

تأملی بر ابعاد حقوقی و سیاستی لوایح قضایی

محمد قاسم تنگستانی*

چکیده

مهم‌ترین منبع حقوق در کشورهای با نظام حقوق نوشته قانون است. فهم چیستی قانون و تمایز آن از مفاهیم مشابه، همچون سیاست، لازمه درک نظام حقوقی و قضایی و نقش آفرینی مؤثر در ایجاد و اجرای هنجارهای حقوقی است. در فرایند سیاست‌گذاری، از جمله سیاست‌گذاری قضایی، اشخاص با تخصص‌های متعدد و متفاوتی همچون حقوق، قضا، سیاست‌گذاری عمومی، علوم اجتماعی، اقتصاد، زبان‌شناسی حضور دارند. اما در نهایت، ماهیت قانون‌گذاری چیست؟ نقش حقوق در صورت‌بندی قانون کدام است؟ ویژگی خاص لوایح قضایی و نقش قوه قضاییه در سیاست‌گذاری قضایی چیست؟ حاکمیت دولت به مثابه یک امر واحد و تقسیم‌ناپذیر، از طریق قوا و نهادهای حکومتی متعددی اعمال می‌شود. لازمه حکمرانی مطلوب، همکاری و تعامل نظام‌مند مجموعه نظام حکومتی (از جمله قوه قضاییه) در انجام وظایف محوله به منظور تحقق اهداف و مأموریت‌های دولت است. قانون (سیاست تقنینی) نیز گرچه توسط قوه مقننه تصویب می‌شود، در فرایند وضع آن سایر قوا و نهادهای حکومتی نیز هریک به سهم خود مؤثرند. به عبارتی، کارکرد مطلوب قانون مصوب مجلس، منوط به عملکرد صحیح نهادهای ذیصلاح قضایی و اجرایی در چرخه سیاست‌گذاری است. پرسشی که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم، این است که نقش قوه قضاییه در فرایند سیاست‌گذاری در امور قضایی چیست. نوشتار پیش‌رو با روش توصیفی و تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی سعی در پاسخ‌گویی به پرسش‌های فوق دارد. بر اساس یافته‌های پژوهش حاضر، قانون‌گذاری در درجه نخست، یک عمل سیاسی است؛ در فرایند خط‌مشی‌گذاری قضایی، حقوق هم نقش تقویت‌کننده دارد و هم نقش محدودکننده؛ نقش قوه قضاییه نیز در مراحل مختلف فرایند مذکور (از شناسایی مشکل تا ارزیابی و ارائه راه‌حل اصلاحی) حائز اهمیت است.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری، امر حقوقی، قانون‌گذاری، امر سیاسی

* استادیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران
m.tangestani@khu.ac.ir

مقدمه

در یک نظام مبتنی بر تفکیک قوا، قوه مقننه صلاحیت وضع قواعد و هنجارهای حقوقی را بر عهده دارد. فارغ از نقش قضات در جریان اعمال قانون که نوعاً از رهگذر تفسیر حقوقی صورت می‌پذیرد، نقش قوه قضائیه در فرایند تصمیم‌گیری سایر قوا نیز حائز اهمیت است. قوای مجریه و قضائیه گرچه صلاحیت وضع سیاست‌های تقنینی در قالب قانون را ندارند، دارای ابزارها، امکانات و ظرفیت‌هایی هستند که نقش آن‌ها را در فرایند تعیین سیاست‌هایی که منتهی به وضع قانون می‌شود، مهم جلوه می‌دهد.

پرسش‌هایی بسیار مهمی که این نوشتار در صدد پاسخ‌گویی به آن‌هاست، عبارت‌اند از اینکه آیا قانون‌گذاری، صرفاً یک امر حقوقی است. نقش حقوق در صورت‌بندی لوایح قضایی کدام است. نقش قوه قضائیه در فرایند سیاست‌گذاری چیست. در ابتدا به نقش حقوق و خط‌مشی آن در شکل‌گیری قانون اشاره می‌کنیم. سپس ماهیت قانون‌گذاری و رابطه آن با سیاست‌گذاری و ابعاد حقوقی صورت‌بندی لوایح قضایی را بررسی کرده و در انتها، به واکاوی نقش قوه قضائیه در فرایند سیاست‌گذاری می‌پردازیم.

۱. مفهوم‌شناسی

قانون، محصول اراده نمایندگان مردم در پارلمان و کارویژه قوه مقننه است. معیار اصلی برای شناسایی قانون، تصویب متن پیشنهادی در مرجع صالح (پارلمان) و طی کردن مراحل و تشریفات لازم بر اساس هنجارهای حقوقی مربوط (از جمله اصول قانون اساسی) است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۱۸۱-۱۸۰). قانون‌گذاری نوعاً تعیین قواعد رفتار بر مبنای تشخیص مصالح و مفاسد در یک امر یا موضوع اجتماعی است. خط‌مشی‌گذاری نیز تشخیص مصالح و مفاسد و تعیین قواعد بر این اساس و بر اساس یک مبنای علمی و عقلانی است. عقلانیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و... قانون‌گذار البته تحت تأثیر پارادیم‌ها (الگوهای نظری مسلط) و ارزش‌های حاکم بر جامعه است.^۱ گرچه در صورت‌بندی متن قانون، اقدامات حقوقی نیز نقش دارد، قانون‌گذاری در درجه نخست، یک عمل سیاسی است (توری، ۱۳۹۰: ۶۵). حرفه قانون‌گذار اساساً حقوقی نیست (فلورز، ۱۳۹۰: ۵۹). متنی که پس از طی تشریفات لازم، عنوان «قانون» بر آن اطلاق می‌شود، مبتنی بر همان

۱. عادات و رسوم اجتماعی، وضع جغرافیایی و اقتصادی و تعلیمات مذهبی، در هر قوم، اخلاقی را به وجود می‌آورد که قانون‌گذار و دادرسان در ایجاد قواعد حقوقی از آن الهام می‌گیرند (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۴۲۵).

خط‌مشی‌ها و مصلحت‌اندیشی‌هایی^۱ است که واضعان آن برای رسیدن به اهداف پیش‌رو، به تصویب رسانده‌اند. قانون‌گذاری به مجرای برای ورود آرای سیاستی به عالم حقوق توصیف شده است.^۲ البته این توصیف، از منظر سیاست‌مداران است و حقوق‌دانان، قانون را از دریچه دیگری می‌نگرند: هماهنگی با نظام حقوقی و رعایت فرایند مبتنی بر قانون اساسی.

حقوق‌دانان نوعاً کمتر صلاحیت اظهارنظر تخصصی در خصوص جنبه‌های فنی و غیرحقوقی اکثریت قوانین و مقررات را دارند؛ برای مثال، اظهارنظر فنی پیرامون قوانینی نظیر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، به‌لحاظ موضوع در صلاحیت تخصصی اقتصاددانان است و نه حقوق‌دانان. همچنین بسیاری از مسائل حقوق اساسی، اداری، مالی و جزا، در ارتباط ماهوی مستقیم با علوم سیاست، مدیریت، اقتصاد، جرم‌شناسی و کیفرشناسی و... است.^۳

سیاست یا خط‌مشی را می‌توان آن دسته از تصمیماتی دانست که به‌صورت هدفمند عموماً در صدد بهبود وضعیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جامعه است (Tolonen, 1991: 272). برخی از صاحب‌نظران نیز خط‌مشی عمومی را اصولی دانسته‌اند که «به‌وسیله مراجع ذی‌صلاح در کشور وضع شده‌اند و به‌عنوان یک الگوی راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را راهنمایی می‌کنند». اندرسون نیز خط‌مشی عمومی را یک سلسله اقدامات هدف‌دار می‌داند که به‌وسیله یک فرد یا گروهی از افراد دارای صلاحیت تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری به‌جهت مقابله و رفع یک مشکل شکل می‌گیرد (به نقل از: الوانی، ۱۳۷۹: ۲۰).

در این نوشتار، منظور از «خط‌مشی»، اهداف برنامه‌ریزی‌شده حکومت جهت رفع مشکلات عمومی و نیل به وضعیت مطلوب است. منظور از «حقوق» نیز مجموعه‌ای از اصول، قواعد و مقرراتی است که در یک جامعه به‌وسیله مقامات ذی‌صلاح وضع شده است و قابلیت اعمال بر افراد خود را دارد. سیاست، وارد نظام حقوقی می‌شود تا حکومت قادر باشد چهارچوب‌های نهادی و

۱. به‌عنوان نمونه، می‌توان به قانون روابط مؤجر و مستأجر (مصوب ۱۳۵۶) در خصوص درخواست کاهش یا افزایش نرخ اجاره‌بها به استناد ترقی یا تنزل هزینه زندگی (ماده ۴ قانون مزبور) و پیش‌بینی برخی مقررات آمره اشاره کرد که برخلاف اقتضای اولیه قواعد کلی است.

۲. بر همین اساس گفته می‌شود: «استقلال حقوق مدرن دست‌کم در رابطه با سیاست، به خودبستگی (یا خودکفایی) آن منجر نشده است» (توری، ۱۳۹۰: ۶۶).

۳. پس از طرح بسیاری از مسائل، در نهایت به غیرحقوقی بودن برخی از ابعاد آن اذعان می‌شود: «اختلاف در عرصه مرز اجرا و تقنین بیش از آنکه جنبه فنی و حقوقی بنماید [داشته باشد] آمیخته با مسائل اجتماعی و سیاسی و عدم درک متقابل روابط [قوای] مقننه و مجریه نیز است» (آقایی طوق و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۵۰).

حقوقی لازم جهت نیل به اهداف مدنظر از تصویب آن را ایجاد کند. به منظور ورود سیاست به عالم حقوق، لازم است اصول و قواعدی که نظام حقوقی بر آن بنا شده است، مورد توجه قرار گیرند.^۱ آنچه در این نوشتار در خصوص «سیاست» یا «خط‌مشی» بیان می‌شود، عمدتاً مربوط به سیاست‌های تقنینی است که با جامعه قانون وارد نظام حقوقی می‌شود.

در فرایند خط‌مشی‌گذاری، حقوق هم نقش تقویت‌کننده دارد و هم نقش محدودکننده. مقامات عمومی در جریان اتخاذ سیاست‌های مدنظر نمی‌توانند به مجموعه اصول و قواعد نظام حقوقی مربوط بی‌توجه باشند. همچنین اجرای سیاست‌ها بدون کسب اعتبار حقوقی امکان‌پذیر نیست.

۲. رابطه قانون‌گذاری و سیاست (خط‌مشی)‌گذاری

سیاست‌گذاری، عنوان عامی است که بر مجموعه تصمیمات و اقدامات مقامات و نهادهای دولتی اطلاق می‌شود. در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان سیاست‌ها را در سه دسته سیاست‌های تقنینی (مصوب مجلس قانون‌گذار در قالب قانون)، سیاست‌های اجرایی (که به وسیله مقامات و نهادهای قوه مجریه اتخاذ می‌شوند) و سیاست‌های قضایی (که توسط مقامات و مسئولین این قوه در انجام وظایف قانونی‌شان اتخاذ می‌شوند) شناسایی کرد. بدین ترتیب، صرفاً سیاست‌های تقنینی است که جامعه قانون به تن می‌کند. رابطه میان سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری، عموم و خصوص مطلق به نظر می‌رسد:^۲ هر قانونی بر اساس سیاست‌هایی به تصویب می‌رسد، اما هر سیاستی لزوماً به صورت قانون تدوین نمی‌شود.^۳

۱-۲. ابعاد حقوقی صورت‌بندی قانون

عنصر غالب در قانون‌گذاری، امور غیرحقوقی و مشخصاً ملاحظات سیاست‌محور است. مهم‌ترین نقش حقوق‌دانان در قانون‌گذاری، فراهم‌کردن مقدمات ورود یک سیاست به نظام حقوقی است. این مصوبه باید بتواند در کنار سایر قوانین و مقررات، وارد نظام حقوقی شده و جزئی از آن شود. نقش حقوق‌دانان در این زمینه، ذیل دو قسمت قابل‌بررسی است: الف) تهیه پیش‌نویس قانون (صورت‌بندی هنجار)؛ ب) حفظ سازگاری و انسجام نظم حقوقی.

۱. سیاست در معنای موسع خود شامل قوانین، قواعد و مقرراتی که با هدف نیل به اهداف مشخصی تنظیم شده است، می‌شود. سیاست در معنای مضیق خود با حقوق متفاوت است.

۲. «قانون‌گذاری در جهت عملیاتی نمودن سیاست و سیاست اعم از قانون است» (سینائی و زمانی، ۱۳۹۰: ۷۰).

3. All law is policy. Every application of law is an implementation of policy. But it is not true that all policy is expressed in law. (See: Kay, 2007: 237, 251)

سیاست‌گذاری در قالب وضع قانون تنها زمانی به نتیجه مطلوب می‌رسد که صرفاً به جنبه‌های ماهوی تقلیل داده نشود. تبیین قصد مقنن و سیاست‌های مدنظر وی، از رهگذر واژگان و عباراتی صورت می‌پذیرد که باید بر اساس موازین فنی و تخصصی به کار برده شوند. علاوه بر تخصص در ابعاد ادبی و حقوقی در نحوه استفاده از الفاظ و عبارات، امر یادشده مبتنی بر جنبه‌های ذوقی نیز هست. بدین منظور در جریان تصویب معاهدات بین‌المللی، «کمیته نگارش»^۱ متشکل از جمعی از متخصصان حقوقی و سایر حوزه‌ها، مسئولیت تنظیم و کنترل نهایی متن پیش‌نویس سند مربوط را برعهده دارد. کمیته مزبور بدون ورود به مسائل (ماهوی) سیاست‌گذاری، با رعایت موازین شکلی درخصوص نحوه به‌کارگیری الفاظ و عبارات، اقدام به تنظیم سند می‌کند (توازی زاده، بی تا: ۳). بدین ترتیب، وجود تعامل نظام‌مند میان سیاست‌گذاران و تهیه‌کنندگان پیش‌نویس اسناد قانونی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

بررسی تجربه سایر نظام‌ها حاکی از آن است که وزارتخانه‌ها و سایر نهادهای دولتی دارای صلاحیت ارائه پیشنهادی سیاستی، معمولاً برای تنظیم اسناد قانونی، سند راهنمایی را در خصوص چگونگی تنظیم فنی متون قانونی تدارک دیده‌اند. مشکل ناهماهنگی میان متخصصان تنظیم قانون^۲ و متخصصان موضوع قانون^۳ (سیاست‌گذاران) در کشور اسلواکی یکی از مشکلات سیاست‌گذاری عمومی بیان شده است. به‌علت نبود سازوکار مشخصی در خصوص نحوه برقراری ارتباط میان این دو بخش، معمولاً لوایح به‌وسیله یکی از آن دو گروه تهیه می‌شود. تهیه لوایح به‌وسیله سیاست‌گذاران، مشکلات فنی را در جریان قانون‌گذاری موجب می‌شود. بدین جهت یکی از ضرورت‌های سیاست‌گذاری تقنینی در این کشور، لزوم هماهنگ‌کردن^۴ کارهای متخصصان قانون‌گذاری و سیاست‌گذاران دانسته شده است (Staroňová, 2002: 9 & 11).

در هلند، هر وزارتخانه دارای یک «بخش تنظیم متون قانونی»^۵ است که از کارمندان متخصص در زمینه تهیه پیش‌نویس قانون تشکیل شده است و تحت نظارت کمیسیون بین‌وزارتخانه‌ای در وزارت دادگستری اداره می‌شود. در انگلستان و ایرلند تقریباً پیش‌نویس تمامی لوایح در اداره شورای پارلمانی تهیه می‌شود. تنظیم فنی و مناسب متون پیش‌نویس به افزایش کارآمدی رویه‌های تقنینی نیز منجر می‌شود. بدین منظور باید گروهی از متخصصان، آموزش‌های لازم را در خصوص نحوه

1. Drafting Committee
2. Legislative Experts
3. Content Experts
4. Harmonizing
5. Legislative Division

استفاده از واژگان و اصطلاحات فنی فراگیرند؛ اسناد راهنمایی درخصوص نحوه تنظیم متون پیش‌نویس، تهیه شود و دستورالعمل‌های متضمن استانداردهای مزبور توسط مقامات دولتی ذیصلاح صادر شود (مویل، ۱۳۹۰: ۲۸۴ و ۲۸۶).

در آلمان، وزارت دادگستری علاوه بر وظیفه تهیه و تدوین لوائح در زمینه حقوق مدنی، حقوق تجارت، حقوق کیفری، آیین دادرسی و... بررسی حقوقی متون پیش‌نویس قوانین تهیه‌شده توسط سایر وزارتخانه‌ها را نیز به‌منظور مطابقت آن‌ها با قانون اساسی و نظام حقوقی آلمان در کلیت آن و مطابقت با الزامات شکلی مربوط بر عهده دارد.^۱

تهیه‌کنندگان پیش‌نویس با عنایت به اهداف مدنظر مقنن، با طرح سؤالاتی نمایندگان را به استفاده مناسب از ابزار قانون‌گذاری جهت تمشیت امور و حل مسائل و مشکلات اجتماعی سوق می‌دهند. اگرچه تصمیم‌گیری نهایی درخصوص تصویب یا عدم تصویب هر مقررهای برعهده مجلس است، تهیه‌کنندگان پیش‌نویس به‌عنوان مشاوران فنی قانون‌گذار می‌توانند آنان را در نیل به اهداف مدنظر یاری رسانند (دلونی، ۱۳۹۰: ۳۲۴).

منظور از سازگاری، تنظیم بدون تناقض و منطقی‌هنجارهای حقوقی است: پیش‌نویس قانون نباید با مجموعه قوانین و مقررات برتر حاکم در یک نظام حقوقی تعارض داشته باشد. سازگاری را باید در مجموعه قوانین و مقررات حاکم در یک نظام حقوقی جست‌وجو کرد؛ اما انسجام عمدتاً به وجود ارتباط منطقی و هماهنگی در اجزای مختلف متن یک قانون مربوط می‌شود. البته این انسجام باید در کل نظام حقوقی نیز وجود داشته باشد. قانون‌گذاری باید با عنایت به محتوای مجموعه قوانین و مقررات معتبر در نظام حقوقی انجام شود؛ به‌نحوی که مجموعه آن‌ها نمایانگر کل منسجمی باشند. به تعبیری، «نظام حقوقی، مجموعه‌ای پریشان از قواعد پراکنده نیست... حقوق به نگارش داستانی بلند به دست نویسنده‌ای چند می‌ماند؛ برای حفظ یکپارچگی و تناسب داستان، نویسنده بخش دوم داستان، مقید به چیزی است که نویسنده بخش نخست نگاشته است» (جعفری‌تبار، ۱۳۸۸: ۸۳-۸۲).

بر اساس دیدگاه ابزارانگاران به قانون، هدف از وضع قانون، دستیابی به اهداف دسته‌جمعی و حفاظت از پیوندهای اخلاقی است. در این دیدگاه، ضرورت‌های ورود خط‌مشی به نظام حقوقی نادیده انگاشته می‌شود و بیش از هر امری، بر اجرای کارکردهای مورد انتظار از قانون (عقلانیت غایی) تأکید می‌شود. در حالی که برای ورود قانون به نظام حقوقی یک کشور، لازم است متن مصوب از عناصر سازگاری و انسجام درونی نظم حقوقی نیز برخوردار باشد و به عبارتی، قانون باید به ممیزی

1. Task and organization of Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, available at: http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/EN/information_brochure.pdf?

هنجاری اصول حقوقی تن دهد. در اینجاست که حقوق، استقلال خود را در برابر سیاست نشان می‌دهد. به منظور حفظ «عقلانیت درونی»^۱ قانون، برخی قائلند که پیش‌نویس متن قانونی باید در وزارت دادگستری تهیه شود و نه در دستگاه‌های دولتی. در حالی که خط‌مشی‌گذاران و سیاست‌مداران در صدد تأمین و حفظ عقلانیت غایی قانون هستند، حقوق‌دانان و قضات دغدغه حفظ عقلانیت درونی قانون را دارند (توری، ۱۳۹۰: ۷۳). گرچه سیاست‌ها، حقوق را تحت تأثیر قرار می‌دهند، برای ورود آن‌ها به نظم حقوقی باید به وسیله اصول حقوقی پالایش شوند (Tolonen, 1991: 288).

۲-۲. فرایند سیاست‌گذاری

عوامل و نیروهای مختلفی در شکل‌گیری سیاست عمومی دولت دخیل هستند که از آن جمله می‌توان به شرایط و اوضاع و احوال اجتماعی، ارزش‌ها، ایدئولوژی سیاسی، تعاملات صاحبان قدرت، تأثیرات گروه‌های فشار و نفوذ اشاره کرد. تاکنون تلاش‌های چشمگیری جهت شناخت نحوه عمل دولت در اتخاذ تصمیمات و اقدامات آن صورت گرفته است. سیاست‌گذاری عمومی به مطالعه علمی خط‌مشی‌های عمومی و نحوه شکل‌گیری آن در حوزه‌های گوناگون سیاست‌گذاری دولت می‌پردازد. برخی از صاحب‌نظران عقلانیت محض در فرایند سیاست‌گذاری را به دیده تردید می‌نگرند و آن را غیرممکن می‌پندارند. به اعتقاد این گروه، سیاست‌گذاری عمومی بیشتر از آنکه در یک چهارچوب علمی و عقلانی شکل بگیرد، متأثر از روابط قدرت است. برخی نیز سیاست‌گذاری عمومی را حاصل تعاملات و ارتباطات سازمان‌های عمومی با یکدیگر می‌دانند. در ارزیابی این دو نظر باید گفت که گرچه نمی‌توان تأثیر روابط قدرت و نقش سازمان‌های عمومی را در شکل‌دهی سیاست عمومی نادیده انگاشت، این امر نباید به انکار علمی بودن فرایند سیاست‌گذاری به صورت کلی بینجامد. در مرحله شناسایی واقعیت‌های موجود (هست‌ها)، باید از ابزارها و روش‌های علمی برای داشتن تصویر روشن و درستی از واقعیات، بهره گرفته شود تا زمینه برای تعیین هنجارها و بایدها و نبایدها (بر اساس تشخیص مصالح و مفاسد اجتماعی توسط قانون‌گذار) فراهم شود. در مرحله دوم (هنجارگذاری)، قانون‌گذار از جمله متأثر از ارزش‌های اجتماعی و سنت‌های تاریخی است. سیاست‌گذاری فرایندی پیچیده است که

۱. کارلو توری در ارزیابی عقلانیت قانون، قائل به تفکیک میان سه نوع عقلانیت است: عقلانیت غایی (Object Rationality) که غالباً مربوط به قابلیت اجرای کارکردهای اجتماعی قانون است؛ عقلانیت درونی (Internal Rationality) که به سازگاری و انسجام نظم حقوقی مربوط می‌شود و عقلانیت هنجاری (Normative Rationality) که مترادف با مشروعیت هنجاری قانون است (توری، ۱۳۹۰: ۷۲).

نمی‌توان تمامی زوایا، پیچیدگی‌ها و جزئیات آن را صرفاً بر اساس یک الگوی خاص تحلیل کرد؛ بلکه باید با نگرشی جامع و واقع‌بینانه و توجه به نقش هریک از عوامل مؤثر بر این فرایند، نگاهی کلان به موضوع یادشده داشت (الوانی، ۱۳۷۹: ۱۵-۱۴). این علم با محوریت‌دادن به حل مشکلات عمومی و با بهره‌گیری از یافته‌ها و روش‌های علمی نظیر حقوق، جامعه‌شناسی و اقتصاد، خود را همچون علم سیاست محدود به مطالعه ساختار و نهادهای سیاسی نمی‌کند.

الگوی غالب در صورت‌بندی خط‌مشی عمومی دولت در کشورهای در حال توسعه، مبتنی بر سیاست‌های دیوان‌سالار است. سازمان‌های دولتی در حالی وظیفه سیاست‌گذاری را بر عهده دارند که توانایی انجام آن را ندارند (بخش دولتی متورم و ضعیف). نبود پاسخ‌گویی این سازمان‌ها به آثار و پیامدهای سیاست‌های اتخاذی، بر مشکل مزبور می‌افزاید (Hai, 2013: 11). در این کشورها نوعاً فرایند نظام‌مند سیاست‌گذاری وجود ندارد.

هریک از صاحب‌نظران علم سیاست‌گذاری عمومی، به‌نحوی فرایندی^۱ را برای خط‌مشی‌گذاری عمومی ترسیم کرده‌اند (نک: الوانی، ۱۳۷۹: ۳۷). فرایند سیاست‌گذاری، مبتنی بر رویکرد مرحله‌ای در خط‌مشی‌گذاری است که روند شکل‌گیری، اجرا و اصلاح یا لغو سیاست‌ها را تبیین می‌کند. به تعبیر پاتریک، نظریه‌ای پیشگویانه از سیاست‌گذاری وجود ندارد و آنچه گفته می‌شود، عمدتاً طرح ذهنی است از آنچه در عالم خارج صورت می‌پذیرد (به نقل از: قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۴۸-۴۷). به عقیده اکثر علمای این رشته، تصویب یک قانون، پایان فرایند سیاست‌گذاری نیست؛ بلکه مراحل اجرا و ارزیابی، جزئی از فرایند سیاست‌گذاری است (نک: سینائی و زمانی، ۱۳۹۰: ۷۰). روبرت لاین‌بری در این خصوص می‌افزاید: «فرایند اجرا، انتهای سیاست‌گذاری نیست؛ بلکه ادامه سیاست‌گذاری به‌وسیله سایر ابزارهاست.» از منظر برخی از صاحب‌نظران، امروزه تفکیک سیاست از اداره امکان‌پذیر نبوده (Politics and the Policy Making. Process, 2013: 19-20) و اداره صرفاً مرجع مجری سیاست‌ها نیست. سیاست‌گذاری عمومی علاوه بر تصویب یک قانون، شامل اقدامات در حال اجرا و اعمال قانون نیز می‌شود. امروزه بر لزوم توجه به راهکارهای ایجاد رابطه منطقی و هم‌سوئی میان سیاست‌گذاری و فرایند اجرای یک خط‌مشی تأکید می‌شود.^۲

۱. شناسایی و تبیین تفصیلی مشکل، شکل‌گیری پیشنهادهای جایگزین و انتخاب خط‌مشی مدنظر، مشروعیت‌بخشی حقوقی به خط‌مشی عمومی، اجرای سیاست و ارزیابی آن‌ها.

۲. فرایند سیاست‌گذاری، فرایندی کاملاً منطقی و غیرسیاسی نیست. اخیراً سیاست‌ها نتیجه طی فرایندهای پیچیده سیاسی، اجتماعی و نهادی دانسته شده است که به تعبیر کلی و شافر، حاصل بی‌نظمی کاملی از اهداف و اتفاقات

در مرحله صورت‌بندی سیاست باید به ملاحظات نهادهای مجری در خصوص اجرای خط‌مشی‌های فعلی و سابق توجه شود؛ زیرا هدف اصلی، یافتن خط‌مشی قابل اجرا با توجه به شرایط و اوضاع و احوال جامعهٔ مربوط، امکانات مالی و ساختارهای اداری و اجرایی موجود است. میشل و اسکارت در تبیین عوامل مؤثر بر اجرای سیاست‌ها، ضمن اشاره به ضرورت انطباق خط‌مشی مدنظر با سیاست‌های کلان و برنامه‌ها و هماهنگی با سایر سیاست‌ها، به لزوم توجه به انتقال پیام خط‌مشی به مجریان از طریق برگزاری کارگاه‌های آموزشی، سرکشی و ملاقات منظم با مجریان، طرح پرسش‌های مربوط به اجرای سیاست‌ها و...، تأکید کرده‌اند. این امر در کنار تأمین مالی، نیروی انسانی، تجهیزات، امکانات لازم برای اجرا و همچنین تهیهٔ سازوکارهای اجرایی مناسب، به اجرای سیاست منتهی می‌شود (به نقل از: قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۷۸).

۳. نقش قوهٔ قضائیه در فرایند سیاست‌گذاری

گرچه سیاست‌تقنینی در نهایت به وسیلهٔ مجلس قانون‌گذار تصویب می‌شود، این امر لزوماً به معنای شروع مقدمات و مراحل نخستین فرایند سیاست‌گذاری در قوهٔ مقننه نیست. نقش تقنینی مجالس قانون‌گذار در اکثر نظام‌های حقوقی به گونه‌ای است که از منظر برخی از نویسندگان، این قوه صرفاً مهر تأیید یا رد را بر سیاست‌های پیشنهادشده توسط سایر شعبات حکومتی می‌زند.^۱ با عنایت به تحت‌الشعاع قرارگرفتن صلاحیت‌های پارلمان به وسیلهٔ توسعهٔ اختیارات قوهٔ مجریه و همچنین رشد و گسترش نقش احزاب سیاسی و گروه‌های فشار، برخی قائل به زوال قوای قانون‌گذاری شده‌اند. با وجود این، از تعداد پارلمان‌ها در نظام‌های سیاسی کاسته نشده است. این امر، اولاً به‌علت باور عمومی مردم و ابتدای قدرت آن‌ها بر رأی مردم است و ثانیاً به‌علت سایر کارکردهای پارلمان در یک نظام سیاسی است (نورتون، ۱۳۹۰: ۱۱۲-۱۱۱). قوهٔ قضائیه به‌عنوان یک قوهٔ حکومتی، نقش شایانی در فرایند سیاست‌گذاری ایفا می‌کند. نقش و تأثیر قوهٔ قضائیه و مشخصاً قضات محاکم بر خط‌مشی‌گذاری عمومی، با توجه به نوع نظام حقوقی و قضایی هر کشوری متفاوت است. در نظام‌هایی نظیر آمریکا که صلاحیت دادرسی اساسی با قضات دادگاه‌هاست، آن‌ها از اجرای خط‌مشی‌های عمومی تقنینی که برخلاف قانون اساسی باشد، خودداری می‌کنند (Maranga, 2010: 8-10).

است که در آن صورت، با اجرای منطقی و مبتنی بر راهبردهای مشخص‌شده روبه‌رو نیست (نک: قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۷۸).

۱. یکی از راهکارهای تقویت نقش پارلمان‌ها در فرایند سیاست‌گذاری، بهره‌گیری از توان کمیسیون‌ها و کمیته‌های داخلی است. افزایش تعداد و صلاحیت آن‌ها، امکان ورود جدی‌تر پارلمان را در مراحل نخستین سیاست‌گذاری فراهم می‌کند (See: Halligan, 2008: 154).

شروع فرایند سیاست‌گذاری با تعریف و شناخت مسئله یا مشکل عمومی صورت می‌گیرد. محل بروز این مشکلات از جمله در دستگاه‌ها، نهادها و سازمان‌هایی است که به اداره امور عمومی و اجرا و اعمال قوانین می‌پردازند. قوه مقننه گرچه دارای ابزارهایی است که می‌تواند از طریق آن برخی از مشکلات و مسائل عمومی را شناسایی کند، این کار به صورت نهادینه در این قوه انجام نمی‌شود.^۱ در ایران قوه قضاییه دارای ابزارها و امکاناتی است که می‌تواند از طریق آن، مسائل و مشکلات مربوط به حوزه خود را شناسایی کند. این موضوع در قوه مزبور معمولاً از طرق زیر انجام می‌شود.

معمولاً در جریان اعمال قوانین و مقررات در محاکم، این امکان برای قضات و هریک از طرف‌های پرونده یا سایر اشخاص مربوط وجود دارد تا مشکلات و مسائل مربوط به آن حوزه را شناسایی کنند و حتی به تبیین دیدگاه‌های خود درباره نحوه اصلاح سیاست‌های موجود و وضع سیاست‌های جدید بپردازند.^۲ بنابراین مراجع قضایی، محل مناسبی برای طرح اعتراضات و شکایات مردم به مشکلات ایشان است که می‌تواند به‌عنوان یک نهاد واسط، ملاحظات و دیدگاه‌های مردم را به مقامات و نهادهای دولتی مربوط منتقل کند.

نقش قضات در جریان خط‌مشی‌گذاری در برزیل در دو مرحله، مؤثر دانسته شده است. نخست، در مرحله طرح مباحث و انجام مشورت‌ها جهت شکل‌گیری سیاست عمومی و دوم، تأثیرگذاری قضات بر اجرای سیاست در جریان قضاوت. قضات برزیلی ترجیح‌ها و دیدگاه‌های خود را قبل از تأیید نهایی خط‌مشی‌های عمومی به نهادهای مربوط حکومتی (با توجه به نوع و مقام واضع خط‌مشی) منعکس می‌کنند.^۳

در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار، قضات محاکم به‌علت انتخاب‌نشدن در یک فرایند دموکراتیک،^۴ صلاحیت تصمیم‌گیری درباره مسائل و مشکلات عمومی و اتخاذ خط‌مشی‌های مربوط را ندارند.

۱. در برخی از نظام‌ها همچون ایالات متحده آمریکا، کمیسیون‌های پارلمانی خاصی به‌صورت تخصصی به شناسایی، مطالعه مشکلات و ارائه راه‌حل‌ها می‌پردازند (نک: وحید، ۱۳۸۰: ۱۹۹).

۲. تعبیه سازوکارهایی جهت انعکاس این پیشنهادها، ضروری است. کد برنامه ۳۲۱۰۱ توسعه قوه قضاییه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، معاونت راهبردی را موظف به «طراحی و اجرای طرح استقرار [سامانه] دریافت و بررسی پیشنهادات در قوه قضاییه» کرده است.

3. For more study; (See: Taylor, 2008).

۴. واگذاری صلاحیت خط‌مشی‌گذاری به قضات غیرانتخابی و غیرپاسخگو، خطرناک دانسته شده است. در یک حکومت مردم‌سالار، شهروندان تصمیم‌گیر نهایی در خصوص سیاست‌های عمومی دانسته می‌شوند. البته نمی‌توان تأثیر قضات بر سیاست‌ها را در جریان رسیدگی قضایی به دعوی نادیده انگاشت (See: Maranga, 2010: 18).

فعالیت قضات دادگاه‌ها معطوف به طرح و ارائه استدلال‌ات مبتنی بر قواعد و اصول حقوقی است. هیدن، کارکرد حقوق را در ایجاد مصالحه میان اهداف متعارض می‌داند. ماهیت این کار نیز یک امر سیاسی (خط‌مشی‌محور) است (Tolonen, 1991: 282 & 284). برخی نیز ممنوعیت قضات از خط‌مشی‌گذاری را نه از جهت فقدان صلاحیت آن‌ها در این عرصه، بلکه بدان دلیل می‌دانند که در آن صورت، جامعه از خدمات آن‌ها به‌عنوان یک قاضی محروم می‌شود (Kay, 2007: 250).

با توجه به وظایف و کارکردهای تخصصی سازمان‌های وابسته قوه قضائیه، طبعاً باید از ظرفیت آن‌ها برای شناسایی مشکلات و پیشنهاد سیاست‌های مناسب در حوزه تخصصی‌شان استفاده شود. این سازمان‌ها نوعاً دارای وظایف تخصصی‌اند که بر اساس نظام عدم‌تمرکز شکل گرفته‌اند. این سازمان‌ها به‌وسیله قوانین خاصی تأسیس شده و به انجام فعالیت در حوزه‌های مشخصی می‌پردازند و بهتر از سایر نهادها می‌توانند به شناسایی مشکلات مربوط به حوزه خود اقدام کنند؛ برای مثال می‌توان به نقش سازمان بازرسی کل کشور در آسیب‌شناسی نظام حقوقی حاکم بر دستگاه‌های دولتی اشاره کرد که می‌تواند منشأ اقدامات اصلاحی مقتضی گردد. همچنین معاونت حقوقی می‌تواند بازخوردهای قوانین بر جامعه را با شاخص‌های علمی سنجیده و گزارش ارزیابی را همراه با ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی تهیه کند. در ساختار تشکیلاتی معاونت حقوقی و توسعه قضایی (سابق) قوه قضائیه، «اداره ارزیابی قوانین و مقررات» ذیل اداره کل تدوین لوایح و برنامه‌ها، با مأموریت نیازسنجی، آسیب‌شناسی و ارزیابی قوانین، برنامه‌ریزی در خصوص اصلاح آن‌ها پیش‌بینی شده بود (جمشیدی، ۱۳۸۸: ۲۶ و ۱۸۷). متعاقب اصلاحاتی که در ساختار و تشکیلات این معاونت صورت گرفت، اداره مزبور به «اداره مطالعات حقوقی و قضایی» تغییر نام یافت.

۴. سیاست‌پژوهی^۱ در تهیه لوایح قانونی

علم سیاست‌گذاری عمومی، یک علم مسئله‌محور و راه‌حل‌یاب^۲ است؛^۳ از کلی‌نگری موجود در علم سیاست فاصله گرفته و به بررسی چندبعدی مسائل و موضوعات جزئی می‌پردازد. نقطه شروع

نظام‌های دموکراتیک، قوای مقننه به دلیل ترکیب و فرایند تصمیم‌گیری‌شان، بهترین مرجع برای تصمیم‌گیری در خصوص خط‌مشی‌های عمومی به نمایندگی از شهروندان هستند (See: Gewirtz, 1976: 47).

1. Policy Research
2. Problem-Solving

۳. لاسول، از بنیان‌گذاران این رشته، ویژگی‌های چندرشته‌ای بودن (Multi-Disciplinary) و «به‌وضوح هنجاری (ارزشی) بودن» (Explanatory normative) را نیز مطرح می‌کند. ویژگی نخست مربوط به فراتر رفتن این رشته از مطالعه محدود نهادها و ساختارهای سیاسی و توجه به سایر رشته‌ها، نظیر جامعه‌شناسی، اقتصاد و حقوق می‌شود. ویژگی دوم نیز به عدم تأکید حداکثری بر عینیت علمی اشاره دارد (به نقل از: اشتریان، ۱۳۸۶: ۱۶۳).

فعالیت‌های علمای این رشته، مسائل و مشکلات عمومی است. اما آیا همواره باید مسئله یا مشکلی به وجود آید و بعد از آن، به تدارک سیاست مناسب برای حل آن اقدام کرد؟ در آن صورت، با عنایت به زمان‌بر بودن فرایند سیاست‌گذاری، خواه‌ناخواه باید در دوره‌ای با مشکل و مسئله مربوط مدارا کرد. پژوهش همواره بر بررسی مشکلات موجود و تعبیه راه‌حل‌های مناسب برای رفع آن متمرکز نیست. می‌توان از پژوهش در زمینه پیش‌بینی آثار و پیامدهای آتی سیاست‌ها و شرایط موجود نیز بهره برد.

سیاست‌پژوهی، «فرایند انجام تحقیق درباره مسئله اجتماعی یا تحلیل مسئله اجتماعی مهمی [است]... که به‌منظور ارائه توصیه‌های علمی و توصیه‌های معطوف به عمل به سیاست‌گذاران برای حل مسئله انجام می‌شود» (قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۹۲-۹۱). سیاست‌گذاران دولتی در این روش از توان اندیشمندان علوم مختلف از ابتدای فرایند سیاست‌گذاری برای حل مسئله اجتماعی بهره می‌برند. کشورهای مختلف بدین منظور و به‌خصوص با عنایت به تأثیر و ارتباط پژوهش با سیاست‌گذاری عمومی، با تأسیس مراکز پژوهشی اقدام به نهادینه‌کردن امر پژوهش نموده‌اند (جهت ملاحظه فهرست نهادهای پژوهشی در برخی از نظام‌ها، نک: قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۱۰۰-۱۰۲). از نتایج فعالیت پژوهشی باید به صورت نظام‌مند در تهیه خط‌مشی‌های جایگزین بهره برده شود.^۱

یکی از ضرورت‌های سیاست‌پژوهی، وجود ارتباط مستقیم، فعال و سازنده میان سیاست‌پژوه و سیاست‌گذار است. بدون تحقق این ارتباط، پژوهشگر نمی‌تواند از اجرایی شدن نتایج مطالعات خود مطمئن شود. ارتباط میان سیاست‌گذاران و سیاست‌پژوهان برای هر دو گروه مفید است. دشواری انتقال توصیه‌های سیاستی به مقامات مربوط، انکارشدنی نیست. در هر حال، وظیفه برقراری این ارتباط، با سیاست‌پژوهان است. آن‌ها باید با ایجاد اعتماد، توجه سیاست‌گذاران را به نتایج پژوهش‌های خود جلب کنند. توصیه‌هایی برای ایجاد ارتباط مؤثر میان دو گروه یادشده صورت گرفته است که عبارت‌اند از: برقراری ارتباط در تمامی دوره‌های انجام تحقیق، برقراری ارتباط با بهره‌برداران مختلف تحقیق، عرضه پایه‌ای مؤثر برای ایجاد ارتباط خوب و توجه به مؤثرتر بودن ارتباط شفاهی از ارتباط کتبی (ماژرزاک، ۱۳۹۲: ۱۳۱-۱۲۹).

۱. برخی از صاحب‌نظران، دلایلی را برای عدم نظام‌مندشدن پژوهش در سیاست‌گذاری بیان کرده‌اند که عبارت‌اند از: نبود قوانین و مقررات لازم جهت الزام مقامات دولتی به اتخاذ بنیان علمی و نظری مستحکم برای انتخاب سیاست‌ها، نهادینه‌نشدن علم در جامعه، نقش حداقلی کانون‌های تفکر در فرایند سیاست‌گذاری و طرح مشکلات در وضعیت جاری و نبود فرصت مناسب برای انجام پژوهش (نک: قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۳۵۶).

یکی از دلایل عدم اقبال مدیران به انجام فعالیت پژوهشی در حل مشکلات، زمان‌بر بودن انجام پژوهش است.^۱ با توجه به اینکه مدیران موظفند در فرصت زمانی مناسب، اقدام مقتضی برای حل مشکل را تدارک ببینند، منوط کردن اتخاذ تصمیم در خصوص مسئله موجود به انجام پژوهش در آن زمینه، منجر به تضییع وقت، تشدید مشکل و حتی طرح مسئولیت مدیر مربوط می‌گردد. البته انجام پژوهش ذاتاً یک فعالیت زمان‌بر است. جمع‌آوری منابع و اطلاعات لازم، بررسی جوانب مشکل، بررسی آثار و پیامدهای راه‌حل‌های پیشنهادی، جملگی مستلزم دقت و تأمل علمی است که با فوریت هم‌خوانی ندارد. در این شرایط به نظر می‌رسد باید در خصوص مرحله‌ای که پژوهش انجام می‌شود، تأمل بیشتری صورت پذیرد. انجام پژوهش باید مقدم بر ایجاد یا فراگیر شدن یا تشدید مشکل باشد.

۵. ارائه پیشنهادهای سیاستی در قالب لوایح قضایی

با توجه به استقلال سازمانی قوه قضائیه و محدود شدن قلمرو وظایف و اختیارات وزارت دادگستری به برقراری روابط میان قوای قضائیه و مجریه،^۲ بدیهی است که کارکرد این وزارتخانه در ایران قابل مقایسه با نظام‌های دیگر نیست. تهیه لوایح قضایی در ایران یکی از وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه است. صلاحیت مقام مذکور در تهیه لوایح قضایی (بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی)، یکی از لوازم منطقی انجام مسئولیت‌های مقام مزبور در زمینه مدیریت امور قضایی، اداری و اجرایی قوه یادشده است. در خصوص چیستی و ماهیت این لوایح، ظاهراً معیار و شاخص قانونی مشخصی وجود ندارد. شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود از بند (۲) اصل (۱۵۸) قانون اساسی، تفاوت لوایح قضایی و غیرقضایی را به محتوای آن دو مربوط می‌داند و برای شناخت محتوای آن نیز به اصول ذیل فصل یازدهم قانون اساسی ارجاع می‌دهد. وظایف و صلاحیت‌های قوه قضائیه بر اساس قانون اساسی، فراتر از امور با ماهیت قضایی محض است. اشاره صریح شورای نگهبان به اصول مزبور حاکی از آن است که منظور از امور «قضایی» در «لایحه قضایی» می‌تواند گسترده‌تر از امور صرفاً قضایی (به معنای خاص کلمه: حل و فصل اختلافات) تلقی شود و امور جانبی مربوط به آن فعالیت و حسب مورد سایر

۱. از نظر مدیران، تأخیر در اتخاذ تصمیم با مقتضیات دنیای مدرن همخوانی ندارد. بخشی از علل مربوط به استفاده نکردن از پژوهشگران در سیاست‌گذاری، آن است که پژوهشگران نتوانسته‌اند خود را با سرعت تحولات و نیازهای جامعه تطبیق دهند و به تعبیری، «در مسکن کُند عمل و ابهام‌تئوریکي ماؤا گزیده‌اند» (نک: اشتریان، ۱۳۸۶: ۲۲ و ۲۳).

۲. بر اساس صدر اصل (۱۶۰) قانون اساسی، «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه را بر عهده دارد».

مأموریت‌های قانونی قوه قضائیه را نیز شامل می‌شود.^۱ قوه قضائیه از طریق تهیه لایحه قضایی در مراحل نخستین فرایند سیاست‌گذاری در حوزه‌های مرتبط با امر قضا مشارکت مستقیم دارد.

در آمریکا، «مجمع قضایی آمریکا»^۲ وظیفه تعیین قواعد آیین دادرسی و همچنین تعیین سیاست‌های قوه قضائیه را در سطح فدرال عهده‌دار است. «اداره مدیریت دادگاه‌های ایالات متحده آمریکا»^۳، مجمع یادشده را در انجام تخصصی وظایف آن یاری می‌رساند. در سطح ایالات نیز دیوان عالی ایالتی با کمک اداره مدیریت دیوان عالی، مدیریت مربوط به دادگاه‌ها را انجام می‌دهد. با تصویب قانون اصلاحات اساسی در سال ۲۰۰۵^۴ در انگلستان، «وزارت دادگستری»^۵ تأسیس گردید. گرچه بر اساس اصلاحات اخیر، مسئولیت تدوین سیاست‌های قضایی در حوزه‌های کیفری، مدنی، خانوادگی و نظام اداری قضایی برعهده وزارت دادگستری است، رئیس قوه قضائیه برخوردار از برخی ابزارهای قانونی شد تا بتواند از آن طریق، اقتضانات و ملاحظات خاص مربوط به قوه مزبور را حسب مورد به پارلمان یا قوه مجریه منعکس کند. از جمله این ابزارها می‌توان به صلاحیت مقام یادشده در انعکاس دیدگاه‌های قوه قضائیه به پارلمان و همچنین لرد چانسلر و ارائه مشاوره به دولت در خصوص لوایح مربوط به قوه قضائیه یا محاکم قضایی اشاره کرد. بدین ترتیب، وزیر دادگستری با بهره‌گیری از نظرات مشورتی رئیس قوه قضائیه است که اقدام به تعیین سیاست‌های قضایی می‌کند (وکیلان، ۱۳۹۲: ۴-۵).

مدیریت دستگاه قضایی در فرانسه برعهده وزیر دادگستری است و در نتیجه صلاحیت تعیین سیاست‌های کلی در حوزه دادگستری، تهیه لوایح مربوط به این حوزه و مسئولیت مدیریت منابع انسانی، بودجه و به‌طور کلی امور ستادی دستگاه قضایی را بر عهده دارد. مقام یادشده در انجام وظایف خود از نظرات مشورتی «مجمع عمومی شورای عالی قضایی»^۶ بهره می‌گیرد. یکی از صلاحیت‌های مجمع مزبور، اظهارنظر پیرامون مسائلی است که از سوی رئیس‌جمهور یا وزیر دادگستری درباره مسائل دستگاه قضایی به این شورا احاله می‌شود (وکیلان، ۱۳۹۲: ۲۳ و ۲۴).

۱. نظریه شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان: «۱. فرق لوایح قضایی و غیرقضایی، مربوط به محتوای آن است و محتوای لوایح قضایی را فصل یازدهم قانون اساسی به‌ویژه اصول ۱۵۶ و ۱۵۷ و ۱۵۸ و موضوعات مربوط به آن‌ها در اصول دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضایی معین می‌کند...»

2. The Judicial Conference of The United States
3. Administrative Office of US Courts
4. Constitutional Reform Act 2005
5. Ministry of Justice (MOJ)
6. La formation plénière du Conseil Suprieur de la Magistrature

صلاحیت قوه قضائیه در تهیه لوایح قضایی، لزوماً به معنای حقوقی و قضایی بودن تمامی ابعاد این لوایح نیست. حسب مورد و متناسب با موضوع، باید بررسی‌های فراحقوقی و فراقضایی نیز انجام شود؛ برای مثال، موضوع تعداد مراحل رسیدگی به دعاوی تجاری، دارای ابعاد قضایی (امکان ایجاد دادگاه‌های تجدیدنظر با توجه به لزوم دراختیارداشتن قضات با تخصص لازم)، حقوقی (تعارض یا عدم تعارض کاستن از مراحل رسیدگی با حق بر تجدیدنظرخواهی و سایر موازین حقوقی مربوط)، اقتصادی (تأثیر افزایش مراحل رسیدگی و طولانی‌شدن فرایند صدور و اجرای حکم بر انجام فعالیت‌های اقتصادی صاحبان کسب‌وکار و نقش آن بر وضعیت نماگرهای مختلف) و ... است. لذا عناصر، مؤلفه‌ها و متغیرهای گوناگونی در شکل‌گیری خط‌مشی قضایی همچنین سایر خط‌مشی‌ها دخالت دارد که مقتضی است با بررسی‌های فراحقوقی و فراقضایی بدان توجه لازم صورت پذیرد.^۱

۶. لزوم تعامل با سایر قوا در تهیه و تصویب قوانین مربوط

وجود تعامل میان بازیگران فرایند سیاست‌گذاری از جمله قوه قضائیه^۲ و گروه‌های نفوذ در مراحل مختلف فرایند مزبور، از لوازم ضروری اجرای مناسب سیاست‌هاست (قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۳۶۱). برخی نظام‌ها، چهارچوب مشخصی را برای تعیین نحوه همکاری میان قوا مشخص کرده‌اند. امضای سند «موافقت‌نامه»^۳ بین رئیس قوه قضائیه و لرد چانسلر پیرامون نحوه همکاری دولت و قوه قضائیه در اجرای وظایف مربوط به دادگستری در نظام انگلستان، از آن جمله است (وکیلیان، ۱۳۹۲: ۱۷). اهمیت وجود تعامل میان بازیگران عرصه سیاست‌گذاری به میزانی است که برخی گفته‌اند: «درک تعامل میان فعالان خط‌مشی‌گذاری، بخش کلیدی از درک فرایند سیاست‌گذاری را تشکیل می‌دهد.» (Hai, 2013: 11) توضیح آنکه توجه به ابزارها، امکانات، ظرفیت‌ها و ساختارهای لازم جهت اجرای سیاست‌ها در مرحله تدوین و شکل‌گیری بسته‌های سیاستی، یکی از ضرورت‌های امر خط‌مشی‌گذاری است. این مهم با وجود ارتباط تعاملی میان تهیه‌کنندگان بسته‌های سیاستی و

۱. مطالعات سیاست‌گذاری الزاماً جزئی‌نگر و محدودیت‌گرا و در عین حال، چندجانبه و چندبعدی است. به عبارتی، انتخاب سیاسی یک «انتخاب مجموعه‌ای» است (نک: اشترینان، ۱۳۷۶: ۱۶۳).

۲. کد برنامه ۵۴۱ توسعه قوه قضائیه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) به مسئولیت معاونت حقوقی قوه قضائیه در توسعه تعامل و ارتباطات با دولت، مجلس و سایر نهادها اشاره دارد. معاونت مزبور همچنین موظف به همکاری با سایر قوا در خصوص تنقیح و روزآمدسازی قوانین و مقررات شده است (کد برنامه ۱۳۲۰۶).

3. Concordat

نهادهای ذی ربط و ذی نفع^۱ حاصل می‌گردد؛ برای مثال، وجود مشکل مربوط به عدم تأمین مقتضیات رسیدگی به دعاوی تجاری در محاکم ایران ممکن است یکی از مشکلاتی باشد که مقامات دولتی را به تهیه سیاست‌های مناسب مجاب کند. گرچه این امر به‌عنوان یک امر قضایی منطقی و حسب قوانین موجود برعهده قوه قضائیه است، توفیق در تهیه بسته سیاستی جامع و اجرای مناسب آن، بدون تعامل با بخش‌های مربوط دولتی به دلیل لزوم فراهم شدن بسترهای اجرایی، اداری و مالی مناسب، همچنین ارتباط با کمیسیون‌های مجلس در توجیه ابعاد گوناگون آن امکان‌پذیر نیست. تدارک سازوکارهایی جهت تأمین مشارکت مردم در فرایند سیاست‌گذاری که معمولاً از طریق جامعه مدنی و دستگاه‌های دولتی حاصل می‌شود، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است (Public Engagement in Policy-Making, 2013: 29).

قوه قضائیه نیز به‌سان قوه مجریه در خصوص امور با ماهیت قضایی، صلاحیت تهیه لایحه قضایی را داراست. در خصوص سایر امور نیز می‌تواند در مقام شناسایی یا انعکاس و تبیین مشکلات، مراتب را جهت اتخاذ تصمیم مناسب به مقامات و نهادهای حکومتی صالح منعکس کند. ارتباط این قوه با سایر قوا باید در جریان بررسی و تصویب لوایح، به‌صورت مستمر تداوم یابد؛ امری که قانون‌گذار اساسی، آن را برعهده وزیر دادگستری نهاده است.

در پایان، با وجود تنظیم سیاست‌های مناسبی در زمینه امور قضایی، عدم اجرای کامل و مؤثر آن‌ها، مقامات و مسئولین کشور را متوجه مقوله یادشده کرده است. تحقق این امر به‌عنوان یک نیاز پژوهشی بنیادی ملی، مستلزم انجام مطالعات مستقلی است که ابعاد مدیریتی و حقوقی دارد. موضوع «طراحی و استقرار نظام جامع ارزیابی و نظارت بر اجرای سیاست‌ها»، به‌عنوان یکی از برنامه‌های توسعه قوه قضائیه شناسایی شده است.^۲

نتیجه

قانون‌گذاری، یک فعالیت سیاسی است که عمدتاً به‌وسیله غیرحقوق‌دانان انجام می‌شود. قانون بر اساس ملاحظات، مصلحت‌اندیشی‌ها، خط‌مشی‌ها و سیاست‌هایی به تصویب می‌رسد که مدنظر تصویب‌کنندگان آن بوده است. به‌عبارت دیگر، قانون وسیله‌ای برای نیل به اهداف مقنن و متکی بر

۱. یکی از سازوکارهای نقش‌آفرینی گروه‌های ذی‌نفوذ در جریان سیاست‌گذاری، حضور در نهادهای سیاست‌پژوه با هدف پیگیری منافع و انتقال دیدگاه‌ها و ملاحظات خود به سیاست‌پژوهان در جریان بررسی مشکلات موجود و همچنین تدوین خط‌مشی پیشنهادی، دانسته شده است (نک: قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۳۶۶).

۲. کد برنامه ۳۲۵۰۱، مسئول اصلی: معاونت راهبردی، مسئولین همکار: معاونت‌ها، سازمان‌ها و مراکز تابعه، دادگستری‌های کل.

خط‌مشی‌هایی است که نیل به آن اهداف را امکان‌پذیر می‌کند (رویکرد ابزارانگارانه به قانون). این سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها نیز عمدتاً غیرحقوقی هستند. نقش حقوق‌دانان در صورت‌بندی قانون، حفظ انسجام متن قانونی مربوط و تأمین هماهنگی نظام حقوقی است. قانون، فارغ از اینکه بر اساس چه خط‌مشی و ملاحظاتی تصویب شده باشد، باید در مجموع به‌عنوان یک کل، دارای اجزای همگون و سازگار باشد. بدین منظور، در نظام‌های مختلف مسئولیت تهیه سند پیش‌نویس قانون معمولاً برعهده وزارت دادگستری قرار گرفته است. قانون باید بتواند وارد نظم حقوقی شود و بدین منظور باید در هماهنگی با هنجارهای برتر و رعایت‌کننده اصول یک نظام حقوقی باشد. اظهارنظر درخصوص محتوای همه قوانین، خارج از تخصص حقوق‌دانان است؛ مگر قوانینی که بر اساس خط‌مشی‌های حقوقی و قضایی (مانند قوانین مرتبط با آیین دادرسی) تنظیم شده یا مربوط به حوزه مطالعات تخصصی برخی از حقوق‌دانان باشد.

خط‌مشی‌های عمومی پس از طی فرایند کم‌وبیش مشخصی، شکل نهایی به خود می‌گیرند. پس از ایجاد یک مشکل یا مسئله عمومی، تلاش‌ها جهت شناسایی و تبیین ابعاد و جنبه‌های مختلف آن آغاز می‌گردد. در مرحله بعد، پیشنهادهای جایگزین جهت حل آن مطرح می‌شود. پس از ارزیابی پیشینی آثار و تبعات هر یک از پیشنهادها، مزبور و انتخاب راه‌حل نهایی، مراتب به‌منظور اعتباربخشی حقوقی به نهاد حکومتی صالح (درخصوص سیاست‌های تقنینی، پارلمان) ارسال می‌شود و زمینه اجرای آن فراهم می‌شود. در مرحله ارزیابی پسینی، آثار و تبعات اجرای آن خط‌مشی‌ها در عمل سنجیده می‌شود و اقدام اصلاحی (در صورت ضرورت) اتخاذ می‌گردد. در این فرایند، مجموعه نهادها و حکومتی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به ایفای نقش می‌پردازند.

نقش قوه قضائیه در فرایند سیاست‌گذاری، در دو مورد قابل بررسی است: تهیه لوایح قضایی و تأثیرگذاری بر سایر قوانین (غیرقضایی). درخصوص مورد اول، قانون اساسی، مسئولیت تهیه این لوایح را بنا به ماهیت و اقتضانات خاص آن امور، برعهده رئیس قوه قضائیه نهاده است. در حالی که در سایر نظام‌ها لوایح قضایی از لحاظ شکل و فرایند تهیه، دارای ویژگی خاصی نبوده (گرچه به لحاظ موضوع، ویژگی خاصی دارد) و همچون سایر لوایح به‌وسیله وزارتخانه مربوط (عمدتاً وزارت دادگستری) تهیه می‌شود.

درخصوص قوانین غیرقضایی به‌جهت اعمال آن در محاکم یا سازمان‌های تابعه قوه قضائیه، امکان شناسایی و انعکاس مشکلات و مسائل موجود به مقامات دولتی ذی‌صلاح در مرحله قبل از تصویب و ارزیابی آثار و پیامدهای اجرای آن‌ها پس از تصویب و در جریان اجرای سیاست‌ها به‌وسیله این قوه وجود دارد.

فرایندهای پیش‌بینی‌شده برای سیاست‌گذاری با رویکرد مرحله‌ای و با بهره‌گیری از ابزارها و سنجه‌های علمی درصدد عقلانی‌کردن حداکثری اقدامات و تصمیمات خط‌مشی‌ساز دولت است. امروزه تصویب یک خط‌مشی عمومی، مرحله پایانی فعالیت سیاست‌گذاران مزبور نیست؛ بلکه اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها نیز به‌عنوان بخشی از فرایند مزبور ملاحظه می‌شود. همکاری و تعامل میان بخش‌های مختلف حکومت (و بخش غیردولتی) در تنظیم مناسب سیاست‌ها از یک سو و اجرای کامل و مؤثر آن از سوی دیگر، ضرورتی انکارناپذیر است.

بررسی ادبیات حقوقی و سیاسی پیرامون موضوع این نوشتار حاکی از آن است که گرچه اخیراً در کشور به نقش هریک از علوم حقوق و سیاست‌گذاری در قانون‌گذاری عنایت شده است، توجه به موقعیت هریک از دو نهاد یادشده در فرایند قانون‌گذاری هنوز سامان و سازمان مناسبی پیدا نکرده است. حقوق‌دانان به فرایند منطقی و عقلانی سیاست‌گذاری توجه کافی نداشته‌اند و عمدتاً متمرکز بر مرحله اعتباربخشی حقوقی به خط‌مشی‌ها هستند. سیاست‌گذاران نیز با مباحث حقوقی آشنایی کامل ندارند. توجه به نقش واقعی هریک از علوم یادشده، لازمه خط‌مشی‌گذاری و قانون‌گذاری موفق و نیل به اهداف مقرر است.

منابع

فارسی

- آقایی طوق، مسلم و همکاران (۱۳۸۹)، *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- اشتریان، کیومرث (۱۳۷۶)، «علوم سیاست‌گذاری و دستاوردهای آن برای ایران»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، دوره ۳۷.
- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۶)، *سیاست‌گذاری عمومی در ایران*، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۹)، *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، چاپ هشتم، تهران: سمت.
- توری، کارلو (۱۳۹۰)، «قانون‌گذاری: امری میان سیاست و حقوق»، در حسن و کیلیان، *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- توازنی‌زاده، عباس (بی‌تا)، «نگاهی اجمالی به اهمیت و جایگاه نگارش قانون با تأکید بر قانون برنامه توسعه»، گزارش کارشناسی دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۷۲۵.
- توسلی صباغ، حمید (۱۳۸۷)، *روش اجرا و موانع آن در سیاست‌گذاری عمومی*، چاپ اول، تهران: معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی.
- جعفری تبار، حسن (۱۳۸۸)، *فلسفه تفسیری حقوق*، چاپ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- جمشیدی، علیرضا (۱۳۸۸)، *تدوین لوایح در پرتو برنامه‌های توسعه قضایی*، چاپ اول، تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- دلونی، پل (۱۳۹۰)، «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قانون»، در حسن و کیلیان، *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- سینائی، وحید و سمیه زمانی (۱۳۹۰)، «نقش مجالس قانون‌گذاری در فرایند سیاست‌گذاری، به سوی یک الگوی نظری»، *فصلنامه راهبرد، سال بیستم*، شماره ۵۸.
- فلورز، ایمری (۱۳۹۰)، «در جست‌وجوی فلسفه قانون‌گذاری: مشروطه‌خواهی/قانون‌گرایی»، در حسن و کیلیان، *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، تهران، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۴)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ سیزدهم، تهران: نشر میزان.
- قلی‌پور، رحمت‌اله؛ غلام‌پور آهنگر، ابراهیم (۱۳۸۹)، *فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران*، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، *فلسفه حقوق*، جلد اول: تعریف و ماهیت حقوق، چاپ چهارم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- ماژرزاک، آن (۱۳۹۲)، *پژوهش و سیاست‌گذاری*، ترجمه هوشنگ ناییبی، چاپ اول، تهران: نشر نی.
- مویل، کوئن جی (۱۳۹۰)، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی در پارلمان»، در کیلیان، حسن، *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- نورتون، فیلیپ (۱۳۹۰)، «پارلمان در یک نگاه»، در حسن وکیلان، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- وکیلان، حسن (۱۳۹۲)، «نگاهی به سازمان و تحولات ساختاری دستگاه قضایی، بررسی موردی نظام‌های آمریکا، انگلستان، فرانسه و آلمان»، گزارش پژوهشی پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- وحید، مجید (۱۳۸۰)، «درآمدی بر سیاست‌گذاری عمومی»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۵۲.

انگلیسی

- Chukwuemeka, Emma E.O. (2013), "The Obstacles to Effective Policy Implementation by The Public Bureaucracy in Developing Nations: The Case of Nigeria", **Singaporian Journal Of business Economics, And Management Studies**, Vol.1, no.8. Available at: http://www.arabianjbmr.com/pdfs/KD_VOL_2_7/6.pdf
- Hai, Do Phu (2013), **Process of Public Policy Formulation in Developing Countries, Faculty of Public Policy, Vietnam**. available at: http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_11_s1_hai_phu_do.pdf
- Halligan, John (2008), "Parliamentary Committee Roles in Facilitating Public Policy at The Commonwealth Level", **Australasian Parliamentary Review**, Vol. 23(2), 135-56, available at: http://aspg.org.au/journal/2008spring_23_2/III-2-Halligan.pdf
- Kay, Richard S. (2007), "Judicial Policy-Making and The Peculiar Function of Law", **The University of Queensland Law Journal**, available at: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=richard_kay
- Taylor, Matthew M. (2008), "The Judiciary and Public Policy in Brazil", **ados vol.4 no.se Rio de Janeiro**. available at: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S0011-52582008000100004&script=sci_arttext

Reports

- Burke, Katie, Morris, Kate & McGarrigle, Leona (2012), **An Introductory Guide to Implementation, Centre for Effective Services**, Available at: <http://www.effectiveservices.org/images/uploads/file/publications/Guide%20to%20implementation%20concepts%20and%20frameworks%20Final%20for%20web%20v2.pdf>
- Brynard, Petrus A. (2005), **Policy Implementation: Lessons for Service Delivery, School of Public Management and Administration, University of Pretoria**. available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/AAPAM/UNPAN025756.pdf>
- Gewirtz, Paul (1976), "the Courts, Congress, and Executive Policy Making: Notes on Three Doctrines", **Yale Law School Legal Scholarship Repository**, available at:

<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3486&context=lcp>

- Makinde, Taiwo (2006), **Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience**, Department of Public Administration, Obafemi Awolowo University, Ile-Ife, *Nigeria*, available at:
<http://www.krepublishers.com/02-Journals/JSS/JSS-11-0-000-000-2005-Web/JSS-11-1-001-090-2005-Abst-PDF/JSS-11-1-063-069-2005-229-Makinde-T/JSS-11-1-063-069-2005-229-Makinde-T-Full-Text.pdf>
- Maranga, Kennedy M. (2010), **Judiciary: Courts and Public Policymaking**, Courts & Policy.
- Politics and the Policy Making (2013), “Process, Chapter Outline, the Policy Making Process” Identifying Policy Problems 13. Formulating Policy Proposals 18. available at:
http://www.pearsonhighered.com/assets/hip/us/hip_us_pearsonhighered/samplechapter/0205011616.pdf
- **Public Engagement in Policy-Making** (2013), House of Commons (Public Administration Select Committee) second Report of Session 2013–14. available at:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpublicadm/75/75.pdf>
- Staroňová, Katarína (2002), **Public Policy-Making in Slovakia**, Slovak Governance Institute, Available at:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN017448.pdf>
- “**Task and organization of Federal Ministry of Justice and Consumer Protection**”. available at:
http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/EN/information_brochure.pdf
- Tolonen, Hannu (1991), “Rules, Principles and Goals: The Interplay between Law, Morals and Politics”, **Scandinavian Studies in Law**, pp: 269-293.