

Fuzzy Analysis of Delegated Legislation in the Legal Systems of Iran and France

Ali Mashhadi

Associate Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. droitenviro@gmail.com

Abstract

This study aims to conduct a fuzzy analysis of delegated legislation in the legal systems of Iran and France. There are differing perspectives on the foundations and boundaries of delegated legislation. The primary research question is whether, within the framework of fuzzy logic, the delegation of legislative authority (delegated legislation) and its scope constitutes a transfer of executive competence, distinct from the legislative domain, or if delegated legislation and government regulation are inherently legislative matters entrusted to the executive branch due to necessity and expediency, making precise enumeration impossible. Using a descriptive-analytical approach, the findings reveal that, unlike in France, the principles governing delegated legislation in Iran's constitutional law (Articles 85 and 138 of the Constitution) are non-enumerative. This means that while Iran's Parliament holds general legislative authority (Article 71) to enact laws for administrative functions, law enforcement, and organizational regulation, the government is also permitted to issue regulations. Fuzzy logic suggests that the boundary between legislation and execution is gray and gradual, making it impossible to precisely enumerate instances of delegated authority. Conversely, France's constitutional law employs a binary logic, where legislative matters are explicitly enumerated (Article 34), and non-legislative matters fall under regulatory jurisdiction (Article 37).

Keywords: Fuzzy analysis, Delegated legislation, Binary logic in legislation, Legislative competence, Iranian law, French law.

Cite this article: Mashhadi, A. (2025). Fuzzy Analysis of Delegated Legislation in the Legal Systems of Iran and France. *Parliament and Legislation*, 1(1), p. 7-20. <https://doi.org/10.22034/mlaw.2024.10615>

Received: 2024-11-02 ; **Revised:** 2024-01-11 ; **Accepted:** 2024-03-03 ; **Published online:** 2025-04-09

© The Author(s).

Article type: Research Article

Publisher: Islamic Parliament Research Center



تحلیل فازی قانون گذاری تفویضی در حقوق ایران و فرانسه

علی مشهدی

دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران. droitenviro@gmail.com

چکیده

هدف پژوهش حاضر تحلیل فازی قانون گذاری تفویضی در حقوق ایران و فرانسه است. در مورد مبانی و مرزهای قانون گذاری تفویضی، اختلاف دیدگاه‌هایی وجود دارد. سوال اصلی پژوهش حاضر این است که در چارچوب تحلیل فازی، آیا واگذاری اختیار قانون گذاری (قانون گذاری تفویضی) و قلمرو آن، به معنای نوعی واگذاری صلاحیت امر اجرا و انتزاع آن از قلمرو تقنین خواهد بود؟ یا قانون گذاری تفویضی و وضع مقررات دولتی، ماهیتاً امری تقنینی است که بنابر ضرورت‌ها و مصلحت‌هایی، به قوه مجریه واگذار شده و اساساً غیرقابل احصاء به صورت دقیق است. روش پژوهش توصیفی-تحلیلی بوده و نتایج نشان داد که، اصول مربوط به قانون گذاری تفویضی در حقوق اساسی ایران (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) برخلاف حقوق فرانسه غیراحصایی است. به این معنا که در حقوق ایران ضمن بیان صلاحیت عام مجلس (اصل ۷۱) در وضع قانون برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، اجازه وضع مقرر به دولت نیز داده شده است. براساس منطق فازی، مرز تقنین و اجرا خاکستری و طیفی است. یعنی نمی‌توان به صورت مشخص و دقیق موارد تفویض اختیار قانون گذاری را برشمرد. در حالی که در حقوق اساسی فرانسه تلاش شده است با غلبه منطق باینری، امر قانون گذاری احصاء شده (اصل ۳۴) و موارد غیر از آن، در قلمرو مقررات قرار گیرد (اصل ۳۷).

کلیدواژه‌ها: تحلیل فازی، قانون گذاری تفویضی، منطق باینری در تقنین، صلاحیت تقنینی، حقوق ایران، حقوق

فرانسه.

استناد به این مقاله: مشهدی، علی (۱۴۰۴). تحلیل فازی قانون گذاری تفویضی در حقوق ایران و فرانسه. مجلس و قانون گذاری، ۱(۱)، ص ۷-۲۰.
<https://doi.org/10.22034/mlaw.2024.10615>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۱۱؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۳/۱۰/۲۲؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۱۳؛ تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۴/۰۱/۲۰

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوع مقاله: پژوهشی

© نویسندگان.



۱. مقدمه

منطق فازی، دانشی است که برای تحلیل عدم قطعیت، ابهام و شرایط متغیر و عدم دقت ذاتی مسائل دنیای واقعی ما شکل گرفته است (ابوذری، ۱۳۹۸، ص ۴). به عبارت بهتر، تحلیل فازی برای تبیین دقیق مسائل دنیای کنونی که به دلیل تشکیکی بودن، دارای مراتب و درجات هستند و منحصر به دو حالت «بود» و «نبود» (صفر و یک) نیستند، ایجاد شده است. تفکر فازی مجموعه‌ها و پدیده‌های غیرقطعی نامشخص و طیف‌دار را توصیف و بیان می‌کند (رنجبر و همکاران، ۱۳۹۰، ص ۱۱۹). پیامدهای تحلیل فازی از تفویض اختیار قانون‌گذاری نیز قابل توجه است؛ زیرا رویکردی متناسب با تفسیر حقوقی را معرفی می‌کند، که حاکی از ابهام مرزهای امور قابل تفویض و غیرقابل تفویض است. اساساً منطق فازی امکان درک انعطاف‌پذیرتری از هنجارهای قانونی را فراهم می‌کند که می‌تواند منجر به نتایج عینی‌تر و عادلانه‌تری شود (Perez, 2015, p. 343). این رویکرد می‌تواند به‌ویژه در زمینه‌هایی مفید باشد که پابندی دقیق به تعاریف و مرزهای قانونی سخت و متصلب ممکن است پیچیدگی‌های موقعیت‌های دنیای واقعی تقنین و اجرا را درک نکند. منطق فازی در قانون‌گذاری، چارچوبی را برای پرداختن به مبهم بودن مرز هنجارهای قانونی فراهم می‌کند و امکان دسته‌بندی‌های دوگانه را به ساختار درجه‌بندی‌شده (طیفی) تبدیل می‌کند که درجات مختلفی را منعکس می‌نماید. البته این نوع تفکر در تقنین پویاتر است. تجزیه و تحلیل فازی با پرداختن به عدم دقت و مبهم ذاتی هنجارهای قانونی، تفسیر قوانین تفویض شده را تقویت می‌کند. این امر امکان درک دقیق از شرایط و ضوابط را فراهم کرده و هماهنگی بهتر بین زبان حقوقی و برنامه‌های واقعی را تسهیل می‌کند (Jacky, 1999, p. 235). درک مرز امر اجرا و تقنین در حقوق ایران نیز در تمثيل سهل و ممتنع ذیل نهفته است که «بدیهی است، اگر بگوئیم یک نماینده مجلس نمی‌تواند نقش یک نامه‌رسان یا پستچی را ایفا کند. اما می‌تواند آیین عملکرد پستچی را تعیین نماید». اصل ۱۳۸ قانون اساسی ایران یک پیام محوری دارد و آن اینکه، مجوز صلاحیت آیین‌نامه‌سازی را به دولت اعطا می‌کند (آقای طوق، و همکاران، ۱۳۸۹، ص ۲۴۵). به موجب این اصل، «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد، هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخش‌نامه را دارد؛ ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور، لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد، تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران

بفرستند». در این خصوص، بحث‌های شایسته و مکفی در کتب و مقالات پیرامون اصل ۱۳۸ قانون اساسی آمده است (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱). مبنای این صلاحیت، حدود و اقسام آن، همچنین کنترل قضایی بر صلاحیت آیین‌نامه‌سازی، از مهم‌ترین مباحثی است که درباره این اصل بررسی و ارائه شده است. تحلیل برد حقوقی این اصل و ارائه معیاری جهت تعیین امر اجرایی از تقنین، سؤالی است که پیرامون این اصل مطرح است. مسئله اساسی این است که، آیا امر آیین‌نامه‌سازی از سوی قوه مجریه، ماهیتاً امری تقنینی یا امری اداری است؟ فرض اساسی پژوهش حاضر بر این مبنا استوار است که تحلیل فازی مسئله می‌تواند پاسخ بهتر و عینی‌تری را ارائه نماید.

۲. تحلیل فازی قانون‌گذاری تفویضی

تحلیل یا منطق فازی کاربردهای عملی متعددی در زمینه‌های مختلف حقوقی دارد (ابوذری، ۱۳۹۶، ص ۳۵). این تحلیل‌ها با در نظر گرفتن «واقعیت حقوقی»، طبقه‌بندی‌های دودویی (باینری) را نفی می‌نمایند. تفکر فازی در تفسیر و تبیین قوانین چه از نظر کمی و چه از نظر کیفی، بیانگر چهارچوبی مخصوص در بررسی هدفمند ابهام‌ها و عدم قطعیت‌های حوزه تقنین است (احمدی، ۱۴۰۳، ص ۱۹۵). منطق فازی می‌تواند تحلیل‌های حقوقی دقیق‌تر و ظریف‌تری را نیز فراهم نماید. به همین دلیل، از منظر منطق فازی، مرز تقنین و اجرا نیز خاکستری و طیفی است؛ یعنی نمی‌توان به صورت مشخص و دقیق، موارد تفویض اختیار قانون‌گذاری را در یک سند حقوقی برشمرد. در حالی که در حقوق اساسی فرانسه تلاش شده است با غلبه منطق باینری، امر قانون‌گذاری احصا شده (اصل ۳۴) و موارد غیر از آن در قلمرو مقررات قرار گیرد (اصل ۳۷) (Leclerc, 1990). البته طرفداران این نگاه در دفاع از این اقدام و نقد رویکرد فازی معتقدند که هرچند، تحلیل فازی چارچوب قانونی سازگارتری ارائه می‌دهد، ولی ممکن است منجر به ناهماهنگی در تفسیر حقوقی نیز شود؛ زیرا ماهیت ذهنی منطق فازی می‌تواند منجر به نتایج متفاوتی براساس تفسیرهای مختلف از همان متن حقوقی شود. این پتانسیل ابهام، مستلزم بررسی دقیق در کاربرد آن است، تا اطمینان حاصل شود که چارچوب و اصول حقوقی نقض نشده است. منطق فازی در زبان قانون‌گذاری، تفسیر قوانین تفویض شده را پیچیده می‌کند. این ابهام می‌تواند منجر به تفسیرهای متنوع شود؛ زیرا افراد ممکن است برای آشتی اصطلاحات فازی با مفهوم دودویی عدالت تلاش کنند. در نتیجه، اتکاء به زبان مبهم ممکن است منجر به عدم اطمینان در مورد تعهدات و حقوق قانونی شود و به طور بالقوه وضوح و اثربخشی قانون را تضعیف نماید (Dong & Zhang, 2023).

بنابراین، تحلیل فازی قانون‌گذاری تفویضی، در برابری منطق باینری (دودویی) قرار می‌گیرد. در حقوق فرانسه تلاش شده تا صلاحیت‌ها و اختیارات قانون‌گذاری و آیین‌نامه‌نویسی مجلس و دولت احصاء شود. در حالی که براساس تحلیل فازی، احصاء و تعیین دقیق مرز صلاحیت این دو در وضع

قاعده، بادقت امکان‌پذیر نبوده و اصطلاحاً خاصیت تلفیقی^۱ دارد، موضوعی که در حقوق ایران در قالب «مرز اجرا و تقنین» بحث شده است. مفهوم «تقنین فازی» نماینگر این امر است که امکان تعیین و تفویض دقیق و لیستی این امور به دولت امر صحیحی نیست. این امر فایده انعطاف‌پذیری تفویض اختیار را به دنبال دارد. به دیگر سخن، انعطاف‌پذیری فازی می‌تواند پیچیدگی‌های دنیای واقعی را هم در نظر بگیرد. اگرچه نگرانی‌هایی در مورد ظرفیت سوءاستفاده یا تفسیر اشتباه از قلمرو اختیارات نیز وجود خواهد داشت.

۳. ماهیت فازی قانون‌گذاری تفویضی

مطابق با ماهیت فازی قانون‌گذاری تفویضی، امکان تعیین دقیق قلمرو امور تفویض شده یا حفظ شده، برای قانون‌گذار وجود ندارد. همچنین تفویض اختیار قانون‌گذاری به دولت آیا به معنی این است که اساساً امری تقنینی تفویض شده و یا ماهیت امر به یک امر اجرایی فروکاسته می‌شود. همچنین آیا مرز میان صلاحیت تقنینی و تفویضی، تابعی است از یک منطق حقوقی مشخص؛ و یا یک امر سیاسی و اجتماعی است. در خصوص موضوعات مندرج در اصل ۱۳۸ قانون اساسی ایران، این پرسش مطرح است که آیا تصویب‌نامه در امور اداری، خود یک امر اداری است؟ یا تقنینی و یا شبه تقنینی؟ در نتیجه آیا مجلس حق ورود به صلاحیت آیین‌نامه‌ای در امور اجرایی محض، نظیر تنظیم سازمان‌های اداری را دارد یا خیر؟ در این زمینه برداشت‌های متفاوتی وجود دارد که در ادامه به دو برداشت شایع و مبانی موجهه آن اشاره می‌شود.

۳-۱. وضع آیین‌نامه عملی، اداری و اجرایی است.

در یک برداشت، اساساً وضع آیین‌نامه اجرایی یک عمل اداری است و به‌هیچ‌وجه خصلت قانون‌گذار (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۸، ص ۲۸۹). درحقیقت سه حوزه «تنظیم امور اداری»، «تأمین اجرای قانون» و «انجام وظایف اداری» مورد اشاره در اصل ۱۳۸ قانون اساسی امری اجرایی است و نه تقنینی. در توجیه این برداشت چهار استدلال و مبنای توجیهی مطرح است که شامل استدلال مبتنی بر دکترین سنتی تفکیک قوا، شأن امور تقنینی، مقام واضع آیین‌نامه و بخش‌نامه و نظریه تحول دولت مدرن است.

۳-۱-۱. استدلال نخست: تفکیک قوا

براساس اصل سنتی تفکیک قوا، قوه مقننه نمی‌تواند خود را مأمور اجرایی تلقی نماید و در مقابل، مأمور اجرایی نباید خود را در جایگاه مقنن قرار دهد. این استدلال ابتدایی‌ترین و ساده‌ترین دلیلی است که می‌تواند قوه مقننه را از دخالت در امر اجرا بازدارد. در واقع این منطق را باید در فلسفه تفکیک قوا یافت.

لذا، اساساً اجرای قانون و تأمین آن که در اصل ۱۳۸ قانون اساسی مورد اشاره واقع شده است، یک امر اجرایی و جزء وظیفه هسته‌ای و اصلی قوه مجریه است. قوه مجریه کاری جز اجرای قانون ندارد. بنابراین، باید بتواند برای تأمین مطلوب اجرای قانون، دست به تصویب آیین‌نامه و بخش‌نامه بزند. اگر این اقدام را جزء امور تقنین محسوب نماییم، در واقع با ایراد سنتی اصل تفکیک قوا مواجه خواهیم بود که برای اجتناب از آثار ناگوار جمع شدن امر تقنین و امر اجرایی در یک نهاد، مطرح گردیده است. در مقابل، همین اشکال در خصوص قوه مجریه نیز صادق است؛ چراکه چگونه قوه مجریه می‌خواهد هم واضع قاعده (آیین‌نامه‌سازی) و هم مجری قاعده باشد. امری که یکی از دغدغه‌های اصلی منتسکیو را تشکیل می‌داد. مطابق اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۶۰، ۵۷، ۷۱، قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی و اعمال قوه مجریه، برعهده رئیس جمهور و وزرا است. بنابراین، فرض اولیه و معیار نخستین این است که مقام اداری حق ورود به حوزه تقنین و صلاحیت‌های اختصاصی قانون‌گذار را ندارد. در مقابل، قانون‌گذار نیز به همان دلایل حق مداخله در امر اجرا را نخواهد داشت. مبنای دکترین تفکیک قوا نیز حکایت از استقلال این امور از یکدیگر است. قوه مقننه باید بپذیرد که نمی‌تواند در اموری که ذاتاً اجرایی است، مداخله نماید. در مقابل، قوه مجریه نیز باید بپذیرد که نمی‌تواند خود را در مقام و جانشین قانون‌گذار قرار دهد (مشهدی، ۱۳۸۸، ص ۲۰). این قواعد و فرمول‌های کلی در مبنای تئوریک روابط میان قوه مقننه و مجریه، از اصول واضح و آشکار حقوق اساسی است. اما مسئله به لحاظ تکنیکی و مصداقی، اختلافات چندی را به همراه دارد. گاه یک «موضوع» یا «مصدق» از منظر قوه مقننه «امر تقنین» و از منظر «قوه مجریه» امری اجرایی است. برای مثال، این مسئله در قضیه معروف «تغییر ساعات کار بانک‌ها» مطرح گردید.

۳-۱-۲. استدلال دوم: ماهیت امر تقنین

استدلال دوم در دفاع از این برداشت ناشی از شأن و ماهیت امور تقنینی است. اساساً شأن تقنین، شأنی است که به بیان اصول و قواعد کلی می‌پردازد و فارغ از جزئیات امور است؛ بنابراین، هر جا که امری جزئی و تخصصی مطرح باشد، فرض بر این است که آنجا امر اجرایی وجود دارد. اصل ۱۳۸ قانون اساسی با درک جزئی بودن و تخصصی بودن موضوعات سه‌گانه یاد شده (یعنی انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری)، صلاحیت تصویب آیین‌نامه و تصویب‌نامه را اعطا نموده است. در واقع وضع آیین‌نامه اجرایی یا مستقل، دو پیام سلبی و ایجابی را برای قوه مقننه و مجریه دارد. نخست اینکه قوه مقننه با این واقعیت مواجه می‌سازد که وی اساساً ناتوان از اجرای گسترده صلاحیت تقنینی است؛ و دوم، قوه مجریه می‌تواند از طریق تعیین جزئیات امور، هدف و اجرای قانون را فراهم نماید. این استدلال نیز بر تمییز اوصاف ماهوی قانون استوار است. لذا، از آنجا که وضع آیین‌نامه ماهیتاً

نمی‌تواند قانون تلقی گردد و امری جزئی، موردی، موقت و تخصصی است؛ در حوزه امور اجرایی قرار می‌گیرد.

۳-۱-۳. استدلال سوم: مقام واضح

استدلال سوم مبتنی بر معیار مقام واضح آیین‌نامه و بخش‌نامه است. این استدلال نیز بیشتر شکلی است. یعنی اجرایی بودن و تقنینی بودن، امری تابع مقام واضح آن است. براساس این معیار، از آنجاکه مقام واضح بخش‌نامه، آیین‌نامه، تصویب‌نامه و نظایر آن مقامی از قوه مجریه است، بنابراین، فارغ از ماهیت آن، این اقدام یک «امر اجرایی» محسوب می‌گردد.

۳-۱-۴. استدلال چهارم: ماهیت دولت مدرن

این استدلال ناشی از نقش متحول دولت در تمشیت امور عمومی جامعه است. قوه مجریه در حال حاضر مسئولیت اساسی و محوری اجرای سیاست جاری دولت را برعهده دارد. بنابراین، قدرت اجرایی دولت که در چارچوب قوانین کلی توسط قوه مقننه مشخص می‌گردد، نیازمند مشخص نمودن جزئیات آن از طریق آیین‌نامه و بخش‌نامه است که اساساً قوه مقننه به لحاظ ماهیت آن، ناتوان از ورود به این موضوع است. این توجیه مبتنی بر رویکرد واقع‌گرایانه به مسئله صلاحیت آیین‌نامه‌سازی مجریه است. امروزه دلایل مصلحت‌گرایانه تاریخی و قانونی دیگری نیز برای توجیه عدم ورود مقننه به عرصه آیین‌نامه‌نویسی ارائه شده است.

۳-۲. وضع آیین‌نامه ماهیتاً عملی است تقنینی

در برداشت دوم چنین استدلال می‌شود که، اینکه قوه مجریه صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی را دارد، هرگز به این معنا نیست که این امر ماهیتاً اجرایی نیز باشد. بلکه فرض بر این است که قانون‌گذار تنها باتوجه به برخی مصلحت‌ها و ضرورت‌ها و دلایل تکنیکی، صلاحیت وضع آیین‌نامه و بخش‌نامه را تفویض نموده و این امر هرگز به معنای عدول از صلاحیت تقنینی مجلس نیست. در دفاع از این برداشت نیز می‌توان به چهار استدلال به ترتیب شامل، استدلال مبتنی بر ماهیت امر تقنین، نظریه صلاحیت در حقوق عمومی، مصلحت‌های ناشی از امر تقنین و محدودیت‌های وارده بر صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی دولت اشاره نمود. این استدلال‌های بیشتر منطبق با مبانی حقوق پارلمانی است.

۳-۲-۱. استدلال نخست: ماهیت مشخص امر تقنین

استدلال نخست ناشی از ماهیت امر تقنین است. امر تقنینی اساساً موضوعی عام، فراگیر و غیرمشروط است. بنابراین، مطابق این برداشت اگر این سؤال اساسی پیرامون اصل ۱۳۸ مطرح باشد که آیا اختیار وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه که به هیئت وزیران واگذار شده است، محدودیتی بر صلاحیت تقنینی

مجلس است، پاسخ منفی است. به عبارت رساتر، امر تقنین می‌تواند به‌نوبه خود با ارائه تفسیری حداکثری از الزامات ناشی از حاکمیت برتر پارلمانی شامل امر اداری نیز شود. به عبارت دیگر، امر تقنینی به‌مثابه یک امر فراگیر، همه امور را در خود حل می‌نماید؛ این امور می‌توانند سیاسی، اداری و حتی قضایی باشند. این برداشت مبتنی بر تفسیری بسیار موسع از صلاحیت تقنین است و هیچ نوع محدودیتی را نمی‌پذیرد.

۳-۲-۲. استدلال دوم: قلمرو صلاحیت در حقوق عمومی

استدلال دوم، استدلال مبتنی بر نظریه صلاحیت در حقوق عمومی است. توزیع صلاحیت‌ها بر اساس مصلحت قانون‌گذار اساسی صورت می‌پذیرد. قانون‌گذار اساسی در قوانین اساسی جمهوری سوم و چهارم فرانسه در مقایسه با جمهوری پنجم، کاملاً در توزیع صلاحیت‌ها میان مقننه و مجریه متفاوت و متغیر عمل نمود؛ لذا، این امر تابع هیچ قاعده حقوقی از پیش تعیین شده‌ای نیست، بلکه به روشنی از نظر قانون‌گذار اساسی تبعیت می‌نماید که صلاحیت پارلمان یا مجریه را تا به کجا گسترده و یا محدود نماید. در حقوق ایران نیز اساساً صلاحیت وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه صلاحیتی است که مطابق قانون اساسی (قوه موسس) به هیئت وزیران یا وزرا در چارچوب اصل ۱۳۸ واگذار شده است.

۳-۲-۳. استدلال سوم: ضرورت و مصالح

استدلال سوم، اساساً ناشی از درک نادرست صلاحیت تقنینی و بیشتر مبتنی بر مصلحت‌ها است. این استدلال بر این نکته پای می‌فشرد که هرچند دلایلی که اجرایی بودن یا اداری بودن آیین‌نامه و بخش‌نامه مصوب هیئت وزیران یا هر یک از وزرا را با توجه به مقام واضع آن اجرایی تلقی می‌کنند، تا حدودی مبتنی بر رویه‌های اداری منعکس شده در قوانین اساسی است. اما این استدلال مبتنی بر منطق حقوقی «عمل تقنین» نیست. امر تقنین اساساً موضوع بااهمیت و عامی است. اعطای صلاحیت آیین‌نامه‌سازی تنها از این واقعیت نشأت می‌گیرد که اعضای پارلمان نه تخصص، نه وقت و نه حوصله کافی برای تعیین جزئیات امور از طریق قانون را دارند. اما هرگز این به آن معنا نیست که قوه مقننه صلاحیت تعیین جزئیات را نداشته باشد. قوه مقننه تنها نمی‌تواند خود مجری باشد. یک نماینده مجلس نمی‌تواند نقش یک نامه‌رسان یا پستیچی را ایفا نماید. اما می‌تواند آیین عملکرد پستیچی را تعیین کند (تنها تا آنجایی که ممنوع است که امر به عینه اجرایی باشد). به همین جهت قانون‌گذاری می‌تواند بخش‌نامه یا تصویب‌نامه را اصلاح یا لغو کند.

۳-۲-۴. استدلال چهارم: قیود و حدود آیین‌نامه‌نویسی

استدلال چهارم یا منطق دیگر در توجیه «تقنینی بودن» عمل آیین‌نامه‌نویسی توسط دولت، تحلیل این امر از منظر محدودیت‌های وارده بر صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی است. بدین‌سان که آیین‌نامه‌نویسی از سوی

دولت مطلق نبوده و بنابراین نمی‌تواند اجرایی تلقی گردد. این محدودیت‌های توانمند محدودیت‌های ناشی از قانون یا رویه باشند. به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی، آیین‌نامه نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد (عدم مخالفت با قانون) و علاوه بر این نباید وارد در صلاحیت اختصاصی قوه مقننه گردد (خروج از صلاحیت).

۴. صورت‌بندی فازی در حقوق ایران و فرانسه

فرازونشیب مبانی قانون‌گذاری تفویضی و تأثیر آن بر صورت‌بندی نظام حقوقی را می‌توان در برهه‌هایی از تاریخ سیاسی و حقوقی برخی از کشورها نظیر فرانسه مشاهده نمود. این تحولات بیش از هر چیز حکایت از این امر می‌نماید که تا چه اندازه مسائل حقوقی میان قوه مجریه و مقننه، محاط در مسائل بنیادین امر سیاست است. به عبارت دقیق‌تر، این وقایع به ما خواهند گفت که تعیین مرزهای تقنین یا اجرا در نقاط خاکستری، طیفی و فازی، موضوعی کاملاً غیرحقوقی است. در این خصوص می‌توان از دو دکترین «حکومت مجلس» و «توانمندسازی قوه مجریه» یاد نمود.

۴-۱. نظریه حکومت مجلس

این دکترین بر این امر تأکید دارد که قوه مقننه اساساً قوه‌ای است حداکثری و بر مبنای صلاحیت‌های «تقنینی» و «نظارتی» خود می‌تواند، یا باید بتواند وظایف سایر قوا را نیز تحت‌تأثیر قرار دهد. در این دکترین، مجلس در رأس امور بوده و می‌تواند در کلیه امور مداخله و حتی تنظیم و تمشیت آنها را نیز برعهده بگیرد. در حقوق فرانسه در سراسر دوران پس از انقلاب کبیر فرانسه، شاهد رویارویی دو دکترین بودیم. دکترین نخست که بیشتر از سوی احزاب چپ مطرح می‌گردید، ضرورت وجود یک مجلس قانون‌گذار دموکراتیک و تمام‌عیار را مطرح می‌نمود (دکترین حکومت مجلس)^۱. در برخی از دوره‌ها در فرانسه که این برداشت از وظایف پارلمان می‌شد، این اندیشه منجر به محدود شدن قوه مجریه و به تبع آن قلمرو امور اجرایی می‌گردید (Arnaud Le Pillouer, 2004, p.308). در این نظریه اساساً صلاحیت آیین‌نامه‌سازی امری تقنینی محسوب می‌شود که شیوه‌ای مشروط و موقت به قوه مجریه اعطا گردیده است. طبعاً هر جا که پارلمان صلاح می‌دید، می‌توانست این صلاحیت آیین‌نامه‌سازی را محدود نموده، و آن را ابطال یا اصلاح نماید. دغدغه نخستین دکترین حکومت مجلس در فرانسه نیز حقوق و آزادی‌های بنیادین و اصول دموکراتیکی بود که قوه مقننه را در رأس نظام فرانسوی جای می‌داد. این امر به نوبه خود منجر به ایجاد و تضمین خودمختاری‌های محلی، آزادی فردی و مطبوعات و عرفی کردن قدرت شد. در ایران نیز به نظر می‌رسد اصول قانون اساسی به‌ویژه اصل ۷۱ قانون اساسی نیز این نظریه و این برداشت را تقویت می‌نماید.

1. Gouvernement d'assemblée

۴-۲. نظریه توانمندسازی قوه مجریه

در مقابل نظریه حکومت مجلس، دولت‌ها به دنبال ایجاد و حمایت از دکترینی هستند که جهت ایجاد نظم و وحدت ملی ضروری بود. این دکترین می‌خواهد نظام پارلمانی را از درون به سمت یک قوه مجریه نیرومند هدایت کند. بنابراین، بی‌مناسبت نخواهد بود که برخی پژوهشگران طرح اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه را امری کاملاً عجیب و خلاف عادت توصیف نموده‌اند. این دکترین اساساً خواستار یک دستگاه اجرایی نیرومند و متمرکز است. این نظریه به شدت مداخله قوه مقننه در یک امر اجرایی را مورد انتقاد قرار می‌دهد. چراکه فرض می‌شد قوه مقننه درک صحیحی از مشکلات و مقتضیات امر اجرایی ندارد. از طرف دیگر، قوه مجریه اساساً در دولت مدرن مواجه با وضعیت‌های پیچیده، متعارض و متناقض در تصمیم‌گیری‌های اداری و سازمانی است.

در فرانسه، شدت این امر در برخی از برهه‌های زمانی به‌ویژه در جمهوری‌های سوم و چهارم یعنی از سال ۱۸۷۰ تا ۱۹۵۸ (نظیر برخی از مسائل کنونی میان مجریه و مقننه ایران) به گونه‌ای بود که عملاً به نوعی بی‌ثباتی سیاسی میان قوه مجریه و مقننه دامن می‌زد. این تجربه باعث شد که در آغاز جمهوری پنجم، دستگاه اجرایی به سمت نیرومندی و استقلال بیشتر حرکت نماید. همانطور که وجود مشکلات اقتصادی، احتمالی و تقسیم‌بندی‌های ایدئولوژیک، توجیهی برای گسترده‌ی یک حکومت پارلمانی در جمهوری سوم و چهارم به‌شمار می‌رفت. برعکس، دولت‌های جمهوری پنجم، مقتضیات دولت مدرن و تحولات اقتصادی و اجتماعی ضرورت یک قوه مجریه مداخله‌گر و مقتدر را مطرح کردند. ژنرال دوگل از همان ابتدا خواستار نقش اجرایی پر قدرت گردید و به قول یان دار بی شر^۱ «این وضعیت کمی برای یک نظام پارلمانی عجیب می‌نمود که رئیس جمهور با روشی شبیه روش ریاست جمهوری امریکا، نظام اجرایی را تثبیت نماید، بی‌آنکه شباهتی به آن نظام داشته باشد» (داربی، ۱۳۶۹، ص ۹). بر این اساس، قانون اساسی جمهوری پنجم با درک مقتضیات قوه مجریه و امور اجرایی، به سمت گسترش قلمرو اجرایی و گسترش صلاحیت آیین‌نامه‌سازی^۲ حرکت نمود (Michel Verpeaux, 1991, p. 7). به موجب ماده ۲۱ قانون اساسی، نخست وزیر وظیفه مستقیم اداره و رهبری امور حکومتی را برعهده دارد. ولی مسئول دفاع ملی بوده و حق برکناری وزیران و مقام‌های بالای اداری و نظامی را نیز در اختیار دارد. مدل قوه قانونگذاری نیز همان‌گونه که در اصل ۳۴ منعکس گردیده است، در جمهوری پنجم به سمت شناسایی و ایجاد نوعی دستگاه اجرایی قدرتمند پیش رفت که دلیل آن ناشی از تجربه‌های جمهوری سوم و چهارم بود. در قانون اساسی جمهوری پنجم، حوزه عملکرد تقنینی به شدت کاهش یافته و پارلمان به موجب ماده ۳۴ قانون اساسی، تنها در قلمرو محدود و مشخصی که در اصل ۳۴ به آن اشاره شده است،

1. Yan Der by shire

2. Extension du pouvoir reglementaire

«صلاحیت تقنینی» یافت. یعنی برخلاف رویه معمول و صرفاً به دلایل سیاسی و اجتماعی، عرصه تقنین و موضوعات مبتلابه احصاء گردید. این قلمرو تقنین تنها می‌توانست حوزه‌هایی چون مالیات‌ها، حقوق و آزادی‌های اساسی، قانون انتخابات، جرائم و مجازات‌ها، ملیت، احوال شخصیه، نظام زوجیت، انحصار وراثت، عفو و بخشودگی را دربرگیرد. در مقابل، عرصه اجرا اعم از صلاحیت آیین‌نامه‌سازی موضوعاتی را دربرگرفت که در اصل ۳۴ قانون اساسی مورد اشاره قرار نگرفته بود.

۴-۳. نیم‌نگاهی به حقوق ایران

در حقوق اساسی ایران باتوجه به اصول ۷۱ و ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، وضعیت کاملاً برخلاف مدل بایرنی و غیرفازی فرانسوی است. بدین‌سان که در اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت عام مجلس مورد اشاره قرار گرفته است. بنابراین، عرصه حداکثری «حوزه تقنین» و حداقلی قوه مجریه در «امر اجرا»، به معنای وجود یک مجلس نیرومند در مقابل قوه مجریه دارای صلاحیت محدود است. به سادگی می‌توان پیش‌بینی نمود که صلاحیت آیین‌نامه‌ای در این دو مدل چگونه صورت‌بندی شده است. لیکن در ایران در برخی برهه‌ها همواره کشمکش‌هایی میان قوه مجریه و مقننه در تعیین مرز میان حوزه تقنین‌ها و اجرا اتفاق افتاده است که به‌نوبه خود می‌توان این امر را در مصوبات دولت در مواردی نظیر «تغییر ساعات شروع به کار بانک‌ها»، «قضیه ادغام شوراها»، و در سال ۱۳۸۹ در «قضیه کاهش ساعات کار کارکنان دولت در ماه رمضان» مشاهده نمود.

این وضعیت و اختلاف در عرصه مرز اجرا و تقنین بیش از آنکه تکنیکی و حقوقی بنماید، آمیخته با مسائل اجتماعی و سیاسی و عدم درک متقابل روابط مقننه و مجریه نیز است که به عینه یادآور دو جبهه فکری پیش‌گفته در جمهوری سوم و چهارم فرانسه در زمینه حکومت پارلمان یا اقتدار اجرایی قوه مجریه است. در فرانسه به‌موجب قانون اساسی، دولت مجاز است که به‌وسیله «تصویب‌نامه‌ها»، امور عمومی و اداری را تمشیت نماید. در حقیقت قانون‌گذار اساسی با استفاده از تجربه‌های ناخوشایند اقتدار پارلمانی جمهوری‌های سوم و چهارم و همچنین مقتضیات دولت مدرن، اقتدار قوه مجریه را به میزان محسوسی در جمهوری پنجم افزایش داد. در مقابل نباید فراموش کرد که این رویکرد منعطف و شاید خلاف اصل قانون‌گذاری اساسی فرانسه در اصول ۳۴ قانون اساسی، هرگز به این معنا نیست که پارلمان نتواند از طریق «قانون» بر صلاحیت آیین‌نامه‌ای مجریه غلبه نماید. پارلمان می‌تواند به‌سادگی و با ارائه تفسیر حداکثری از صلاحیت‌های موضوع اصل ۳۴ قانون اساسی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت را به‌راحتی اصلاح یا ابطال نماید. درهرصورت در وضعیت فعلی ایران، قانون اساسی برخلاف اصل ۳۷ قانون اساسی فرانسه، صلاحیت آیین‌نامه‌سازی قوه مجریه را براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، تنها محدود به سه موضوع نموده است: انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین، و تنظیم سازمان‌های اداری.

آنچه که از صدر اصل ۱۳۸ استنباط می‌گردد، تأکید قانون‌گذار اساسی بر مصادیق «امور اجرایی» است که اختیار تصویب آیین‌نامه را به دولت اعطا نموده است. این سه موضوع در حقیقت مصداق بارز امور اجرایی و مبنای موجه دخالت دولت در وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه است. در عین حال نباید فراموش کرد که در حقوق ایران صلاحیت آیین‌نامه‌سازی قوه مجریه در این موضوعات محدود به موارد متعددی است که جزء صلاحیت اختصاصی قانون‌گذار قرار دارد و فرض براین است که قوه مجریه علی‌رغم داشتن صلاحیت اجرایی و شبه تقنینی در این موضوعات، حق ورود به صلاحیت اختصاصی مقنن را نخواهد داشت. وجود و شناسایی نهاد کنترل قضایی و کنترل از طریق مجلس بر صلاحیت آیین‌نامه‌سازی دولت، در حقیقت از این منظر قابل توجیه است.

۵. نتیجه‌گیری

قانون‌گذاری تفویضی امری فازی است. یعنی تعیین مرز امور در صلاحیت قانون‌گذار و امور آیین‌نامه‌نویسی در صلاحیت قوه مجریه به صورت مشخص و دقیق در چارچوب منطق دودویی چندان منطبق با واقعیت بیرونی و قلمرو وظایف قوه مجریه نیست. بنابراین، در مقام مقایسه با حقوق فرانسه باید گفت که قانون‌گذار اساسی در حقوق ایران به درستی آنرا با آوردن کلمات و عبارت کلی فازی نموده است. درحالی که در حقوق فرانسه سعی بر احصاء بوده است که از منطق غیرفازی تبعیت می‌نماید. لذا، باتوجه به مباحث پیش گفته، اصل ۱۳۸ قانون اساسی ایران در موضوع تفکیک مرز اجرا از تقنین، چند پیام اساسی دارد: نخست اینکه، انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قانون و تنظیم سازمان‌های اداری از مهم‌ترین مصادیق امر اجرا محسوب می‌گردد که قوه مجریه اختیار تمشیت آنها را از طریق وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه مستقل برعهده دارد. دوم، تفویض اختیار آیین‌نامه‌سازی به قوه مجریه در موضوعات فوق نمی‌تواند به معنای صلاحیت اختصاصی هیئت وزیران یا وزرا باشد. چراکه اساساً قانون اساسی ایران چنین قلمرو یا حداقل مرزی را مشخص ننموده است. در واقع، موضوعات فوق در عین حال که نمونه اعلاء و اجلای امر اجرا محسوب می‌شوند، تحت تأثیر مستقیم اصل ۷۲ قانون اساسی در مقام تفسیر هستند و صلاحیت عام قانون‌گذاری پارلمان را محدود نمی‌نمایند.

فهرست منابع

- آقای طوق، مسلم؛ شمس، عرفان؛ فریادی، مسعود؛ مشهدی، علی (۱۳۸۹). *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- ابوذری، مهنوش (۱۳۹۸). نگرش فازی در حوزه سن مسئولیت کیفری. *حقوقی دادگستری*، شماره ۱۰۸.
- ابوذری، مهنوش (۱۳۹۶). کاربرد منطق فازی در حقوق کیفری ایران. *انتشارات میزان*.
- احمدی، امیر (۱۴۰۳). درآمدی بر تبیین و تفسیر قوانین در سنجه منطق فازی. *پژوهش‌های حقوقی*، شماره ۵۷.
- داربی، شریان (۱۳۶۹). *تحولات سیاسی در فرانسه؛ از ژیسکاردستن تا فرانسوا میتران*. ترجمه ناصر موفقیان. سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی.
- رنجبر، رضا؛ وکیل‌زاده، رحیم؛ عالی، سلیمان (۱۳۹۰). رویکرد فازی در نظام شریعت. *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، شماره ۳.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۷۸). *حقوق اداری*. انتشارات سمت، چاپ پنجم.
- فلاح‌زاده، علی محمد و همکاران (۱۳۹۱). *تفکیک تقنین و اجرا*. انتشارات مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- مشهدی، علی (۱۳۸۸). *معیارهای تفکیک صلاحیت‌های دوقوه در رویه دیوان عدالت اداری*. *اطلاع‌رسانی حقوقی*، شماره ۱۸.
- Pillouer, A. (2004). La notion de régime d'assemblée et les origines de la classification des régimes politiques. *Revue française de droit constitutionnel*, 58(2).
- Dong, X. & Zhang, Y. (2023). *Reasons for the Fuzziness of Legislative Language*. In: *On the Standardization of Chinese Legislative Language*. Springer, Singapore.
- Jacky, L. (1999). Some guidelines for fuzzy sets application in legal reasoning. *Artificial Intelligence and Law*, 7(2), p. 235-257.
- Leclerc, N.P.G. (1990). *La place de la loi dans l'ordre juridique interne*. Doctoral dissertation, Limoges.
- Verpeaux, M. (1991). *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*. Presses Universitaires de France.
- Perez, O. (2015). Fuzzy law: A theory of quasi-legal systems. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, 28(2), p. 343-370.