

The Scope of Budget Acts in France

Saïd Shojaei-Arani*

Assistant Professor, Faculty of Law, University of Shahid Beheshti, Tehran, Iran

(Received: 2021/12/26, Accepted: 2022/03/16)

Abstract

Compared to ordinary laws, budget acts must be prepared and proposed by the Government in a short period and reviewed and approved by Parliament. This short time frame has led both the Executive and the Legislator to include or add to the bill items that have nothing to do with the scope of these laws, i.e. public revenues and expenditures, but can be used at the end of the fiscal year and passed them away from the attention of public opinion and the media. Such a ploy violates, above all, the principles of lawmaking today (such as the specific subject matter of each law and the quality of the law). That is why the laws provide for solutions to prevent it. In this analytical-critical article, we will examine this phenomenon in France and the strategies that were developed in the Fifth Republic, based on the jurisprudence of the Constitutional Council, to reduce it. Since there is a similar problem in Iran, the achievements of the French model can be instructive for the legislator and the body that controls the compatibility of laws with the Constitution.

Keywords

Budget Act, Scope of laws, Constitutional Council, Fifth Republic, France.

* Email: said.shojaei@gmail.com, Fax: 0982122431759

مطالعات حقوق تطبیقی
دوره ۱۳، شماره ۱
بهار و تابستان ۱۴۰۱
صفحات ۲۳۷ تا ۲۵۶ (علمی - پژوهشی)

قلمرو قوانین بودجه‌ای در فرانسه

سعید شجاعی ارانی*

استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ایران
(تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۰۵، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۵)

چکیده

در مقایسه با قوانین عادی، قوانین بودجه‌ای باید در بازه زمانی کوتاهی از سوی دولت آماده و پیشنهاد، و از جانب پارلمان بررسی و تصویب شود. این چارچوب زمانی اندک سبب شده است تا هر دو دستگاه اجرایی و قانون‌گذاری موادی را در لایحه گنجانده یا به آن بیفزایند که هیچ ارتباطی با قلمرو این قوانین، یعنی درآمدها و هزینه‌های عمومی، ندارد، اما می‌توان در دوره پایانی سال مالی و دور از توجه افکار عمومی و رسانه‌ها آنها را به تصویب رساند. چنین ترفندی بیش از همه، اصول امروزی قانون‌نویسی (مانند قلمرو و موضوع ویژه هر قانون و کیفیت قانون) را زیر پا می‌گذارد. از همین رو در قوانین راهکارهایی برای پیشگیری از آن پیش‌بینی شده است. در این مقاله علمی-پژوهشی با رویکرد تحلیلی-انتقادی، به بررسی این پدیده در کشور فرانسه و راهکارهایی که در جمهوری پنجم بر پایه آرای شورای قانون اساسی به‌وجود آمد تا آن را کاهش دهد، خواهیم پرداخت. دستاورد این پژوهش می‌تواند قانون‌گذار ایران را در بازبینی و بهبود سیستم بودجه‌بندی و شورای نگهبان را در بررسی بهتر سازگاری قوانین بودجه‌ای با قانون اساسی راهنمایی کند.

کلیدواژگان

جمهوری پنجم، شورای قانون اساسی، فرانسه، قلمرو قوانین، قوانین بودجه‌ای.

مقدمه

قوانین بودجه‌ای^۱ ویژگی‌هایی دارد که آن را از دیگر قوانین عادی جدا می‌کند. کارویژه‌های این قوانین، همان‌گونه که بر چپستی، گستره و گونه‌های قانون بودجه‌ای اثر گذاشته، فرایند پیشنهاد و تصویب آنها را نیز دگرگون کرده است. هنگام تصویب چنین قانونی، از دو قاعده باید پیروی نمود:

۱. اعمال حق پارلمانی بازبینی بودجه در چارچوب اصل تعادل بودجه. گرایش نمایندگان به افزایش هزینه‌ها یا جابه‌جایی اعتبارها، به‌ویژه در کشورهایی مانند ایران که سیستم سیاسی بر حزب استوار نیست، می‌تواند تعادل میان درآمدها و هزینه‌ها را کاهش دهد و سبب افزایش بدهی عمومی یا کسری بودجه گردد. از این رو، قانون اساسی و قوانین بودجه‌بندی^۲ اعمال این حق را بسیار کاهش داده‌اند (Gaudemet et Molinier, 1996: 267 et s.).

۲. تصویب در بازه زمانی کوتاه. قانون بودجه سالانه از یک سو پیش‌بینی‌بنیاد است و از سوی دیگر باید پیش از آغاز سال مالی تصویب شود. از این رو، هرچه لایحه دیرتر آماده و به مجلس پیشنهاد شود، دقیق‌تر خواهد بود، اما از سوی دیگر، مجلس بازه زمانی کوتاه‌تری برای بررسی و تصویب آن خواهد داشت. از همین رو، حق بازبینی بودجه از سوی پارلمان باید در چارچوب زمانی کوتاه اعمال شود. برای به‌موقع تصویب شدن قانون، سه راهکار پیش‌بینی شده است:

- نخست، محدودیت زمانی برای آماده‌سازی لایحه از سوی دولت و بررسی، بازبینی و تصویب آن از سوی پارلمان؛
- دوم، پیشنهاد لایحه به شیوه جزئی (چندلایه) برای آگاهی مردم و محدود کردن شمار آرای نمایندگان به دو یا سه لایه نخست درآمدها و هزینه‌های عمومی؛
- سوم، اعمال حق پیشنهاد (برای دولت) و بازبینی مواد لایحه (برای دولت و پارلمان) بر اساس قلمرو قانون بودجه‌ای.

با آنکه این راهکارها پیوند عمیقی با هم دارند، اما در این نوشته تنها به راهکار سوم، به‌ویژه آماده‌سازی و تصویب لایحه بر اساس مفهوم قلمرو بودجه خواهیم پرداخت.

گنجاندن مواد دائمی در قوانین بودجه‌ای (Les adjonctions budgétaires)، بدون آنکه ارتباطی با این قوانین داشته باشند، کم‌وبیش در همه کشورهای دارای فرایند قانون‌گذاری وجود داشته است. برای پیشگیری از طولانی شدن فرایند تصویب، لایحه بودجه باید تنها دربردارنده موادی باشد که ارتباطی با موضوع بودجه دارند. از این رو، بر اساس قلمرو قانون بودجه، مواد قانونی که موضوع یا ویژگی بودجه‌ای ندارند، نباید هنگام آماده‌سازی یا بررسی و

۱. در این نوشته، قانون بودجه سالانه، قانون بودجه اصلاحی یا تکمیلی و قانون تفریح بودجه را قانون بودجه‌ای نامیده‌ایم.

۲. در این نوشته، قانون بودجه‌بندی قانونی است که موضوع آن فرایند آماده‌سازی و پیشنهاد، بررسی و تصویب، مقررات‌گذاری و اجرا و در پایان، کنترل قوانین بودجه‌ای است.

تصویب در لایحه گنجانده شوند. از آنجا که قانون بودجه نسبت به دیگر قوانین باید بسیار زود تصویب شود (یک شوری)، دولت‌ها و نمایندگان سیاسی مردم گرایش دارند با دو هدف موادی را در لایحه بگنجانند که هیچ ارتباطی با درآمدها و هزینه‌های عمومی ندارد:

- هدف نخست، رهایی از فرایند طولانی و سخت‌گیرانه دموکراتیک و رویارویی با اپوزیسیون هنگام بررسی و تصویب قوانین عادی (دو شوری) است.
 - هدف دوم، وادار کردن نهاد سیاسی دیگر به همراهی و پذیرش تصویب امور غیربودجه‌ای است (Jèze, 1910: 163)؛ چنان‌که نمایندگان مجلس، سناتورها را که در تصویب بودجه زمان کمتری داشتند، با خود همراه می‌کردند یا آنکه دولت در دوران جمهوری سوم، چه برای اصلاح قوانین و چه برای تغییر رویه دادگاه‌ها در یک یا چند مورد می‌توانست از راه تصویب مواد دائمی در قانون بودجه به هدف خود برسد (Untermaier, 1989: 113).
- چنین رویه‌ای ممکن است به دولت یا پارلمان کمک کند تا در کوتاه‌ترین زمان نهاد یا پدیده‌ای حقوقی را ایجاد یا اصلاح کنند، اما پیامدهایی نیز دارد که در بلندمدت برای اداره کشور زیان‌آور است:

- نخست آنکه، قانون‌گذار باید هم قوانین خوب تصویب کند و هم به‌درستی آنها را دسته‌بندی نماید. به علت کوتاه بودن بازه زمانی تصویب بودجه، ممکن است مواد غیربودجه‌ای با دقت بررسی و اصلاح نشده، تصویب شوند. جدای از زیان چشمگیری که چنین احکام شتابزده‌ای می‌تواند به امنیت حقوقی برساند، گنجاندن مواد گوناگون و غیربودجه‌ای در قوانین بودجه سبب سردرگمی مجریان قانون و شهروندان خواهد شد.
 - دوم آنکه، گاه دولت یا پارلمان برای همراه کردن دیگری با اصلاحاتی که باید از راه قانون عادی و پس از بررسی و گفت‌وگو به نتیجه برسد، چنین اصلاحاتی را در قانون بودجه پیش‌بینی می‌کنند. اگر نمایندگان با چنین کاری موافقت کنند، قانون اساسی دور زده می‌شود و اگر نکنند، بخشی از بازه کوتاه زمانی تصویب بودجه را از دست داده‌اند.
 - سوم، در پی افزایش حجم لایحه بودجه، هم بازه تصویب افزایش می‌یابد و هم دقت نمایندگان در بررسی و تصویب لایحه (کارویژه کنترل) کاهش می‌یابد (Jèze, 1910: 164-5). به بیان بهتر، دولت حق پارلمان را هم برای بررسی و بازبینی لایحه بودجه (بازه کوتاه) و هم برای بررسی و بازبینی لایحه عادی، که دربرگیرنده مواد غیربودجه‌ای است (بازه بلند) کاهش می‌دهد. البته، چنین کاری ممکن است از سوی نمایندگان (به‌ویژه اکثریت) هنگام بررسی و بازبینی لایحه نیز انجام شود.
- برای شناخت بهتر این رویه در جمهوری پنجم بهتر است نخست، دوره شناسایی و پاسداری از قلمرو قوانین بودجه‌ای (الف) و سپس دوره گذار پارلمان و دولت از مرز میان قانون بودجه‌ای و قانون عادی (ب) را بررسی کنیم.

الف) از دوران انقلاب تا جمهوری دوم (۱۷۸۹-۱۸۷۰)

با آنکه گرایش به گنجاندن مواد دائمی در قوانین بودجه‌ای از آغاز قانون‌گذاری در فرانسه وجود داشته است، ممنوعیت قانونی یا پایبندی پارلمان و دولت به قلمرو ویژه قانون بودجه‌ای امکان چنین کاری را نمی‌داد. برای نمونه، قانون اساسی ۱۷۹۱ چنین رویه‌ای را ممنوع کرد؛ مگر آنکه مواد دائمی با بودجه و بودجه‌بندی مرتبط باشند^۱ از آنجا که جز قوانین بودجه‌ای، دیگر قوانین عادی برای اجرا نیاز به تأیید شاه داشت، نمایندگان نمی‌توانستند با افزودن مواد دائمی که ویژگی مالی ندارند، فرایند قانون‌گذاری را دور بزنند. در دوره بازسازی پادشاهی^۲ (Restauration) نیز قوانین بودجه تنها زمانی دربردارنده مواد دائمی بود که این مواد به امور مالی مانند دریافت مالیات یا عوارض مربوط می‌شد^۳. دوره پادشاهی^۴ (Monarchie de juillet) نیز مانند دوره بازسازی بود^۵، با این تفاوت که نمایندگان مجلس سنا (Chambre des pairs) با مخالفت خود جلوی تصویب مواد دائمی غیربودجه‌ای را می‌گرفتند. در جمهوری دوم^۶ (La Deuxième République) نیز هنوز سنت‌شکنی برای نمایندگان پارلمان پذیرفتنی نبود (Jèze, 1910: 168-9).

ب) جمهوری‌های سوم و چهارم (۱۸۷۰-۱۹۵۸)

در دوره جمهوری سوم (۱۸۷۰-۱۹۴۰) نمایندگان پذیرفتند که می‌توان بازبینی قوانین دائمی در امور مالی، به‌ویژه مالیاتی را از راه قوانین بودجه‌ای انجام داد^۷، اما با گذشت زمان، نمایندگان و دولت پا را از این فراتر گذاشته، قوانین بودجه‌ای حتی قانون بودجه چند دوازدهم^۸ را ابزاری برای قانون‌گذاری در امور غیربودجه‌ای قرار دادند^۹ تا آنجا که گاه نزدیک به سه‌چهارم مواد قانون بودجه‌ای ارتباطی با بودجه نداشت (Jèze, 1910: 171). بخشی از انگیزه نمایندگان و تا اندازه‌ای دولت در این دوره وادار کردن سنا به همراهی با نمایندگان در تصویب قوانین غیربودجه‌ای بود، زیرا دولت باید نخست لایحه قوانین بودجه‌ای را به مجلس نمایندگان می‌فرستاد. این برتری زمانی آنها را در موقعیت بهتری نسبت به سناتورها قرار می‌داد که باید در زمانی اندک متن بازبینی شده و مصوب نمایندگان را بررسی و تصویب کنند، چون متنی به قانون تبدیل می‌شد که یکسان از سوی دو مجلس تصویب شده بود.

1. Titre III, Chapitre III, Section III, Article 8.

۲. ۱۸۱۵-۱۸۳۰.

3. Les lois de finance du 28 avril 1816 et du 25 mars 1817.

4. 1830-1848.

5. Loi du 21 avril 1832.

6. 1848-1852.

۷. مانند برقراری مالیات بر درآمد (۱۸۹۵)، بازبینی مالیات بر زمین و املاک (۱۸۹۰)، بازبینی هزینه دادرسی (۱۸۹۲).

8. Les lois de finances du 30 décembre 1900 et du 26 décembre 1901.

۹. مانند تغییر ساختار دادگاه‌های نخستین (۱۹۰۱)، بازبینی بخشی از قانون تجارت درباره شرکت‌های تجاری (۱۹۰۷).

از دید آموزه حقوقی، چنین رویه‌ای یکی از رقت‌انگیزترین کاستی‌های سیستم فرانسوی بود (Allix, 1931: 20)، اما آنچه زمینه شکستن مرز میان قانون بودجه‌ای و عادی را فراهم می‌کرد، سکوت قوانین (اساسی و عادی) در این باره و قانونی بودن چنین رویه‌ای بود (Duguit, 1906: 841). بودجه بیش از همه فهرست پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌هاست. چنین قانونی ویژه و زمان‌مند است. پس، گنجاندن موادی که دربردارنده قواعد عام و دائمی هستند هرچند مربوط به سازماندهی مالی کشور باشند، درست نیست، چه رسد به اینکه چنین موادی هیچ ویژگی بودجه‌ای و مالی نداشته باشند. اما راهکارهایی که برای پیشگیری پیشنهاد می‌شد، چه ممنوعیت قانونی و چه پیش‌بینی رأی‌گیری درباره مواد غیربودجه‌ای پیش از آغاز شور درباره لایحه بودجه (Question préalable) و کنار گذاشتن آنها (Jèze, 1910: 164-5 et 173)، چنان‌که آینده نشان داد به‌تنهایی کارآمد نبود.

زیاده‌روی دولت فرانسه در این دوران سبب شد تا نخست قانون بودجه ۱۹۱۳ قلمرو قوانین بودجه را مشخص کند: «در یک قانون بودجه‌ای، تنها می‌توان موادی را که مستقیماً مربوط به درآمدها یا هزینه‌ها هستند، قرار داد و نه هیچ چیز دیگری»^۱. پس از آن، قانون اساسی جمهوری چهارم (۱۹۴۶) قانون بودجه را تنها دربردارنده مواد مرتبط با بودجه دانست: «مجلس ملی لایحه بودجه را بررسی می‌کند. این قانون تنها دربردارنده امور مالی است. قانونی ساختاری شیوه آماده‌سازی و پیشنهاد بودجه را تعیین خواهد کرد»^۲. سپس، آیین‌نامه ساختاری ۱۹۵۶ درباره بودجه‌بندی^۳ به‌روشنی قلمرو قوانین بودجه‌ای را بیان می‌کرد: «قانون بودجه باید تنها دربردارنده موادی باشد... که به درآمدها و هزینه‌های عمومی سال مالی مربوط باشد یا به بهبود کنترل هزینه کرد منابع عمومی کمک کند»^۴. جدای از این ممنوعیت آشکار، مقررات به کمیسیون‌ها اجازه می‌داد مواد غیربودجه‌ای را از قانون بودجه کنار بگذارند، اما باز هم رویه دولت ادامه داشت.

در ادامه خواهیم دید چگونه در جمهوری پنجم، قانون‌گذار با مرزبندی دقیق میان نهادهای دولت و پارلمان و پدیده‌های حقوقی قانون و مقررات زمینه را برای پیدایش نهاد پاسداری‌کننده از نظم حقوقی جدید (شورای قانون اساسی) و تعیین کارآمد قلمرو قوانین بودجه‌ای فراهم آورد، سپس به اثر رویه قضایی در بازنویسی قانون ساختاری بودجه‌بندی خواهیم پرداخت.

1. Article 105 de loi du 30 juillet 1913 "Il ne peut être introduit dans la loi de finances que des dispositions visant directement les recettes ou les dépenses, à l'exclusion de toute autre question".
2. Article 16. L'Assemblée nationale est saisie du projet de budget. Cette loi ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières. Une loi organique réglera le mode de présentation du budget.
3. Décret n°56-601 du 19 juin 1956 Mode de présentation du budget de l'Etat: préparation et vote des lois budgétaires.
4. Article 51. La loi de finances ne peut contenir que des dispositions d'ordre strictement économique et financier, concernant les recettes et les dépenses de l'année ou tendant à améliorer le contrôle de l'emploi des fonds publics.

۱. تلاش‌های قانونی برای بودجه‌بندی بهتر (۱۹۵۸-۲۰۰۱)

توانایی‌هایی که هریک از دو دستگاه قانون‌گذاری و اجرایی در فرایند بودجه‌بندی دارند، بر اساس گذشته سیاسی هر کشور تعیین می‌شود. هنگام نگارش قانون اساسی و قوانین ساختاری، بر اساس همان گذشته، آنچه باید در آینده انجام گیرد، تعیین می‌شود. در کشور فرانسه، تنها دولت می‌تواند قوانین بودجه‌ای را آماده و پیشنهاد کند و پارلمان در فرایند تصویب قوانین و به‌ویژه قوانین بودجه‌ای نقش کوچکی دارد. این سازوکار که «پارلمانتاریزم خردمندانه» (Parlementarisme rationalisé) نامیده شده است، ریشه در قدرت مهارنشده پارلمان در جمهوری‌های سوم و چهارم دارد که قرار نبود در جمهوری پنجم تعادل و هماهنگی میان دولت و پارلمان را در اداره کشور کم کند. بررسی تاریخ بودجه‌بندی فرانسه نشان می‌دهد که چنین هدفی هنگامی دست‌یافتنی است که هم‌زمان با ممنوعیت قانونی، کنترل آن نیز پیش‌بینی و انجام شود.

۱.۱. چارچوب قانونی قوانین بودجه‌ای

در سیستم حقوقی جمهوری پنجم قانون اساسی (۱۹۵۸) و قانون ساختاری ارگانیک (۱۹۵۹) به‌خوبی چارچوب مفهومی بودجه نشان داده شده است. بر پایه قانون اساسی، قوانین بودجه‌ای درآمدها و هزینه‌های عمومی را تعیین می‌کنند^۱. براساس ماده یکم قانون ارگانیک^۲، قانون بودجه‌ای دربردارنده چهار دسته از مقررات زیر خواهد بود:

- تعیین گونه‌ها و اندازه درآمدها و هزینه‌های دولت و چگونگی اختصاص آنها با توجه به تعادل مالی و اقتصادی؛
- سازماندهی آگاهی و کنترل پارلمان بر مالیه عمومی و نیز تعیین چارچوب مسئولیت مالی کارکنان بخش مالی؛
- تعیین یا بازبینی پایه مالیاتی، اندازه (ضریب) مالیات‌ها و چگونگی دریافت آنها؛
- ارزیابی هزینه‌های ایجاد یا تغییر مشاغل [دولتی].

بر پایه ماده ۳۱، در ساختار دو بخشی قانون بودجه‌ای، می‌توان قواعدی را که برای درآمدهای عمومی مانند استقراض هستند در بخش نخست گنجانند^۳. همچنین در بخش دوم لایحه قانونی باید بازه زمانی سالانه یا دائمی مواد گوناگونی که در ماده یکم آمده است، بیان شود^۴. با کنار هم قرار دادن این مواد به نکات زیر پی می‌بریم:

1. Article 34. Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.
 2. Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.
 3. Décision n°84-184 DC du 29 décembre 1984, Loi de finances pour 1985, Considérant 42.
 4. Dans la seconde partie, le projet de loi de finances de l'année (...) énonce enfin les dispositions diverses prévues à l'article 1^{er} de la présente ordonnance en distinguant celles de ces

- قانون بودجه‌ای تنها دربردارندهٔ مواد مربوط به درآمدها و هزینه‌ها نیست؛
- قانون بودجه‌ای می‌تواند دربردارندهٔ موادی باشد (مانند بند دوم) که ارزش قانونی یا پیامدهای آن فراتر از سال مالی است. پس، سالانگی^۱ ویژگی بنیادین همهٔ مواد قانون بودجه‌ای نیست و چنان‌که خواهیم دید، شورای قانون اساسی فرانسه در مقایسه با شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران چارچوب زمانی را در شمار سنجه‌های شناسایی قانون بودجه نیاورده است.

۱.۲. راهکارهای کنترل درون‌نهادی

گنجاندن مواد غیربودجه‌ای در لایحه می‌تواند در زمان آماده‌سازی (از سوی دولت) یا هنگام بررسی و تصویب آن (از سوی دولت یا پارلمان) انجام گیرد. برای پیشگیری از چنین رویه‌ای دو راهکار قانونی پیش‌بینی شده است. در فرایند آماده‌سازی قانون بودجه‌ای، پیش از تصویب لایحه در شورای وزیران، شورای دولتی (Conseil d'Etat) پیش‌نویس لایحه را بررسی کرده، و هم‌زمان با ویراستاری متن، موادی را که ممکن است به دلیل ناسازگاری با قوانین یا رویهٔ دادگاه‌های ملی یا فراملی (شورای قانون اساسی، دیوان دادگستری اتحادیهٔ اروپا، دیوان اروپایی حقوق بشر) به تصویب نرسند، مانند مواد غیربودجه‌ای، مشخص می‌کند (Shojaei-Arani, 2013: 42). در انجام این کارویژهٔ مشورتی، پیش‌نویس لایحهٔ نخست در بخش امور مالی و سپس در هیئت عمومی شورا بررسی می‌شود. البته، نخست‌وزیر می‌تواند به دلیل فوریت از کمیسیون دائمی شورا بخواهد تا به جای این دو نهاد نظر مشورتی بدهد (Chouvel, 2020: 69). راهکاری که برای پیشگیری از افزودن مواد غیربودجه‌ای هنگام تصویب لایحه در پارلمان پیش‌بینی شده است، بسته به دادوستدهای سیاسی اکثریت و اقلیت می‌تواند کارآمد باشد یا نباشد. برپایهٔ مادهٔ ۴۲ قانون ساختاری ۱۹۵۹، چارچوب قدرت نمایندگان برای بازبینی یا افزودن ماده‌ای به قانون بودجه‌ای «حذف یا کاهش یک هزینه، ایجاد یا افزایش یک درآمد و نیز بهبود کنترل هزینه‌های عمومی»^۲ است. از کنار هم گذاشتن این ماده و مادهٔ یکم همان قانون می‌توان نتیجه گرفت که نمایندگان هنگامی می‌توانند قانون بودجه‌ای را بازبینی کنند که تعادل میان درآمدها و هزینه‌های عمومی برهم نخورد^۳ و ارتباط میان مادهٔ اصلاحی یا افزوده‌شده به قلمرو

dispositions qui ont un caractère annuel de celles qui ont un caractère permanent.

۱. نک: شجاعی ارانی، سعید، «سالانه بودن و فراسالانه بودن قوانین بودجه‌ای»، پژوهش حقوق عمومی، دورهٔ ۱۹، شمارهٔ ۵۶، پاییز ۱۳۹۶، صص ۱۶۰-۱۴۰.

2. Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

۳. تعادل میان درآمدهای و هزینه‌های عمومی یکی از اصل‌های حقوق در زمینهٔ قانون‌گذاری بودجه‌ای است که در

بودجه وجود داشته باشد؛ یعنی ماده پیشنهادی در قلمرو بودجه باشد یا به بهبود کنترل (پارلمانی، اداری یا قضایی) بودجه بینجامد. از همین روست که بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس ملی^۱ رئیس هر کمیسیون یا رئیس مجلس با راهنمایی رئیس کمیسیون بودجه می‌تواند در هر زمان از فرایند تصویب لایحه، پیشنهادی را که تعادل بودجه‌ای را کاهش دهد، چه از سوی دولت باشد^۲ و چه نمایندگان، رد کند. اگر ماده پیشنهادی چنین مشکلی نداشت (Irrecevabilité financière)، با درخواست نمایندگان به بحث و رأی گذاشته می‌شود و اگر نمایندگان بودجه‌ای بودن آن را نپذیرند، پیشنهاد کنار گذاشته می‌شود (Shojaei-Arani, 2013: 259).

با وجود پیش‌بینی راهکارهای قانونی، دولت بارها و به‌ویژه در قانون بودجه اصلاحی^۳ مواد غیربودجه‌ای را می‌گنجاند و نمایندگان آن را تصویب می‌کردند (Gaudemet et Molinier, 1996: 260). چهار پدیده زمینه‌چنین قانون‌شکنی را فراهم می‌کرد: اختیاری بودن کنترل پارلمانی و کنارگذاشتن مواد غیربودجه‌ای، شمار روزافزون وظایف نمایندگان و کوتاه بودن زمان کار پارلمان (Bergerès, 1978: 1388-1389)، همراهی اکثریت پارلمان با دولت (Martinez et Di Malta, 1999: 335)، و خودکار نبودن نظارت شورای قانون اساسی برای نظارت بر قانون بودجه.

۲. دادرسی اساسی برای بودجه‌بندی بهتر (۱۹۶۵-۲۰۲۱)

با پیش‌بینی دادرسی اساسی و شناسایی حق درخواست دادرسی برای نمایندگان پارلمان، دومین گام برای کنترل رفتار دولت و نمایندگان در فرایند بودجه‌بندی فراهم شد. گام سوم را شورا برداشت که هم با تفسیر از صلاحیت خود، رسیدگی فراگیر مواد قانون بودجه‌ای را در پیش گرفت، و هم بر پایه قانون ساختاری سنج‌های شایسته (صلاحیت و قلمرو) را برای قانون بودجه‌ای شناسایی کرد.

۲.۱. حق درخواست رسیدگی اساسی و شناسایی آن برای نمایندگان

بر بنیاد ماده ۶۱ قانون اساسی، شورا زمانی سازگاری قانون عادی با قانون اساسی را بررسی می‌کند که رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، رئیس مجلس نمایندگان یا سنا به‌همراه استدلال‌های خود چنین درخواستی را می‌دادند. این سازوکار می‌توانست قدرت عمل دولت و تا اندازه‌ای نمایندگان را در گنجاندن مواد غیربودجه‌ای در لایحه بودجه کاهش دهد. اما در عمل با کم‌کاری

ماده ۴۰ قانون اساسی فرانسه آمده است.

1. Article 89.

2. Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, Considérant 95.

3. یکی از علت‌های کاربرد گسترده چنین رویه‌ای هنگام تصویب قانون بودجه اصلاحی یا قانون تفریح بودجه، نبودن نمایندگان در پارلمان است یا توجه نکردن به آنچه در حال تصویب می‌باشد.

دستگاه قانون‌گذاری، دولت بدون ترس از واکنش شورا رویه خود را ادامه داد. به بیان بهتر، در سیستم کنونی فرانسه اصلاح رفتار دولت، به‌ویژه در زمینه بودجه، به واکنش نمایندگان بستگی دارد. برای نمونه، در پایان سال ۱۹۶۷، دولت در لایحه بودجه اصلاحی مواد زیادی را گنجانده که بخشی مربوط به اداره کشور بود و بخشی از آن قواعدی بود دارای ماهیت مقرراتی که پیش‌تر شورای دولتی آنها را غیرقانونی اعلام کرده بود. این کار نشان می‌داد که دولت می‌خواهد نابهنگام (پایان سال و هنگام بررسی لایحه بودجه سالانه)، از راه قانونی دیر هنگام (لایحه بودجه اصلاحی)، نامناسب (دارای قلمرو بودجه‌ای) و با نیت نادرست (گنجانیدن قواعد دارای ماهیت مقررات در قانون برای بستن دست شورای دولتی در نظارت بر آنها) لایحه‌ای را به قانون تبدیل کند. با جدا کردن و کنار گذاشتن این مواد از سوی کمیسیون قوانین، وزیر مالیه هم‌زمان با پذیرش پیروی از قوانین اساسی و ساختاری درباره قلمرو قوانین بودجه‌ای اعلام کرد دولت امور غیربودجه‌ای و فوری را در قانونی با نام قانون مربوط به امور اقتصادی و مالی یا اجتماعی به پارلمان پیشنهاد می‌کند. از آنجا که دولت این لایحه را هم‌زمان با لایحه بودجه به مجلس می‌برد می‌توانست مواد غیربودجه‌ای را آسان‌تر و زودتر به تصویب برساند بی‌آنکه ناسازگار با قانون اساسی یا ساختاری باشد. به باور برخی نویسندگان، این راهکار به سود همه است، زیرا کنار هم گذاشتن مواد غیربودجه‌ای در یک قانون به نمایندگان امکان می‌دهد تا آزادانه درباره این قانون رأی خود را بدهند (Carcelle et Mas, 1968: 344)، اگرچه به کمبود زمان و دقت نمایندگان بینجامد. البته، بازبینی قانون اساسی و شناختن حق نمایندگان اقلیت برای درخواست دادرسی اساسی تا اندازه‌ای این کاستی را جبران کرد.

با بازبینی قانون اساسی در سال ۱۹۷۴، حق درخواست بررسی سازگاری قوانین عادی با قانون اساسی^۲ به شکل گروهی برای نمایندگان (۶۰ نماینده یا ۶۰ سناتور) به وجود آمد (Saisine parlementaire). شناسایی حق گروهی، به‌ویژه برای اقلیت پارلمانی، بسیار مهم بود، زیرا به آنها امکان می‌داد جلوی قانون‌شکنی دولت یا اکثریت پارلمانی را بگیرند؛ چنان‌که تارنمای شورای قانون اساسی نشان می‌دهد^۳ از سال ۱۹۷۴ با درخواست پارلمان، هر سال قوانین بودجه‌ای از سوی شورا بررسی و مواد غیربودجه‌ای آن حذف شده‌اند. به بیان بهتر، در عمل بررسی قوانین بودجه‌ای شکل سیستماتیک به خود گرفته است.

۲.۲. شورای قانون اساسی و کنترل فراگیر قوانین بودجه‌ای

نوآوری دوم در کنار کنترل سیستماتیک قوانین بودجه‌ای، کنترل فراگیر درونمایه

1. Article unique de la loi constitutionnelle n°74-904 du 29 octobre 1974.

2. Article 61 alinéa 2.

3. www.conseil-constitutionnel.fr

(Disposition) این قوانین بود. در دادرسی اساسی، شورا تنها سازگاری موادی از قوانین عادی با نُرْم‌های اساسی (Bloc de constitutionnalité) را بررسی می‌کند که در دادخواست به آنها اشاره شده است.^۱ اما در امور مهم مانند قوانین بودجه‌ای شورا کار خود را به مواد مورد اعتراض محدود نمی‌کند، بلکه به شیوه خودکار (Soulever d'office) همه مواد آن قانون را بررسی می‌کند و هر جا ماده‌ای را غیربودجه‌ای بشناسد، آن را ناسازگار با قانون اساسی دانسته، سانسور می‌کند (Favoreu et Philip, 2007: 758). جدای از اینکه شورا گاهی برای اعلام ناسازگاری، به جای استدلال‌های خواهان، دلایل جدیدی می‌آورد (Oliva, 2015: 23). این دو نوآوری به تصویب رساندن امور غیربودجه‌ای در قوانین بودجه‌ای را سخت‌تر می‌کند. بررسی خودکار نه چنان‌که برخی نوشته‌اند از سال ۱۹۸۵ (Prétot, 2002: 197)، بلکه از سال ۱۹۷۳ آغاز شد.^۲ ولی از سال ۲۰۰۰ شمار موارد غیربودجه‌ای سانسور شده افزایش یافت. دلیل این افزایش، برخورد سخت‌گیرانه شورا با مواد غیربودجه‌ای (نوآوری سوم) بود. در واقع، شورا هم‌زمان با پذیرش حق نمایندگان به بازبینی لایحه‌های بودجه‌ای و یادآوری چارچوب ویژه آن^۳، عملکرد دولت یا نمایندگان در گنجاندن بیشتر امور غیربودجه‌ای در قانون بودجه‌ای (کنش) را با رویکرد سخت‌گیرانه‌تر در آرای خود (واکنش) پاسخ داد. دلیل این رویکرد آن است که در دادرسی اساسی قلمرو ویژه (صلاحیت یک نهاد مانند پارلمان و دولت یا یک برساخته مانند قانون و آیین‌نامه) نباید نادیده گرفته شود، وگرنه بر اساس نظم عمومی (Moyen d'ordre public) سانسور خواهد شد (Rousseau et al., 2016: 507). این رویکرد سخت‌گیرانه مهم‌ترین بخش نُرْم‌سازی از راه دادرسی اساسی است.^۴ نمونه برخی کشورهای افریقایی نشان می‌دهد که اگر دادرسی اساسی آزادی عمل و آگاهی از کارویژه خود و سخت‌گیری کافی نداشته باشد، قوانین بودجه‌بندی به‌تنهایی و خودبه‌خود به شناسایی و به‌کارگیری اصول حقوقی حاکم بر بودجه و بودجه‌بندی نخواهند انجامید.^۵

۱. درباره شیوه نگارش آرای شورای قانون اساسی فرانسه، نک: شجاعی ارانی، سعید، «شیوه نوین نگارش و ساختار آرای شورای قانون اساسی فرانسه در زمینه سازگاری قوانین عادی و ساختاری با قانون اساسی»، فصلنامه

دانش حقوق عمومی، دوره ۱۰، شماره ۳۳، پاییز ۱۴۰۰، صص ۸۳-۱۱۰.

2. Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973 Loi de finances pour 1974, Considérant 5.

3. Décision n°88-251 DC du 12 janvier 1989, Loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales, Considérant 4.

۴. شورا در بررسی سازگاری فرایند آماده‌سازی و تصویب قوانین بودجه‌ای با قانون اساسی تا آن اندازه جدی است که تاکنون یک قانون بودجه سالانه (۱۹۸۰) و یک قانون تفریغ (۱۹۸۳) را کاملاً ناسازگار با قانون اساسی دانسته و سانسور کرده است.

5. Cf. TONI (M.), *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest africain francophone*, Université Jean Moulin, 2015, 597 p.; SOMALI (K.), *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Université Lille II, 2008, p. 491; BEN MOUSSA (C.), *Essai sur la normativité budgétaire*, Université de Toulouse I, 2018, p. 465.

۲.۳. سنجه‌های شورای قانون اساسی در بررسی قوانین بودجه‌ای

قوانین بودجه‌ای در شمار قوانین عادی (Loi ordinaire) هستند، اما ویژگی‌هایی دارند که آنها را از دیگر قوانین عادی جدا می‌کند. از این رو، در بررسی سازگاری این قوانین با نرْم‌های اساسی، شورا هم‌زمان دو گروه از سنجه‌های عمومی (صلاحیت مثبت و منفی) برگرفته از هرم هنجارهای هانس کلسن^۱، و سنجه‌های ویژه (قلمرو یا گستره) برگرفته از قانون بودجه‌بندی را به کار می‌گیرد.

۲.۳.۱. سنجه‌های عمومی (صلاحیت مثبت و منفی)

قانون اساسی ۱۹۵۸ سیستم حقوقی ویژه‌ای را بنیاد گذاشته است که برای برقراری تعادل در روابط پارلمان و دولت توانایی‌های هر یک برای اداره کشور مشخص باشند. بر این اساس، قواعد حقوقی در دو گروه بزرگ قوانین اساسی، ساختاری و عادی (Lois) و مقررات (Règlement) یعنی آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه، دستورالعمل جای می‌گیرند. جدای از حق ابتکار قوانین (لایحه و طرح)، تصویب قوانین (ماده ۳۴) با پارلمان و مقررات‌گذاری (ماده ۳۷) با دولت خواهد بود. برای ساماندهی بهتر این سیستم، قواعد زیر پیش‌بینی شده‌اند:

- قانون اساسی بر قوانین ساختاری و این قوانین بر قوانین عادی برتری دارند و هر یک باید از قواعد قانون بالاتر پیروی و آن را تکمیل کند. مقررات نیز به پیاده‌سازی قوانین کمک می‌کنند؛
- اموری که باید برای آنها قانون ساختاری یا عادی تصویب شود در قانون اساسی (به‌ویژه ماده ۳۴) مشخص شده‌اند. این قوانین باید دارای موضوع ویژه خود باشند (Single-subject Rule) و نباید دربردارنده قواعدی باشند که با موضوع اصلی بیگانه است؛
- قوانین باید دربردارنده قواعدی باشند که ماهیت قانون دارند (صلاحیت مثبت یا Compétence positive). پس، هر قانون باید آنچه را که قانونی است بیان کند و با کلی‌گویی تعیین امور قانونی را به مقررات واگذار نکند (صلاحیت منفی یا Compétence négative). دولت نیز نمی‌تواند احکام با ماهیت قانون را از راه مقررات تصویب کند (صلاحیت منفی)؛

بر این اساس، پس قانون بودجه‌ای مانند هر قانون عادی دیگری باید تنها دربردارنده موادی باشد که بر پایه ماده ۳۴ قانون اساسی ویژگی قانون عادی را دارند، یعنی در قلمرو قوانین ساختاری^۲ و مقررات^۳ قرار نمی‌گیرند، وگرنه حتی با داشتن ماهیت بودجه‌ای از سوی شورای

1. Hans Kelsen (1881-1973).

2. Décision n°96-386 DC du 30 décembre 1996, Loi de finances rectificative pour 1996, Considérant 17.

3. Décision n°64-27 DC du 18 décembre 1964 Loi de finances pour 1965, Considérant 7.

قانون اساسی سانسور خواهند شد. برای همین، دادرسی اساسی در بررسی قوانین عادی^۱ و ساختاری^۲ نیز دقت می‌کند تا این قوانین ماده‌ای در قلمرو ممنوعه (قلمرو انحصاری قوانین بودجه‌ای) نداشته باشند. برای شناخت ماهیت بودجه‌ای باید قلمرو قوانین بودجه‌ای را بشناسیم.

۲.۳.۲. سنجه‌های ویژه (قلمرو و پیوند)

از آنجا که قانون بودجه‌ای گونه‌ای از قانون عادی است باید سنجه‌هایی برای مرزبندی میان این دو دسته از قانون یافت که بتوان به کمک آنها مواد غیربودجه‌ای را تشخیص داد. آموزه حقوقی بر پایه قانون ساختاری ۱۹۵۹ و آرای شورای قانون اساسی، «بودن در قلمرو قانون بودجه‌ای» و «ارتباط مستقیم داشتن با آن» را دو ویژگی برای شناسایی امور بودجه‌ای می‌داند.

۲.۳.۲.۱. قلمرو قانون بودجه‌ای. هر قانون بودجه‌ای دارای سه قلمرو انحصاری (Domaine exclusif)، مشترک (Domaine partagé) و ممنوع (Domaine interdit ou cavaliers budgétaires) است. بر اساس اصل ویژه بودن قانون بودجه‌ای (Le principe de spécialité des lois de finances)، قلمرو نخست دربردارنده موضوعاتی است که تنها باید در قانون بودجه‌ای آورده شوند و دیگر قوانین عادی نمی‌توانند دربردارنده آنها باشند. قلمرو انحصاری خود دارای دو بخش است؛ نخست، بخش اجباری (Domaine obligatoire) قانون که دربرگیرنده موضوع‌هایی مانند اجازه برقراری و دریافت مالیات‌ها^۳، ارزیابی درآمدها و سقف اعتبارها است. این بخش باید در قانون وجود داشته باشد، وگرنه لایحه از سوی پارلمان بررسی نمی‌شود و اگر تصویب شود، از طرف شورای قانون اساسی سانسور خواهد شد. دوم، بخش اختیاری (Domaine facultatif) که دولت یا قانون‌گذار می‌تواند در لایحه بیاورد، اما در قوانین عادی دیگر نمی‌آیند؛ مانند پذیرش بدهی اشخاص ثالث از سوی دولت یا آگاهی پارلمان درباره مدیریت مالی کشور و کنترل بر آن^۴. در کنار قلمرو انحصاری، قلمرو مشترکی نیز پیش‌بینی شده که هر قانون عادی از آن برخوردار است یعنی دولت یا قانون‌گذار می‌تواند موضوعات آن را در قانون بودجه‌ای یا غیربودجه‌ای بیاورد؛ مانند قواعد مربوط به حسابداری دولتی، و مسئولیت

1. Décision n 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, Considérants 58-59; Décision n 93-328 DC du 16 décembre 1993, Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, Considérants 14-17; Décision n 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Considérants 55 et 58; Décision n 2000-433 DC du 27 juillet 2000, Loi modifiant la loi n 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, Considérant 18-19.
2. Décision n 94-355 DC du 10 janvier 1995, Loi organique modifiant l'ordonnance n 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature, Considérant 32.
3. Décision n 2000-433 DC du 27 juillet 2000, Loi modifiant la loi n 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, Considérant 18.
4. Décision n 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, Considérant 59.

مالی کارمندان دولت. این قلمرو نیز اختیاری است و اگر قانون بودجه‌ای در بردارنده ماده‌ای از این گونه نبود، کاستی قانون به‌شمار نخواهد آمد. هر موضوعی که در دو قلمرو انحصاری و مشترک قرار نگیرد، غیربودجه‌ای است^۱ و نباید در قانون بودجه‌ای آورده شود، زیرا چنین اموری در قلمرو ممنوعه قوانین بودجه‌ای قرار می‌گیرد و باید در قوانین عادی دیگر آورده شود. به بیان بهتر، قانون بودجه‌ای سه گونه مواد دارد که بسته به موضوع یا چیستی آن، باید، می‌تواند یا نباید در آن گنجانده شود.

شورای قانون اساسی بر اساس تعریف قانونی، قوانین بودجه‌ای را ارزیابی می‌کند^۲ و بر اساس همین چارچوب هر آنچه را بودجه‌ای نباشد، غیربودجه‌ای شناخته؛ سانسور می‌کند (Damarey, 2008: 379). به بیان بهتر، گستره قانونی یعنی آنچه بر اساس قانون امر بودجه‌ای شمرده می‌شود (که در شمار درآمدها و هزینه‌ها می‌آید) یا به ساماندهی و سازماندهی بهتر امور بودجه‌ای کمک می‌کند (مانند آگاهی و کنترل مدیریت مالیه عمومی از سوی پارلمان)^۳.

۲.۲.۳.۲. ارتباط مستقیم با هزینه‌ها و درآمدها. چنان‌که در نخستین رأی شورا درباره قانون بودجه‌ای آمده^۴ و در آرای بعدی آشکارتر گفته شده است، اموری که «اثر مستقیم و بی‌واسطه بر هزینه‌ها و درآمدهای دولت دارند»^۵ می‌توانند در قانون بودجه‌ای قرار گیرند. اینجا، شورا تلاش می‌کند تا پیوند منطقی میان هر ماده با قلمرو قوانین بودجه‌ای پیدا کند و اگر چنین پیوندی وجود نداشته باشد، آن ماده را سانسور می‌کند.

از آنجا که بودجه برای پوشش نیازهای گسترده و کارویژه‌های گوناگون دولت، قانونی بسیار مهم است، سنج‌های شناخت امور بودجه‌ای یا آنچه پیوند مستقیم با بودجه دارد، همیشه در دسترس ما نیستند (Collet, 2017: 86; Saïdj, 2007: 333). آرای شورای قانون اساسی نشان می‌دهد که برای شناسایی قلمرو ممنوع قانون بودجه‌ای نگاه به موضوعاتی که باید در این قانون گنجانده شوند و فهرست‌وار در مواد ۱، ۳۱ و ۴۲ قانون ساختاری ۱۹۵۹ آمده است، کافی نیست؛ زیرا هر موضوعی که در فهرست نباشد، الزاماً غیربودجه‌ای نیست. با گذشت زمان، آرای شورا فهرستی از آنچه را نمی‌توان در قلمرو قانون بودجه گنجانده، پیش روی ما قرار داده است. البته از سال ۱۹۸۱ شورا بنیاد استدلال خود را به‌جای ماده ۴۲ بر ماده نخست قانون ساختاری قرار داده است. بدین‌سان، هر ماده‌ای از قانون بودجه‌ای که در فهرست نخست جای نمی‌گیرد، «با موضوع قوانین بودجه‌ای بیگانه است»^۶ و سانسور می‌شود. البته، اگر ویژگی آموزشی رأی را

1. Jean-Marie MONNIER, Finances publiques, La Documentation française, 4e édition, 2015, p. 107.
 2. Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, Considérant 69.
 3. Décision n°2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015, Considérant 63.
 4. Décision n°64-27 DC du 18 décembre 1964 Loi de finances pour 1965, Considérant 6.
 5. Décision n°97-395 DC du 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998, Considérant 44.
 6. Décision n°83-164 DC du 29 décembre 1983 Loi de finances pour 1984, Considérant 20.
 7. "Disposition étrangère à l'objet des lois de finances".

در نظر بگیریم، روش شورا همیشه کارآمد نیست و گاه حقوق دانان دلیل سانسور شورا را در نمی‌یابند.^۱ برای نمونه، اگر ماده‌ای تصویب شود که در آینده بر درآمدها و هزینه‌های عمومی اثر بگذارد، بودجه‌ای است یا خیر؟ در اینجا، شورا به پیوند چنین ماده‌ای با مواد دیگر قانون که بودجه‌ای هستند، نگاه می‌کند. اگر ماده اختلافی بخشی جدایی‌ناپذیر از گروهی از مواد باشد که موضوع آنها درآمدها و هزینه‌های عمومی است، این ماده هم بودجه‌ای به‌شمار خواهد آمد.^۲

چنان‌که پیش‌تر گفتیم، اصل ویژه بودن قانون عادی و ساختاری سبب شده است تا شورا هنگام بررسی این قوانین قلمرو آنها را شناسایی کند و سپس درباره سازگاری با نرّم‌های اساسی نظر دهد. درباره قلمرو ویژه قوانین عادی غیربودجه‌ای، شورا از سال ۱۹۸۵ وجود پیوندی میان ماده اصلاحی یا الحاقی با متن لایحه یا طرح را ضروری دانسته است.^۳ وجود چنین پیوندی^۴ در آیین‌نامه‌های پارلمان نیز آمده است.^۵ نخستین بار در سال ۱۹۸۹ موادی از یک قانون عادی بر همین اساس سانسور شد.^۶ نمایندگان یا دولت به دو دلیل نباید دست به اصلاح یا افزودن موادی بیگانه با هدف یک متن بزنند؛ نخست آنکه مواد بیگانه همبستگی (Homogénéité) متن را برهم می‌زند، زیرا با موضوع آن هماهنگ نیست. دوم، مواد بیگانه نمایندگان را از بحث بر سر متن اصلی دور می‌کند و با کمبود زمان سبب تصویب شتابزده متن می‌شود. گاه نیز نگارش نادرست و نادقیق این مواد می‌تواند در مرحله اجرای قانون سبب سردرگمی یا سختی شده، امنیت حقوقی را به‌چالش بکشد (Le Bot, 2007: 582). از همین رو، شورای قانون اساسی سنجه‌هایی را به‌کار گرفته است که سراسر فرایند قانون‌گذاری (نگارش، بازبینی، افزایش و تصویب) یک متن را سازماندهی می‌کنند. این سنجه‌ها و بایسته‌ها که ارزش اساسی دارند و پیروی از آنها الزامی است، «در دسترس بودن و فهم‌پذیر بودن متن قانون»^۷، «روشنی و جدی بودن مباحث پارلمانی»^۸ و نیز «هنجار بودن قوانین»^۱ هستند.

۱. آرای شورا از گونه‌ای پویایی و روندگی در بررسی امور بودجه‌ای برخوردار است، زیرا فراورده کنش دولت یا قانون‌گذار «تلاش برای گسترش مفهومی امر بودجه‌ای» و واکنش شورا «چارچوب‌بندی امر احصاشده» است. به همین دلیل، آموزه حقوقی به‌جای دادن سنجه برای شناسایی امر بودجه‌ای، فهرستی از آرای شورا را در

نوشته‌ها می‌آورند تا خواننده گسترش و بهبود مفهوم امر بودجه‌ای و غیربودجه‌ای را دریابد.

2. Décision n°85-201 DC du 28 décembre 1985, Loi de finances pour 1986, Considérant 3; Décision n°95-371 DC du 29 décembre 1995, Loi de finances rectificative pour 1995, Considérant 5; Décision n°93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993, Considérant 5.
3. Décision n°85-191 DC du 10 juillet 1985, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, Considérant 2.
4. Décision n°2005-532 DC du 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, Considérant 25.
5. Règlement de l'Assemblée nationale, Article 98-5.
Règlement du Sénat, Article 48-3.
6. Décision n°88-251 DC du 12 janvier 1989, *op.cit.*, Considérants 2-9.
7. Décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999, Considérant 13.
8. Décision n°2005-526 DC du 13 octobre 2005, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, Considérant 5.

شورا برای شناسایی قلمرو قوانین بودجه‌ای، جدای از قانون اساسی و قانون ساختاری درباره بودجه‌بندی به آرای پیشین خود هم استناد می‌کند. در قوانین عادی دیگر، عنوان، مقدمه، مواد و متن لایحه یا طرح پیشنهادی، جدای از تغییرات بعدی در فرایند تصویب، بررسی می‌شوند تا چارچوب آن را به دست آورند و بر اساس آن، مواد اصلاحی یا افزوده‌شده را ارزیابی کنند. اگر ماده یا مواد افزوده‌شده/بازبینی‌شده با کل متن یا یکی از مواد آن پیوندی نداشته باشد، ناهمگن (Le Bot, 2007: 584) شناخته شده، سانسور خواهد شد. البته، در این گونه از رسیدگی، شورا صلاحیت بررسی همه مواد قانون عادی را به خود می‌دهد.^۲ شورا باور دارد که حق اصلاح لایحه همزاد و همراه حق پارلمان برای پیشنهاد قانون (طرح قانونی) است^۳، اما برای پاسداری بهتر از این حق چارچوب آن را تعیین کرده است.

در دادرسی اساسی، موادی که با قلمرو قانون ویژه (قانون بودجه‌ای یا قانون عادی) بیگانه شناخته شوند، الزاماً با قانون اساسی ناسازگاری ندارند. برای نمونه، شورا تغییر ساختار کمیسیون رقابت یا گسترش نظارت دیوان محاسبات بر کارهای نهادهای خیریه از راه قانون بودجه را ناسازگار با قانون اساسی دانست، چون چنین تغییری در قلمرو بودجه قرار نمی‌گیرد و باید در قانون عادی دیگری بیاید.^۴ در اینجا، فرایند ناسازگار با قانون اساسی است، نه درونمایه آن ماده.

۳. دادوستد رویه اساسی و قوانین ساختاری (۱۹۹۵-۲۰۰۶)

از سال ۱۹۹۶ بودجه بخش تأمین اجتماعی به بودجه‌ای ویژه (Budget spécial) تبدیل شد. آرای شورای قانون اساسی در شناخت قلمرو قانونی بودجه تأمین اجتماعی نقش مهمی داشت و از همین رو، به بازنویسی قانون ساختاری بودجه تأمین اجتماعی در سال ۲۰۰۵ کمک بسیاری کرد. البته پیش از این، رویه شورا در شکل‌گیری قوانین بودجه‌ای و بازنویسی قواعد حاکم بر آنها جایگاه خود را نشان داده بود. در واقع در فرایند تصویب قانون ساختاری درباره بودجه‌بندی (۲۰۰۱)، که باید بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد (Performance Budgeting) را در فرانسه پیاده می‌کرد، قانون‌گذار قواعد حقوقی را در پرتو رویه اساسی نوشت.

۳.۱. بودجه تأمین اجتماعی

از سال ۱۹۹۶ با بازبینی قانون اساسی، بودجه بخش تأمین اجتماعی (Loi de financement de la

1. Décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Considérant 13.; Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, Considérants 8-9.
 2. Décision n°2006-534 DC du 16 mars 2006, Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, Considérant 13.
 3. Décision n°89-268 DC du 29 décembre 1989, Loi de finances pour 1990, Considérant 21.
 4. Décision n°90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991, Considérants 2 et 7.

(sécurité sociale) از بودجه کشور جدا شد.^۱ این بودجه ویژه از این رو به وجود آمد تا دولت بهتر بتواند هزینه‌های تأمین اجتماعی را با اعتبارهای اختصاص یافته به آن برابر کرده، از افزایش کسری بودجه کشور جلوگیری نماید. با پیدایش این قانون، که فرایند آماده‌سازی تا کنترل قوانین بودجه‌ای بر آن حاکم است، دولت فرانسه هر سال تلاش کرد تا بخشی از مواد غیربودجه‌ای را که پیش‌تر در قانون بودجه می‌گنجاند، در این قانون قرار دهد. این کنش شناخته‌شده دولت، واکنش پیش‌بینی‌پذیر شورای قانون اساسی را در پی داشت. بررسی دوره ده‌ساله ۱۹۹۶-۲۰۰۶ (Déchaux, 2007: 6) نشان می‌دهد که شورا مفهوم قوانین بودجه‌ای تأمین اجتماعی را نخست با گرت‌برداری از رویه خود درباره قوانین بودجه‌ای چارچوب‌بندی نمود، اما با گذشت زمان، بر ویژگی‌های قانون نوپدید بیشتر تأکید کرد تا مفهومی ویژه به دست دهد:

- سنجه‌های شناخت قلمرو این‌گونه از قوانین را برشمرد تا مفهوم بودجه‌ای را چارچوب‌بندی کند؛
 - گستره حق اصلاح یا الحاق مواد به متن در فرایند بررسی و تصویب را معین کرد؛
 - هنگام بررسی سازگاری قانون با قانون اساسی، تمام مواد متن را یک به یک و به شیوه خودکار بررسی می‌کرد تا مواد غیربودجه‌ای را که از چشم درخواست‌کنندگان پنهان مانده بود، یافته، سانسور کند؛
 - ویژگی‌های قانون بودجه‌ای تأمین اجتماعی را برشمرد تا مفهومی ویژه از امر بودجه‌ای را در این زمینه ارائه دهد (Calmette, 2005: 171-188)؛
- در سال ۲۰۰۵ قانون ساختاری ۱۹۹۶ بازبینی شد و رویه شورا در نگارش دقیق‌تر قانون ساختاری بودجه‌بندی تأمین اجتماعی^۲، به‌ویژه قلمرو آن، پذیرفته شد.

۲.۳. بودجه‌بندی بر پایه عملکرد

از آنجا که آرای شورای قانون اساسی درباره قوانین بودجه‌ای نقش مهمی در شناسایی مفاهیم و قواعد حاکم بر بودجه‌بندی داشتند، قانون ساختاری سال ۲۰۰۱ در بخش‌های گوناگونی مانند قلمرو قوانین بودجه‌ای بر اساس همین رویه نوشته شد. برای نمونه، ماده ۳۴ که جایگزین ماده ۱ و ۳۱ قانون ساختاری ۱۹۵۹ شده، آشکارا قلمرو انحصاری اجباری^۴ و اختیاری^۵ و نیز مشترک^۶ را مشخص کرده است. نگاهی به مواد ۱، ۳۴ و ۴۷ قانون جدید نشان می‌دهد که

1. Loi constitutionnelle n°96-138 du 22 février 1996 constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale.
 2. Loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, 2 août 2005.
 3. Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 Relative aux Lois de Finances.
 4. Article 34-III.
 5. Article 34-I-2 à 10 et II-4 à 6.
 6. Article 34-II-7.

دقیق‌تر بیان کردن قلمروهای یک قانون، گنجاندن مواد غیربودجه‌ای را در آن سخت‌تر خواهد کرد. جدای از بازنویسی قانون بر اساس رویه قضایی که در فرانسه پدیده‌ای پذیرفته شده است^۱، بررسی قانون ساختاری ۲۰۰۱ پیش از امضای رئیس‌جمهور، به شورا امکان داد تا پیشاپیش، تفسیر بسیاری از مواد را به متن قانون اضافه کند^۲.

نتیجه

ممنوعیت گنجاندن موادی خارج از قلمرو قوانین بودجه‌ای - چه برای دولت و چه برای پارلمان - قاعده‌ای است که امکان می‌دهد تا در بازه زمانی کوتاه بررسی و تصویب این قوانین، هم پارلمان بتواند قدرت محدود خود را بهتر و آزادانه‌تر اعمال کند (Message et al., 2010: 122) و هم دولت با قانونی همگن سال مالی آینده را آغاز نماید. برای دستیابی به این هدف، راهکار پارلمانی پیش‌بینی شده است که بر اساس آن رئیس کمیسیون مالیه درخواست اصلاح یا الحاق مواد قانون بودجه‌ای را بررسی کند و درباره رد آن تصمیم بگیرد. نوآوری قانون اساسی ۱۹۵۸ پیش‌بینی کنترل اساسی قوانین بودجه‌ای بود که توانست به شیوه زیر اصلاح این قوانین را سازماندهی کند.

نخست آنکه، قانون بودجه‌ای دارای قلمرو ویژه‌ای است که آن را از قوانین دیگر جدا می‌کند. دوم آنکه، همان‌گونه که مواد غیربودجه‌ای نباید در قانون بودجه‌ای گنجانده شود، امور بودجه‌ای نیز نباید در قانون عادی بیاید؛ وگرنه، با توجه به صلاحیت هر دسته از قوانین، شورای قانون اساسی مواد ممنوعه را سانسور می‌کند. سوم آنکه، قانون بودجه‌ای مانند هر قانون عادی دیگری باید تنها دربردارنده موادی باشد که بر پایه ماده ۳۴ قانون اساسی ویژگی قانون عادی را دارند؛ یعنی نه در قلمرو قوانین ساختاری قرار می‌گیرند و نه در قلمرو مقررات (آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه، دستورالعمل). پس، اگر قانون بودجه‌ای دربردارنده موادی باشد که ماهیت بودجه‌ای دارند، اما باید در قانون ساختاری یا در مقررات بیایند، شورای قانون اساسی آن ماده را سانسور خواهد کرد. این جدایی میان قلمروها که در قانون ساختاری ادامه پیدا کرده است، ریشه در نظم عمومی دارد که ماده ۳۴ برای برقراری آن نگاشته شده است (Oliva, 2008: 166).

آرای شورای قانون اساسی کمک کرد تا «چگونه بهتر نوشتن قانون» (La qualité de la loi) در فرانسه گسترش یابد (Fatin-Rouge Stefanini, 2010: 63-75). می‌توان گفت شورا در چارچوب‌بندی آنچه باید یا نباید و آنچه می‌تواند در قوانین بودجه‌ای گنجانده شود، سه سنجه صلاحیت (مثبت و منفی)، قلمرو (قلمروی انحصاری، مشترک، ممنوع) و پیوند منطقی متن

۱. یکی از نمونه‌های آن که در ادبیات حقوقی ایران نیز بازتاب یافته، بازبینی مجموعه قوانین مدنی در سال ۲۰۱۶ است.
 ۲. Cf. Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

قانون را برگزیده است. البته آرای شورا از گونه‌ای پویایی و روندگی در بررسی امور بودجه‌ای برخوردار است، زیرا فراورده کنش دولت یا قانون‌گذار (تلاش برای گسترش مفهومی امر بودجه‌ای) و واکنش شورا (چارچوب‌بندی امر استثنایی) است. رویه شورای قانون اساسی نه تنها کمک کرده است تا بسیاری از اصول حقوقی حاکم بر بودجه و بودجه‌بندی بهتر و درست پیاده شود، بلکه به دستگاه‌های قانون‌گذاری و اجرایی هم اجازه نداده است تا در کار یکدیگر دخالت کنند و پا را فراتر از چارچوب صلاحیت‌های پیش‌بینی شده بگذارند و هم با تفسیری درست و همراه با نوآوری، اصول و قواعدی را از متن قوانین بیرون کشیده است که به قوانین مفهوم به‌روز و کارآمدی داده است. از همین رو در زمان تصویب قانون ساختاری درباره بودجه‌بندی (۲۰۰۱) و بودجه تأمین اجتماعی (۲۰۰۵)، بسیاری از بایسته‌های حقوقی که در رویه شورا آمده بود، ردای قانون پوشیدند (Orsoni, 2005: 135-6).

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. شجاعی ارانی، سعید (۱۴۰۰). «شیوه نوین نگارش و ساختار آرای شورای قانون اساسی فرانسه در زمینه سازگاری قوانین عادی و ساختاری با قانون اساسی»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، دوره ۱۰، ش. ۳۳، پاییز، صص ۸۳-۱۱۰.

ب) خارجی

- Livres

1. ALLIX, Edgar (1931). **Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française**, Rousseau et Cie, 6^e éd.
2. BAUDU Aurélien (2015). **Droit des finances publiques**, Dalloz, 1^{re} édition.
3. CHOUVEL François (2020). **Finances publiques**, Gualino, 23^e édition.
4. COLLET Martin (2017). **Finances publiques**, Montchrestien, 2^e édition.
5. DAMAREY Stéphanie (2008). **Finances publiques**, Gaulino, 2^e édition.
6. FAVOREU Louis et PHILIP Loïc (2007). **Les grandes décisions du Conseil constitutionnel**, Dalloz, 14^e édition.
7. GAUDEMET Paul-Marie et MOLINIER Joël (1996). **Finances publiques**, T.I. Budget/Trésor, Montchrestien.
8. JEZE Gaston (1910). **Traité de science des finances. Le budget : théorie générale, les pouvoirs du Gouvernement et des Chambres législatives en matière de dépenses et de recettes publiques**, Giard & Brière.
9. MARTINEZ Jean-Claude et DI MALTA Pierre (1999). **Droit budgétaire**, Litec, 3^e édition.
10. MESSAGE Hervé et al. (2010). **Lois de finances et lois de financement à**

l'Assemblée nationale, 4^e édition.

11. MONNIER Jean-Marie (2015). **Finances publiques**, La Documentation française, 4^e édition.
12. OLIVA Éric (2008). **Finances publiques**, Dalloz, 2^e édition, 512 p.
13. ORSONI Gilbert (2005). **Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances**, Economica.
14. ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves et BONNET Julien (2016). **Droit du contentieux constitutionnel**, 11^e édition, LGDJ.
15. SAIDJ Luc (2007), **Finances publiques**, Dalloz, 5^e édition.

- Thèses

16. BEN MOUSSA Chokri (2018). **Essai sur la normativité budgétaire**, Université de Toulouse I Capitole.
17. FLORYSIK Nicolas (2020). **Le contrôle constitutionnel de la loi de finances**, Université de Lorraine.
18. SHOJAEI-ARANI Saïd (2013). **L'efficacité du contrôle parlementaire du budget exécuté en France sous la Ve République**, Aix-Marseille Université.
19. TONI Mesnil (2015). **L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest africain francophone**, Université Jean Moulin.

- Articles

20. BERGERES Maurice-Christian (1978). "Les cavaliers budgétaires", *Revue du droit public*, pp. 1373-1399.
21. CALMETTE Jean-François (2005). "Les *cavaliers sociaux* dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel: une autonomie à petit trot", *Revue française de droit constitutionnel*, n°61, pp. 171-188.
22. CARCELLE Paul et MAS Gilbert (1968). "Les cavaliers budgétaires ont-ils disparus définitivement?", *Revue Administrative*, pp. 343-344.
23. DÉCHAUX Raphaël (2007). "L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de «cavaliers» entre 1996 et 2006", 6 p.
24. FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe (2010). "La conception du "Mieux légiférer" en droit constitutionnel", in *Autour de la qualité des normes*, Bruylant, pp. 63-75.
25. LE BOT Olivier (2007). "Pratique des «cavaliers législatifs»: les rappels à l'ordre du conseil constitutionnel", *Revue française de droit constitutionnel*, n°71, pp. 580-588.
26. OLIVA Éric (2015). "Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques. "Une saisine parlementaire indispensable malgré des effets relatifs", Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n°49, pp. 93-14.
27. PRETOT Xavier (2002). "La conformité à la Constitution de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002", *Droit social*, n°2, pp. 196-205.
28. UNTERMAIER Jean (1989). "Vive les cavaliers", *Revue juridique de l'Environnement*, n°2, pp. 113-120.

Jurisprudence du Conseil constitutionnel

29. Décision n°64-27 DC du 18 décembre 1964.
30. Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973.
31. Décision n°84-184 DC du 29 décembre 1984.
32. Décision n°85-191 DC du 10 juillet 1985.
33. Décision n°85-201 DC du 28 décembre 1985.
34. Décision n°86-221 DC du 29 décembre 1986.
35. Décision n°88-251 DC du 12 janvier 1989.
36. Décision n°89-268 DC du 29 décembre 1989.
37. Décision n°90-285 DC du 28 décembre 1990.
38. Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991.
39. Décision n°93-320 DC du 21 juin 1993.
40. Décision n°93-328 DC du 16 décembre 1993.
41. Décision n°94-355 DC du 10 janvier 1995.
42. Décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995.
43. Décision n°95-371 DC du 29 décembre 1995.
44. Décision n°96-386 DC du 30 décembre 1996.
45. Décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999.
46. Décision n°2000-433 DC du 27 juillet 2000.
47. Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001.
48. Décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004.
49. Décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005.
50. Décision n°2005-526 DC du 13 octobre 2005.
51. Décision n°2005-532 DC du 19 janvier 2006.
52. Décision n°2006-534 DC du 16 mars 2006.
53. Décision n°2014-707 DC du 29 décembre 2014.

Législations

54. Décret n°56-601 du 19 juin 1956 Mode de présentation du budget de l'Etat : préparation et vote des lois budgétaires
55. Constitution du 4 octobre 1958.
56. Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.
57. Loi constitutionnelle n°96-138 du 22 février 1996 constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale.
58. Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.
59. Loi organique n°2005-881 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, 2 août 2005.