

از سیاست حقوقی تا سیاست‌گذاری حقوقی؛ کاربرست مدل چرخه سیاست‌گذاری بر فرایند سیاست‌گذاری حقوقی ایران

امیرکیا عامری ثانی

دانش‌آموخته دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Amirkia.Ameri@ut.ac.ir

قابل انتشار در دوره ۲۶ شماره ۶۹ (بهار ۱۴۰۶) نشریه پژوهش‌های حقوقی

چکیده:

هدف این پژوهش، کاربرست مدل چرخه سیاست‌گذاری بر فرایند سیاست‌گذاری حقوقی در ایران و تبیین کاربردهای آن است. با توجه به آنکه ادبیات حقوقی در ایران عمدتاً بر خروجی‌های سیاست‌گذاری حقوقی (قوانین و مقررات) تمرکز دارد، در این پژوهش تلاش شده است تا با تبیین مدل چرخه سیاست‌گذاری و اعمال آن بر برخی از سیاست‌های حقوقی اتخاذ شده در ایران، بستر فهمی نظام‌مند از چگونگی شکل‌گیری سیاست‌های حقوقی و کشف دلالت‌های کاربردی برای ارتقاء کیفیت سیاست‌گذاری حقوقی فراهم شود. این تحقیق با روش کیفی و رویکردی توصیفی و تحلیلی و مبتنی بر تحلیل منابع کتابخانه‌ای شامل مستندات رسمی، قوانین، آیین‌نامه‌ها، اسناد سیاستی و اسناد پیوست قانون انجام شده و از ابزار فرایندنگاری به‌عنوان یک چارچوب اکتشافی بهره گرفته است. در این مقاله، ضمن تبیین مدل چرخه سیاست‌گذاری، فرایند سیاست‌گذاری حقوقی در ایران تشریح شده و دو سیاست حقوقی نمونه در حوزه سیاست جنایی و دادرسی مدنی، بر اساس مدل چرخه سیاست‌گذاری مورد فرایندنگاری قرار گرفته و تحلیل‌هایی اولیه از آن ارائه شده است تا از این طریق زمینه انجام تحقیقات سیاست-محور در آینده فراهم شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که دانش سیاست‌گذاری عمومی می‌تواند با ارائه ابزارهای تحلیل فرایند، سهم مؤثری در ارتقاء سیاست‌گذاری حقوقی ایفا کند و زمینه‌ساز تحول در کیفیت سیاست‌های حقوقی گردد.

کلید واژگان: سیاست‌گذاری حقوقی، سیاست‌گذاری عمومی، سیاست حقوقی، مدل چرخه سیاست‌گذاری، فرایندنگاری.

در جهان معاصر، تحولات پرشتاب اجتماعی، اقتصادی، فناوری و فرهنگی، حوزه سیاست‌گذاری عمومی را با چالش‌های روزافزونی مواجه کرده است؛ چالش‌هایی که ماهیت آن‌ها دیگر محدود به مرزهای سنتی رشته‌ها نیست و ضرورت بهره‌گیری از رویکردهای تلفیقی، بین‌رشته‌ای و چندسطحی را بیش از پیش آشکار ساخته است. در این میان، سیاست‌گذاری حقوقی به منزله پلی میان تحقیقات سیاست-محور و سیاست‌گذاری در میدان عمل، نقشی حیاتی در تحقق حکمرانی مؤثر در عرصه‌های حقوقی ایفا می‌کند. به همین دلیل، بازاندیشی در روش‌ها، ابزارها و مدل‌های تحلیل سیاست‌گذاری در حوزه حقوقی، ضرورتی نظری و عملی است؛ ضرورتی که این پژوهش تلاش می‌کند در قالب معرفی یک چارچوب فرایندمحور بر مبنای مدل چرخه سیاست‌گذاری، به آن پاسخ دهد. هرچند سیاست‌گذاران از فرصت کافی برای حل تمامی مسائل ناشی از سیاست‌های اجرا شده برخوردار نیستند و این امر تحلیل و تفسیر حقوقی محتوای قوانین و مقررات را ضروری ساخته است،^۱ اما تحلیل حقوقی به‌تنهایی نمی‌تواند پاسخ‌گوی مسائل پیچیده و چندوجهی کنونی باشد. مسائل حقوقی در دنیای امروز به نحوی با سایر حوزه‌های سیاست عمومی گره خورده‌اند که تحلیل محض حقوقی دیگر قادر به ارائه راه‌حل‌هایی جامع، واقع‌گرا و کارآمد نیست. از همین رو، سیاست‌گذاری حقوقی به عنوان شاخه‌ای از سیاست‌گذاری عمومی و در مقام دانشی که درصدد حل مسئله با به‌کارگیری ابزارهای حقوقی در بستر نهادهای سیاست‌گذار است - فراتر از مرزهای تحلیل حقوقی محض رفته و با بهره‌گیری از رهیافت‌های سیاست‌گذاری عمومی، حل مسائل عمومی در حوزه سیاست حقوقی را دنبال می‌کند.

از جمله رهیافت‌های سیاست‌گذاری عمومی که در حوزه سیاست‌گذاری حقوقی مغفول واقع شده است، رهیافت‌های فرآیند-محور یا "فرآیند سیاست‌گذاری"^۲ است. در سیاست‌گذاری عمومی، دو رهیافت اصلی برای تحلیل سیاست‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد: تحلیل محتوای سیاست و تحلیل فرآیند سیاست‌گذاری.^۳ در واقع، آنچه از اهمیت بنیادین برخوردار است، نه صرفاً تدوین قوانین و مقررات، بلکه فرآیندهایی است که به شکل‌گیری این قوانین و مقررات می‌انجامد. به طور سنتی تمرکز مطالعات سیاست‌گذاری بر محتوا و خروجی فرایند بوده است و مطالعه فرایند-محور سابقه کوتاه‌تری دارد؛ هرچند اکنون به بخشی اصلی و گسترده از مطالعات سیاست‌گذاری تبدیل شده است.^۴ به بیان دیگر، کیفیت سیاست در گرو کیفیت فرآیند سیاست‌گذاری است؛ فرآیندی که متأثر از تصمیم‌گیری در سطح کلان، تعامل میان نهادهای سیاست‌گذار، مجریان و نهادهای نظارتی، و نیز بستری از داده‌ها، تحلیل‌ها و ارزیابی‌های تجربی و سیاستی است. با این وصف، فهم دقیق این فرآیند و ارائه مدل‌هایی برای تحلیل ساختاریافته آن، پیش‌نیاز اصلاح سیاست‌های حقوقی در کشور خواهد بود. از سوی دیگر، فرایند سیاست‌گذاری در ایران به مانند بسیاری از کشورها، با ساختار پیچیده‌ای از نهادها، سطوح تصمیم‌گیری، و فرآیندهای رسمی و غیررسمی روبه‌رو است. همین پیچیدگی باعث شده است که شناخت و تحلیل فرآیند سیاست‌گذاری، امری دشوار و در عین حال ضروری باشد. در چنین بستری، مدل‌های چرخه‌ای سیاست‌گذاری - که فرآیند سیاست‌گذاری را به مراحل قابل تفکیک چون دستورکارگذاری، تدوین، اجرا، ارزیابی و بازنگری تقسیم می‌کنند - و به رغم سابقه طولانی،

^۱ Frank H. Easterbrook, "Legal Interpretation and the Power of the Judiciary," Harvard Journal of Law and Public Policy 7 (1984): 87-99, at 88.

^۲ Policy process

^۳ واین پارسونز، مبانی سیاست‌گذاری عمومی: تحلیل سیاست‌ها، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم، ۱۳۹۹)، ص

^۴ Michael Hill and Frédéric Varone, The Public Policy Process (London: Routledge, 2021), 4.

در عرصه‌های نوین سیاست‌گذاری نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد.^۵ می‌توانند ابزارهایی مؤثر برای تحلیل، بازشناسی گلوگاه‌ها و اصلاح سازوکارها فراهم سازند. با این حال، با وجود نقدهای وارد شده، مدل چرخه سیاست‌گذاری زمینه فهم جزئیات فرایند سیاست‌گذاری را فراهم می‌آورد^۶ و به همین علت، در حوزه سیاست‌گذاری حقوقی، بهره‌گیری از مدل چرخه سیاست‌گذاری، می‌تواند بینش‌های جدیدی را فراهم آورد؛ به‌ویژه آنکه تاکنون تمرکز پژوهش‌ها در این حوزه، بر محتوای سیاست‌ها و نه بر فرآیند شکل‌گیری آن‌ها بوده است. به بیان دیگر، آنچه مغفول مانده، بررسی نظام‌مند نحوه طرح مسائل حقوقی، چگونگی ورود آن‌ها به دستورکار نهادهای تصمیم‌گیر، کیفیت تدوین سیاست‌های حقوقی، موانع اجرایی، و نیز سازوکارهای ارزیابی کارآمدی این سیاست‌ها است. تحلیل چرخه‌ای می‌تواند در این زمینه با تفکیک مراحل، شناسایی بازیگران، روشن‌سازی روابط سیاست‌گذاران، و تبیین نقش ساختارها، گامی اساسی در جهت تقویت سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد و واقعیت‌های نهادی باشد.

همچنین نباید از نظر دور داشت که یکی از موانع اصلی توسعه سیاست‌گذاری حقوقی در ایران، نبود زبان مشترک میان حقوق‌دانان، سیاست‌گذاران، مدیران اجرایی و تحلیل‌گران است. در حالی که حقوق‌دانان بیشتر بر دلالت‌های منطقی و هنجاری قواعد تمرکز دارند، تحلیل‌گران سیاست‌گذاری و سیاست‌گذاران بر تحلیل‌های علی و سیاسی پیرامون حل مسئله تأکید می‌کنند.^۷ در همین راستا، مطالعات میان حقوق و سیاست‌گذاری عمومی اهمیت روزافزون پیدا کرده است.^۸ طراحی یک مدل مشترک که بتواند حلقه اتصال میان این دو دانش باشد، می‌تواند زمینه‌ساز گفت‌وگوی بین‌رشته‌ای، تدوین سیاست‌های هماهنگ‌تر، و در نهایت افزایش اثربخشی نظام حقوقی باشد. چارچوب فرآیندمحور مبتنی بر مدل چرخه سیاست‌گذاری، به عنوان یکی از راهکارهای تحقق این هدف، می‌تواند جایگاه ویژه‌ای در نظام تصمیم‌سازی حقوقی کشور بیابد. سیاست‌گذاری حقوقی غالباً تابع ملاحظات سیاسی، قدرت‌های نهادی، و فرآیندهای غیررسمی است؛^۹ امری که موجب پیچیدگی، ابهام و گاه ناکارآمدی در طراحی و اجرای سیاست‌ها می‌گردد. در چنین شرایطی، مدل‌های تحلیلی ساده‌ساز - همچون مدل چرخه سیاست‌گذاری - نه به معنای نادیده‌گرفتن این پیچیدگی‌ها، بلکه ابزاری برای کشف و تحلیل نظام‌مند آن‌هاست.

در تحقیقات انجام شده در ایران، رهیافت‌های سیاست‌گذاری عمومی مورد بی‌توجهی واقع شده است. همچنین در تحقیقات حوزه سیاست‌گذاری حقوقی، مدل چرخه سیاست‌گذاری کمتر مورد توجه بوده است و در محدود مواردی که به مراحل مختلف از چرخه سیاست‌گذاری اشاره شده، مطالعات مربوط به حوزه سیاست‌گذاری جنایی است. در برخی تحقیقات، مدل چرخه سیاست‌گذاری جنایی به طور کامل مورد استفاده قرار گرفته است^{۱۰} و در دیگر مطالعات تنها برخی مراحل از چرخه سیاست‌گذاری مانند از جمله ارزیابی

⁵ Jürgen Höchtel, Peter Parycek, and Roland Schöllhammer, "Big Data in the Policy Cycle: Policy Decision Making in the Digital Era," *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce* 26, no. 1-2 (2016): 147-169, <https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187>.

⁶ حمیدرضا ملک‌محمدی، سیاست‌گذاری مقابله با جرم و فساد (تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۹۹)، ص ۸.

⁷ Helen Xanthaki, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation* (London: Bloomsbury Publishing, 2014), 28.

⁸ Anthony Michael Kreis and Robert K. Christensen, "Law and Public Policy," *Policy Studies Journal* 41 (2013): S38-S52.

⁹ علی صفاری و پگاه نادری، «عقلانیت مرجع در فرایند سیاست‌گذاری جنایی ایران»، پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، ۸، ش ۱۶ (۱۳۹۹): ص ۲۱۷-۲۴۳. doi:10.22034/jelc.2021.125311

^{۱۰} عامری‌ثانی، امیرکبیا، سیاست‌گذاری جنایی مسأله‌محور در جمهوری اسلامی ایران (تهران: میزان، چاپ اول، ۱۴۰۳).

سیاست^{۱۱} یا اجرای سیاست^{۱۲} موضوع بررسی بوده است. نظر به اینکه تحقیقات حقوق کیفری، گاه با مطالعات جرم‌شناختی و روش‌های پژوهش غیرحقوقی همراه می‌شود، این موضوع منجر به توجه بیشتر به تحقیقات سیاست-محور در حوزه سیاست‌گذاری جنایی در مقایسه با سایر شاخه‌های حقوق به ویژه حقوق خصوصی شده است. در برخی مطالعات نیز به رغم بهره‌گیری از رویکردهای کلی سیاست‌گذاری عمومی، از رهیافت‌های فرایند-محور استفاده نشده است.^{۱۳} در مطالعات مربوط به حوزه قانون‌گذاری که ادبیات نسبتاً گسترده‌ای در ایران دارد، بازیگران،^{۱۴} فرایند^{۱۵} و هنجارهای حاکم^{۱۶} بر فرایند را مورد تحلیل قرار گرفته است، اما مطالعات قانون‌گذاری تنها به برخی مراحل از چرخه سیاست‌گذاری-اصولاً تدوین سیاست-محدود شده و سایر مراحل این چرخه را شامل نمی‌شود. همین امر موجب شده است که در این مقاله، ارائه رویکردی نو در تحلیل مسائل حقوقی و قضایی که پیش از این در حوزه حقوق کیفری به طور خاص و سیاست‌گذاری جنایی به طور عام مورد توجه بوده است، دنبال گردد.

از حیث روش، این پژوهش بر آن است تا با استفاده از تحلیل کیفی منابع کتابخانه‌ای اعم از قوانین و مقررات، اسناد پیوست قوانین، گزارش‌های کارشناسی در دسترس، سایر اسناد سیاستی موجود و پژوهش‌های علمی در حوزه حقوق و سیاست‌گذاری عمومی و با رویکردی توصیفی و تحلیلی به تشریح اهمیت دانش سیاست‌گذاری عمومی در حل مسائل حقوقی از رهگذر بررسی چرخه سیاست‌گذاری حقوقی در ایران پردازد. برخلاف رویه‌های متداول در مطالعات حقوقی که عمدتاً به تفسیر یا نقد متن قوانین و مقررات محدود است، در این پژوهش سعی شده است که با دیدگاهی فراحقوقی و مسئله‌محور، مسیرهای شکل‌گیری، تصویب، اجرا و ارزیابی سیاست‌های حقوقی ترسیم گردد. پژوهش حاضر همچنین می‌کوشد تا با تمرکز بر مدل چرخه سیاست‌گذاری حقوقی در ایران و ترسیم فرایندهای چند سیاست‌حقوقی در ایران، نشان دهد که حتی در نظام‌هایی با پیچیدگی نهادی بالا و سازوکارهای غیررسمی گسترده - نظیر ایران - نیز می‌توان از این مدل به عنوان ابزاری برای تحلیل و اصلاح استفاده کرد.

در نهایت، این در این مقاله تلاش می‌شود به این پرسش پاسخ داده شود که مدل چرخه سیاست‌گذاری چه کاربردهایی در مطالعات سیاست-محور حقوقی دارد؟ و چگونه می‌توان از مدل چرخه سیاست‌گذاری برای تحلیل فرایند سیاست‌گذاری حقوقی در ایران استفاده کرد؟ بر همین اساس، در ادامه پس از معرفی مدل چرخه سیاست‌گذاری و اهمیت آن و همچنین مبتنی بر فرایند سیاست‌گذاری حقوقی در ایران، مصادیقی از سیاست‌های واقعی در عرصه سیاست‌گذاری حقوقی در ایران فرایندنگاری شود، تا ظرفیت مدل چرخه سیاست‌گذاری برای تحقیقات سیاست-محور حقوقی تبیین شود. پیش از ورود به بحث، لازم به ذکر است که مدل چرخه سیاست‌گذاری

^{۱۱} مریم تقی‌زاده، رحیم نوبهار و حسین غلامی‌دون، «مبانی ارزیابی سیاست جنایی»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، ۴۹، ش ۲ (۱۳۹۸): ص ۳۵۳-۳۷۱. doi:10.22059/jqclcs.2020.282170.1433

^{۱۲} حسین غلامی، حسنعلی مؤذن‌زادگان و سعید مرجانی، «ارزیابی مؤلفه‌های اجرای سیاست جنایی ایران در سازماندهی کنشگران عرصه پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی»، سیاست‌گذاری عمومی، ۵، ش ۳ (۱۳۹۸): ص ۱۴۰-۱۶۳. doi:10.22059/ppolicy.2019.73715

^{۱۳} هایک، پ. گرامکو، جک گرین، اینک مارشال و لیزا بارو، حقوق و سیاست‌گذاری کارآمد (سیاست‌گذاری جنایی برای جامعه آسیب‌دیده)، ترجمه حسین غلامی (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۴۰۰)، ص ۱.

^{۱۴} سید علی اکبر افجه، وجه‌الله قربانی‌زاده و الهام حیدری، «عوامل مؤثر بر ادراک در فرایند قانون‌گذاری»، مطالعات مدیریت بهبود و تحول، ۲۷، ش ۸۸ (۱۳۹۷): ص ۵۱-۷۴. doi:10.22054/jmsd.2018.8927

^{۱۵} زهره حق‌پناهان، سید احمد حبیب‌نژاد و زهرا عامری، «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۵، ش ۱۵ (۱۴۰۲): ص ۳۵-۶۴. doi:10.22034/mral.2021.540104.1203

^{۱۶} هسا رفیعی، عبدالرضا برزگر و ایرج حسینی صدرآبادی، «اولویت‌های ساختاری و هنجاری فرایند قانون‌گذاری در ایران»، رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۶، ش ۵۸ (۱۴۰۱): ص ۸۷-۱۱۰.

در منابع مختلف انگلیسی و فارسی به طور تفصیلی ترسیم و تشریح شده است، به همین جهت از ورود بیش از حد ضرورت به جزئیات مراحل مختلف چرخه سیاست‌گذاری اجتناب شده و منابع مرتبط در پانویس معرفی می‌شود. همچنین از آنجایی که هدف این نوشته تحلیل ظرفیت مدل چرخه سیاست‌گذاری به عنوان چهارچوبی تحلیلی برای تحقیقات آتی است، نقد و تحلیل فرایند سیاست‌گذاری حقوقی در ایران خارج از موضوع و هدف این پژوهش بوده و نیازمند مطالعات روشمند در آینده است.

۱- اهمیت "فرایند" در تحلیل سیاست‌گذاری حقوقی

دانش حقوق، فاقد ابزار لازم برای حل مسائل سیاست عمومی در حوزه‌های حقوقی است. سیاست‌گذاری عمومی، به عنوان دانش حل مسئله، بینش‌ها، ابزارها و فنونی را برای تحلیل و حل مسائل نظام حقوقی می‌تواند ارائه دهد که دانش حقوق فاقد آن است. حقوق کیفری در مقایسه با سایر شاخه‌های حقوق، استفاده بیشتری از بینش‌های سیاست‌گذاری عمومی شده است که دلیل آن وجود روش‌ها و بینش‌های علوم جنایی از جمله در علوم جرم‌شناسی، کیفرشناسی و سیاست جنایی است که روش‌های تحقیق در آن به روش‌های حل مسئله در دانش سیاست‌گذاری عمومی شباهت دارد. این در حالی است که در سایر شاخه‌های حقوق، به ویژه حقوق خصوصی و حتی حقوق عمومی، روش‌های حقوقی، روش مسلط است. سیاست‌گذاری حقوقی به عنوان یک دانش، شاخه‌ای از سیاست‌گذاری عمومی است که به منظور حل مسائل سیاست عمومی در حوزه‌های حقوقی از اصول این دانش پیروی می‌کند و از ویژگی‌های دانش آن از جمله مسئله‌محوری و میان‌رشته‌ای بودن، برخوردار است.^{۱۷} همچنین، سیاست‌گذاری حقوقی به مثابه یک اقدام، عبارت است از تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های دولت - در مفهوم اعم به معنای نظام حکمرانی - در زمینه مسائل حقوقی.^{۱۸} مطابق تعریفی از سیاست‌گذاری حقوقی که به موضوع این مقاله نزدیک‌تر است، سیاست‌گذاری حقوقی فرایندی است که طی آن پس از شناسایی مسائل حقوقی و تهیه دستورکار و طراحی راهکارها، اجرا و ارزیابی سیاست دنبال می‌شود.^{۱۹} در حقیقت، سیاست حقوقی محصول فرایند سیاست‌گذاری حقوقی است، فرایندی که مطالعه و تحلیل آن در تحقیقات حقوقی مغفول واقع شده است. در تحقیقات حقوقی، اغلب خروجی فرایند که در قالب قوانین و مقررات لازم‌الاجرا شده است، مبنای مطالعه است. این در حالی است که از منظر سیاست‌گذاری عمومی، سیاست تنها محصول نهایی یک فرایند نیست، بلکه فرایند به طور مستقل از اهمیت اساسی برخوردار است.^{۲۰} در این چارچوب، تحلیل فرآیندهای شکل‌دهنده به سیاست‌های عمومی از جمله سیاست‌های حقوقی، اولیوی بنیادین نسبت به تمرکز صرف بر محتوای قوانین یا مقررات (سیاست‌ها) می‌یابد، زیرا کیفیت فرایند، مستقیماً بر کیفیت و کارآمدی برونداد سیاستی تأثیرگذار است. از میان روش‌های تحلیل سیاست‌گذاری عمومی، "مدل چرخه سیاست‌گذاری"^{۲۱} از مهم‌ترین آنها است. تقسیم فرایند

^{۱۷} حمید بهره‌مند، امیرکیا عامری‌ثانی، آذر فرهنگ‌مند و امیرحسین حاجی‌زاده، «سیاست‌گذاری حقوقی و پیشگیری از تشتت آراء: کاهش دامنه تفسیرپذیری قوانین از طریق یادداشت توضیحی و آزمایشگاه قضایی»، مجله حقوقی دادگستری، ۸۷، ش ۱۲۴ (۱۴۰۲): ص ۱۰۷-۷۱، doi:10.22106/jlj.2023.1987699.5155، ص ۷۵.

^{۱۸} امیرحسین نیازپور، «کنشگران دولتی سیاست‌گذاری حقوقی»، در سیاست‌گذاری حقوقی، به کوشش لعیا جنیدی و امیرحسین نیازپور (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۹۹)، ص ۷۹۳.

^{۱۹} لعیا جنیدی، «درآمدی بر دانش‌نامه سیاست‌گذاری حقوقی (دبیاچه)»، در دانش‌نامه سیاست‌گذاری حقوقی، به کوشش لعیا جنیدی و امیرحسین نیازپور (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۹۹)، ص ۱۹.

^{۲۰} G. Capano, "Policy Dynamics and Change: The Never-Ending Puzzle," in *Routledge Handbook of Public Policy* (Routledge, 2012), 469-479, at 452.

^{۲۱} Policy cycle Model

سیاست‌گذاری به مراحل ساده‌تر، نخستین بار از سوی هارولد لاسول ارائه شد.^{۲۲} این رهیافت که در چارچوب مدل مرحله‌ای صورت‌بندی شد، امکان شناخت دقیق‌تری از نقش‌آفرینان، گلوگاه‌ها و عوامل مؤثر بر موفقیت یا ناکامی سیاست‌ها را فراهم می‌کند. به رغم گذشت مدت طولانی از معرفی این مدل، در تحقیقات نوین نیز بر کاربرد مدل چرخه سیاست‌گذاری تأکید شده است.^{۲۳} تحلیل فرآیند به معنای نادیده گرفتن واقعیت‌های غیررسمی نیست، بلکه به عنوان ابزار تحلیلی در کنار سایر تحقیقات کمی و کیفی، برای فهم نظام‌مند پویایی‌های غیررسمی نیز قابل استفاده است.

مراحل چرخه سیاست‌گذاری در مقام عمل با بازخوردهای مداوم و تعاملات غیرخطی همراه است،^{۲۴} اما تحلیل ساختاری و گام‌به‌گام این فرآیند همچنان روشی معتبر برای شناسایی مسائل، اصلاح ساختارها و ارتقای اثربخشی سیاست‌ها به شمار می‌رود. به عبارت روشن‌تر، پیچیدگی سیاست‌گذاری حقوقی نباید به معنای نفی امکان تحلیل مرحله‌محور تلقی شود، بلکه مؤید ضرورت بهره‌گیری از الگوهای تلفیقی است که واقعیت‌های نهادی و سیالیت سیاست‌گذاری را نیز در نظر می‌گیرند. نظام سیاست‌گذاری حقوقی به‌مثابه یک سیستم پیچیده، واجد ویژگی‌هایی نظیر پویایی‌های غیرخطی و اثرپذیری شدید از شرایط اولیه است.^{۲۵} رویکردهایی نظیر «سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد» نیز که با هدف افزایش عقلانیت در تصمیم‌سازی‌ها در سیستم‌های پیچیده توسعه یافته است، در عمل با واقعیت میدان سیاست‌گذاری - که ترکیبی از منطق سیاسی، منافع سازمانی و قواعد نهادی است - مواجه‌اند.^{۲۶} از این منظر، تحلیل سیاست‌گذاری حقوقی تنها زمانی اثربخش خواهد بود که شناختی واقع‌گرایانه و فرآیندی از چرایی و چگونگی پیدایش، تحول و تغییر سیاست‌ها در بستر بومی به دست‌آید. با توجه به فرآیند پیچیده سیاست‌گذاری حقوقی در ایران، که درهم‌تنیدگی قابل توجهی از ساختارهای رسمی، نهادهای چندگانه و روندهای غیررسمی را در بر می‌گیرد، نمی‌توان انتظار داشت که مدل‌های خطی یا ساده‌انگارانه سیاست‌گذاری، بتوانند تصویری دقیق از واقعیت موجود ارائه دهند. همان‌گونه که کرنی تأکید کرده است،^{۲۷} آنچه در عرصه سیاست‌گذاری در عمل رخ می‌دهد، به‌مراتب آشفته‌تر، چندوجهی‌تر و غیرخطی‌تر از آن چیزی است که در مدل‌های چرخه‌ای مرسوم ترسیم می‌شود. با این حال، با وجود نقدهای وارد شده، مدل چرخه سیاست‌گذاری زمینه فهم جزئیات فرآیند سیاست‌گذاری را فراهم می‌آورد.^{۲۸} به همین جهت، برخی از پژوهشگران سیاست‌گذاری از جمله کرنی که ایراداتی را متوجه مدل چرخه سیاست‌گذاری دانسته‌اند، کماکان این مدل را بهترین روش پژوهش سیاست‌گذاری می‌دانند.^{۲۹} اصولاً، تحقیقات سیاست-محور با ترکیبی از مدل‌ها

²² Harold Dwight Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* (1956).

²³ Richard Hofer, "The Surprising Usefulness of the Policy Stages Framework," *Journal of Policy Practice and Research* 2 (2021): 141-145.

²⁴ O. Poocharoen, "Bureaucracy and the Policy Process," in *Routledge Handbook of Public Policy* (Routledge, 2012), 336.

²⁵ P. Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, vol. 2 (London: Bloomsbury Publishing, 2020), 168.

²⁶ M. Howlett and S. Giest, "The Policy-Making Process," in *Routledge Handbook of Public Policy* (Routledge, 2012), 17-28, at 20.

²⁷ Cairney, *op. cit.*, p. 30.

²⁸ ملک محمدی، پیشین.

²⁹ Cairney, *op. cit.*, p. 41

و روش‌ها انجام می‌شود؛ بر همین اساس در صورتی که مدل چرخه سیاست‌گذاری با "مثلث‌سازی"^{۳۰} که یکی از الزامات افزایش کیفیت و دقت در روش پژوهش کیفی است^{۳۱} همراه باشد، نقاط ضعف این مدل تا حد زیادی رفع خواهد شد.

۲- مراحل چرخه سیاست‌گذاری^{۳۲}

مراحل مختلف از مدل چرخه سیاست‌گذاری عبارت هستند از دستورکارگذاری^{۳۳}، تدوین سیاست^{۳۴}، اجرای سیاست^{۳۵}، ارزیابی^{۳۶}، تغییر^{۳۷} و پایان^{۳۸} سیاست. چرخه سیاست‌گذاری مدلی ساده‌سازی شده از فرایند سیاست‌گذاری را ترسیم می‌کند.^{۳۹} فرایند سیاست‌گذاری با هدف حل مسائل آغاز می‌شود، اما نقطه آغازین واقعی آن، ورود یک موضوع به دستورکار رسمی است؛ مرحله‌ای که به تعبیر بیرکلند و دی‌یانگ، شامل غربالگری مسائل، مشکلات و ایده‌ها و اولویت‌بندی ضمنی آن‌ها است.^{۴۰} در این مرحله، توجه عموم مردم و سیاست‌گذاران ممکن است به یک مسئله جلب شود یا از آن منحرف گردد.^{۴۱} به دلیل محدودیت منابع، نیروی انسانی و ظرفیت نهادی، تنها برخی مسائل در دستورکار قرار می‌گیرند؛ در حالی که بسیاری از مسائل با وجود اهمیت، کنار گذاشته می‌شوند.^{۴۲} پس از ورود یک مسئله عمومی به دستورکار سیاست‌گذاری، مرحله «تدوین سیاست» آغاز می‌شود. در ادبیات سیاست‌گذاری عمومی، تدوین سیاست به معنای طراحی راهکار و ترجمه آن به قالب‌های حقوقی است.^{۴۳} این مرحله، بستری برای گفت‌وگو، تبادل نظر و تعامل میان طیف متنوعی از بازیگران است که تلاش می‌کنند در خصوص نوع مداخلات و ابزارهای سیاستی قابل استفاده برای حل مسائل یا وضعیت‌هایی که آن‌ها را به مثابه «مسائل سیاستی» شناسایی کرده‌اند، به توافق برسند. بدیهی است که برخی مسائل، مانند فقر یا بی‌خانمانی، ممکن است به راحتی قابل حل نباشند و در برخی کشورها یا نظام‌های حکمرانی، پیچیدگی‌های ساختاری و نهادی مانعی جدی در مسیر رفع این معضلات باشد؛ با این حال، هر راه‌حلی که در مرحله تدوین سیاست شناسایی و پیشنهاد می‌شود، پایه و مبنای

³⁰ A. Bans-Akutey and B. M. Tiimub, "Triangulation in Research," *Academia Letters* 2, no. 3392 (2021): 1–7.

³¹ Joseph Maxwell, Leonard Bickman, and Debra J. Rog, *The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009), 22, doi:10.4135/9781483348858.

³² همانگونه که در مقدمه مورد تأکید قرار گرفت، هر یک مراحل مختلف از چرخه سیاست‌گذاری به طور گسترده مورد مطالعه قرار گرفته و اصول، مبانی و نقدهای بسیار زیادی در خصوص هر یک از آنها مطرح شده است که پرداختن به آنها خارج از موضوع این مقاله است. به منظور مطالعه بیشتر در خصوص مراحل مختلف چرخه سیاست‌گذاری عمومی ر.ک.: Michael, Scott Fritzen, Eduardo Araral, eds. *Routledge Handbook of Public Policy*, eds. Frank Fischer and Gerald J. Miller, eds., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory Politics, and Methods* (Routledge, 2017).

³³ Agenda setting

³⁴ Policy formulation

³⁵ Policy implementation

³⁶ Policy evaluation

³⁷ Policy Change

³⁸ Policy termination

³⁹ ملک محمدی، پیشین، ۹.

⁴⁰ Werner Jann and Kai Wegrich, "Theories of the Policy Cycle," in *Handbook of Public Policy Analysis* (Routledge, 2017), 69–88, at.

⁴¹ T. A. Birkland and S. E. DeYoung, "Focusing Events and Policy Windows," in *Routledge Handbook of Public Policy* (Routledge, 2012), 175–188.

⁴² T. A. Birkland, "Agenda Setting in Public Policy," in *Handbook of Public Policy Analysis*, eds. Frank Fischer and Gerald J. Miller (Routledge, 2017), 63.

⁴³ جیاندمونیکو ماجون، «تولید سیاست‌های عمومی»، در دانش‌نامه سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه محمد صفر (تهران: میزان، ۱۳۹۳)، ص ۲۹۱–۳۱۸.

⁴⁴ ملک محمدی، حمیدرضا، اصول و مبانی سیاست‌گذاری عمومی (تهران: انتشارات سمت، چاپ دوم، ۱۳۹۵)، صص. ۵۳–۵۲.

سیاست نهایی خواهد بود که پس از تصویب، به‌عنوان سیاست عمومی رسمیت می‌یابد.^{۴۵} و به این ترتیب یک وضعیت به طور رسمی به عنوان یک مسئله شناخته شده و راهکار سیاست‌گذاران برای آن طراحی می‌شود.

پس از تصویب نهایی و لازم اجرا شدن یک سیاست در قالب سیاست کلی، قانون یا مقرر، نوبت به مرحله اجرای سیاست می‌رسد. در مرحله اجرا، سیاست‌های مصوب با ورود به بستر اجرایی، در معرض چالش‌های فراوانی قرار می‌گیرند. مطالعات اجرای سیاست با روش‌ها و مدل‌های متنوع انجام می‌شود.^{۴۶} به‌رغم پیش‌بینی‌های حقوقی و سیاستی، اجرای سیاست‌ها به‌ویژه در سیاست‌گذاری حقوقی ممکن است به دلایل متعددی با انحراف یا ناکامی مواجه شود. بازیگران میدانی نظیر قضات، وکلا، مدیران دفتر قضات، کارشناسان و ضابطان دادگستری، که در ادبیات به آن‌ها «دیوان‌سالاران خیابانی» اطلاق می‌شود، با بهره‌گیری از صلاحیت خود می‌توانند بر نحوه اجرای سیاست‌ها اثرگذار باشند.^{۴۷} این ویژگی در سیاست‌گذاری حقوقی به دلیل ماهیت قضایی امر اجرا، از اهمیت دوچندان برخوردار است. زیرا بر خلاف بسیار از انواع مامورین دولتی، قضات از اختیارات و قدرت تفسیر و اجرای بسیار بیشتری برخوردار هستند و همین موضوع موجب توجه ویژه به مرحله اجرای سیاست در سیاست‌گذاری حقوقی شده است.^{۴۸} مرحله اجرای سیاست، ملموس‌ترین و پرمخاطب‌ترین بخش از چرخه سیاست‌گذاری به‌ویژه در حوزه سیاست‌گذاری حقوقی است؛ به‌گونه‌ای که عموم شهروندان، علی‌رغم ناآگاهی یا بی‌توجهی نسبت به مراحل پیشین مانند دستورکارگذاری، تدوین یا تصمیم‌گیری، معمولاً تنها با خروجی‌های عینی و آثار اجرایی سیاست‌ها مواجه می‌شوند و عملکرد نهادهای مسئول را بر اساس نحوه اجرای سیاست‌ها ارزیابی می‌کنند.^{۴۹} در واقع، اجرای سیاست مرحله‌ای است که انتظارات عمومی با اقدامات واقعی مواجه شده و موفقیت یا ناکامی سیاست در نگاه عمومی سنجیده می‌شود.

شناسایی موفقیت‌ها و شکست‌های یک سیاست در نیل به اهداف، نیازمند ارزیابی مرحله اجرا است. ارزیابی سیاست با چالش‌های زیادی همراه است که انجام آن را دشوار می‌سازد. همین چالش موجب به‌کارگیری مدل‌های مختلف ارزیابی برای سنجش وضعیت اجرای سیاست شده است.^{۵۰} تفاوت بنیادین میان «تحلیل سیاست» و «ارزیابی سیاست» در زمان‌بندی و هدف آن‌ها نهفته است. «تحلیل سیاست» به بررسی و ارزیابی گزینه‌ها، پیامدها و ابعاد مختلف یک مسئله پیش از تصویب و اجرای سیاست می‌پردازد و ناظر به مرحله تدوین سیاست است؛ در حالی که «ارزیابی سیاست» یک مرحله پسینی است و تمرکز آن بر بررسی نتایج و پیامدهای سیاستی است که در حال اجرا است یا اجرا شده است.^{۵۱} ارزیابی سیاست‌ها ممکن است ضرورت اصلاح یا تغییر کامل سیاست را نمایان سازد. دلایل تغییر یا پایان سیاست می‌تواند شامل ناکامی در اجرا، تغییر در وضعیت منابع، ظهور مسائل جدید، فشار افکار عمومی، یا تحول

⁴⁵ Michael Howlett and Ishani Mukherjee, "Policy Formulation: Where Knowledge Meets Power in the Policy Process," in Handbook of Policy Formulation (Routledge, 2017), 3–22, at 3.

⁴⁶ Helga Püzl and Oliver Treib, "Implementing Public Policy," in Handbook of Public Policy Analysis (Routledge, 2017), 115–134, at 89.

⁴⁷ O. Poocharoen, "Bureaucracy and the Policy Process," in Routledge Handbook of Public Policy (Routledge, 2012), 339.

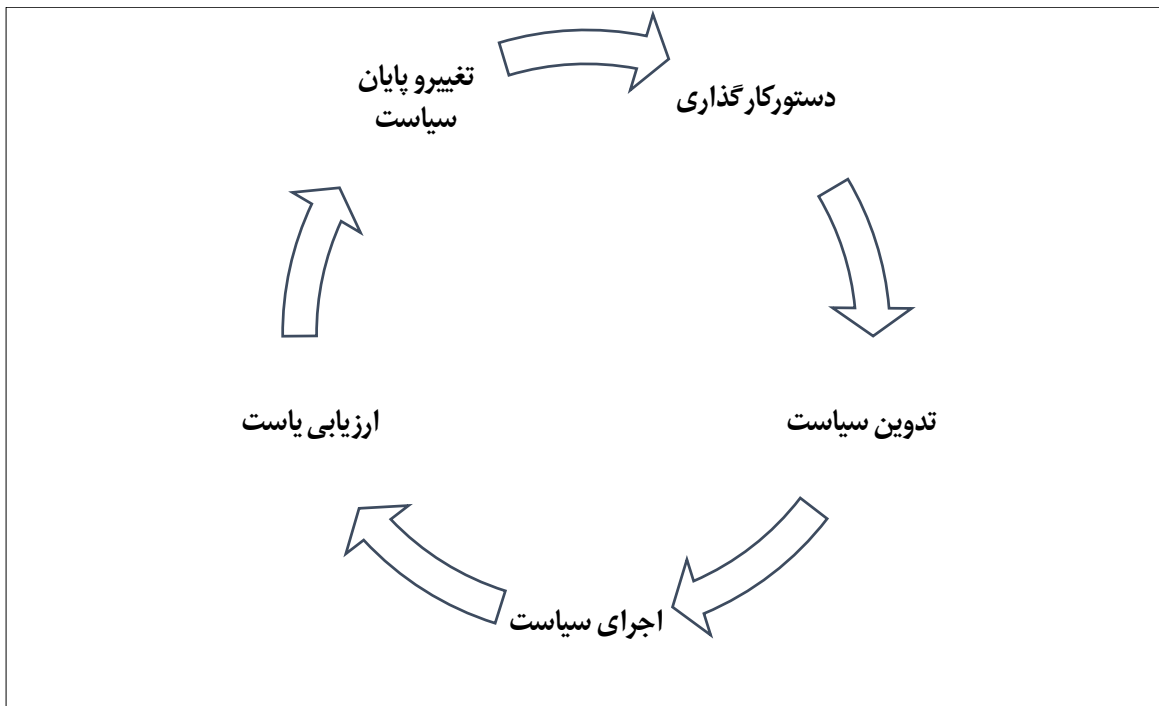
⁴⁸ Nicholas R. Bednar, Paul J. Gardner, and Sharece Thrower, "Policy Implementation and the Judiciary," in Handbook of Public Policy Implementation (Edward Elgar Publishing, 2024), 286–299.

⁴⁹ ملک‌محمدی، پیشین، ۱۳۹۹، ۱۲.

⁵⁰ Evert Vedung, Public Policy and Program Evaluation (Routledge, 2017), 43.

⁵¹ جی. ام. شافریتز و کریستوفر بریک، سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی (تهران: نشر دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰)، ص. ۲۵۳.

در مرجعیت ارزشی باشد.^{۵۲} در نهایت، تصمیم به تغییر یا خاتمه یک سیاست خود به معنای تکمیل دور نخست چرخه و آغاز دور دوم چرخه با شروع یک فرایند جدید سیاست‌گذاری و بازگشت به مرحله دستورکار است.



شکل ۱- مدل چرخه سیاست‌گذاری^{۵۳}

۳- چرخه سیاست‌گذاری حقوقی در ایران^{۵۴}

فرآیند سیاست‌گذاری حقوقی در ایران، فرایندی پیچیده و چند بعدی است که ترسیم تمام ابعاد آن در قالب مدل چرخه سیاست‌گذاری ممکن نیست. همانطور که پیش از این تشریح شد، فرآیندهای ترسیم شده بر مبنای مدل چرخه سیاست‌گذاری، آینه تمام‌نمای سیاست‌گذاری نیست و اصولاً مدل‌ها و فرایندنگاری‌ها به عنوان "ابزارهایی اکتشافی"^{۵۵} مورد استفاده قرار می‌گیرند که هدف آن‌ها نه بازآفرینی دقیق و جامع واقعیت، بلکه ارائه‌ی نمایی ساده‌شده و ساختاریافته از فرآیندهای پیچیده است،^{۵۶} به عنوان ابزاری برای فهم

^{۵۲} ملک محمدی، پیشین، ۱۳۹۹، ص. ۹۰

^{۵۳} John G. McNutt and Richard Hoefler, *Social Welfare Policy: Responding to a Changing World* (Oxford University Press, 2020), 134.

^{۵۴} به منظور رعایت شفافیت، ذکر این نکته ضروری است که بخشی زیادی از مطالب این بخش (چرخه سیاست‌گذاری حقوقی در ایران)، حاصل بازنویسی و تلخیص محتوای پژوهش پیشین نویسنده همین مقاله است که منتهی به فرایندنگاری سیاست‌گذاری جنایی در ایران شده و تا حد زیادی با فرایند سیاست‌گذاری حقوقی مشترک است. البته با هدف متناسب‌سازی فرایندنگاری سیاست‌گذاری جنایی با موضوع این مقاله که فرایند سیاست‌گذاری حقوقی است، برخی تغییرات و اصلاحات در فرایند اعمال شده است. هدف، بهره‌گیری نظام‌مند از نتایج پژوهش پیشین در راستای ارتقاء ادبیات علمی سیاست‌گذاری حقوقی و تبیین دقیق‌تر مراحل و الزامات فرایندی آن بوده است. برای مطالعه در خصوص فرایندنگاری سیاست‌گذاری جنایی در ایران که مبنای این بخش است، ر.ک. امیرکیا عامری‌ثانی، سیاست‌گذاری جنایی مسأله‌محور در جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول (تهران: میزان، ۱۴۰۳)، صص ۹۱-۹۹.

^{۵۵} Heuristic method

^{۵۶} Cairney, op. cit., p. 39

بهتر فرایند سیاست‌گذاری و بهبود کیفیت آن. اصلاح فرایند سیاست‌گذاری و ارتقاء کیفیت حل مسئله که موضوع مطالعات کلی در حوزه سیاست‌گذاری بوده است،^{۵۷} نیازمند آشنایی هرچه بیشتر با ظرایف فرایند سیاست‌گذاری در هر حوزه خاص از جمله سیاست‌گذاری حقوقی است. سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف خود دارای سطوح مختلف است که مراحل مختلف چرخه را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد.^{۵۸} با این حال، در ادامه با استفاده از منابع در دسترس، چرخه سیاست‌گذاری حقوقی در ایران به صورت کلی مورد تشریح قرار می‌گیرد تا سطحی اولیه از فرایندنگاری معرفی شود؛ هرچند فرایندنگاری ظرفیت توجه به جزئیات بسیار بیشتری از هر مرحله از چرخه را دارد که استخراج این ریزفرایندها با بررسی عمیق‌تر قابل تحقق است.^{۵۹}

همانطور که در شکل (۲) ترسیم شده است، نخستین گام‌های در چرخه سیاست‌گذاری حقوقی ایران، همزمان با تدوین قانون اساسی برداشته و کلان‌ترین دستورکارگذاری در سیاست‌گذاری حقوقی در ایران انجام شد. کلان‌ترین دستورکار پس از قانون اساسی، در قالب سیاست‌های کلی نظام مطابق بندهای اول و دوم اصل (۱۱۰) انجام می‌شود. هر سیاست کلی، از مرحله دستورکار آغاز و پس از تدوین، تصویب و ابلاغ، فرایند اجرا، ارزیابی، بازنگری یا خاتمه را طی می‌نماید. طبق آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام از جمله مواد (۲۰) و (۲۶) و بندهای اول و دوم اصل (۱۱۰) قانون اساسی، وظیفه تدوین این سیاست‌ها بر عهده این مجمع است و تصویب و ابلاغ آنها در حیطه اختیارات مقام رهبری قرار دارد. پس از اعلام این سیاست‌های کلان حقوقی در زمینه‌هایی چون امنیت قضایی یا مبارزه با مواد مخدر، قوای سه‌گانه یا نهادهای فرادستگاهی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، موضوعات مرتبط را در دستور کار خود قرار می‌دهند. این دستورکارها، گاه به شکل طرح‌هایی از سوی نمایندگان مجلس تدوین می‌گردند، و گاه به صورت لوایحی توسط دولت یا قوه قضائیه تنظیم می‌شوند که پس از تصویب در هیئت دولت، برای بررسی به مجلس ارائه می‌گردند.^{۶۰} البته در مواردی که هیئت دولت ظرف سه ماه از دریافت لایحه قضایی، احه به مجلس خودداری کند، رئیس قوه قضائیه مجاز است لایحه را مستقیماً تسلیم مجلس کند.^{۶۱}

پیش از ارسال لایحه به مجلس، هر یک از قوا فرایندهای درون‌سازمانی خاص خود را دنبال می‌کنند. در خصوص لوایح قضایی که مطابق بند دوم اصل (۱۵۸) قانون اساسی توسط رئیس قوه قضائیه تدوین می‌شود، طبق ماده (۴) دستورالعمل مربوط به تهیه و تنظیم لوایح و مقررات مصوب ۱۳۹۹، پیشنهادهای ارائه شده توسط بخش‌های داخلی قوه قضائیه یا سایر نهادهای رسمی به حوزه ریاست ارجاع می‌شوند تا به صورت رسمی بررسی و به معاونت حقوقی و امور مجلس برای تهیه متن اولیه سپرده شوند. بنابراین، در قوه قضائیه، دستورکارهای اولیه نهایتاً توسط حوزه ریاست پالایش و به دستورکار رسمی تبدیل می‌گردند. پس از طی مراحل تدوین متن لایحه، مطابق ماده (۹) دستورالعمل مزبور، و با اظهار نظر معاونت حقوقی در خصوص طرح‌ها و لوایح دولتی، متن نهایی به حوزه ریاست فرستاده می‌شود و پس از تأیید رئیس قوه قضائیه، از طریق وزارت دادگستری برای بررسی به دولت تقدیم می‌گردد مسیر سیاست‌گذاری حقوقی

^{۵۷} فرزاد جهان‌بین و مسعود مطلبی، «ارائه چرخه سیاست‌گذاری عمومی ارتقا یافته در فرایند فهم و حل مسائل عمومی»، سیاست‌پژوهی تحول در علوم انسانی، ۳، ش ۲ (۱۴۰۳): ص ۱۰۴-۷۹.

^{۵۸} یاسر روستایی حسین‌آبادی، «قانون اساسی ایران و سیاست‌گذاری چندسطحی (نقدی بر نظام حقوقی تعیین مسأله عمومی در ایران)»، دولت‌پژوهی، ۹، ش ۳۳ (۱۴۰۲): ص ۱۱۳-۱۳۶، doi:10.22054/tssq.2023.69644.1300.

^{۵۹} برای مشاهده نمونه‌ای فرایندنگاری ریز فرایندها در سیاست‌گذاری حقوقی ر.ک. Wayne N. Welsh and Philip W. Harris, Criminal Justice Policy and Planning: Planned Change (Routledge, 2014), 58.

^{۶۰} اصل (۷۴) قانون اساسی

^{۶۱} تبصره ماده (۳)، قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب (۱۳۷۸) با اصلاحات (۱۳۹۲).

در قوه مجریه نیز خود از ریز فرایندهایی تشکیل شده است که آثار مختلفی بر مراحل مختلف از چرخه سیاست‌گذاری حقوقی می‌گذارد.^{۶۳} پس از ارسال لایحه قضایی به دولت یا در صورت ورود مستقیم یک موضوع توسط دولت به دستورکار، بررسی اولیه در دفتر هیئت دولت و کمیسیون حقوقی صورت گرفته و پیش‌نویس تهیه شده برای تصویب به هیئت وزیران ارسال می‌شود.^{۶۳} در صورت تصویب، لایحه برای طی مراحل بعدی به مجلس تقدیم می‌گردد. چنانچه شورای نگهبان لایحه را تأیید کند، قانون نهایی توسط رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود؛ در صورت رد، مصوبه از دستورکار خارج شده یا در صورت اصرار مجلس، برای تعیین تکلیف نهایی به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع می‌گردد.^{۶۴}

با وصول طرح یا لایحه در مجلس، یک نسخه از آن برای هیئت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام ارسال می‌شود.^{۶۵} همزمان، مطابق ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب، طرح یا لایحه به کمیسیون‌های تخصصی مجلس ارجاع می‌گردد و در موارد ضروری نیز برای بررسی‌های کارشناسی به مرکز پژوهش‌های مجلس ارسال شده و دیدگاه‌های نهادهای حاکمیتی، بخش خصوصی و خبرگان دریافت می‌شود. بر اساس ماده (۱۴۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون ذی‌ربط مکلف است وزیر یا عالی‌ترین مقام دستگاه مسئول را دعوت کند. در این میان، کمیسیون حقوقی و قضایی، به عنوان مرجع اصلی در سیاست‌گذاری حقوقی شناخته می‌شود؛ هرچند دیگر کمیسیون‌ها مانند امنیت ملی، سیاست خارجی، اقتصادی، اجتماعی، آموزش و فرهنگ و نیز کمیسیون‌های مشترک می‌توانند به بررسی و تصویب لوایح و طرح‌های مرتبط با سیاست‌گذاری حقوقی بپردازند. در صورتی که کمیسیون، طرح یا لایحه را تأیید کند - مگر در مواردی که مجلس بنا بر اصل (۸۵) قانون اساسی اختیار تصویب را به کمیسیون‌ها تفویض کرده باشد - موضوع به صحن علنی مجلس ارجاع و پس از تصویب نهایی برای تأیید به شورای نگهبان ارسال می‌گردد. با این حال، عوامل مختلف شخصی و سیاستی می‌تواند بر فرایند سیاست‌گذاری حقوقی در مجلس شورای اسلامی اثرگذار باشد. نمایندگان مجلس نیز به صور گوناگون در فرایند سیاست‌گذاری حقوقی مشارکت دارند و کیفیت مشارکت ایشان از ابعاد گوناگون قابل تحلیل است.^{۶۶}

بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی، اسناد بالادستی دیگر یا قوانین مصوب مجلس، نوبت به طراحی مقررات لازم برای اجرایی کردن سیاست‌ها می‌رسد. در قوه قضائیه، تدوین مقررات اجرایی توسط معاونت حقوقی و امور مجلس، یا مقامات موضوع ماده (۳) دستورالعمل مربوطه انجام می‌گیرد و باید به تصویب رئیس قوه قضائیه برسد. افزون بر این، بخش قابل توجهی از سیاست‌گذاری حقوقی در حوزه سیاست جنایی پس از تصویب سیاست‌ها یا قوانین، توسط معاونت اجتماعی و پیشگیری از جرم یا شورای عالی مرتبط برنامه‌ریزی و اجرا می‌گردد. در قوه مجریه نیز در موارد الزام قانونی یا بنا به تشخیص مقام ذی‌صلاح، بر اساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی، مقررات اجرایی به صورت مستقل یا با همکاری سایر قوا تنظیم شده و جهت اجرا ابلاغ می‌شود. برخی مصوبات شوراهای عالی، مانند شورای عالی

^{۶۳} علی سلیم، میثم نریمانی، علی بادامچی و علی بهادری جهرمی، «ارائه الگوی سیاستی به‌منظور ارتقای انسجام نظام تصمیم‌گیری در هیأت وزیران: مطالعه موردی دفتر هیأت دولت»، مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۴، ش ۵۱ (۱۴۰۳): ص ۲-۲۳. doi:10.22034/sspp.2024.2019389.3535

^{۶۴} سجاد فتاحی، آسیب‌شناسی فرآیند بررسی پیشنهادات در دفتر هیأت دولت و راهکارهای بهبود آن (تهران: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، شماره ۴۴۰۰۰۹۲، ۱۳۹۴)، نوزدهم اردیبهشت، صص ۱-۳.

^{۶۵} اصل (۱۱۲) قانون اساسی

^{۶۶} ماده (۷) مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی ۱۳۸۴/۶/۱۵.

^{۶۷} محمدامین ابریشمی‌راد و حمید نظریان، «کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرآیند قانون‌گذاری»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۰، ش ۳۱ (۱۴۰۰): ص ۸۹-۱۱۲. doi:10.22034/qjplk.2021.219

انقلاب فرهنگی نیز دستگاه‌های اجرایی را مکلف به تنظیم مقرراتی خاص می‌نمایند.^{۶۷} با لازم‌الاجرا شدن قوانین یا مقررات، نهادهای ذیل قوای سه‌گانه، نهادهای حاکمیتی، عمومی غیردولتی و بخش خصوصی وارد فاز اجرایی سیاست‌ها می‌شوند. سنجش موفقیت یا ناکامی اجرای سیاست‌ها، به صورت رسمی توسط مجریان و از منظر سیاسی از سوی رسانه‌ها و افکار عمومی انجام می‌پذیرد. نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی نظام که در خصوص چگونگی آن نظرات مختلفی ارائه شده است،^{۶۸} به موجب اختیارات تفویض شده از سوی مقام رهبری مطابق مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی ۱۳۸۴/۰۶/۱۵ به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار شده است. نتایج حاصل از این ارزیابی‌ها در نهایت می‌تواند به تغییر سیاست یا خاتمه آن از طریق طرح دستورکار جدید منجر شود و بدین ترتیب، چرخه کامل سیاست‌گذاری حقوقی در ایران رقم می‌خورد.

با این اوصاف، فرایند کلی سیاست‌گذاری حقوقی در ایران می‌تواند مبنای تحقیقات فرایند-محور واقع شود و همچنین قابل توسعه است. به منظور تبیین و تحلیل بیشتر ظرفیت مدل چرخه سیاست‌گذاری، در ادامه به فرایندنگاری مصادیقی واقعی از سیاست‌های حقوقی اتخاذ در ایران پرداخته می‌شود. در این راستا، یک سیاست در حوزه سیاست جنایی و یک سیاست حقوقی در عرصه دادرسی مدنی مورد فرایندنگاری قرار می‌گیرد.

^{۶۷} برای مطالعه بیشتر در خصوص ماهیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در سیاست‌گذاری حقوقی ایران ر.ک. سید محمد حسینی، مهنای بیات‌کومیتی و مهدی بالوی، «بررسی تحلیلی ماهیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۴، ش ۹۴ (۱۴۰۰): ۱۹۱-۲۱۵. doi:10.22034/jlr.2020.184448.1496.

^{۶۸} محمد مظهری، سید علی موسوی و سروش علیزاده، «بررسی سازکار نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، پژوهش‌های حقوقی، ۲۳، ش ۶۰ (۱۴۰۳): ص ۲۳۳-۲۵۸. doi:10.48300/jlr.2024.386769.2293.

و قضایی در طراحی، تصویب و اجرای آن‌ها ایفای نقش کرده‌اند و از این حیث، امکان بازنمایی نسبتاً کاملی از مراحل چرخه سیاست‌گذاری حقوقی را فراهم می‌کنند. در عین حال، بررسی این نمونه‌ها تأکیدی است بر آنچه پیش‌تر در بخش نظری مقاله بیان شد؛ مدل چرخه سیاست‌گذاری، گرچه ابزاری مفید برای تحلیل فرآیندهای رسمی سیاست‌گذاری است، اما به‌ضرورت از بسیاری از ظرایف نهادی، مناسبات غیررسمی، و عوامل میان‌رشته‌ای که در شکل‌گیری سیاست‌ها مؤثرند، صرف‌نظر می‌کند، هرچند که ظرفیت توجه به آنها را با استفاده از روش‌های پژوهش تکمیلی دارد. بر این اساس، هدف از ترسیم این دو فرآیند، نه ادعای بازنمایی کامل پیچیدگی‌های سیاست‌گذاری، بلکه ارائه الگویی تحلیلی و ساده‌سازی شده برای درک نظام‌مند مراحل و نهادهای درگیر در سیاست‌گذاری حقوقی در بستر ایران است؛ بدیهی است که ترسیم ریزفرایندها و تحلیل آنها با انجام پژوهش‌های کیفی و کمی بیشتر قابل حصول است.^{۷۰}

۱-۴- چرخه سیاست‌گذاری در سیاست کاهش مجازات حبس تعزیری

فرایند سیاست‌گذاری در «قانون کاهش مجازات حبس تعزیری» یکی از نمونه‌های روشن حرکت یک مسئله از مرحله دستورکار تا تدوین، تصویب، اجرا و بازگشت به مرحله ارزیابی و تغییر سیاست و تکمیل چرخه سیاست‌گذاری در نظام حقوقی ایران است. مطابق مقدمه توجیهی طرح «تقلیل مجازات حبس تعزیری» که در نهایت با عنوان «قانون کاهش حبس تعزیری» تصویب شد:^{۷۱} «تقلیل جمعیت کنونی زندانیان و صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی» از عوامل در دستورکار قرار گرفتن این سیاست بوده است. در قانون کاهش مجازات حبس تعزیری مصوب ۱۳۹۹، سیاست‌های جنایی متعددی وجود داشت که از ابعاد مختلف قابل تحلیل است.^{۷۲} یکی از این موارد مربوط به جرایم قابل گذشت و غیرقابل گذشت موضوع ماده (۱۰۴) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ بوده است که طی آن برخی جرائم از جمله سرقت‌های زیر ۲۰ میلیون تومان قابل گذشت اعلام شد. این طرح که ابتدا توسط نمایندگان مجلس در دستورکار قرار گرفت، با تغییر اساسی توسط قوه قضائیه همراه شد؛ مطابق اعلام معاون حقوقی وقت قوه قضائیه «به موجب این طرح تمام مجازات‌های حبس تعزیری به نصف تقلیل می‌یافت که با قید دو فوریت به تصویب رسید؛ اما پیگیری معاونت حقوقی و امور مجلس قوه قضائیه جهت خروج این طرح از دستور و جایگزینی آن با طرحی جامع‌تر با همکاری این معاونت و مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی منجر به تدوین قانون کنونی شد».^{۷۳} در نهایت این طرح به تصویب مجلس رسید و پس از یک بار اعلام مغایرت توسط شورای نگهبان و اصلاح توسط مجلس، مورد تایید شورای نگهبان قرار گرفت و پس از طی مراحل ابلاغ به اجرا گذاشته شد. با این حال، اجرای این سیاست با برخی

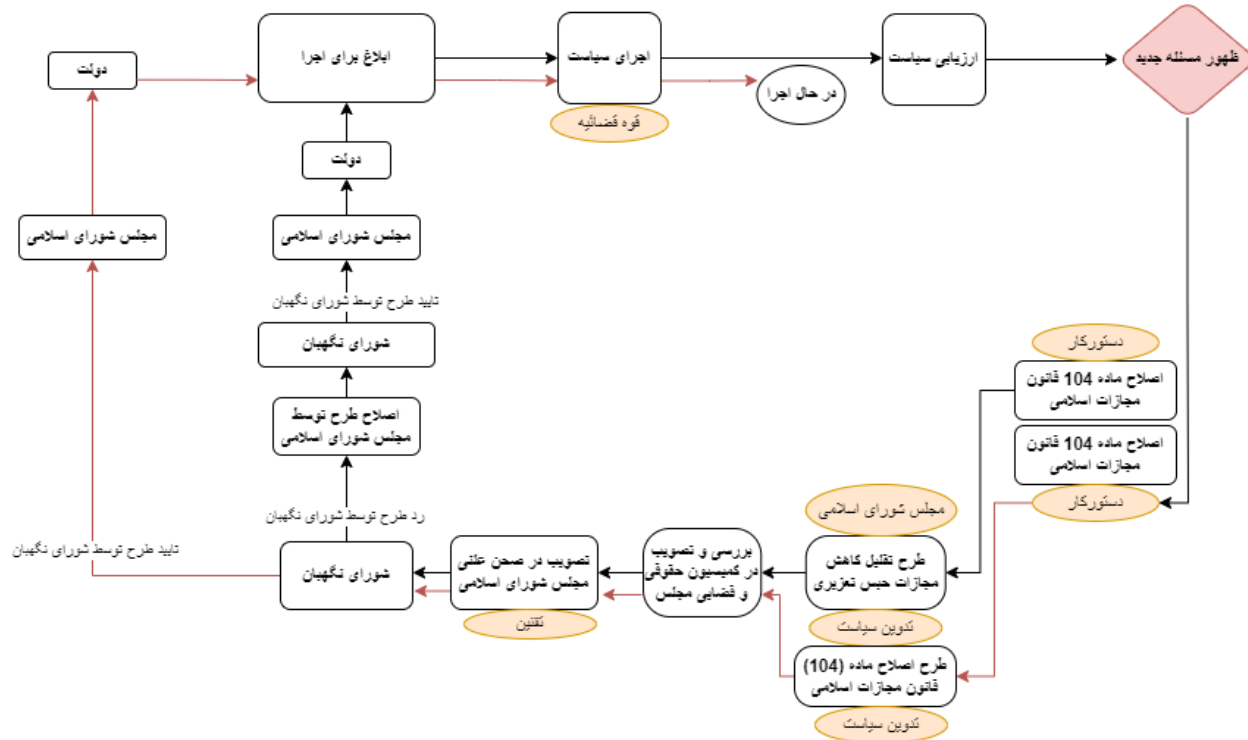
^{۷۰} جهت مطالعه بیشتر و ملاحظه نمونه فرایندنگاری برای کشف ریز فرایندها و جزئیات هر یک از مراحل سیاست‌گذاری حقوقی در حوزه جرم‌انگاری و جرم‌زدایی و همچنین تحلیل هر یک از این مراحل با استفاده از رهیافت‌های سیاست‌گذاری عمومی، ر.ک. امیرکیا عامری‌ثانی، سیاست‌گذاری جنایی مسأله‌محور در جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول (تهران: میزان، ۱۴۰۳).

^{۷۱} برگرفته از تارنمای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دسترس به آدرس: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1339510

^{۷۲} امین نصر و راضیه قاسمی، «ارزیابی قانون کاهش مجازات حبس تعزیری از منظر سیاست‌جنایی ریسک‌مدار»، پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، ۱۱، ش ۲۲ (۱۴۰۲): ص ۶۸-۳۹، doi:10.22034/jclc.2023.377941.1789

^{۷۳} برگرفته از مصاحبه معاون حقوقی قوه قضائیه، در دسترس به آدرس: <https://www.isna.ir/news/99041712833>

چالش‌های عملی همراه بود^{۷۴} و به دلیل برخی آسیب‌های اجرایی از جمله افزایش سرقت‌های خرد زیر بیست میلیون تومان^{۷۵} و همچنین چنانکه در مقدمه توجیهی طرح مطرح شده است^{۷۶} به منظور تضمین امنیت روانی شهروندان و اهمیت پیگیری مستمر قاطعانه نسبت به جرم سرقت و اعمال مجازات بازدارنده قانونی در مرجع قضایی صالح برای رسیدگی به جرم سرقت...، ماده (۱۰۴) قانون مجازات اسلامی مجدداً در دستورکار اصلاح قرار گرفت و در حدود ۳ سال پس از اجرای سیاست، فرایند اصلاح آن آغاز شد و در نهایت سیاست جدید که غیرقابل گذشت شدن سرقت‌های زیر بیست میلیون تومان بود، در تاریخ ۱۴۰۳/۳/۱۰ به تأیید شورای نگهبان رسید و سپس برای اجرا ابلاغ شد. همانطور که در شکل (۳) ترسیم شده است، در خصوص مسئله سرقت‌های خرد، چرخه کامل سیاست‌گذاری تشکیل شده است.



شکل ۳- چرخه سیاست‌گذاری در اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲

فرایندنگاری چرخه سیاست‌گذاری در خصوص قانون کاهش مجازات حبس تعزیری، علاوه بر بازنمایی مسیر نهادی شکل‌گیری، تصویب و اصلاح این قانون، به مثابه ابزاری تحلیلی برای فهم دقیق‌تر سازوکار تصمیم‌گیری و نقاط بازگشت یا گسست در سیاست‌گذاری حقوقی (جنایی) قابل استفاده است. ترسیم این فرایند بر اساس مدل چرخه‌ای، نشان می‌دهد که چگونه یک مسئله خاص (در اینجا،

^{۷۴} غلامحسین کوشکی و روح‌الله زندی، «چالش‌های عملی قانون کاهش مجازات حبس تعزیری در رویه قضایی با تأکید بر بزه کلاهبرداری و سرقت»، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری، ۱۲، ش ۴۵ (۱۴۰۲): ص ۱۲۱-۱۵۲، doi:10.22054/jclr.2024.70886.2535.

^{۷۵} به عنوان نمونه بنگرید به مصاحبه معاون اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم دادگستری کل استان تهران، در دسترس به آدرس: <http://www.radiogoftgoo.ir/NewsDetails/?m=175102&n=1243958>

^{۷۶} حامد چگینی و سید سجاد کاظمی، «چالش‌های کیفرگذاری سرقت خرد از رهگذر قانون کاهش مجازات حبس تعزیری ۱۳۹۹»، پژوهشنامه حقوق کیفری، ۱۴، ش ۱ (۱۴۰۲): ص ۷-۳۱، doi:10.22124/jol.2023.22868.2319، ص ۸.

مسئله سرقت‌های خرد و امنیت عمومی) طی یک بازه زمانی کوتاه، در قالب سیاست‌گذاری رسمی مسیر رفت‌و برگشت میان مراحل مختلف را طی کرده است.

کاربرد این مدل در درجه نخست، کمک به مستندسازی و شناخت ساختاری فرایند سیاست‌گذاری است. برای نمونه، مشخص می‌شود که ارزیابی اجرای اولیه قانون منجر به بازگشت به مرحله دستورکار در فاصله‌ای نسبتاً کوتاه شده است، امری که از منظر تحلیل سیاست‌گذاری، نشانگر ضعف در طراحی ارزیابی‌های پیشینی و پیش‌بینی آثار اجرای قانون و به طور خاص غفلت از «ارزیابی تأثیرات»^{۷۷} است که برخلاف مرحله ارزیابی، پیش از اجرای سیاست و در مرحله تدوین سیاست انجام می‌شود و تلاشی نظام‌مند برای پیش‌بینی آثار محتمل و پیامدهای اجرای یک سیاست در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و نهادی به شمار می‌رود.^{۷۸} همچنین، از طریق این فرایندنگاری می‌توان نقاط تراکم تصمیم‌گیری، گلوگاه‌های اصلی، و روند تعامل میان نهادهای اصلی (قوه قضائیه، مجلس و شورای نگهبان) را شناسایی کرد. اگرچه نمودار فعلی صرفاً چارچوب کلی سیاست‌گذاری رسمی را نمایش می‌دهد، اما با انجام تحقیقات تکمیلی، استفاده از داده‌های میدانی و ذکر ریزفرایندها، امکان تحلیل نقش سایر عوامل مؤثر از جمله ملاحظات اجتماعی، رسانه‌ای یا پژوهشی نیز وجود خواهد داشت.

۲-۴- چرخه سیاست‌گذاری در حوزه شوراهای حل اختلاف

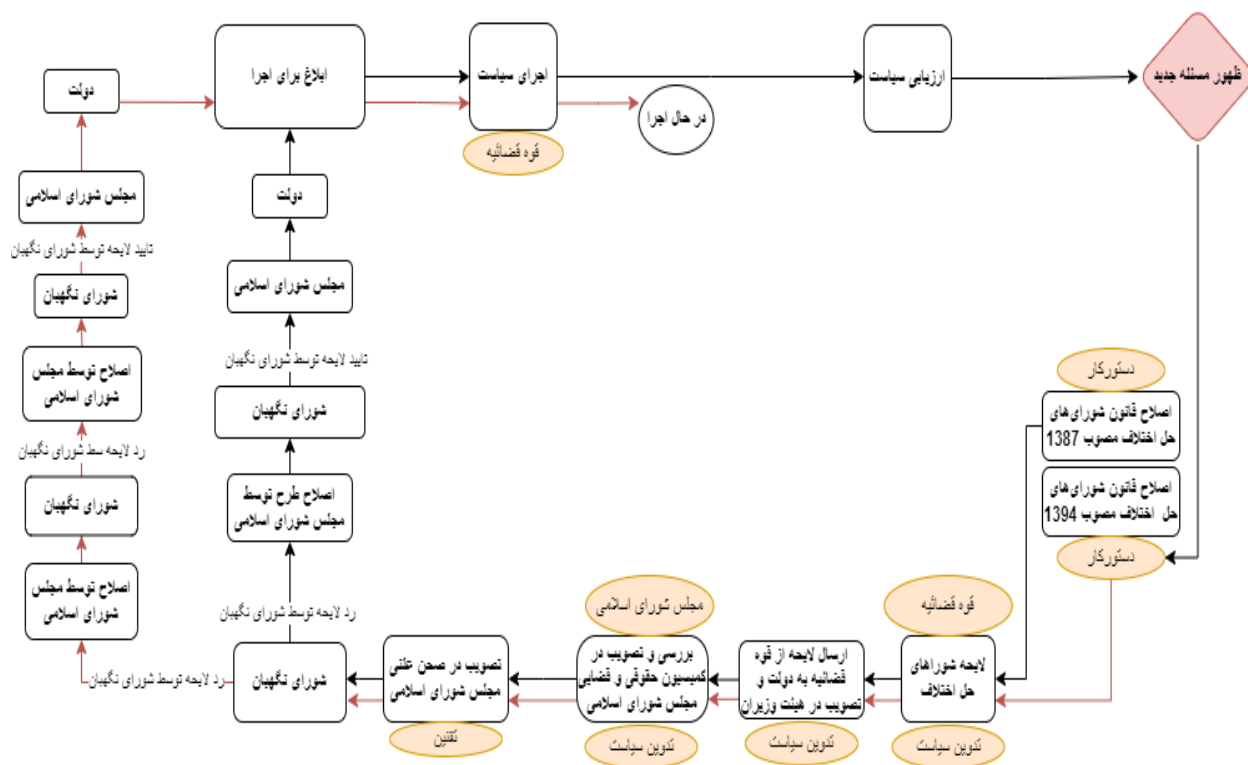
نمونه دیگری از سیاست‌های حقوقی در ایران که چرخه سیاست‌گذاری آن کامل شده است، سیاست مربوط به شوراهای حل اختلاف است. سیاست‌های ایجاد و تغییر ساختار و صلاحیت‌های شوراهای حل اختلاف فراز و نشیب‌های بسیار داشته است و پنج دوره از چرخه سیاست‌گذاری را از سال ۱۳۷۹ تا ۱۴۰۲ طی کرده است. به رغم طی چرخه سیاست‌گذاری حقوقی در حوزه سیاست‌های شوراهای حل اختلاف در پنج مرحله (۱۳۷۹، ۱۳۸۱، ۱۳۸۷، ۱۳۹۴، ۱۴۰۲)، در این مقاله، چرخه سیاست‌گذاری قانون شوراهای حل اختلاف صرفاً در خصوص اصلاحات سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۴۰۲ ترسیم شده است؛ زیرا این دو مقطع از یک سو به لحاظ تاریخی به زمان حاضر و فرایند فعلی سیاست‌گذاری حقوقی نزدیک‌تر است و از سوی دیگر، از آنجایی که در این مقاله، هدف ورود به ریزفرایندها نیست، ترسیم بیش از دو مرحله از چرخه سیاست شوراهای حل موجب پیچیدگی غیرضروری مطالب خواهد شد. به ویژه به این علت که طرح‌های فرعی متعددی - همانطور که در ادامه تشریح می‌شود - در کنار فرایند اصلی سیاست‌گذاری حقوقی در حوزه شورای‌های حل اختلاف در دستورکار قرار گرفته، اما دنبال نشده است.

این سیاست، نخستین بار در ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۹ تصویب شد؛ این ماده به قوه قضائیه اجازه داد به منظور کاهش بار دادگستری و تسهیل در حل و فصل دعاوی، در امور "فاقد ماهیت قضایی یا اموری که ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است" را تشکیل دهد. این حکم قانونی که ماهیت آن یک سیاست کلی بود، موجب در دستورکار قرار گرفتن تشکیل شوراهای حل اختلاف شد که پس از تدوین سیاست توسط قوه قضائیه، در قالب آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۸۹) به تصویب هیئت وزیران و تأیید رئیس قوه قضائیه رسید و در سال ۱۳۸۱ به اجرا گذاشته شد. متعاقباً، با قانون شوراهای حل اختلاف که در سال ۱۳۸۷ در مجلس شورای اسلامی به تصویب و سپس به تأیید شورای نگهبان رسید، تغییراتی در ساختار و صلاحیت شوراهای حل اختلاف ایجاد شد. در سال‌های پس از اجرای این قانون، به دلیل بروز چالش‌ها و نارسایی‌هایی در عملکرد شوراها، قانون جدید شوراهای حل اختلاف در ۱۳۹۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسید و در

⁷⁷ Impact assessment

⁷⁸ R. Baldwin, M. Cave, and M. Lodge, *The Oxford Handbook of Regulation* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 193.

سال ۱۳۹۵ لازم الاجرا شد. قانون شوراهای اختلاف سال ۱۳۹۴، مجدداً با قانون سال ۱۴۰۲ اصلاح و جایگزین شد. بر خلاف قانون کاهش مجازات حبس تعزیری، که به رغم نقش جدی قوه قضائیه در مسیر تدوین و تصویب، در قالب "طرح" ارائه شده بود، قانون شوراهای حل اختلاف چرخه کامل تری از سیاست‌گذاری را طی کرده است؛ زیرا در هر دو چرخه طی شده در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۴۰۲، دستورکار آن در قوه قضائیه شکل گرفته و در قالب لایحه در قوه قضائیه تدوین شده و پس از ارسال به دولت برای تصویب به مجلس ارسال شده است.



شکل ۳- چرخه سیاست‌گذاری در قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴ و ۱۴۰۲

ابتدا یک طرح در سال ۱۳۹۲ با عنوان "طرح شوراهای حل اختلاف" با این استدلال که "سرگردانی ارباب رجوع، عدم تشکیل مناسب پرونده‌ها، اطلاع‌دادرسی، عدم مهارت لازم اعضای شورا برای صدور حکم و ... ضرورت اصلاح قانون شوراهای حل اختلاف" مصوب {۱۳۸۷} را ایجاد نموده است، در دستورکار مجلس قرار گرفت که بدون هرگونه نتیجه در همین مرحله باقی ماند.^{۷۹} پس از آن، لایحه شوراهای حل اختلاف در سال ۱۳۹۳، مطابق مقدمه توجیهی آن با هدف قضازدایی و ادامه تجربه موفق شوراهای حل اختلاف که به دلیل آزمایشی بودن قانون مدت آن منقضی شده است، در دستورکار قرار گرفته است.^{۸۰} در مجلس نیز کمیسیون حقوقی و قضایی به همراه برخی کمیسیون‌های فرعی و صحن علنی در تصویب قانون مشارکت داشته و شورای نگهبان نیز پس از یک نوبت اعلام مغایرت، مصوبه اصلاح شده مجلس را تایید نمود. پس از اجرای این قانون، در سال ۱۳۹۷ "طرح اصلاح قانون شوراهای حل اختلاف" در به

^{۷۹} برگرفته از تارنمای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دسترس به آدرس: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/904330

^{۸۰} برگرفته از تارنمای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دسترس به آدرس: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/840403

منظور رفع برخی نواقص اجرایی در دستورکار مجلس قرار گرفت که بدون نتیجه مسکوت باقی ماند.^{۸۱} پس از حدود ۵ سال از اجرای قانون سال ۱۳۹۴، مجدداً "لایحه شوراهای حل اختلاف" توسط قوه قضائیه و از طریق دولت به مجلس ارسال شد، که پس مذاکرات متعدد میان بازیگران مختلف و ایفای نقش نهادهای مشورتی سیاستی از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و رفت و برگشت‌های مکرر میان مجلس و شورای نگهبان، در سال ۱۴۰۲ به تایید شورای نگهبان گذاشته شد و در سال ۱۴۰۳ لازم اجرا شد؛ مهم‌ترین نوآوری این قانون ایجاد "دادگاه صلح" به موجب ماده (۴) بود.^{۸۲}

هرچند نقدهای زیادی متوجه تغییرات مکرر سیاست شوراهای حل اختلاف است،^{۸۳ ۸۴} موفق یا ناموفق بودن تجربه شوراهای حل اختلاف خارج از موضوع این مقاله است، اما با در نظر داشتن مراحل پیشین چرخه از سال ۱۳۷۹، تکمیل چرخه کامل ترسیم شده در شکل (۴) که شامل ریزفرایندها باشد، می‌تواند بستر مناسبی را برای تحقیقات سیاست-محور در خصوص سیاست شوراهای حل اختلاف فراهم آورد. البته همین میزان از فرایندنگاری نیز دلالت بر وجود آسیب‌های جدی در مرحله تدوین سیاست و عدم رعایت بایسته‌های فرایندی و محتوایی سیاست‌گذاری حقوقی "مسئله‌محور" دارد^{۸۵} که منتهی به اصلاح متعدد یک سیاست در یک دوره کوتاه زمانی شده است. از سوی دیگر، این تغییرات مکرر، دلالت بر ارزیابی‌های پیوسته قانون-فارغ از کیفیت ارزیابی- و اثرات آن نیز می‌تواند داشته باشد. بنابراین، این فرایندنگاری ضمن ساده‌سازی، زمینه‌ای برای تبیین واقع‌گرایانه‌تر از پیچیدگی‌های سیاست‌گذاری حقوقی در ایران فراهم می‌آورد.

نتیجه‌گیری

طراحی و ترسیم چهارچوبی فرایندمحور برای تحلیل سیاست‌گذاری حقوقی در ایران مبتنی بر مدل چرخه سیاست‌گذاری، نه صرفاً گامی نظری در جهت غنای ادبیات پژوهشی، بلکه ضرورتی سیاستی برای ارتقاء کیفیت تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های حقوقی در نظام حقوقی ایران است. این چهارچوب، با بهره‌گیری از الگوی مرحله‌محور و رهیافت چرخه‌ای، بستر فهمی نظام‌مند و ساختاریافته از فرآیندهای پیچیده تولید، اجرا و ارزیابی سیاست‌های حقوقی را فراهم می‌آورد و بدین وسیله سعی در ترمیم خلأ دیرپای فقدان روش‌های تحلیل فرآیندی در مطالعات حقوقی ایران دارد. از منظر مفهومی، این پژوهش نشان داد که سیاست‌گذاری حقوقی، مفهومی فراتر از نگارش متون تقنینی یا تدوین قوانین و مقررات است. آنچه از اهمیت بنیادین برخوردار است، نحوه شکل‌گیری، بلوغ، تحول و در نهایت ارزیابی و بازبینی سیاست‌های حقوقی است؛ فرآیندی که در آن، مسائل حقوقی ابتدا به سطح توجه نهادهای تصمیم‌گیر وارد شده، سپس تحت فرآیندهای طراحی، تصویب، اجرا و نهایتاً ارزیابی و اصلاح قرار می‌گیرند. اهمیت این فرآیند نه تنها در تولید خروجی‌های حقوقی باکیفیت و موفق در حل مسئله عمومی، بلکه در افزایش مشروعیت، شفافیت و کارآمدی سیاست‌گذاری حقوقی نیز نهفته است.

^{۸۱} برگرفته از تارنمای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دسترس به آدرس: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1099038

^{۸۲} برگرفته از تارنمای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دسترس به آدرس: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1635562

^{۸۳} داود محبی و حسین ملک‌شاهی، «تحلیل و بررسی نوآوری‌ها و تغییرات قانون شورای حل اختلاف»، مطالعات حقوق، دوره جدید، ش ۴۱ (تابستان ۱۴۰۳): ۱۸۵-۱۹۹.

^{۸۴} امید توکلی‌کیا و زهرا اصغری، «نوآوری‌ها و چالش‌های قانون شوراهای حل اختلاف (۱۴۰۲/۰۶/۲۲)»، دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق خصوصی ۱، ش ۲ (۱۴۰۳): ۱۰۵-۹۶. doi:10.22034/jpl.2024.2042094.1113

^{۸۵} برای مطالعه در خصوص بایسته‌های محتوایی و فرایندی سیاست‌گذاری حقوقی مسئله‌محور ر.ک. عباس شیری و امیرکبیا عامری‌ثانی، «مسئله‌محوری در سیاست‌گذاری جنایی»، سیاست‌گذاری عمومی ۹، ش ۲ (۱۴۰۲): ۶۸-۸۲. doi:10.22059/jppolicy.2023.93608.

بدین گونه، با تکیه بر منطق چرخه سیاست‌گذاری، می‌توان فرآیند سیاست‌گذاری را از حالت «رویه‌ای دیوان سالارانه» به «فرآیندی یادگیرنده و تعاملی» بدل ساخت. همچنین، یکی از نقش‌های اساسی چهارچوب فرایندمحور پیشنهادی، آشکار ساختن گلوگاه‌های نهادی، تضادهای سیاستی، و اختلال‌های اجرایی است؛ به گونه‌ای که تصمیم‌گیران و محققان بتوانند با نگاهی ساختاریافته، به تحلیل ریشه‌ای کاستی‌ها پرداخته و راهکارهای اصلاحی ارائه کنند؛ این امر نیازمند ورود به جزئیات هر یک از مراحل چرخه سیاست‌گذاری حقوقی است.

مدل چرخه سیاست‌گذاری حقوقی، بنیانی روش‌شناختی برای پژوهش‌های میان‌رشته‌ای در حوزه حقوق و سیاست‌گذاری فراهم می‌آورد. با این حال، تحلیل فرآیندی به‌تنهایی کافی نیست؛ بلکه این تحلیل باید در قالب رویکردهای تلفیقی که داده‌های حقوقی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را ترکیب می‌کنند، قرار گیرد. به بیان دیگر، میان‌رشته‌ای بودن سیاست‌گذاری حقوقی، ایجاب می‌کند که تعامل میان رشته‌هایی چون حقوق، علوم سیاسی، مدیریت و جامعه‌شناسی به عنوان یک اصل در طراحی و اجرای سیاست‌ها پذیرفته شود. در افق آینده، بهره‌گیری نظام‌مند از این مدل، می‌تواند به ارتقاء کیفیت سیاست‌گذاری حقوقی در ایران منجر شود. در جهانی که پیچیدگی مسائل اجتماعی، سرعت تحولات فناوری و تنوع انتظارات شهروندان افزایش یافته است، دیگر نمی‌توان با سازوکارهای سنتی حقوقی و روش‌های غیرتحلیلی به سیاست‌گذاری حقوقی پرداخت. نظام حکمرانی نیازمند سازوکارهایی است که بتوانند ضمن شناخت دقیق مسائل، طراحی هوشمندانه سیاست‌ها، اجرای کارآمد و ارزیابی مستمر آن‌ها را تضمین کنند. چهارچوب فرایندمحور تحلیل سیاست‌گذاری حقوقی، نقشه‌راهی است برای رسیدن به این هدف. در نهایت، باید تأکید کرد که سیاست‌گذاری حقوقی موفق در گروی پذیرش این واقعیت است که کیفیت سیاست، وابسته به کیفیت فرآیند آن است.

منابع

فارسی

۱. ابریشمی‌راد، محمدمبین و حمید نظریان. «کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرآیند قانون‌گذاری». فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۰، ش ۳۱ (۱۴۰۰): ۸۹-۱۱۲. doi:10.22034/qjplk.2021.219.112-89
۲. افجه، سید علی‌اکبر، وجه‌الله قربانی‌زاده و الهام حیدری. «عوامل مؤثر بر ادراک در فرایند قانون‌گذاری». مطالعات مدیریت بهبود و تحول، ۲۷، ش ۸۸ (۱۳۹۷): ۵۱-۷۴. doi:10.22054/jmsd.2018.8927.74-51
۳. امین‌نصر، امین و راضیه قاسمی. «ارزیابی قانون کاهش مجازات حبس تعزیری از منظر سیاست‌جنایی ریسک‌مدار». پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، ۱۱، ش ۲۲ (۱۴۰۲): ۳۹-۶۸. doi:10.22034/jclc.2023.377941.1789.68-39
۴. بهره‌مند، حمید، امیرکیا عامری‌ثانی، آذر فرهمند و امیرحسین حاجی‌زاده. «سیاست‌گذاری حقوقی و پیشگیری از تشتت آراء: کاهش دامنه تفسیرپذیری قوانین از طریق یادداشت توضیحی و آزمایشگاه قضایی». مجله حقوقی دادگستری، ۸۷، ش ۱۲۴ (۱۴۰۲): ۷۱-۱۰۷. doi:10.22106/zlj.2023.1987699.5155
۵. توکلی‌کیا، امید و زهرا اصغری. «نوآوری‌ها و چالش‌های قانون‌شورهای حل اختلاف (۲۲/۰۶/۱۴۰۲)». دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق خصوصی، ۱، ش ۲ (۱۴۰۳): ۷۹-۱۰۷. doi:10.22034/jpl.2024.2042094.1113
۶. پارسونز، واین. مبانی سیاست‌گذاری عمومی: تحلیل سیاست‌ها. ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم، ۱۳۹۹.
۷. جهان‌بین، فرزاد و مسعود مطلبی. «ارائه چرخه سیاست‌گذاری عمومی ارتقا یافته در فرآیند فهم و حل مسائل عمومی». سیاست‌پژوهی تحول در علوم انسانی، ۳، ش ۲ (۱۴۰۳): ۷۹-۱۰۴.

۸. جنیدی، لعیا. «درآمدی بر دانشنامه سیاست‌گذاری حقوقی (دیبیاچه)». در: دانشنامه سیاست‌گذاری حقوقی. تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۹۹، ۱۹.
۹. چگینی، حامد و سید سجاد کاظمی. «چالش‌های کیفرگذاری سرقته‌خرد از رهگذر قانون کاهش مجازات حبس تعزیری ۱۳۹۹». پژوهشنامه حقوق کیفری، ۱۴، ش ۱ (۱۴۰۲): ۷-۳۱. doi:10.22124/jol.2023.22868.2319.
۱۰. تقی‌زاده، مریم، رحیم نوبهار و حسین غلامی‌دون. «مبانی ارزیابی سیاست جنایی». مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، ۴۹، ش ۲ (۱۳۹۸): ۳۵۳-۳۷۱. doi:10.22059/jqclcs.2020.282170.1433.
۱۱. حسینی، سید محمد، مهناز بیات‌کومیتی و مهدی بالوی. «بررسی تحلیلی ماهیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی». فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۴، ش ۹۴ (۱۴۰۰): ۱۹۱-۲۱۵. doi:10.22034/jlr.2020.184448.1496.
۱۲. حق‌پناهان، زهره، سید احمد حبیب‌نژاد و زهرا عامری. «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران». پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۵، ش ۱۵ (۱۴۰۲): ۳۵-۶۴. doi:10.22034/mral.2021.540104.1203.
۱۳. خالقی، علی. آیین دادرسی کیفری. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۲.
۱۴. رفیعی، هسا، عبدالرضا بزرگر و ایرج حسینی صدراآبادی. «اولویت‌های ساختاری و هنجاری فرایند قانون‌گذاری در ایران». رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۶، ش ۵۸ (۱۴۰۱): ۸۷-۱۱۰.
۱۵. روستایی حسین‌آبادی، یاسر. «قانون اساسی ایران و سیاست‌گذاری چندسطحی (نقدی بر نظام حقوقی تعیین مسئله عمومی در ایران)». دولت‌پژوهی، ۹، ش ۳۳ (۱۴۰۲): ۱۱۳-۱۳۶. doi:10.22054/tssq.2023.69644.1300.
۱۶. سلیم، علی، میثم نریمانی، علی بادامچی و علی بهادری جهرمی. «ارائه الگوی سیاستی به‌منظور ارتقای انسجام نظام تصمیم‌گیری در هیأت وزیران: مطالعه موردی دفتر هیأت دولت». مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۴، ش ۵۱ (۱۴۰۳): ۲-۲۳. doi:10.22034/sspp.2024.2019389.3535.
۱۷. شافریتز، جی.ام. و کریستوفر بریک. سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا. ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی. تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰.
۱۸. شبیری، عباس و امیرکیا عامری‌ثانی. «مسئله‌محوری در سیاست‌گذاری جنایی». سیاست‌گذاری عمومی، ۹، ش ۲ (۱۴۰۲): ۶۸-۸۲. doi:10.22059/jppolicy.2023.93608.
۱۹. صفاری، علی و پگاه نادری. «عقلانیت مرجح در فرایند سیاست‌گذاری جنایی ایران». پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، ۸، ش ۱۶ (۱۳۹۹): ۲۱۷-۲۴۳. doi:10.22034/jclc.2021.125311.
۲۰. غلامی‌دون، حسین، حسنعلی مؤذن‌زادگان و سعید مرجانی. «ارزیابی مؤلفه‌های اجرای سیاست جنایی ایران در سازماندهی کنشگران عرصه پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی». سیاست‌گذاری عمومی، ۵، ش ۳ (۱۳۹۸): ۱۴۰-۱۶۳. doi:10.22059/ppolicy.2019.73715.
۲۱. فتاحی، سجاد. آسیب‌شناسی فرایند بررسی پیشنهادات در دفتر هیئت دولت و راهکارهای بهبود آن. تهران: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، شماره ۴۴۰۰۹۲، ۱۳۹۴.
۲۲. گرامکو، هایک.پ، جک گرین، اینک مارشال و لیزا بارو. حقوق و سیاست‌گذاری کارآمد (سیاست‌گذاری جنایی برای جامعه آسیب‌دیده). ترجمه حسین غلامی. تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۴۰۰.
۲۳. کوشکی، غلامحسین و روح‌الله زندی. «چالش‌های عملی قانون کاهش مجازات حبس تعزیری در رویه قضایی با تأکید بر بزه کلاهبرداری و سرقت». پژوهش حقوق کیفری، ۱۲، ش ۴۵ (۱۴۰۲): ۱۲۱-۱۵۲. doi:10.22054/jclr.2024.70886.2535.
۲۴. ماجون، جیاندمینیکو. «تولید سیاست‌های عمومی». در دانشنامه سیاست‌گذاری عمومی. ترجمه محمد صفر. تهران: میزان، ۱۳۹۳، ۲۹۱-۳۱۸.
۲۵. محبی، داود و حسین ملک‌شاهی. «تحلیل و بررسی نوآوری‌ها و تغییرات قانون شورای حل اختلاف». مطالعات حقوق، دوره جدید، شماره ۴۱ (تابستان ۱۴۰۳): ۱۸۵-۱۹۹.
۲۶. ملک‌محمدی، حمیدرضا. اصول و مبانی سیاست‌گذاری عمومی. تهران: سمت، چاپ دوم، ۱۳۹۵.
۲۷. ملک‌محمدی، حمیدرضا. سیاست‌گذاری مقابله با جرم و فساد. تهران: سمت، ۱۳۹۹.
۲۸. نیازپور، امیرحسین. «کنشگران دولتی سیاست‌گذاری حقوقی». در: سیاست‌گذاری حقوقی، به کوشش لعیا جنیدی و امیرحسین نیازپور. تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۹۹، ۷۹۳.

1. Baldwin, R., M. Cave, and M. Lodge. *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
2. Bans-Akutey, A., and B. M. Tiimub. "Triangulation in Research." *Academia Letters* 2, no. 3392 (2021): 1–7.
3. Bednar, Nicholas R., Paul J. Gardner, and Sharece Thrower. "Policy Implementation and the Judiciary." In *Handbook of Public Policy Implementation*, 286–299. Edward Elgar Publishing, 2024.
4. Birkland, T. A. "Agenda Setting in Public Policy." In *Handbook of Public Policy Analysis*, edited by Frank Fischer and Gerald J. Miller, 63. Routledge, 2017.
5. Birkland, T. A., and S. E. DeYoung. "Focusing Events and Policy Windows." In *Routledge Handbook of Public Policy*, 175–188. Routledge, 2012.
6. Cairney, P. *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Vol. 2. London: Bloomsbury Publishing, 2020.
7. Capano, G. "Policy Dynamics and Change: The Never-Ending Puzzle." In *Routledge Handbook of Public Policy*, 469–479. Routledge, 2012.
8. Easterbrook, Frank H. "Legal Interpretation and the Power of the Judiciary." *Harvard Journal of Law and Public Policy* 7 (1984): 87–99.
9. Fischer, Frank, and Gerald J. Miller, eds. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Routledge, 2017.
10. Hill, Michael, and Frédéric Varone. *The Public Policy Process*. London: Routledge, 2021.
11. Hoefler, Richard. "The Surprising Usefulness of the Policy Stages Framework." *Journal of Policy Practice and Research* 2 (2021): 141–145.
12. Howlett, M., and S. Giest. "The Policy-Making Process." In *Routledge Handbook of Public Policy*, 17–28. Routledge, 2012.
13. Howlett, Michael, and Ishani Mukherjee. "Policy Formulation: Where Knowledge Meets Power in the Policy Process." In *Handbook of Policy Formulation*, 3–22. Routledge, 2017.
14. Höchtl, Jürgen, Peter Parycek, and Roland Schöllhammer. "Big Data in the Policy Cycle: Policy Decision Making in the Digital Era." *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce* 26, no. 1–2 (2016): 147–169. <https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187>.
15. Jann, Werner, and Kai Wegrich. "Theories of the Policy Cycle." In *Handbook of Public Policy Analysis*, 69–88. Routledge, 2017.
16. Kreis, Anthony Michael, and Robert K. Christensen. "Law and Public Policy." *Policy Studies Journal* 41 (2013): S38–S52.
17. Lasswell, Harold Dwight. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. 1956.
18. Maxwell, Joseph, Leonard Bickman, and Debra J. Rog. *The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009. doi:10.4135/9781483348858.
19. McNutt, John G., and Richard Hoefler. *Social Welfare Policy: Responding to a Changing World*. Oxford University Press, 2020.
20. Poocharoen, O. "Bureaucracy and the Policy Process." In *Routledge Handbook of Public Policy*, 331–346. Routledge, 2012.
21. Pülzl, Helga, and Oliver Treib. "Implementing Public Policy." In *Handbook of Public Policy Analysis*, 115–134. Routledge, 2017.
22. Vedung, Evert. *Public Policy and Program Evaluation*. Routledge, 2017.
23. Welsh, Wayne N., and Philip W. Harris. *Criminal Justice Policy and Planning: Planned Change*. Routledge, 2014.
24. Wu, Xun, ed. *Routledge Handbook of Public Policy*. Edited by Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, and M. Ramesh. London: Routledge, 2015.
25. Xanthaki, Helen. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. London: Bloomsbury Publishing, 2014.

1. <https://www.isna.ir/news/99041712833>
2. <http://www.radiogoftogoo.ir/NewsDetails/?m=175102&n=1243958>
3. https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1339510
4. https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/904330

5. https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/840403
6. https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1099038
7. https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1635562

From Legal Policy to Legal Policy-Making: Applying the Policy-Cycle Model to Iran's Legal Policy-Making Process

Abstract

The objective of this study is to apply the policy-cycle model to the legal policy-making process in Iran and to elucidate its practical implications. Given that legal scholarship in Iran primarily focuses on the outputs of legal policy-making—namely laws and regulations—this study seeks to provide a systematic understanding of how legal policies are formulated. By articulating the policy cycle model and applying it to selected legal policies adopted in Iran, the research aims to offer a structured framework for analyzing the legal policy-making process and to extract practical implications for improving the quality of legal policy-making. This research adopts a qualitative methodology with a descriptive-analytical approach, relying on library-based sources, including official documents, laws, regulations, policy papers, and legislative appendices. The study employs process mapping as an exploratory framework to conceptualize the policy-making process. Within this article, the policy-cycle model is introduced, followed by a detailed explanation of the legal policy-making process in Iran. Furthermore, two case studies—one in the field of criminal justice policy and the other in civil procedure—are mapped and analyzed through the lens of the policy-cycle, offering preliminary process-based insights. These findings aim to lay the groundwork for future policy-oriented research. The results indicate that the discipline of public policy can play a significant role in enhancing legal policy-making by providing methodological tools for process analysis and thus contribute to the qualitative development of legal policies.

Keywords: Legal Policy-Making, Public Policy, Legal Policy, Policy Cycle-Model, Process Mapping.