشت می‌تواند اتخاذ چنین تصمیماتی را در موضوعات فردی و شخصی به استاندار نیز تفویض نماید. منتهی در صورت اتخاذ چنین تدابیری راجع به افراد و اشخاص، می‌بایست به سرعت موضوع به منظور کنترل و نظارت بر حقوق و آزادی‌های شهروندان، به اطلاع دادستان برسد.

با این حال، احکام مذکور در این قانون و خصوصاً ماده L.3131-1، قبل از اصلاحات و الحاقات اخیر، چندان متناسب با وضعیت یک اپیدمی آشکار و محقق شده که اقدامات گسترده و وسیع‌تری را می‌طلبد، نمی‌باشد. با این تفسیر و تأویل، تکمیل مقررات قانونی موجود در راستای ایجاد یک نظام اضطراری موقت در موارد تهدیدات سلامت و وضعیت ناشی از آن، به منظور اجازه اتخاذ تدابیر لازم و اثربخش در مقابله با اپیدمی کووید ۱۹ و موارد مشابه بعدی را ضروری می‌نمود.

1. Le Règlement sanitaire international.

۱.۲.۱. مبانی حقوقی وضعیت اضطراری^۱ در نظام حقوقی فرانسه

از نظر مبانی حقوقی، قانون ۳ آوریل ۱۹۵۵ وضعیت اضطراری را به صورت عام و مطلق پیش‌بینی نموده است. این وضعیت، یک حالت استثنایی است که شورای وزیران می‌تواند در صورتی که یا خطر قریب‌الوقوعی موجبات خسارت شدید و گسترده به نظم عمومی وارد کند یا در صورت بلایا و فجایع عمومی و طبیعی با وسعت و بزرگای استثنایی، وضعیت اضطراری را تصویب و اعلام نماید. اعلام چنین وضعیتی، اجازه افزایش اختیارات مقامات اداری و عمومی را می‌دهد و آنها با استناد به این اجازه قانونی می‌توانند برخی از آزادی‌های عمومی یا فردی اشخاص مظنون به یک تهدید برای امنیت عمومی و ملی را محدود نمایند. به موجب این قانون، دوره ابتدایی وضعیت اضطراری دوازده روز است و تمدید آن باید به تصویب مجلس ملی برسد. وضعیت اضطراری می‌تواند در تمام یا قسمتی از کشور اجرا شود.

در حالت وضعیت اضطراری، استاندار یا وزیر کشور اجازه می‌یابند تا اقدامات ذیل را انجام

دهند:

- محدود کردن یا منع تردد و آمد و شد افراد در برخی مکان‌ها.
- منع برگزاری برخی جلسات و گردهمایی‌های عمومی یا تعطیل نمودن الزامی برخی مکان‌های عمومی.
- توقیف افراد مظنون یا سایر اقدامات محدودکننده آنها.
- اجازه تحقیق و بازرسی و ورود به منزل با اجازه استاندار و جستجوی منزل.
- ممنوعیت اقامت برخی اشخاص در برخی مکان‌ها.
- اعلام اقامت اجباری برخی افراد در منزل.

در پی وضعیت به وجود آمده در فرانسه و تداوم آن، قانون ۲۰ نوامبر ۲۰۱۵، برای مدت سه ماه وضعیت اضطراری را مجدداً ایجاد و بخش زیادی از مقررات مذکور در قانون ۳ آوریل ۱۹۵۵ را نیز اصلاح نمود. مجدداً قوانین ۲۱ ژوئیه ۲۰۱۶ و ۱۹ دسامبر ۲۰۱۶ وضعیت اضطراری را تمدید و شرایطی را مقرر نمودند. بر اساس تصمیم ۹ ژوئن ۲۰۱۷ شورای قانون اساسی فرانسه، نظام ممنوعیت تظاهرات با قانون ۱۱ ژوئیه ۲۰۱۷ تغییر یافت و اصلاح شد. در پی این اصلاح و تغییر، استاندار صرفاً در صورتی می‌تواند اقامت یک شخص در مسیر تظاهرات را منع کند که

1. L'état d'urgence

دلایل جدی و قوی مبنی بر اینکه اقامت وی در آن مکان مشخص یک تهدید برای امنیت و نظم عمومی باشد. علاوه بر این، در حکم صادره توسط استاندار باید مدت ممنوعیت و محدود بودن آن به یک دوره مشخص با ذکر اقدامات، شرایطی که ایجاد چنین ممنوعیتی را به طور مشخص و مستدل توجیه می‌نماید و نیز محدوده مکانی قابل اجرا باید تماماً ذکر شده و مشخص باشد و در هر صورت چنین ممنوعیتی نمی‌تواند شامل اقامتگاه آن شخص باشد.

۱.۲.۲. ضرورت ایجاد یک نظام «حالت اضطراری سلامت»

رئیس‌جمهور فرانسه در نطق تلویزیونی خود در تاریخ‌های ۱۲ و ۱۶ مارس ۲۰۲۰^۱ اعلام نمود که «کشور ما در حالت جنگ برای مقابله با اپیدمی کووید ۱۹ است و این اپیدمی به عنوان شدیدترین بحران بهداشتی در یک قرن گذشته در فرانسه محسوب می‌شود».^۲ این بحران به شدت در حال گسترش است؛ به نحوی که در ظرف چند روز یعنی تا تاریخ ۱۹ مارس تعداد ۹۱۳۴ نفر مبتلا و تعداد ۲۴۴ فوتی در فرانسه ثبت شده بود. همچنین مطابق گزارش ۱۹ مارس ۲۰۲۰ سنای^۳ فرانسه، مبارزه جدی با این ویروس ضرورت یک جنبش و حرکت عمومی در بخش درمانی و بهداشتی کشور و به طور کلی همهٔ فرانسویان را می‌طلبد و باید همگی «فاصله‌گذاری فیزیکی»^۴ توصیه شده از سوی مقامات بهداشتی و درمانی را جدی بگیرند.

گزارش سنا همچنین ضرورت اتخاذ تدابیر لازم برای محدودسازی^۵ و قرنطینه‌ای، به منظور کاهش سرعت انتشار اپیدمی را نیز گوشزد و تأکید می‌نماید و در ادامه بیان می‌دارد که وضعیت اپیدمی بدون هیچ مناقشه‌ای، اتخاذ تدابیر اضطراری برای تأمین یک مبارزه بهداشتی مؤثر، کارآمد و نیز هماهنگ‌سازی و سازگار نمودن برخی قوانین و مقررات حقوقی را می‌طلبد تا دولت و ملت فرانسه اجازه و امکان مقابله با آثار و پیامدهای این بحران بر روی عملکرد ساختارها، سازمان‌ها، نهادهای محلی و شوراهای شهرداری‌ها و همچنین آثار آن بر روی اقتصاد را داشته باشد.

1. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19/>

2. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/12/adresse-aux-francais/>

3. <https://www.senat.fr/rap/119-381/119-3811.pdf/>

4. La distanciation physique

5. Le confinement

۱.۲.۳. مبانی حقوقی و تاریخی وضعیت اضطراری سلامت در حقوق عمومی^۱

وضعیت و پیچیدگی‌های خاص اپیدمی ویروس کرونا در فرانسه، لزوم پیش‌بینی و ایجاد یک نظام حقوقی اختصاصی در صورت وجود بلایای بهداشتی، با الهام از قانون شماره ۳۸۵-۵۵ مورخ ۳ آوریل ۱۹۵۵^۲ مربوط به «وضعیت اضطراری»^۳ را روشن و نمایان ساخت.

شورای قانون اساسی فرانسه نیز در تصمیم شماره ۱۸۷-۸۵ مورخه ۲۵ ژانویه ۱۹۸۵ در مورد وضعیت اضطراری در کالدونیای جدید،^۴ در ارزیابی شماره ۴ خود اظهار نظر نموده است که مطابق عبارات و الفاظ به‌کاررفته در ماده ۳۴ قانون اساسی فرانسه، قانون‌گذار و مجالس پارلمانی صلاحیت و وظیفه هماهنگ‌سازی و سازگاری الزامی میان رعایت آزادی‌ها از یک طرف و حفظ نظم عمومی از طرف دیگر را برعهده دارند. این شورا در تصمیم خود افزوده است که وجود و پیش‌بینی نظام‌های مختلف زمان بحران و وضعیت اضطراری در قانون اساسی، مانع از آن نخواهد بود تا قانون‌گذار نظام وضعیت اضطراری جدید دیگری را ایجاد و مستقر نماید.

بر این اساس در بند سوم ماده ۵ لایحه قانونی دولت، یک فصل جدید تحت عنوان فصل فرعی یک، در مورد وضعیت اضطراری سلامت، بعد از فصل اول، تیتیر سوم از کتاب اول قانون جامع سلامت عمومی ایجاد و پیش‌بینی شده بود. این «وضعیت اضطراری سلامت» در صورت پدیدار شدن بلایای بهداشتی، می‌تواند در تمام یا قسمتی از مجموعه سرزمین ملی فرانسه اعلام گردد، خصوصاً اپیدمی‌ای که ماهیت یا شدت آن می‌تواند بهداشت مردم و سلامت شهروندان را در معرض خطر جدی قرار دهد. حکم مقرر در لایحه پیشنهادی همانند دلایل و مستندات است که در ماده یک قانون ۳ آوریل ۱۹۵۵ راجع به «وضعیت اضطراری» نیز آمده است. فلذا با تصویب نهایی لایحه مذکور بندهایی به ماده L.3131 قانون جامع سلامت اضافه و الحاق گردید.

با این توضیحات، در نهایت می‌توان گفت دولت فرانسه با ملاحظه شدت یافتن و افزایش وضعیت همه‌گیری و اپیدمیولوژیک کووید ۱۹، از ارائه لایحه مذکور که منجر به تصویب قانون ۲۳ مارس ۲۰۲۰ گردید، سه هدف عمده و اساسی را دنبال می‌کرد:

1. L'état d'urgence sanitaire

2. Loi n 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350/>

3. L'état d'urgence

4. Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1985/85187DC.htm/>

- تعویق برگزاری دور دوم انتخابات شوراهای شهرداری‌ها و نیز انتخابات اروپایی که می‌بایست ۲۲ مارس برگزار شود.
- تهیه مبانی حقوقی و قانونی برای انجام تدابیر و اقدامات قرنطینه نمودن مردم با ایجاد و تأسیس یک «وضعیت اضطراری سلامت» به طور ویژه و از طریق وضع قانون جدید.
- واگذاری صلاحیت و اختیار قانون‌گذاری به دولت از طریق وضع اوردونانس^۱ به منظور اتخاذ تدابیر و اقدامات فوری و اضطراری اقتصادی و هماهنگ‌سازی و سازگار نمودن قوانین و مقررات موجود متناسب با بحران ناشی از کرونا و با هدف مقابله با اپیدمی کووید ۱۹.

۲. وضعیت اضطراری سلامت: ارائه یک مبنای حقوقی و قانونی مستحکم برای تدابیر محدودسازی و قرنطینه‌ای

تا قبل از تصویب قانون جدید و اصلاحات به عمل آمده، مطابق با وضعیت اضطراری پیش‌بینی شده در قانون ۳ آوریل ۱۹۵۵، وضعیت اضطراری سلامت نیز از طریق تصویب‌نامه شورای وزیران، در صورت فاجعه و بلایای بهداشتی و خصوصاً اپیدمی که بر اساس ماهیت، طبیعت و شدت آن و پس از گزارش وزیر بهداشت مبنی بر تهدید و به خطر افتادن سلامت شهروندان، صورت گرفته، اعلام می‌گردید. مطابق با شدت و بزرگی اپیدمی، این وضعیت می‌توانست در سراسر خاک فرانسه یا بخشی از آن که صراحتاً در تصویب‌نامه دولت نام منطقه یا بخش یا محدوده آنها ذکر می‌شد، تعیین و اعلام می‌گردید.

مطابق قانون ۱۹۵۵، تمدید بیش از یک ماه این وضعیت نیز صرفاً از طریق قانون‌گذاری و مجلس امکان‌پذیر می‌شد. اما در قانون جدید، مطابق توصیه صورت‌گرفته توسط شورای دولتی، پیش‌بینی شده است تا دولت بتواند قبل از انقضای مهلت و در صورت وجود شرایط لازم به آن وضعیت خاتمه دهد.

1. L'ordonnance

۲.۱. وضعیت اضطراری سلامت و شیوه مدیریت اپیدمی کووید-۱۹

از شروع اپیدمی کووید-۱۹، تدابیر اولیه و اقدامات اضطراری اتخاذ شده توسط دولت بر یک مبنای ضعیف و صرفاً مستند به مقررات مذکور در ماده 1-3131.L قانون جامع سلامت عمومی صورت گرفت که به وزیر بهداشت اجازه می‌دهد تا «در حالت تهدید بهداشتی شدید مستلزم تدابیر اضطراری، خصوصاً در صورت اپیدمی»، از اختیار صدور دستورات و تدابیر لازم و ضروری به منظور پیشگیری و محدودسازی آثار آن تهدید بر سلامت مردم و جامعه برخوردار باشد. این شیوه از ایجاد نظام اضطراری که بدو از سال ۲۰۰۴ ایجاد شده بود، در ده سال اخیر نیز بارها مورد استفاده قرار گرفته است. به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۹ و گسترش اپیدمی گریپ آ، وزارت بهداشت به همین استناد برنامه سراسری واکسیناسیون و نیز دولت هم تدابیر لازم را به منظور اطلاع‌رسانی و کنترل و مراقبت در فرودگاه‌ها را برنامه‌ریزی و به اجرا گذاشتند. متتبعی، چنین تدابیر شدیدی که دولت در شروع و ابتدای اپیدمی کووید-۱۹ اتخاذ کرده بود، در فرانسه هرگز مسبقاً به سابقه نبود و به همین سبب سوالات و ابهاماتی در این زمینه مطرح گردید.

با توجه به آسیب و خسارت‌های جدی که این تدابیر و محدودیت‌ها می‌توانست به آزادی‌های فردی شهروندان وارد کند، مبنای قانونی چنین تصمیماتی بر اساس ماده 1-3131.L قانون جامع سلامت عمومی از نظر استحکام مورد ایراد و تردید جدی قرار داشت. علاوه بر اینکه این ماده قانونی هرگز مورد بررسی و اظهار نظر شورای قانون اساسی فرانسه قرار نگرفته بود، نکته دیگری که ابهام و ایراد مبنای حقوقی چنین تصمیماتی از طرف دولت را دامن می‌زد، این بود که تصویب‌نامه شماره ۲۶۰-۲۰۲۰ مورخه ۱۶ مارس ۲۰۲۰ که الزاماتی راجع به محدودسازی تردد و جابجایی به منظور مقابله با انتشار ویروس کووید-۱۹ را مقرر کرده بود، نیز توسط نخست وزیر امضا و وضع شده بود، نه صرفاً توسط وزیر بهداشت فرانسه که در قانون ۱۹۵۵ پیش‌بینی شده بود. همچنین مطابق ایرادات بیان شده از طرف برخی از حقوقدانان، ممکن است ارجاع و استناد به تئوری رویه‌ای شرایط استثنایی و رویه قضایی شورای دولتی فرانسه^۱، به عنوان مبنای حقوقی عمل آیین‌نامه‌ای دولت در وضع تصویب‌نامه مذکور، کافی به نظر نرسد.

1. CE, 28 février 1919, Dames Dol et Laurent.

مطابق این تئوری رویه‌ای،^۱ محدودیت‌های ایجاد شده در خصوص برخی از آزادی‌های عمومی، چنانچه بر اساس شرایط زمانی و مکانی توجیه‌پذیر باشد و محدود به دسته‌ای از افراد خاص و نیز با در نظر گرفتن ماهیت خساراتی که ممکن است در پی داشته باشد، می‌تواند توسط دادرسی اداری قانونی و مجاز شمرده شود. معذک، استناد و ارجاع به مبنای رویه قضایی و آرای صادره که در شرایط خاص و ویژه‌ای اصدار یافته است، می‌تواند به پیچیدگی مقررات و از دست دادن شفافیت و وضوح مقررات بینجامد.

نتیجه چنین مباحث حقوقی گسترده و مهم، دولت فرانسه را که دغدغه وجود یک مبنای حقوقی و قانونی مستحکم و پایدار را داشت، وادار نمود تا علیرغم اقدامات و تدابیر آیین‌نامه‌ای صورت‌گرفته، برای ایجاد یک مقررات مستحکم و پایدار در وضعیت اضطراری سلامت اقدام نماید که آثار این تلاش و اندیشه را می‌توان در مواد ۴ و ۵ لایحه پیشنهادی دولت مبنی بر ایجاد یک نظام جدید «وضعیت اضطراری سلامت» مشاهده نمود. مسلماً این پیشنهاد الهام گرفته از قانون شماره ۳۸۳-۵۵ مورخه ۳ آوریل ۱۹۵۵ راجع به «وضعیت اضطراری» است. این مقررات در صورت پدیداری «فجایع بهداشتی» صلاحیت استفاده از اختیارات فوق‌العاده، ویژه و حتی فراتر از قواعد و مقررات عمومی و عادی را به مقامات عمومی و اداری واگذار می‌نماید. لازم به ذکر است، این حکم صرفاً محدود به مدیریت و اتخاذ تدابیر لازم در موضوع مبارزه با بحران کووید-۱۹ نبوده، بلکه قانون ۲۳ مارس ۲۰۲۰ تأسیس حقوقی جدید و دائمی را در نظام حقوقی فرانسه ایجاد نموده و در قانون جامع سلامت عمومی پیش‌بینی شده است تا در آینده و در صورت وقوع موارد جدید بحران سلامت، مجدداً بتوان از این امکان استفاده و برای ایجاد محدودیت‌ها بدان استناد کرد.

شورای دولتی فرانسه نیز در نظر مشورتی خود راجع به لایحه قانونی مذکور، به درستی پیشنهاد درجه‌بندی تدابیر و اقدامات را متناسب با شدت بحران و اپیدمی مطرح می‌کند؛ بدین صورت که بتوان بین یک «تهدید ساده بهداشتی» که وزیر بهداشت می‌تواند تنها مرجع صالح در اتخاذ تدابیر لازم باشد و یک «وضعیت اضطراری سلامت» که نه فقط یک تهدید، بلکه فاجعه

1. https://www.fallaitpasfairedudroit.fr/images/files/Droit%20administratif/Bloc%201%20C3%A9galit%C3%A9/LRI/La_thorie_des_circonstances_exceptionnelles.pdf

بهداشتی تحقق یافته است و تدابیر همراه با محدود سازی بیشتری در حوزه آزادی‌ها را می‌طلبد، تفاوت گذاشت.

بدین‌گونه لایحه قانون عادی ارائه شده به سنا سه نوع شرایط را پیش‌بینی کرده بود: بخش اول لایحه به نحوه برگزاری همراه با تأخیر دومین دور انتخابات شوراها و شهرداری‌ها، بخش دوم به ایجاد و استقرار حالت «وضعیت اضطراری سلامت» به منظور مجاز نمودن مقامات عمومی برای اتخاذ تدابیر و اقدامات مقابله‌ای و پیشگیرانه متناسب با الزامات ناشی از وضعیت اپیدمی و بخش سوم این لایحه نیز به اعطای صلاحیت قانون‌گذاری به دولت و قوه مجریه که معمولاً در محدوده قانون و صلاحیت پارلمان هستند، از طریق صدور اوردونانس^۱ در راستای تأمین و اتخاذ اقدامات و تصمیمات ضروری و لازم برای مدیریت بحران، اختصاص یافت. لایحه قانون ارگانیک نیز که صرفاً در بردارنده یک ماده واحده بود، در موضوع تعلیق محدودیت زمانی شورای قانون اساسی در بررسی درخواست‌های شهروندان راجع به موضوع حقوق و آزادی‌های تضمین شده در قانون اساسی که در بازنگری سال ۲۰۰۸ قانون اساسی ۱۹۵۸ اضافه گردیده و اصطلاحاً به آن QPC^۲ یا سوال ترجیحی راجع به اساسی بودن قوانین لازم‌الاجرا و جاری می‌گویند، اختصاص داشت. در نظام حقوقی ایران در مورد QPC کمتر مشابهت و مانندی می‌توان یافت.

این دو لایحه قانونی که بررسی آن در شرایطی کاملاً استثنایی ناشی از ویروس کرونا صورت گرفت، یک روز پس از تقدیم لوایح مذکور، یعنی در تاریخ ۱۹ مارس ۲۰۲۰ و در کمتر از ۳۶ ساعت پس از تصویب شورای وزیران، به تصویب سنا فرانسه رسید. پس از آن متن مصوب سنا به مجلس ملی ارسال و بلافاصله توسط رئیس مجلس ملی برای بررسی به کمیسیون قوانین اساسی و عادی مجلس ارجاع و بدون فوت وقت به رأی آن مجلس گذاشته شده، به تصویب نهایی می‌رسد. این متن قانونی پس از امضای رئیس جمهور در ۲۳ مارس، نهایتاً در روزنامه رسمی ۲۴ مارس ۲۰۲۰ منتشر می‌گردد.^۳

1. Ordonnance

2. La question prioritaire de constitutionnalité (QPC) .

3. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=id>

به دلیل شرایط و محدودیت‌های ناشی از ویروس کرونا تشکیل جلسات علنی مجلس ملی و سنا با حداقل حضور نمایندگان و صرفاً از طریق مشارکت تعدادی از اعضای گروه‌های پارلمانی به نمایندگی از سوی سایر نمایندگان تشکیل و در مذاکرات و رأی‌گیری شرکت می‌نمودند. در موارد محدود و با شرایط خاصی امکان حضور ویدئو کنفرانسی نمایندگانی که تمایل به مشارکت فردی داشتند، نیز فراهم بود.

۲.۱.۱. انتخابات شوراهای شهرداری‌ها در وضعیت ایجاد شده ناشی از اپیدمی و چارچوب حقوقی قابل اجرا

اولین دور انتخابات شوراهای شهرداری‌های فرانسه در تاریخ یکشنبه ۱۵ مارس ۲۰۲۰ برگزار شد. تشدید وضعیت اپیدمی مانع از آن شد که در یکشنبه بعدی برابر با ۲۲ مارس، مطابق آنچه که قبلاً پیش‌بینی شده بود، دور دوم انتخابات برگزار شود. در دور اول این انتخابات، وضعیت شوراهای شهرداری‌های ۳۰۱۴۳ کمون که برابر با ۸۶٪ تعداد کمون‌های فرانسه است، قطعی و مشخص گردید. مطابق ضوابط قانونی، تعیین وضعیت و نتایج ۴۸۱۶ کمون باقیمانده که برابر با یک سوم تعداد افراد واجد شرایط و ثبت‌نام شده در لیست انتخاباتی می‌باشند، به دور دوم کشیده شد. مقامات مربوطه ابتدا ارسال نامه مربوط به برگزاری دور دوم به واجدین شرایط را لغو نمودند. از منظر اصول و مقررات حقوقی، ابتدا به نظر می‌رسید تا بر اساس ماده ۱-3131 L. قانون جامع سلامت عمومی^۱ در باب تهدیدات سلامت^۲ که به موجب آن به وزیر مسئول سلامت و بهداشت کشور اجازه داده می‌شود تا کلیه اعمال و اقداماتی را که تهدیدی جدی، احتمالی و ممکن‌الحصول برای سلامت مردم و جامعه است، متوقف نماید، بتوان انتخابات دور دوم را به تعویق انداخت. با این حال و با در نظر گرفتن سایر قوانین و مقررات از جمله ماده 56 L. قانون جامع انتخابات فرانسه که بر اساس آن «در صورت وجود و ضرورت دور دوم انتخابات، در یکشنبه بعد از دور اول برگزار می‌شود» و نیز به موجب ماده 227 L. همان قانون و حکم مقرر در آن، «اعضای شوراهای شهرداری‌ها برای مدت ۶ سال انتخاب می‌شوند. حتی کسانی که قبلاً در انتخابات میان دوره‌ای انتخاب شده‌اند، نیز هم‌زمان با سایر اعضای شورا در انتخاباتی که در ماه مارس برگزار می‌گردد، مجدداً انتخاب می‌شوند. تاریخ انتخابات ماه مارس نیز حداقل ۳ ماه

1. Code de la santé publique
2. Menaces sanitaires

پیش از آن، با تصویب‌نامه شورای وزیران مشخص می‌شود؛ فلذا مطابق نظر برخی از حقوقدانان، از جمله دومینیک روسو، این تأخیر همراه با نگرانی شهروندان از ویروس در جریان دور اول انتخابات می‌تواند اصل سلامت و صداقت انتخابات را با تردید جدی روبرو نماید.^۱ فلذا قانون‌گذاری جدید با هدف رفع ابهام و توجه به اصل حاکمیت قانون را ضروری می‌ساخت.

۲.۱.۲. وضعیت نتایج انتخابات در کمون‌هایی که در دور اول قطعی و نهایی شده است.

به منظور اطمینان‌بخشی بیشتر به مردم، امانوئل مکران، رئیس‌جمهور فرانسه، در پیام صادره به ملت فرانسه تأکید و تأیید نمودند که به نتایج حاصله راجع به کاندیداهایی که در مرحله اول انتخابات اکثریت آرای لازم را به دست آورده‌اند، خدشه‌ای وارد نمی‌شود. می‌توان به برخی از موارد عمده آماری دور اول انتخابات شوراهای شهرداری‌ها فرانسه به این شرح اشاره کرد:

۱. ۹۰۲۷۶۲ نفر کاندیدا برای ۵۱۳۵۸۳ صندلی در شوراهای شهرداری‌ها.
۲. شوراهای شهرداری‌ها در ۳۰۱۴۳ کمون در دور اول انتخابات به طور کامل انتخاب شدند.
۳. در ۳۳۵۳ کمون نیز انتخاب بخشی از اعضا در دور اول قطعی شد؛ بدین صورت که در ۸۹٪ از کمون‌ها بیش از نیمی از صندلی‌ها و در ۱۱٪ از کمون‌ها نیز کمتر از نیمی از صندلی‌ها قطعی و مشخص گردید.
۴. در ۱۶۶۹ کمون نیز هیچ کاندیدایی در دور اول انتخاب نگردید. از این تعداد، ۱۲۴ کمون دارای کمتر از هزار نفر جمعیت و ۱۵۴۵ کمون هم دارای هزار نفر جمعیت یا بیشتر هستند. فلذا دور اول انتخابات شوراهای شهرداری‌ها در یک فضای خاص و شرایط ویژه‌ای برگزار گردید. روز اول انتخابات، مبارزه با اپیدمی کووید-۱۹ وارد فاز سوم گردیده بود. چنانچه بیش از ۲۱/۳۴ میلیون نفر افراد رأی‌دهنده و شرکت‌کننده در انتخابات روز ۱۵ مارس را در نظر بگیریم، ضریب عدم مشارکت واجدین شرایط در انتخابات به ۵۵/۲۵٪ ثبت‌نام‌شدگان می‌رسد که یک رکورد جدید برای انتخابات شهرداری‌ها در فرانسه است. این عدم مشارکت در نقاطی که آلودگی بیشتری به ویروس کرونا در آن مشاهده شده بود، شدیدتر از سایر نواحی می‌باشد. به عنوان مثال، ۶۵٪ در کربی آن ولوا (اواز)^۲ یا ۶۰٪ عدم مشارکت در یکی از نواحی استان اوت سووا.^۳

1. <https://www.publicsenat.fr/article/debat/coronavirus-c-est-en-temps-de-crise-que-le-respect-des-droits-fondamentaux-est-encore/>

2. Crépy-en-Valois.Oise.

3. Département de la Haute-Savoie.

۲.۱.۳. تعویق انتخابات دور دوم و تمدید دوره اعضای شوراهای فعلی

با هدف جلوگیری از توقف یا اختلال در فعالیت شوراهای شهرداری‌ها، در قانون مذکور تمدید دوره اعضای فعلی شوراهای شهرداری‌ها و نحوه ادامه فعالیت تا تشکیل شوراهای جدید نیز با شرایطی پیش‌بینی شده است. تمدید دوره فعالیت اعضا و به تأخیر انداختن شروع به کار منتخبین جدید در نظام حقوقی فرانسه در سال‌های ۱۹۹۵ و ۲۰۰۷ نیز مسبوق به سابقه است. همچنین در این قانون پیش‌بینی تمدید دوره نمایندگان معرفی شده از شوراهای شهرداری‌ها در مؤسسات و سازمان‌های وابسته و همچنین تعویق انتخابات کنسولی برای فرانسویان مقیم خارج نیز صورت گرفته است. قبلاً برگزاری انتخابات کنسولی مذکور برای تاریخ‌های ۱۶ و ۱۷ ماه مه ۲۰۲۰ پیش‌بینی شده بود.

در اجرای ماده ۳۴ قانون اساسی،^۱ تعویق انتخابات شوراهای شهرداری‌ها، نیازمند وضع قانون از طریق مجالس قانون‌گذاری می‌باشد و این امر به صراحت و صرفاً از طریق قانون‌گذاری امکان‌پذیر است. برای نقض این حکم و عدول از ماده L.56 قانون انتخابات که بیان می‌دارد: «در صورت وجود دور دوم انتخابات، یکشنبه بعد از دور اول انتخابات برگزار می‌گردد». همچنین عدول از الزام مندرج در ماده L.227 همین قانون که تمام و کمال اعضای شوراهای شهرداری‌ها باید در ماه مارس، بازگزینی و انتخاب شوند، نیازمند وضع و اصلاح قانون انتخابات است. فلذا تصویب یک قانون ویژه در این زمینه، هم برای رأی‌دهندگان و هم برای کاندیداها، از منظر حقوقی شیوه‌ای مطمئن‌تر و با اعتماد بیشتر شهروندان همراه می‌باشد.

حال سوالی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که آیا استناد به مقررات مذکور در ماده L.3131-1 قانون جامع سلامت عمومی، تا قبل از اصلاحات اخیر، برای تعویق انتخابات از طریق صدور فرمان یا حکم وزارت بهداشت امکان‌پذیر و عملی بوده است یا خیر؟

از نظر حقوقی می‌توان چنین استدلال کرد که شورای قانون اساسی فرانسه در سال ۱۹۷۳^۲ طی تصمیمی تأخیر یک هفته‌ای انتخابات مجلس توسط استاندار لا راونیون^۳ را به دلیل وجود

۱. بر اساس حکم مقرر در ماده ۳۴ قانون اساسی، قانون قواعد راجع به ... نظام حقوقی انتخاباتی ... مجالس محلی را تنظیم می‌کند.

2. *Conseil constitutionnel, Élections législatives dans la deuxième circonscription de La Réunion, décision n° 73-603/741 AN.*

3. La réunion

یک طوفان و گردباد شدید^۱ مورد تأیید قراردادده بود. در آن زمان، شورای قانون اساسی از فقدان یک متن مستند و مبنای قانونی اظهار تأسف نموده بود، اما این شورا بعد از مذاکرات و مباحثات مفصل، ارزیابی نموده بود که تعویق و به تأخیر انداختن برگزاری این انتخابات موجب آسیب به اصل درستی^۲ و صحت انتخابات نمی‌شود. به نظر پیر شتنه^۳ عضو سابق شورای قانون اساسی فرانسه، «شکی نیست که یک طوفان عظیمی در پیش‌رو و روزهای آتی قرار دارد و برای مقابله با این پدیده، تصمیم به تأخیر و تعویق انتخابات به نزدیک‌ترین تاریخ ممکن، صادقانه‌ترین تصمیمی است که می‌توان گرفت».^۴

از آن زمان، یک مبنای قانونی با وجود ماده 1-3131 L قانون جامع سلامت عمومی وجود داشته است که به موجب آن وزیر بهداشت می‌تواند با صدور یک فرمان مستدل، در راستای تأمین سلامت عمومی، کلیه تدابیر متناسب با خطرات احتمالی و شرایط زمانی و مکانی با هدف پیشگیری و محدودسازی آثار تهدیدات احتمالی بر سلامت جامعه و اجتماع را وضع نماید.

با این حال، در تحلیل حقوقی مبنای قانونی مذکور این ارجاع خیلی سست و حساس به نظر می‌رسید؛ چرا که پذیرش قبلی شورای قانون اساسی در تأخیر انتخابات مذکور صرفاً مربوط به یک بخش از حوزه انتخاباتی بوده، آن هم با در نظر گرفتن شرایط تأیید شده مبتنی بر وجود طوفان عظیمی که تنها در این منطقه به وجود آمده بود. بنابراین، عمومی‌سازی چنین تصمیمی در سطح ملی، خصوصاً با در نظر گرفتن وضعیت اضطراری هر کمون به طور جداگانه، می‌تواند باعث طرح دعاوی متعددی در مراجع دادرسی گردد. این دلایل موجب توجیه‌پذیر نمودن احکام پیشنهادی در لایحه ارائه شده توسط دولت برای ایجاد یک «وضعیت اضطراری سلامت»^۵ به صورت ویژه و از طریق قانون‌گذار گردید.

1. Cyclone

2. La sincérité

3. Pierre CHATENET

4. Compte rendu de la séance du Conseil constitutionnel du 27 juin 1973.

5. L'état d'urgence sanitaire.

۲.۱.۴. قانون ۲۳ مارس ۲۰۲۰^۱ وضعیت اضطراری در مقابله با اپیدمی به عنوان راهکاری ماندگار
قانون شماره ۲۹۰-۲۰۲۰ مورخ ۲۳ مارس ۲۰۲۰ وضعیت اضطراری برای مقابله با اپیدمی

کووید ۱۹ شامل ۲۲ ماده می‌باشد که به چهار تیتراژ اصلی تقسیم شده است:

- تیتراژ اول: وضعیت اضطراری سلامت مشتمل بر ۸ ماده از مواد ۱ تا ۸.
- تیتراژ دوم: تدابیر ضروری اقتصادی و متناسب سازی و هماهنگ سازی مقررات برای مقابله با اپیدمی کووید-۱۹ مشتمل بر ۱۰ ماده از مواد ۹ تا ۱۸.
- تیتراژ سوم: اقدامات و تدابیر راجع به برگزاری انتخابات مشتمل بر ۳ ماده از مواد ۱۹ تا ۲۱.
- تیتراژ چهارم: راجع به کنترل و نظارت پارلمانی مشتمل بر یک ماده ۲۲.

این قانون پس از تصویب مجلس ملی و سنا به امضای رئیس‌جمهور، نخست وزیر و وزرای
مسئول مرتبط با قانون که شامل وزیر دادگستری، وزیر همبستگی و سلامت، وزیر اقتصاد و
مالیه، وزیر کار، وزیر امور سهام و حساب‌های عمومی خزانه، وزیر امور داخله و کشور، وزیر
آموزش عالی، پژوهش و فناوری، وزیر هماهنگی امور سرزمین‌ها و ارتباطات با نهادهای محلی
شوراهای شهرداری، وزیر امور ماوراءبحار و وزیر کشاورزی و تغذیه رسیده است.
مراحل بررسی و تصویب لایحه پیشنهادی دولت:

❖ تصویب لایحه در شورای وزیران، ۱۸ مارس ۲۰۲۰.

❖ تقدیم لایحه از سوی دولت به سنا، ۱۸ مارس ۲۰۲۰.

- گزارش کمیسیون قوانین سنا.
 - نظر کمیسیون امور اقتصادی سنا.
 - نظر کمیسیون امور اجتماعی سنا.
 - مذاکره و تصویب مرحله اول در سنا به شیوه رسیدگی فوری، ۱۹ مارس ۲۰۲۰.
- ❖ مجلس ملی.

- دریافت لایحه مصوب از سنا.
- گزارش کمیسیون قوانین.
- مذاکره و تصویب مرحله اول لایحه در مجلس ملی به شیوه رسیدگی فوری، ۲۱ مارس ۲۰۲۰.

1. [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313 & categorieLien =id/](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=id/)

❖ تشکیل کمیسیون مشترک پارلمان مرکب از سنا و مجلس ملی با هدف تهیه متن واحد برای لایحه پیشنهادی.

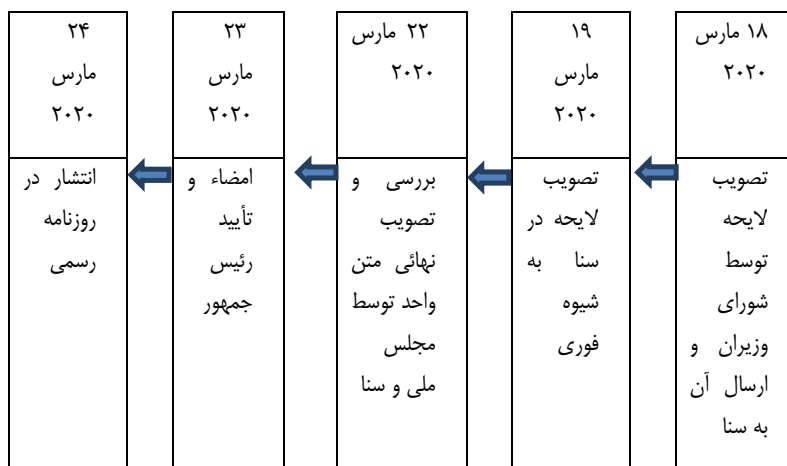
❖ سنا.

- دریافت لایحه مصوب مجلس ملی، اصلاح شده توسط مجلس ملی.
- گزارش کمیسیون مشترک مجلس ملی و سنا با اعضای مساوی از هر دو مجلس.
- تهیه و دریافت متن لایحه از کمیسیون مشترک.
- مذاکره و تصویب توسط سنا، ۲۲ مارس ۲۰۲۰.

❖ مجلس ملی.

- گزارش کمیسیون مشترک به همراه متن لایحه از کمیسیون مشترک.
- مذاکره و تصویب توسط مجلس، ۲۲ مارس ۲۰۲۰.

شمای کلی مراحل تصویب قانون ۲۳ مارس ۲۰۲۰.



مطابق ماده سه قانون ۲۳ مارس ۲۰۲۰ و در چارچوب شرایط مقرر در ماده ۳۸ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه، دولت با اجازه مجلس صلاحیت دارد از طریق اردونانس در محدوده موضوعات قانون و صلاحیت مجلس و در یک دوره دو ماهه از تاریخ انتشار این قانون، کلیه اقدامات و تدابیری را که ضروری است، اتخاذ و اجرا نماید. این اقدامات، چنانچه ضروری باشد، می‌تواند از

تاریخ ۱۲ مارس ۲۰۲۰ یعنی به تاریخ پیش از تصویب قانون نیز لازم‌الاجرا گردد. مطابق ماده چهار، دوره وضعیت اضطراری سلامت به مدت دو ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون تعیین گردیده است. ماده یازده قانون نیز مهلت دو ماهه‌ای از زمان انتشار هر اردونانس، برای ارائه آن به پارلمان برای تصویب نهایی در نظر گرفته است. تا تاریخ ۱۵ آوریل ۲۰۲۰ و ظرف کمتر از یک هفته در ۴۳ موضوع مقرر در قانون، جمعاً ۴۵ اردونانس از طرف دولت وضع و ابلاغ گردید. در مواردی نیز با مصوبات بعدی اصلاح یا متمیم گردیدند. هر اردونانس به یکی از موضوعات اصلی متأثر از اپیدمی کووید-۱۹ پرداخته و دارای فصل‌ها و مواد مختلفی است. مطابق ماده ۱۱ قانون، به دلیل سرعت بخشیدن در تنظیم تدابیر، متن اردونانس‌ها از موارد دریافت الزامی نظر مشورتی شورای دولتی مستثنی گردیده است.

۲.۱.۵. مقامات مسئول در اعمال تدابیر در وضعیت اضطراری سلامت

در مورد تدابیر و اقدامات ممکن و قابل اعمال در وضعیت اضطراری سلامت، قانون جدید مصوب ۲۳ مارس ۲۰۲۰ و سایر مقررات قانون جامع سلامت عمومی، متناسب با نوع و درجه تدابیر، یک نوع تقسیم وظایف بین افراد و مقامات عمومی پیش‌بینی نموده است. کلیه اقداماتی که در چارچوب فصل اول قانون مبنی بر اعلام وضعیت اضطراری سلامت صورت می‌گیرد، مطابق ماده ۱۸-۳۱۳۱ L. نزد دادرسی اداری قابل اعتراض و شکایت می‌باشد:

الف) نخست‌وزیر می‌تواند از طریق تصویب‌نامه کلیه «تدابیر عام و کلی محدودکننده آزادی آمد و شد، آزادی کسب و کار و آزادی تجمعات و جلسات» مقرر نماید؛ از جمله ممنوعیت جابجایی کلیه افراد از محل سکونتشان که قبلاً نیز از سوی نخست‌وزیر و بر اساس تصویب‌نامه ۱۶ مارس ۲۰۲۰ صورت گرفته بود. نخست‌وزیر همچنین می‌تواند «نسبت به توقیف کلیه اموال و خدماتی که برای مبارزه بر علیه فاجعه بهداشتی ضروری می‌باشد، اقدام نماید». قبلاً نیز ماده ۸-۳۱۳۱ L. قانون جامع سلامت عمومی، بر اساس نظام تهدید بهداشتی شدید، چنین اجازه‌ای را به دولت می‌داد.

ب) وزیر بهداشت نیز بر اساس صلاحیت‌ها و اختیارات مربوطه می‌تواند از یک طرف «سایر تدابیر کلی و عمومی» و همچنین «تدابیر انفرادی محدودکننده آزادی رفت و آمد، آزادی کسب و کار و فعالیت تجاری و اقتصادی و نیز آزادی تجمعات و جلسات را وضع و مقرر

نماید». او همچنین مجاز به اتخاذ تدابیر لازم مقرر در ماده 1-3131 L قانون جامع سلامت عمومی می‌باشد.

ج) استاندار هم می‌تواند بر اساس اختیارات واگذار شده از طرف نخست وزیر یا وزیر بهداشت دو دسته از تصمیمات را اتخاذ نماید:

از یک طرف، تدابیر اجرایی از جمله تدابیر اجرایی انفرادی، در راستای اجرای الزامات و دستورات صادره توسط دو مقام مذکور و از طرف دیگر، زمانی که تدابیر در نظر گرفته شده توسط نخست‌وزیر و وزیر بهداشت، صرفاً محدود به منطقه و یا ناحیه‌ای از استان باشد و از آن فراتر نرود، به اجرا گذاشتن آن تدابیر توسط استاندار صورت خواهد گرفت.

د) در کنار این مقامات، نقش شورای علمی کووید-۱۹ که مطابق قانون و اعضای آن حکم رئیس‌جمهور تعیین می‌شوند، نیز نقش بسیار ارزشمندی دارد. ترکیب اعضای آن نیز از متخصصین رشته‌های مختلف متناسب با اپیدمی می‌باشد و دوره عضویت آنها تا پایان دوره وضعیت اضطراری است. این شورا قبل از تصویب قانون تشکیل و سپس جایگاه آن در قانون جدید تثبیت و مستحکم کردید. گزارش‌های این شورا مبنای بسیاری از تصمیمات بوده و به صورت عمومی نیز منتشر شده است و در سایت وزارت بهداشت فرانسه در دسترس همه قرار دارد.^۱ مطابق گزارش ۲ ژوئن ۲۰۲۰ شورای علمی^۲ کووید-۱۹ بیش از ۲۸۰۰۰ کادر درمانی بیمارستانی به وسیله ویروس کووید-۱۹ مبتلا شدند. این شورا پیشنهاد می‌نماید که کادر درمانی باید در این زمینه مورد توجه ویژه‌ای قرار گیرند. استراحت و تعطیلات و نیز اقدامات روانشناسی از جمله پیشنهادات این شورا است. آموزش کادر درمانی برای مقابله با کووید-۱۹ و درمان بیماران حاد در بخش مراقبت‌های ویژه، ضرورت تعیین مدل جایگزینی کادر درمان، شیوه توزیع و انتقال بین منطقه‌ای بیماران، توصیه به ارائه آموزش‌های بیشتر حضوری تا الکترونیک به همراه استفاده از شیوه آموزش‌های الکترونیک از دیگر توصیه‌های شورای علمی است.

1. <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/covid-19-conseil-scientifique-covid-19/>

2. https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_conseil_scientifique_2_juin_2020.pdf/

به منظور استقرار و تأمین و تضمین‌های لازم برای اجرای الزامات و محدودیت‌های مقرر در قانون، در صورت نقض تدابیر و الزامات مذکور، مقامات مجاز اداری، پلیس و یا مقامات قضایی می‌توانند مجازات‌هایی را اعم از مالی و کیفری مطابق شرایط مقرر در نظر گرفته، اعمال نمایند. حداقل جریمه در نظر گرفته با اصلاحات به عمل آمده ۱۳۵ یورو و با شرایط خاصی قابل افزایش تا میزان ۳۷۵۰ یورو می‌باشد و در مواردی نیز این مبالغ اصلاح گردیده است.

۲.۲. تدابیر اضطراری اقتصادی و هماهنگ‌سازی سایر مقررات برای مقابله با اپیدمی

کووید ۱۹

همان‌گونه که قبلاً بیان شد، در قانون ۲۳ مارس ۲۰۲۰ خصوصاً ماده ۱۱ آن که یکی از مواد مهم و طولانی این قانون است، مجلس به دولت فرانسه اجازه می‌دهد تا از طریق اوردونانس تدابیر اضطراری مختلفی را برای دوره‌ای معین اتخاذ نماید. برخی از این تدابیر و اقدامات، ابتدا به منظور کاهش آثار بحران بر روی شرکت‌ها و حقوق‌بگیران، کاهش ورشکستگی‌ها به کمک ابزار تأمین مالی صندوق شرکت‌ها، تعویق و به تأخیراندازی پرداخت برخی از هزینه‌ها و پرداخت‌های الزامی مانند پرداخت اجاره‌بهای محل حرف و مشاغل، همچنین پیشگیری از اخراج کارگران به مدد استفاده گسترده از شرایط کار و اشتغال کاهش‌یافته یا اشتغال ناقص^۱ یا همان بیکاری موقت^۲ همراه با پرداخت بخش عمده حقوق و مزایا از طریق دولت است که به برخی از مهم‌ترین تدابیر و الزامات به صورت مختصر اشاره می‌نماییم:

۲.۲.۱. تضمین استمرار و ادامه فعالیت و کارکرد ادارات و تشکیلات قضایی

کارکرد منظم و روزانه ادارات، سازمان‌ها، مؤسسات، مناصب و امور قضایی و رسیدگی‌های مراجع قضایی به دلیل اقدامات مقابله‌ای ناشی از انتشار ویروس کووید-۱۹ و محدودسازی و قرنطینه، دچار اختلال و مشکلاتی گردیده بود و بر همین اساس دولت در لایحه جدید، اختیار و صلاحیت انجام تدابیر و اقداماتی را پیش‌بینی نمود که در متن مصوب و نهایی قانون و اوردونانس‌های صادره به تفصیل بیان شده است.

1. Activité partielle
2. Chômage partiel

در مواردی که رسیدگی به درخواست‌هایی که امکان انجام در مواعید مقرر و معین در قانون را نداشته باشد یا جلسات دادگاه قابل تشکیل نبوده و این خطرات و نگرانی‌ها موجبات خسارت به شهروندان و یا تضییع حقوق قانونی آنها را فراهم نماید، یا حتی برخی از افراد را در وضعیت دشواری قرار دهد تا نتوانند به الزامات قانونی مقرر عمل نمایند و به طور کلی مانع از اداره مطلوب دادگستری شوند، به همین دلایل، قانون‌گذار به دولت اختیار و اجازه می‌دهد تا از طریق اوردونانس، تدابیر موقتی لازم به منظور مقابله با آثار وضعیت اپیدمی و نیز تضمین استمرار کارکرد ادارات و ارائه خدمات عمومی و قضایی دادگستری‌ها را فراهم نماید.

۲.۲.۲. تدابیر مقرر در رابطه با برخی مهلت‌های قانونی

۱. در موضوع مسکن، نیز ماده ۱۱ قانون، به دولت اجازه و صلاحیت داد تا در سال ۲۰۲۰، قراردادهایی را که مدت آنها تا ۳۱ مارس ۲۰۲۰ خاتمه می‌یابد، به همراه شرایط و الزامات ذیل تمدید نماید:

الف) تمام اقدامات برای تخلیه اماکن مسکونی استیجاری را تا اول نوامبر سال جاری تعلیق و ممنوع می‌نماید.

ب) شرکت‌های تأمین‌کننده برق، گاز و شوفاژ حرارتی نیز نمی‌توانند طی مدت مذکور نسبت به قطع خدمات ارائه شده به واحد مسکونی اصلی افراد اقدام نمایند.

شورای دولتی فرانسه نیز در نظر مشورتی خود راجع به لایحه تقدیمی، ارزیابی نمود که آسیب وارده ناشی از این حکم به اصل «حق مالکیت»^۱ و خسارت وارده به اصل «آزادی قراردادی»^۲، به دلیل وجود «نفع عمومی»^۳ و با در نظر گرفتن بحران سلامت توجیه‌پذیر است. با این حال، شورای دولتی یادآوری می‌نماید که این تمدید دوره باید به صورت متعادل شده صورت گیرد تا آسیب و خسارت وارده به اصول اساسی مذکور نامتناسب نباشد.

۲. در موضوع خریدهای عمومی و برگزاری مناقصات نیز در ماده ۱۱ مقرراتی را پیش‌بینی نمود تا دولت از طریق اوردونانس نسبت به هماهنگ‌سازی و سازگار نمودن مقررات مناقصات و ضوابط قراردادهای عمومی متناسب با دوره قرنطینه و محدودیت‌ها تدابیر لازم را به عمل آورد.

1. Le droit de propriété
2. La liberté contractuelle
3. L'intérêt général

۳. همچنین اصلاح مقررات نسبت به برخی ساختارهای اداری، مهلت‌ها، قواعد مربوط به نحوه کارکرد مؤسسات عمومی و مجامع عمومی و هیئت مدیره این مؤسسات، سازگار نمودن قواعد مربوط به منقضی شدن مهلت‌ها در موضوعات مختلف، اصلاح قواعد آیین دادرسی مدنی، آیین دادرسی کیفری، اجرای مجازات‌ها، آیین دادرسی اداری، مقررات تجاری و قواعد دادرسی اداری در زمینه ارائه خدمات اجتماعی مانند دعاوی تأمین اجتماعی نیز در همین ماده پیش‌بینی شده است.

۴. در یکی دیگر از تدابیر مقرر در این ماده راجع به تمدید کارت اقامت خارجی‌ان، متقاضیان پناهندگی و مانند اینها که زمان اعتبار کارت اقامت آنها خاتمه یافته یا در حال خاتمه یافتن است، الزاماتی را نسبت به دولت در راستای تمدید کارت اقامت، سرعت رسیدگی به درخواست‌ها و شیوه رسیدگی الکترونیک مقرر نموده است.

۲.۲.۳. هماهنگ‌سازی و سازگار نمودن قوانین مربوط به نحوه کارکرد مؤسسات و نهادهای قضایی و دادگستری

این قانون به دولت اختیار و اجازه می‌دهد تا از طریق اوردونانس نسبت به اصلاح شیوه برگزاری و آیین دادرسی در مراجع قضایی در زمان وضعیت اضطراری سلامت اقدام نماید. این اختیار شامل تمام مراجع دادرسی اعم از مراجع دادرسی قضایی و مراجع دادرسی اداری و در راستای هماهنگ‌سازی و سازگار نمودن قوانین مختلف آنها در خصوص صلاحیت محلی، شیوه تشکیل محاکم، تعیین زمان رسیدگی و صدور رأی، علنی بودن جلسات رسیدگی، رسیدگی الکترونیک^۱ در موضوعات کیفری، شیوه رسیدگی ترافیکی و حضوری، مسائل مربوط به صدور قرار بازداشت موقت، امکان حضور وکیل از راه دور و یا از طریق تلفن در پرونده‌های کیفری و در مرحله دادسرا و دهها موضوع دیگر را به صورت ریز و مشخص تعیین نموده تا دولت در هر بخش نسبت به ساده‌سازی و هماهنگ‌سازی مقررات قانونی موجود متناسب با وضعیت اضطراری سلامت آنها را اصلاح و تدابیر موقت و ویژه وضع و اعمال نماید.

۲.۲.۴. ساده‌سازی و روان‌سازی اداره شرکت‌ها: تعدیل موقتی آئین‌ها و رویه‌ها

در ماده ۱۱ قانون موضوعات مختلفی از جمله امکان تشکیل جلسات از راه دور به صورت ویدئو کنفرانس و برخی موارد دیگر از طریق بازنگری و تعدیل موقت آیین‌ها و رویه‌های موجود را پیش‌بینی نموده است.

۲.۲.۵. ساده‌سازی نحوه کارکرد نهادهای سرزمینی و شوراهای شهرداری‌ها در طی دوره اپیدمی

ماده ۱۱ امکان و اختیار قانون‌گذاری از طریق اردونانس را در زمینه ساده‌سازی و روان‌سازی کارکرد شوراهای شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی وابسته به آنها را طی دوره اپیدمی به دولت واگذار می‌نماید. موارد و شرایط آن به صورت ریز و مشخص در قانون تعیین گردیده است که از جمله شامل عدول از مقررات جاری راجع به نحوه تشکیل جلسات و مجامع عمومی مؤسسات عمومی وابسته به شهرداری که امکان تشکیل جلسه حضوری در دوره قرنطینه را ندارند، عدول از قواعد عمومی راجع به نحوه تعیین نماینده شورا در این مؤسسات، شیوه مذاکرات و تصمیم‌گیری در تعیین میزان عوارض‌هایی که در صلاحیت شوراها قرار دارد، نحوه اجرای الزامات مربوط به مراجعه به نظرسنجی عمومی در مورد برخی امور و پروژه‌ها در کنار تعویق انداختن برخی از مواعید مانند محدودیت زمانی در تصویب بودجه و برخی تدابیر دیگر است.

۲.۲.۶. تدابیر مفید و ضروری در محدوده و حوزه‌های آموزشی و فرهنگی**۲.۲.۶.۱. دسترسی به آموزش‌های حرفه‌ای، دیپلم‌ها مدارک آموزشی و کنکورها**

یکی از تدابیر پیش‌بینی شده در این قانون و اردونانس‌های مرتبط راجع است به واگذاری اختیار به دولت به منظور اصلاح شیوه دسترسی و ارائه آموزش‌های عالی، شیوه ارائه مدرک تحصیلی دانشگاهی و آموزش عالی، شیوه برگزاری آزمون‌ها، امتحانات و نیز شیوه برگزاری کنکورهای استخدامی عمومی با هدف دوگانه تضمین استمرار این خدمات و نیز رعایت اصل برابری کاندیداها در رقابت.

۲.۲.۶.۲. تعویق انتخابات دانشگاهی

در قانون امکان تعویق انتخابات دانشگاهی پیش‌بینی شده است. پیش از آن نیز وزیر آموزش عالی، تحقیقات و فناوری در ۱۵ مارس ۲۰۲۰، در برخی مراکز دانشگاهی که زمان آن رو به

اتمام بود، تأخیر آن را اعلام نموده بود. پیش‌بینی تمدید دوره عضویت اعضا تا پایان ماه ژوئن ۲۰۲۰ نیز شده است.

۲.۲.۶.۳. هماهنگ‌سازی استثنائی زمان‌بندی سینماها و سایر مراکز فرهنگی و هنری
بعد از رسیدن به مرحله سوم اپیدمی تمامی، مکان‌های عمومی فرهنگی مانند سالن‌های نمایش و سینما تعطیل گردیدند و در پی آن شیوه زمان‌بندی پخش فیلم‌ها و آثار هنری و نمایشی دچار مشکلاتی گردید. قانون جامع سینما از جمله ماده L231-1 آن الزاماتی را در نظر گرفته است که در زمان قرنطینه امکان اجرایی شدن آن وجود ندارد. در این زمینه اختیاراتی به مرکز ملی سینما و تصویر زنده^۱ می‌دهد تا دوره پخش برخی از فیلم‌ها را کاهش دهد و اقداماتی نیز برای جبران خسارت بخش سینمایی، هنری و فرهنگی در کنار تدابیر دیگر توسط قانون و اوردونانس‌های صادره در نظر گرفته شده است.

۲.۲.۷. تشدید کنترل و نظارت پارلمانی

۲.۲.۷.۱. نظارت بر اجرای قانون و نیز تحولات اپیدمی

مطابق تغییر و اصلاحات صورت‌گرفته، پیش‌بینی مأموریت و وظیفه نظارت پارلمانی مقرر در ماده ۲۴ قانون اساسی فرانسه در دوره بحران ضروری‌تر است، خصوصاً اینکه پارلمان متناسب بودن تدابیر به‌کارگرفته شده توسط دولت در دوره بحران اپیدمی را نظارت و کنترل نماید. ارائه گزارش مداوم مکتوب و حضوری دولت به مجلس ملی و سنا، علی‌رغم محدودیت‌های ناشی از اپیدمی کووید-۱۹ از جمله موارد کنترل پارلمانی است. ادوارد فیلیپ، نخست وزیر وقت فرانسه، در نطق ۲۸ آوریل ۲۰۲۰ خود در مقابل مجلس ملی اعلام نمود که نظارت پارلمان بر دولت یک شانس است، نه فشار و زحمت. اراده دولت بر این است تا نشان دهد علی‌رغم وضعیت اضطراری سلامت و مشکلاتی که برای اجرای وظایف نمایندگی به وجود آمده، دموکراسی پارلمانی کماکان زنده و پا برجاست، مطالبه‌گرانه، گاهی شلوغ و پر سر و صدا، اما همیشه لازم و ضروری است.^۲

1. Le Centre national du cinéma et de l'image animée .

2. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2019-2020/20200198.asp#P2075983> /

۲.۲.۷.۲. تمدید استثنایی اختیارات کمیسیون تحقیق پارلمانی

برای عدول از مقررات مذکور در اوردونانس ۵۸-۱۱۰۰ مورخ ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸ راجع به کارکرد مجالس پارلمانی، کمیسیون قوانین سنا پیشنهاد افزایش مهلت شش ماهه به هشت ماهه کمیسیون تحقیق پارلمانی را ارائه نموده بود. وظیفه این کمیسیون نظارت و پایش مداوم میزان اجرای قوانین مصوب است.

نتیجه‌گیری

موضوعی که در اینجا مطرح می‌شود، چگونگی حمایت از حقوق بنیادین در «وضعیت اضطراری سلامت» است. آیا «حقوق بنیادین تأمینی» هم قابل تصور است؟ نقش حقوق در سیاست‌گذاری‌های عمومی در موضوعات تأمینی و سلامت، تابع چه ساختارها و مبانی‌ای می‌باشد؟ این بحث می‌تواند مقدمه‌ای برای شروع نهضت تحول حقوقی در زمینه‌های مختلف، خصوصاً حقوق سلامت و حقوق اداری، باشد.

اجرای متعادل شده اصول اساسی به همراه رعایت حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان مانند آزادی تجارت و کسب و کار و آزادی آمد و شد در «وضعیت اضطراری سلامت» و اپیدمی کووید-۱۹ چگونه قابل اجرا می‌باشد؟ نقش دادرسی اداری و شورای قانون اساسی در هماهنگ‌سازی و آشتی‌سازی بین حق‌ها و آزادی‌ها در این حوزه بسیار مهم و مؤثر است.

تلاش دولت و مجموعه حاکمیت در مدیریت بحران حوزه سلامت و جبران خسارات و آسیب‌های وارده به اشخاص از ضروریات و مطابق با اصول حقوقی نوین در حوزه مسئولیت اداری دولت قابل توجیه به نظر می‌رسد.

بازنگری و اصلاح قوانین موجود و تلاش در راستای تصویب قانون جامع سلامت که در برگیرنده تمام قواعد و مقررات این حوزه، از جمله «وضعیت اضطراری سلامت» باشد، به عنوان زیربنای اصل حاکمیت قانون در کنار خودداری از اقدامات غیر علمی تنقیح قوانین از اهمیت زیادی برخوردار است.

فهرست منابع

منابع فرانسه

Internet Sources

1. Montesquieu, De l'esprit des lois, Barrillot et fils, 1748, Genève.
2. <http://www.senat.fr/leg/pjl19-376.html/>
3. [https://www.publicsenat.fr/article/debat/coronavirus-c-est-en-temps-de-crise-que-le-respect-des-droits-fondamentaux-est-encore /](https://www.publicsenat.fr/article/debat/coronavirus-c-est-en-temps-de-crise-que-le-respect-des-droits-fondamentaux-est-encore/)
4. <https://www.ehesp.fr/wp-content/uploads/2020/04/Impact-Confinement-EHESP-20200322v1-1.pdf/>
5. https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/04/23/coronavirus-plus-de-60-000-morts-evites-en-france-grace-au-confinement_6037474_3244.html/
6. <https://www.leparisien.fr/societe/coronavirus-plus-de-3-millions-de-morts-evites-en-europe-grace-au-confinement-selon-une-etude-08-06-2020-8331936.php/>
7. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-deux-projets-de-loi-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid-19/>
8. [https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-28-juin-1918-heyries /](https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-28-juin-1918-heyries/)
9. [https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19 /](https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19/)
10. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/12/adresse-aux-francais/>
11. <https://www.senat.fr/rap/119-381/119-3811.pdf/>
12. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350/>
13. Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1985/85187DC.htm/>
14. https://www.fallaitpasfairedudroit.fr/images/files/Droit%20administratif/Bloc%201%C3%A9galit%C3%A9/LRI/La_thorie_des_circonstances_exceptionnelles.pdf/
15. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=id/>

16. <https://www.publicsenat.fr/article/debat/coronavirus-c-est-en-temps-de-crise-que-le-respect-des-droits-fondamentaux-est-encore/>
17. *Conseil constitutionnel*, Élections législatives dans la deuxième circonscription de La Réunion, *décision n° 73-603/741 AN*.
18. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=id/>
19. [https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/covid-19-conseil-scientifique-covid-19 /](https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/covid-19-conseil-scientifique-covid-19/)
20. https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_conseil_scientifique_2_juin_2020.pdf/
21. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2019-2020/20200198.asp#P2075983/>.

