



RESEARCH ARTICLE


Criminal Policy-making: a Problem-Oriented Perspective

Abbas Shiri^{1*}, Amirkia Ameri Sani²

1- Associate Professor of Criminal Law and Criminology, University of Tehran, Tehran, Iran

2- PhD Student of Criminal Law and Criminology, University of Tehran, Tehran, Iran

*Corresponding Author's Email: ashiri@ut.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2023.93608>

Received: 1 November 2022
Accepted: 2 May 2023

ABSTRACT

States use criminal policymaking to solve various public issues. Criminal policymaking without problem identification will end up in failure. If a solution is designed before conducting problem analysis, considerable waste of financial and human resources can incur for solving a nonsignificant problem or a non-problem. Regardless of the criminal policy system model, by using some criteria we can analyze the criminal policy-making system's condition in terms of problem-oriented consideration to understand the system's weaknesses for policy change. Problem-oriented criminal policymaking requires a commitment to substantive and procedural essentials. In this article, through a descriptive-prescriptive approach and based on library resources a general framework for a criminal policy-making system is proposed. Substantively, the type of evidence used in the policy process based on the "hierarchy of evidence", and procedurally, the separation between policy analysis and drafting stages in the policy cycle are considered essential for a problem-oriented criminal policymaking, used here to present a framework for criminal policy analysis from a problem-oriented perspective.

Keywords: Criminal Policy-making, Criminal Policy, Problem-Oriented Policy, Hierarchy of Evidence, Policy Analysis.





مقاله پژوهشی

مسئله محوری در سیاست‌گذاری جنایی

عباس شیری^{۱*}، امیر کیا عامری^۲

۱- دانشیار حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲- دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

* رایانامه نویسنده مسئول: ashiri@ut.ac.ir

doi <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2023.93608>

تاریخ دریافت: ۱۰ آبان ۱۴۰۱
تاریخ پذیرش: ۱۲ اردیبهشت ۱۴۰۲

چکیده

دولت‌ها برای حل گستره متنوعی از مسائل عمومی از سیاست‌گذاری جنایی استفاده می‌کنند. در صورتی که سیاست‌گذاری جنایی با شناخت کافی از مسئله انجام نشود و پیش از تحلیل مسئله، راهکار طراحی شود، نه تنها سیاست جنایی در حل مسئله محکوم به شکست است، بلکه هزینه‌های مادی و انسانی قابل توجهی در راستای حل یک مسئله کم اهمیت یا نامسأله هدر می‌رود. فارغ از مدل سیاست جنایی حاکم در کشورها می‌توان با استفاده از برخی شاخص‌ها، وضعیت کلی نظام سیاست‌گذاری جنایی را از حیث توجه به بایسته‌های مسئله محوری تحلیل نمود و با فهم نواقص نظام سیاست‌گذاری جنایی نسبت به اصلاح آن اقدام نمود. سیاست‌گذاری جنایی مسئله محور دارای بایسته‌های محتوایی و فرآیندی است. در مقاله حاضر با رویکرد توصیفی-تجویزی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای به طراحی چهارچوب کلی تحلیل نظم سیاست‌گذاری جنایی پرداخته شده است. از منظر محتوایی، نوع شواهد به کارگرفته شده در سیاست‌گذاری جنایی بر اساس هرم سلسله مراتب شواهد و از نظر فرآیندی، رعایت اصل تفکیک میان مرحله تحلیل سیاستی و پیش‌نویس‌نگاری در چرخه سیاست‌گذاری جنایی، به عنوان مهم‌ترین بایسته‌های مسئله محوری در قالب چهارچوب کلی تحلیل نظام سیاست‌گذاری جنایی از منظر مسئله محوری ارائه شده است.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری جنایی، سیاست جنایی، مسئله محوری، هرم سلسله مراتب شواهد، تحلیل سیاستی.

مقدمه

دولت‌ها از سیاستگذاری جنایی برای حل بسیاری از مسائل عمومی استفاده می‌کنند. امروزه سیاستگذاران بسیار علاقه‌مند هستند تا مسائل حوزه‌های مختلف سیاستگذاری عمومی را از طریق ابزارهای سیاستگذاری جنایی و به عبارت ساده با ممنوع کردن برخی رفتارها حل کنند (Brereton, 2019: 676). در این شیوه از حل مسأله حتی اگر در ظاهر مشکل برطرف شود، روش الزاماً مشروع نیست و آثار جانبی آن مورد توجه قرار نمی‌گیرد، چرا که شیوه حل مسأله خود می‌تواند منتهی به آسیب‌ها و مشکلات جدی‌تری در مقایسه با مسأله اولیه شود. هدف سیاستگذاری عمومی، شناخت مسائل عمومی به نحوی است که منتهی به حل مسأله یا کاهش دامنه آسیب‌های آن شود. به عبارت دقیق‌تر، سیاستگذاری عمومی صرفاً به دنبال مطالعه پدیده و مسأله به منظور شناخت آن نیست، بلکه هدف غایی آن حل مسئله است، لذا مطالعه صرف در سیاستگذاری عمومی بی‌معنا است (Deleon, 2015: 67). بدین علت، مسأله‌محوری را می‌توان یکی از اصلی‌ترین وجوه تمایز میان سیاستگذاری عمومی و سایر رشته‌های دانشگاهی دانست (Ashtarian, 2018: 7). سیاستگذاری جنایی به دلیل برخورداری از همین ویژگی از سایر علوم جنایی تمیز می‌یابد. حل مسائل عمومی در کلیه حوزه‌های سیاستگذاری عمومی نیازمند شناخت کامل از مسأله و طراحی راهکارهایی است که در عالم واقع قابلیت پیاده‌سازی داشته باشند. به گفته ویلیام دان، علت شکست بسیاری از سیاست‌ها راه‌حل غلط نیست بلکه مسأله‌شناسی غلط است (Ibid: 19). باید در نظر داشت که سیاستگذاران نیز توانایی محدودی برای توجه و اثرگذاری بر مسائل عمومی دارند و در حالی وارد فضای سیاستگذاری می‌شوند که درکی محدود و کنترلی کم بر شرایط دارند و همین نکته تفاوت حرف و عمل در دنیای سیاستگذاری را رقم می‌زند (Cairney & Denny, 2020: V). سیاستگذاران جنایی نیز از این قاعده مستثنی نیستند و توانایی محدود ایشان در مدیریت و حل مسائل نظام عدالت کیفری یک واقعیت است که کم یا زیاد در کشورهای مختلف وجود دارد و صرف به کارگیری دیوان‌سالاران عالی رتبه با تجربه و با کیفیت به تنهایی موجب تحول در سیاستگذاری جنایی نمی‌شود. رعایت اصول محتوایی و فرآیندی مسأله‌محوری می‌تواند درک سیاستگذاران در مورد مسأله افزایش دهد و به طراحی راهکارهایی برای حل مسأله یا کاهش دامنه آسیب آن منجر شود. در ادامه پس از تشریح مبانی مسأله‌محوری در سیاستگذاری عمومی و سیاستگذاری جنایی، به تبیین بایسته‌های مسأله‌محوری محتوایی و فرآیندی پرداخته می‌شود و از این رهگذر تلاش می‌شود تا یک چهارچوب برای تحلیل نظام‌های سیاستگذاری جنایی به لحاظ میزان مسأله‌محوری بودن ارائه شود.

الف. مسأله‌محوری در سیاستگذاری جنایی

حل مسأله در گرو در نظر داشتن این واقعیت است که همانا امکانات و محدودیت‌ها در دنیای واقعی سیاستگذاری را شامل می‌شود. این ویژگی، سیاستگذاری عمومی را از علوم سیاسی و سیاستگذاری جنایی را از سیاست جنایی که جنبه نظری آن غلبه دارد تفکیک می‌کند. در حوزه سیاست جنایی که در آن امر نظری غلبه دارد، مسائل مختلف مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد، اما در سیاستگذاری جنایی، مسأله‌محوری بدین معنا که «چه باید باشد» مد نظر نیست، بلکه «چه باید کرد» مورد توجه است و علی‌رغم در نظر داشتن مسائل نهادی، صرفاً بر نهاد متمرکز نبوده و بر درون نهاد فارغ از نوع نظام سیاسی حاکم نظر دارد (Goodin et al, 2015: 23). به عبارت دیگر، سیاست جنایی بر «چه باید باشد» و سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور بر «چه باید کرد» متمرکز است. با وجود تمایزات بنیادین میان مدل‌های مختلف سیاست جنایی از جمله مدل‌های لیبرال، اقتدارگرا و اقتدارگرایی فراگیر، مدل‌های جامعه‌مدار و البته مدل سیاست جنایی در جمهوری اسلامی ایران، در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور، مطالعات نو در عرصه سیاستگذاری عمومی حکایت از آن دارد که علت عدم توانایی کشورهای در حال توسعه در حل مسائل، فقدان دولت توانمند است، اما این ویژگی الزاماً به نوع نظام سیاسی حاکم ارتباط ندارد. زیرا دولت‌هایی دموکراتیک وجود دارند که از حل مسائل عاجز هستند و در عین حال دولت‌های اقتدارگرایی وجود دارد که مصداق «دولت توانمند» هستند (Andrews et al, 2020: 72). لذا در سیاست جنایی نیز نظامی با مدل لیبرال می‌تواند ناکارآمد باشد و نظامی دیگر با مدل اقتدارگرا یا حتی اقتدارگرایی فراگیر ممکن است کارآمد باشد و بر عکس. عدم توجه به این موضوع و تمرکز بر نوع نظام

سیاسی کشورها و شاخص‌های نظام‌های دموکراتیک موجب شده است که تجویزات نهادهای بین‌المللی به تعبیر نویسندگان به مانند ترغیب کشورها به دویدن باشد پیش از اینکه راه رفتن بیاموزند (Ibid: 60). به همین ترتیب، در سیاستگذاری جنایی راهکار محور - بر خلاف مسأله محور - سیاستگذاران بدون توجه به مسأله و شناخت آن از ابتدا سراغ طراحی یا واردات راهکار می‌روند که عموماً به شکست در اجرا منتهی می‌شود. تأثیر مدل سیاست جنایی نه تنها غیر قابل انکار است، بلکه بدون تردید خطمشی‌های کلان آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد، اما نظر به اینکه مسائل پیرامون مدل سیاست جنایی در مطالعات متعددی مورد بررسی قرار گرفته است^۱، این پژوهش بر اقدامات قابل انجام در درون ساختارهای موجود متمرکز است.^۲ بدین ترتیب هرچند ویژگی‌های مدل‌های مختلف سیاست جنایی در سیاستگذاری جنایی مسأله محور مورد توجه است، اما پیشنهادات سیاستگذاری جنایی مسأله محور الزاماً معطوف به تغییر کلان در مدل سیاست جنایی نیست، بلکه به دنبال حل مسائل در درون هر نظام با توجه به واقعیات آن است. طبیعتاً بر اساس نوع ساختار سیاسی و مدل سیاست جنایی اتخاذ شده، چالش‌های متفاوتی پیش روی سیاستگذاری جنایی برای حل مسأله قرار دارد. به همین جهت گفته شده است میان عدم کارایی فرآیند سیاستگذاری با عدم فهم آن تفاوت اساسی وجود دارد (Wellstead et al., 2018: 7) و بدون بینش سیاستی بسیار وسوسه کننده است که به سادگی نظام سیاستگذاری را به ناکارآمدی به جهت ارجاع بیش از حد به ایدئولوژی و عدم استفاده از شواهد متهم کنیم (Cairney, 2020: 4). سیاستگذاری جنایی به پیروی از سیاستگذاری عمومی، بر حل مسأله در عمل متمرکز است. سیاستگذاری جنایی را باید از سیاست جنایی تفکیک نمود (Shiri, 2018: 167).^۳ برخلاف سیاست جنایی که علی‌القاعده رویکرد نظری و گاه تفهیمی در آن غلبه دارد، مسأله محوری رکن رکن سیاستگذاری جنایی است. اما در عمل، سیاستگذاران در معرض روایت‌های گوناگونی قرار دارند و اغلب به دنبال میان‌برهایی برای جمع‌آوری اطلاعات هستند و «به روایت‌هایی تمایل دارند که جهت‌گیری‌های ایشان را تأیید کند، از لحاظ احساسی با آن موافق باشند و از منبع مورد وثوق ایشان به دست آمده باشد (Cairney, 2020: 9). سیاستگذاران جنایی همگی در معرض توجه سطحی به مسأله و سیاستگذاری‌های مسأله‌نام‌محور هستند. این توجه سطحی به مسأله در سیاستگذاری جنایی می‌تواند ناشی از قضاوت‌های بی‌منا یا استفاده گزینشی از «فکت‌ها» باشد که البته در فرآیند سیاستگذاری بازتولید نیز می‌شوند (Ibid: 9). سیاستگذاران پس از انتخاب روایت مورد نظر از مسأله، بدون فوت وقت نسبت به اتخاذ راهکار اقدام می‌کنند. البته عدم توجه به الزامات مسأله محوری تنها محدود به بازیگران عالی رتبه در سلسله مراتب قدرت نیست، بلکه محققان علوم سیاستی نیز در پژوهش‌های خود به این الزامات می‌توانند بی‌توجه باشند تا جایی که انتقاد اصلی سیاستگذاران جنایی از دانشگاه این است که بخش قابل ملاحظه تحقیقات دانشگاهی اساساً قابل استفاده برای سیاستگذاران نیستند و کمکی به حل مسائل نمی‌کنند (Brereton, 2019: 681). سیاستگذاری جنایی باید با برنامه‌ریزی دقیق، به صورت تدریجی و با پرهیز از شتاب و عجله نابجا صورت گیرد.^۴ اما مصادیق متعددی از بی‌توجهی به مسأله و عبور

۱- از جمله این منابع می‌توان به کتاب «نظام‌های بزرگ سیاست جنایی» اثر مادام دلماس مارتی، ترجمه استاد دکتر علی حسین نجفی ابرندآبادی، نشر میزان، چاپ چهارم، ۱۳۹۸ و کتاب «نظریه عمومی سیاستگذاری جنایی» نوشته دکتر امیر ایروانیان، نشر مؤسسه مطالعات حوزه پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ اول، ۱۳۹۲ اشاره داشت.

۲- علاوه بر این، دیگر مفاهیم نو از جمله «کانون‌های اثربخشی» که به بخش‌ها یا اقدامات کارآمد در ساختارهای ناکارآمد اشاره دارند نیز حاکی از ضرورت تمرکز بر ساختارهای درون نظام سیاستگذاری جنایی پیش از مدل آن است. این مفهوم محصول تجربه سیاستگذاری‌های موفق در محیط‌های نهادی ناکارآمد هستند که فاقد دولت و نظام بروکراتیک توأم بوده‌اند؛ که با فهم علت این پدیده می‌توان نسبت به ترویج و تزریق آن به سایر بخش‌های نهادی ناکارآمد اقدام نمود. کانون‌های اثربخشی، بخش‌هایی موفق‌تر نسبت به سایر قسمت‌ها نیستند، بلکه الگوهای موفق در محیطی هستند که سایر نهادهای آن به کلی ناکارآمد و فاقد توانایی حل مسائل هستند و به عبارتی وجه مشترک آنها «محیط» و محل فعالیت است (Roll, 2014: 22). برای مطالعه بیشتر در خصوص مفهوم «کانون‌های اثربخشی» رک:

Roll, Michael, ed. The politics of public sector performance: Pockets of effectiveness in developing countries. Routledge, 2014.

۳- همچنین بنگرید به: Shiri, Abass, (2018), Criminal policy-making: from internal control to external control, Iranian Journal of Public Policy, Vol (4), Issue (3), 103-121

۴- «اینکه از واژه «شتاب و عجله» بی‌مورد استفاده شده، به دلیل روش جاری حاکم بر قانونگذاری در کشور است. حذف یک باره دادرسی و احیای دوباره آن با شتاب و عجله، ایجاد سریع شوراهای حل اختلاف و مثال‌های متعدد دیگر، بارها نظام قضایی را در آستانه هرج و مرج قرار داده است. بنابراین بهتر است قبل از تصویب و اجراء یک قانون، به ویژه موادی که سازمان قضایی را دستخوش تغییر جدی می‌کند، از عجله و شتاب پرهیز نمود، مطالعات کارشناسی عمیق انجام داد، نظر متخصصان مربوطه را اخذ و طرح‌ها را به طور آزمایشی و تدریجی، به مرحله اجرا در آورد. چنانچه بهترین برنامه‌ها نیز بدون بررسی همه‌جانبه اجراء شود، فرصت‌ها را به تهدیدها تبدیل می‌کند. کما اینکه ایده شوراهای حل اختلاف، مثبت و سازنده است، اما اجرای نپخته و سریع آن، عملاً موجبات ضعف و سستی دستگاه قضایی را فراهم ساخت. فقدان مقررات دادرسی لازم، عدم آموزش دست‌اندرکاران، عدم آگاهی مردم و... شرایطی را به وجود آورد، که بارها قوانین و مقررات مربوطه را دستخوش تغییر گردانید»، به نقل از: شیرینی، عباس، عدالت ترمیمی، چاپ دوم، ۱۳۹۸، نشر میزان، ص ۲۷.

عجولانه از آن برای رسیدن به راهکار وجود دارد. به عنوان نمونه در حوزه مواد مخدر در ایران، به نظر می‌رسد در میان مصرف‌کنندگان مواد مخدر، حرکت از مصرف «شیشه» به سمت «کانابیس»^۱ اتفاق افتاده است، که حرکت از مواد پرخطر به سمت مواد کم خطر است؛ همان‌الگویی که در «سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر»^۲ نیز مورد تأکید قرار گرفته است، اما در اظهارات برخی از مقامات عدالت کیفری روایتی از این موضوع ارائه می‌شود که با بررسی‌های علمی صورت گرفته در این خصوص در تعارض است و عمدتاً مبتنی بر بیان خطرات غیرواقعی در مورد کانابیس بوده است که این گسترش جریان هراس در فرآیند سیاست‌گذاری به جای مسأله‌محوری، موجب می‌شود تا سیاست‌های مسأله‌محور به حاشیه رانده شود (Sadeghi, 2021: 581). به عبارت دیگر، در شرایطی که به صورت طبیعی حرکت از سمت مواد پرخطر به کم خطر صورت گرفته است و دامنه آسیب‌های مسأله کاهش یافته است و بخشی از اهداف سیاست‌های کلی مواد مخدر اجرا شده است، تأکید کاملاً نادرست و غیرواقعی بر وجود آسیب‌های بیشتر کانابیس نسبت به شیشه^۳، نه تنها به حاشیه رانده شدن سیاست‌گذاری جنایی را موجب می‌شود بلکه مسیر حل نسبی مسأله که به شکل طبیعی در حال رخ دادن است نیز توسط مقامات عدالت کیفری در قالب سیاست‌جنایی اجرایی منحرف می‌گردد. اظهارات مقامات عدالت کیفری به عنوان «ستاد»^۴ که کاملاً مغایر با واقعیت و حتی در تعارض با سیاست‌های کلی است به عملکرد «صف»^۵ جهت خواهد داد. ستاد هرچند خود به طور مستقیم دست به اقدام عملیاتی نمی‌زند اما توصیه‌هایی را برای صف ارائه می‌کند (Shafrits & borick, 2011: 175). لذا در صورتی که مسئولین عالی رتبه ستادی در نظام عدالت کیفری رویکردی نامسأله‌محور و مبتنی بر قضاوت‌های شخصی نمایند، ممکن است نیروهای مجری سیاست‌ها -با وجود حسن نیت- در صف نسبت به اقداماتی دست بزنند که به طور کلی مغایر اسناد بالادستی کشور باشد و در این صورت حتی در فرض سیاست‌گذاری کلان مسأله‌محور، سیاست در اجرا به کلی منحرف خواهد شد. واردات سیاست از کشورهای توسعه‌یافته یا سازمان‌های بین‌المللی بدون در نظر گرفتن وضعیت مسأله در کشور میزبان که از آن با عنوان «تقلید کور»^۶ یاد می‌شود؛ موجب شده است که صرف تصویب یک قانون پیشرفته، برای سیاست‌گذاران موفقیت تلقی شود، در حالی که قابلیت پیاده‌سازی آن در کشور محل اجرا مورد توجه نباشد (Andrews et al, 2020). در سیاست‌گذاری جنایی در ایران، شاید آیین دادرسی کیفری -در مقایسه با قواعد کیفری ماهوی- را بزرگترین مصداق سیاست‌هایی دانست که دارای محتوای وارداتی است، که اجرای دست‌کم بخشی از آن با واقعیت‌های کشور ما همخوانی ندارد. البته این نقد بدان معنا نیست که برخی قواعد ضامن حقوق اساسی شهروندان^۷ به صرف اینکه در اجرا با مشکل مواجه می‌شوند در قانون ذکر نشوند، بلکه در سیاست‌گذاری جنایی مسأله‌محور، حتی در فرض وارداتی بودن اصل سیاست، قواعد اجرای آن باید بومی‌سازی شود. تولد و مرگ چندباره نهاد «دادسرا» در نظام عدالت کیفری ایران نمونه‌ای از سیاست‌گذاری جنایی نامسأله‌محور و مبتنی بر واردات سیاستی بوده است.^۸ اهمیت توجه به مسأله‌محوری در سیاست‌گذاری جنایی از آن روی بسیار حیاتی است که در صورت بروز هرگونه خطا در سیاست‌گذاری، اصولاً تغییر آن مگر از طریق قانون‌گذاری جدید ممکن نخواهد بود. نزدیک شدن هرچه بیشتر به سیاست‌گذاری جنایی مسأله‌محور نیازمند رعایت برخی اصول و ملاحظات و به‌کارگیری برخی فنون، ابزارها و روش‌ها است. در این پژوهش، ما بر الزامات مسأله‌محوری متمرکز هستیم و فنون مسأله‌محوری مدنظر نیست. نکته بسیار مهم اینکه مسأله‌محور بودن امری طیفی و ذومراتب است، بدین معنا که سیاست‌گذاری‌های جنایی کم یا زیاد مسأله‌محور هستند به نحوی که هرچه شواهد دارای اعتبار بیشتر باشد و الزامات فرآیندی بیشتر رعایت شود سیاست‌گذاری جنایی مسأله‌محورتر است. مسأله‌محوری

۱- گیاه شاهدانه یا «Cannabis» که موادهای مخدری از جمله حشیش و ماریجوانا از آن تولید می‌شود.

۲- مطابق بند (۶) سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر ابلاغی ۱۳۸۵/۷/۱۰: «ایجاد و گسترش امکانات عمومی تشخیص، درمان، بازتوانی و اتخاذ تدابیر علمی جامع و فراگیر با هدف: درمان و بازتوانی مصرف‌کنندگان/ کاهش آسیب‌ها/ جلوگیری از تغییر الگوی مصرف از مواد کم خطر به مواد پرخطر».

۳- به عنوان نمونه بنگرید به مصاحبه رئیس پلیس مواد مخدر تهران که در آن به تأثیرات مخرب حداقل پنج برابر «گل» نسبت به «شیشه» صحبت شده است:

<https://www.isna.ir/news/96101507586>

4- Staff

5- Line

6- Isomorphic Mimicry

۷- از جمله مواد (۳۶) و (۶۰) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲.

۸- به منظور مطالعه بیشتر در خصوص فراز و نشیب‌های حذف و ایجاد مکرر دادسرا در نظام عدالت کیفری ایران رک: (احمدی موحد؛ اصغر، حذف دادسرا، علل و نتایج آن، مجله حقوقی دادگستری، دوره (۶۵)، شماره (۳۶) پیاپی، ۱۳۸۰، ۱۲۵-۱۳۴).

در سیاستگذاری جنایی از دو منظر محتوایی و فرآیندی قابل سنجش است که شاخص‌های آن از حیث محتوایی، نوع شواهد به کارگرفته شده بر اساس هرم سلسله مراتب شواهد و از منظر فرآیندی، میزان رعایت الزامات فرآیندی سیاستگذاری جنایی به ویژه در مرحله تدوین سیاست است. بدین منظور در ادامه به ترتیب به سیاستگذاری جنایی مسئله‌محور از منظر الزامات محتوایی و فرآیندی پرداخته می‌شود و از تلفیق بایسته‌های محتوایی و فرآیندی یک چهارچوب کلی برای تحلیل وضعیت مسئله‌محوری یک نظام سیاستگذاری جنایی فارغ از مدل سیاست جنایی ارائه می‌شود.

ب. بایسته‌های محتوایی در سیاستگذاری جنایی مسئله‌محور

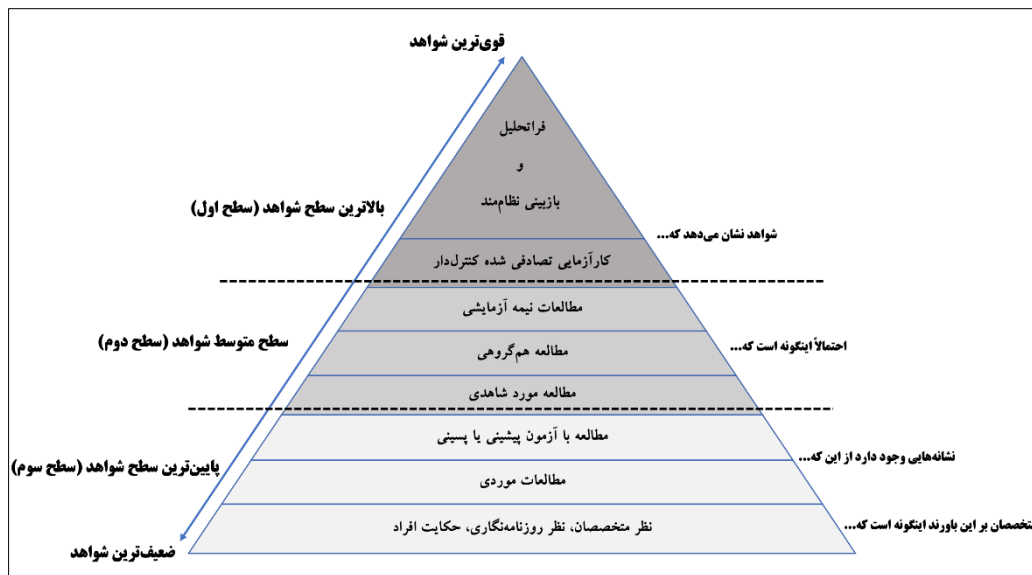
اول شرط سیاستگذاری جنایی مسئله‌محور، کسب اطلاعات متقن از وضعیت مسئله است. در سیاستگذاری عمومی، رویکردی با عنوان سیاستگذاری شواهد پایه (EBPM)^۱ به منظور شناخت هرچه بهتر مسئله و طراحی راهکار مناسب شکل گرفت. تعاریف ارائه شده از سیاستگذاری شواهد پایه مبهم است (Cairney, 2016: 2). اما باید بیان داشت که نظریه‌ها تنها زمانی ارزشمند هستند که با شواهد پشتیبانی شوند، هرچند واقعیت این است که معمولاً، شواهد قطعی و غیر قابل رد نیستند.^۲ به عبارتی هدف، استفاده از شواهد معتبرتر است و نه شواهد غیر قابل رد و قطعی. سیاستگذاران را نیز نمی‌توان به دلیل عدم توانایی در حل تمام و کمال مسئله سرزنش نمود، بلکه در امور پیچیده‌ای از جمله جرم، تنها تلاش برای استفاده از معتبرترین شواهد در دسترس به منظور شناخت مسئله و طراحی راهکار، سقف انتظار از سیاستگذاران جنایی است. سیاست و دانش همواره در تقابل بوده‌اند و ریشه ماهیت پویای علوم سیاسی را نیز همین مناقشه همیشگی است (DeLeon, 2015: 78). دانشگاهیان، سیاستگذاران را به طور مستمر به عدم توجه به علم و یافته‌های آن متهم می‌نمایند و به طور متقابل سیاستگذاران نیز دانشگاهیان را به عدم شناخت واقعیات سیاستگذاری و پیچیدگی حل مسئله و اجرا در عمل متهم می‌کنند. دست‌کم در حوزه سیاستگذاری جنایی، به نظر می‌رسد در یک دادگاه عادلانه هر دو طرف محکوم شوند، چرا که نه سیاستگذاری شواهد پایه که پیشنهاد دانشگاهیان است به طور کامل قابل اعمال است و نه بی‌توجهی سیاستگذاران جنایی در حل مسائل به شواهد قابل توجیه است. ریشه سیاستگذاری شواهد پایه را باید در علوم پزشکی جستجو کرد، هرچند علی‌رغم اینکه در علوم پزشکی در قیاس با جرم‌شناسی، مطالعات و اقدامات بسیار بیشتری در خصوص عمل و اجرا انجام شده است، اما در علوم پزشکی نیز شکاف میان دانش و عمل قابل توجه است (Welsh & Harris, 2016: 185). آنچه که از آن با عنوان «باتلاق سیاستگذاری»^۳ یاد می‌شود، دنیایی پر از پیچیدگی است که کاربست شواهد در آن توسط سیاستگذاران به راحتی ممکن نیست (Parsons, 2002: 45) و در چنین محیطی که رویکردهای سیاسی و ارزشی متنوع در سیاستگذاری جنایی غلبه دارد، صرف تحقیق شواهد پایه کافی نیست و سیاستگذاران به راحتی واکنش‌هایی در قبال پدیده مجرمانه اتخاذ می‌کنند که نتایج تحقیقات به قطعیت آن‌ها رد می‌کند (Stout et al, 2015: 51). سیاستگذاری شواهد پایه، یک روش قطعی واحد برای سیاستگذاری جنایی مسئله‌محور نیست و نقدهایی نیز متوجه آن است. برخی معتقد هستند که اقدام شواهد پایه الزاماً از قضاوت‌های حرفه‌ای بهتر نیست و سخت‌گیری‌های روش‌شناختی نمی‌تواند تضمین صحت اعتبار تحقیق باشید (Ibid: 60). اگر مقصود حل مسئله است باید این واقعیت پذیرفته شود که نمی‌توان دنیای پیچیده سیاستگذاری جنایی را صرفاً با اتکا و اصرار بر توصیه به استفاده از شواهد مسئله‌محورتر نمود. با وجود وارد بودن برخی از نقدها، نظر به اینکه هدف در سیاستگذاری مسئله‌محور الزاماً حل تمام و کمال مسئله نیست، بلکه کاهش مشکل نیز خود می‌تواند هدف باشد، نمی‌توان از شواهد پایگی صرف نظر نمود در سیاستگذاری جنایی مسئله‌محور نیز کلیه اقدامات مبتنی بر شواهد نیست و تنها اتکای هرچه بیشتر بر شواهد قابل اتکا و سایر بایسته‌های مسئله محوری، سیاستگذاری جنایی را مسئله محورتر می‌کند. به علاوه، هرچند ابتدای مطلق سیاستگذاری جنایی بر شواهد دور از واقعیت است اما عدم به کارگیری یا اکتفا به شواهد با حداقل اعتبار می‌تواند به تشدید مشکل و مزمن شدن یک مسئله ساده منتهی شود.

1- Evidence-Based Policy-making

۲- برای مطالعه بیشتر در مورد سیاستگذاری شواهد پایه رک.:

Cairney, P., 2022. The myth of 'evidence-based policymaking' in a decentred state. *Public Policy and Administration*, 37(1), pp.46-66.

3- Policy Swamp



شکل ۱ - هرم سلسله مراتب شواهد (2: Facsiar, 2020).

ارزش و اعتبار انواع شواهد به کارگرفته شده در «هرم سلسله مراتب شواهد»، مشخص شده است. در رأس این هرم «فرا تحلیل»^۲ و «بازبینی نظام مند»^۳ و در پایین ترین بخش هرم «نظر متخصصان»^۴، نظر «سرمقاله نویسان»^۵ و «حکایت افراد»^۶ قرار دارد. نظر متخصصان شامل دانشگاهیان و مجریان سیاست می شود. به عبارت دیگر، آنچه بدون تحلیل شواهد پایه و صرفاً مبتنی بر نظر متخصص، متون روزنامه ای و حکایت افراد مختلف از تجربشان ارائه شود، به لحاظ اعتبار دارای کمترین ارزش است، این موارد به همراه بخش بالاتر یعنی «مطالعات موردی»^۷ یا «مطالعه همراه با آزمون پیشینی یا پسینی»^۸ سطح سوم شواهد هستند که در این میان نیز سه مورد نخست به لحاظ اعتبار در درجه پایین تری قرار دارند. شواهد سطح دوم عبارت اند از «مطالعه مورد شاهده»^۹، «مطالعه هم گروهی»^{۱۰} و «مطالعات نیمه آزمایشی»^{۱۱}. در نهایت در سطح اول به عنوان عالی ترین سطح، «کارآزمایی تصادفی شده کنترل دار»^{۱۲}، «فرا تحلیل ها» و «بازبینی های نظام مند» قرار دارند.^{۱۳} باید توجه داشت که اصولاً از هرم سلسله مراتب شواهد در حوزه سلامت و علوم پزشکی استفاده می شود و کمتر در علوم اجتماعی مورد توجه است، زیرا شواهد سطح اول و دوم کمتر در حوزه های غیر پزشکی در دسترس است (Facsiar, 2020: 1). با این حال سایر سطوح هرم در سیاستگذاری جنایی مورد استفاده قرار می گیرد و می توان به منظور طراحی مدل و شاخص های لازم برای تحلیل وضعیت مسأله محوری یک نظام سیاستگذاری جنایی از آن بهره برد. لازم به ذکر است که استفاده گسترده از شواهد سطح اول و دوم در سیاستگذاری جنایی واقع بینانه نیست اما ابتدای یک نظم سیاستگذاری جنایی بر شواهد سطح سوم یا سطوح بالاتر می تواند میزان توجه به مؤلفه های مسأله محوری را نشان دهد.^{۱۴} برای مسأله محوری بودن در سیاستگذاری جنایی، استفاده از سطوح معتبرتر شواهد مطابق هرم

- 1- Hierarchy of Evidence Pyramid
- 2- Meta Analysis
- 3- Systematic Review
- 4- Expert Opinion
- 5- Editorials
- 6- Anecdotal
- 7- Case Studies
- 8- Studies with Post-Tests or Pre-Tests
- 9- Case-Controlled Studies
- 10- Cohort Studies
- 11- Quasi- Experimental Studies
- 12- Randomized Controlled Trials (RCTs)

۱۳- لازم به ذکر است که گونه های مختلفی از هرم سلسله مراتب شواهد طراحی شده است که در برخی از آنها از «مطالعات کیفی» نیز در پایین ترین قسمت هرم و بالاتر از نظر متخصصان استفاده شده است. با این حال، هرم استفاده در این پژوهش برگرفته از گزارش وزارت دادگستری استرالیا است که به حوزه سیاستگذاری جنایی نزدیک تر است. به منظور مشاهده نوع دیگری از هرم سلسله مراتب شواهد ر.ک.: <https://libguides.winona.edu/ebptoolkit/Levels-Evidence>

۱۴- شرح تفصیلی هر یک انواع شواهد از حوصله این پژوهش خارج است، برای مطالعه بیشتر در خصوص معنا و محاسن و معایب هر یک ر.ک.:

سلسله مراتب شواهد ضروری است. استفاده از نظر متخصصان بدون تردید لازم است و در اظهارات سیاستگذاران و متون رسمی بر استفاده از آن بسیار تأکید می‌شود. چنانکه در «دستورالعمل عمل تهیه و تدوین لوایح و مقررات قوه قضائیه مصوب ۱۳۹۹»^۱ و «آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸»^۲ به استفاده از نظر متخصصان به عنوان شواهد اشاره شده است. اما با توجه به اینکه نظر متخصص -فی نفسه- در پایین قسمت از هرم قرار دارد، صرف‌ابتنای سیاستگذاری جنایی بر آن نه تنها سودمند نیست، بلکه از خصیصه‌های سیاستگذاری جنایی نام‌مسئله‌محور است. نظر متخصص و سایر شواهد سطح سوم بدین علت در پایین‌ترین درجه قرار دارند که اصولاً اظهارات مبتنی بر تجربه‌های جزئی بوده و به عنوان قضاوت‌های شخصی انسان مصون از خطا نیست. نظر متخصص در صورتی که حاصل از انجام پژوهش‌های سطوح بالاتر باشد، دیگر نظر متخصص محسوب نمی‌شود. بلکه نمونه‌ای از شواهد سطح بالاتر است. بررسی‌های روانشناختی حکایت از آن دارد که متخصصان نیز در معرض «خطاهای شناختی»^۳ قرار دارند که این خطاها وارد سیاستگذاری می‌شوند (Schneider, 2012: 217). خطاهای شناختی افراد عادی و حتی نخبه را به یک میزان درگیر می‌کند، چرا که اساساً آگاهی نسبت خطاهای شناختی و پیشگیری از آنها در انسان‌ها، فارغ از تخصص و مهارت آنها یکسان است. به همین جهت افراد عادی می‌توانند در پیشگیری از بروز خطاهای شناختی ماهر باشند در حالی که یک متخصص فاقد این توانایی است. حتی طبق مطالعاتی که اخیراً انجام شده است این ادعا مطرح است که افراد متخصص و نخبه بیش از افراد عادی گرفتار خطاهای شناختی می‌شوند^۴ که این ادعا به شدت می‌تواند بر اعتبار نظر متخصص تأثیرگذار باشد. از جمله خطاهای شناختی که علاوه بر عموم مردم، متخصصان نیز درگیر آن هستند به گفته بروکس «خطای مشارکت»^۵ است بدین معنا که افراد در وهله اول بر فکت‌ها، مطالعات و حکایت‌هایی متمرکز می‌شوند که اطلاعات فعلی آنها را تأیید می‌کند (Ibid: 2020).^۶ با این حال، وجود خطاهای شناختی به معنای عدم استفاده از نظر متخصص نیست، بلکه استفاده از نظر متخصصان نیز می‌تواند -و باید- به صورت روش‌مند استخراج شود که این امر باعث افزایش اعتبار شواهد می‌شود. از جمله این روش‌ها می‌توان به روش «دلفی سیاستی»^۷ اشاره کرد (Dunn, 2015: 165). به دلیل اینکه نظر افراد ممکن است مبتنی بر شهود و سایر قضاوت‌های انسانی باشد، در بسیاری از موارد ارزش نظر متخصص معادل فرد عادی است (Nafisi et al, 2021: 35). مقامات و مجریان نظام عدالت کیفری نیز از خطاهای شناختی در امان نیستند. قضات به عنوان اصلی‌ترین بازیگر نظام عدالت کیفری که نتیجه تمامی فعالیت‌های نظام عدالت کیفری در حکم ایشان منعکس می‌شود، به شدت در معرض خطاهای شناختی قرار دارند (Sakiani & Vaezi, 2020). لذا در صورت عدم وجود سایر شواهد به جز شواهد سطح سوم مانند نظر متخصصان، لازم است به کارگیری آنها به صورت روش‌مند صورت گیرد تا سیاستگذاری جنایی مسئله‌محورتر شود. لزوم استفاده از داده‌های عینی و مطالعات علمی در سیاستگذاری و قانون‌گذاری و ضرورت عدم اتکا بر احساسات و سلاقی و فردی و سیاسی حرفی جدید نیست (Ansari, 2020: 67)، اما میزان استفاده از نظر متخصص یا سایر شواهد در سیاستگذاری جنایی، به عنوان یک معیار محتوایی برای ارزیابی مسئله‌محوری، در کنار میزان پایبندی به ملاحظات فرآیندی، می‌تواند به چهارچوبی مناسب برای تحلیل سیاستگذاری جنایی از منظر مسئله‌محوری تبدیل شود.^۸ مکمل مطالعات شواهد پایه برای تقویت میزان مسئله‌محوری در سیاستگذاری جنایی، مطالعات «میان‌رشته‌ای»^۹ یا «چند رشته‌ای»^{۱۰} است. یکی از الزامات سیاستگذاری جنایی مسئله‌محور، نگاه سیستمی و چندجانبه به مسئله است. طبق نظریه سیستمی میان رشته‌ای، «رشته‌های تخصصی بر شناخت زیرسیستم‌ها تمرکز دارند، درحالی که مطالعات میان‌رشته‌ای می‌تواند یافته‌های آنها را در قالب شناختی

FACSIAR, 2020, 2-3.

۱- «نظر متخصص» به عنوان یکی از شواهد در مواد (۴) و (۹) این دستورالعمل مورد تأکید قرار گرفته است.

۲- به عنوان نمونه در ماده (۱۴۲) این آیین‌نامه به استفاده از صاحب نظران و سایر متخصصان به عنوان شواهد اشاره شده است.

3- Cognitive Biases

۴- برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر.ک.: Robson, D. and Slater, S., 2019. The intelligence trap. Recorded Books, Incorporated.

5- Contribution Bias

۶- برای مطالعه بیشتر در خصوص خطاهای شناختی توسط افراد متخصص ر.ک.

Brooks, D., 2012. The social animal: The hidden sources of love, character, and achievement. Random House Trade Paperbacks.

7- Policy Delphi method

۸- تکرار این نکته ضروری است که مسئله محور بودن یک طیف است و سیاستگذاری در هیچ حوزه‌ای به طور مطلق مسئله‌محور یا نامسئله‌محور نیست، بلکه بر اساس نوع شواهد مورد استفاده و میزان رعایت الزامات فرآیندی در طیف مسئله‌محور بودن در جایگاهی مشخص قرار می‌گیرند.

9- Interdisciplinary Studies

10- Multidisciplinary Studies

جامع‌تر انسجام بخشند و از این طریق رفتار کلی سیستم‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی را توضیح دهند» (Ansari, 2020: 130). از آنجایی که تغییر در یک حوزه در سیاستگذاری عمومی می‌تواند باعث تغییر در حوزه‌های دیگر شود، انجام مطالعات میان‌رشته برای پیشگیری از ایجاد مسأله جدید ضروری است. بر این اساس، مطالعه مسأله واحد از عینک علوم و فنون گوناگون نه تنها موجب شناخت بهتر مسأله می‌شود بلکه از ایجاد مسائل جدید نیز پیشگیری می‌کند. جرم‌شناسی و سیاستگذاری عمومی هر دو حوزه‌هایی چند رشته‌ای و میان‌رشته‌ای هستند، در نتیجه سیاستگذاری جنایی که حاصل ترکیب این دو و سایر علوم جنایی است، به عرصه‌ای بدل گشته که دربردارنده نظریه‌ها، ایده‌ها و رهیافت‌های بسیار گسترده و متنوع بوده و در عین حال رویکرد عملیاتی خود را حفظ کرده است (Malek Mohammadi, 2020: 42). بدین ترتیب یکی دیگر شاخص‌هایی که می‌توان برای بررسی وضعیت مسأله‌محور بودن نظام سیاستگذاری جنایی استفاده نمود، میزان به کارگیری مطالعات میان رشته‌ای است. البته بررسی‌های میان رشته‌ای نیز در قالب سطوح سلسله مراتب شواهد قابل طرح است. بهبود وضعیت مسأله‌محوری نظام سیاستگذاری جنایی تنها با به کارگیری شواهد متقن و مطالعات میان رشته‌ای قابل تحقق نیست. سیاستگذاری جنایی فرآیندی طولانی و پیچیده است که استفاده و پیاده‌سازی سیاست‌های مبتنی بر شواهد معتبر قطعی در آن نیست. به همین دلیل دیگر اصول و ملاحظات مسأله‌محوری را باید در فرآیند سیاستگذاری جنایی جستجو کرد. با در نظر داشتن این پیش فرض که در جهان واقعی سیاستگذاری جنایی به طور مطلق مبتنی بر عقلانیت (شواهدپایگی) بیشتر نیست، در ادامه مهم‌ترین الزامات فرآیندی با تمرکز بر مرحله «تدوین سیاست» از چرخه سیاستگذاری جنایی بررسی می‌شود.

پ. بایسته‌های فرآیندی در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور

فرآیند سیاستگذاری جنایی از چندین مرحله تشکیل شده است که در هر مرحله، بازیگران و عوامل متعددی اثرگذار هستند. چندگانگی مراحل و بازیگران است که اهمیت فرآیند را در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور افزایش می‌دهد. در سیاستگذاری عمومی، سیاست صرفاً به عنوان خروجی یک فرآیند بررسی نمی‌شود بلکه فرآیند به خودی خود اهمیت دارد و موضوع مطالعه است (Capano, 2012: 452). بر همین اساس در سیاستگذاری جنایی نیز در مقایسه با سیاست جنایی، فرآیند از اهمیت بسیار بیشتری برخوردار است و به صورت خاص مورد مطالعه و تحلیل قرار می‌گیرد. بررسی‌های تجربی حکایت از آن دارد که در فرآیند سیاستگذاری، وزن چانه زنی و مذاکره از عقلانیت بیشتر است (Howlett & Giest, 2012: 20). در نتیجه شناخت فرآیند سیاستگذاری جنایی برای تحلیل و بهبود کیفیت سیاستگذاری جنایی ضروری است. برای مسأله‌محورتر شدن سیاستگذاری جنایی، رعایت اصول محتوایی کافی نیست و شناخت اصول و ملاحظات فرآیندی برای سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور مکمل اصول محتوایی است و کاستی‌های آن را مرتفع می‌کند. لاسول در دهه پنجاه میلادی بیان داشت که برای فهم فرآیند پیچیده سیاستگذاری عمومی ضروری است که این فرآیند به بخش‌ها و مراحل ساده‌تر تقسیم شود و هر مرحله به طور مستقل و یا در ارتباط با سایر مراحل بررسی شود (Lasswell, 1956). بررسی مراحل به صورت مستقل و در ارتباط با دیگر مراحل، آشکار می‌کند که خروجی فرآیند سیاستگذاری جنایی که یک سیاست جنایی است چگونه تولید شده و چه عواملی باعث نقاط ضعف و قوت آن شده‌اند. فرآیند سیاستگذاری جنایی مملو از امور غیررسمی است، اندیشمندان سیاستگذاری عمومی نیز همواره تأکید نموده‌اند که از فرآیندهای غیررسمی به اندازه فرآیندهای رسمی می‌توان آموخت (Freeman, 2015: 457) که این موضوع دلالت بر وجود و اهمیت فرآیندهای غیررسمی در تمام کشورها دارد. البته بدیهی است که هرچه دولت‌ها توانمندتر باشند رویه‌های غیررسمی در فرآیند سیاستگذاری آن کمتر است. برخی معتقد هستند که فرآیند سیاستگذاری تنها در عالم نظر قابل تفکیک است و در عمل امکان آن وجود ندارد، چرا که سیاست‌ها دائماً بر اساس تجربه‌های ناشی از اجرا و ارزیابی در حال تغییر هستند (Poocharoen, 2012: 336). با این حال پژوهش و تحلیل سیاستگذاری جنایی به منظور شناسایی مسائل آن نیازمند شناخت و ترسیم فرآیند است و بدون آن تحلیل ممکن نیست. پیچیدگی و وجود امور غیررسمی به معنای غیرممکن بودن شناخت فرآیند نیست. التزام به اصول مسأله‌محوری نیازمند شناخت واقعیات فرآیند سیاستگذاری و آشنایی با چالش و پویایی‌های آن است؛ با در نظر داشتن این نکته اساسی که پیش‌بینی کلیه وقایع فرآیند سیاستگذاری و اصول حاکم بر مراحل آن غیرممکن است، آشنایی با آنها در حد امکان به موفقیت هرچه بیشتر سیاستگذاری جنایی کمک شایان توجهی خواهد کرد. اهمیت فرآیند و نقش آن در کیفیت محصول نهایی تنها محدود به پژوهش‌های سیاستگذاری عمومی نیست، بلکه در حوزه

«قانون‌گذاری» نیز بر این موضوع تأکید شده است (Xanthaki, 2021: 48). گروهی از جرم‌شناسان نیز تحقیق و تولید محتوای مطلوب را مهم‌تر از فرآیند سیاستگذاری می‌دانند (Stout, 2015: 47)، اما صرف تحقیق باکیفیت که منتهی به کسب شواهد قوی شود، بدون در نظر گرفتن پیچیدگی‌ها و پویایی‌های فرآیند سیاستگذاری جنایی، منجر به حل مسأله در عمل نخواهد شد. محتوای سیاست‌ها خروجی یک فرآیند است و در صورتی که فرآیند معیوب باشد، محصول سیاستی این فرآیند نیز مسأله‌محور نخواهد بود. بدین ترتیب باید بیان داشت که توجه به اصول محتوایی بدون رعایت الزامات فرآیندی، کمکی به مسأله‌محورتر شدن سیاستگذاری جنایی نمی‌کند، بلکه می‌تواند منجر به هدر رفتن منابع مالی و انسانی استفاده شده تولید محتوا شود. تحلیل سیاستگذاری جنایی از طریق چهارچوب‌های متنوعی انجام می‌شود. یکی از این چهارچوب‌ها که بر فرآیند متمرکز است، رویکردی مرحله‌ای است که فرآیند سیاستگذاری جنایی را به مثابه گام‌های پی‌در پی بررسی می‌کند (Parsons, 2021: 70). «چرخه سیاستگذاری»^۱ یکی از مدل‌های مشهور و کاربردی برای تحلیل فرآیند سیاستگذاری عمومی است که در سیاستگذاری جنایی نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد (Malek Mohammadi, 2017: 35). علی‌رغم ایراداتی که بر این مدل وارد شده است از جمله مکانیکی بودن و ساده‌سازی بیش از حد فرآیند پیچیده، مدل چرخه سیاستگذاری می‌تواند ضمن توجه به ظرایف فرآیند، فهمی کلی و مطلوب از فرآیند سیاستگذاری جنایی ارائه کند (Malek Mohammadi, 2020: 8) و حتی برخی از منتقدان این مدل آن را بهترین مسیر شناخته شده برای تنظیم پژوهش در حوزه سیاستگذاری دانسته‌اند (Cairney, 2020: 67). با توجه پیچیدگی‌های سیاستگذاری جنایی و تنوع بازیگران و فرآیندهای آن که محدود به نظام عدالت کیفری نیست، چرخه سیاستگذاری مدلی بسیار مطلوب برای تحلیل میزان مسأله‌محوری است. مدل چرخه سیاستگذاری به ترتیب از مراحل دستور کار^۲، تدوین سیاست^۳، پیاده‌سازی (اجرای) سیاست^۴، ارزیابی^۵، تغییر^۶ و پایان سیاست^۷ تشکیل شده است. آنچه که در عالم واقع رخ می‌دهد بسیار آشفته‌تر از چیزی است که در مدل چرخه سیاستگذاری ترسیم می‌شود، و تحلیل این فرآیند از منظر شواهد پایه بودن و مسأله‌محور بودن را دشوار می‌کند (Cairney, 2020: 57). هر اندازه یک سیستم پیچیده‌تر باشد، فرآیندنگاری و فهم روابط و ضوابط حاکم بر آن دشوارتر است. سیاستگذاری جنایی نیز در زمره سیستم‌های پیچیده است^۸. لازم به ذکر است که در سیاستگذاری جنایی به مانند سایر عرصه‌های سیاستگذاری عمومی، قدرت متمرکز نیست و قدرت‌های مؤثر کوچک و بزرگ در نقاط مختلف فرآیند پراکنده هستند. به دلیل ماهیت غیررسمی و گاه پنهان قدرت‌ها، مدل‌های فرآیندی سیاستگذاری نیز در پژوهش‌ها علمی از پرداختن به آن به نحو مطلوب عاجز هستند. کلیه مراحل مختلف چرخه سیاستگذاری جنایی از دستورکار تا پایان سیاست دارای ملاحظات برای مسأله‌محور بودن هستند، اما مهم‌ترین مرحله برای تولید یک سیاست مسأله‌محور، مرحله تدوین سیاست است. به عبارتی، فارغ از اجرای موفق یا ناموفق یک سیاست جنایی، گام نخست و بنیادین برای سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور رعایت ملاحظات مرحله تدوین سیاست است. اساسی‌ترین بایسته در مرحله تدوین سیاست عبارت است از تفکیک میان تحلیل سیاست و پیش‌نویس‌نگاری یا چنانکه در ادبیات سیاستگذاری عمومی آمده است تفکیک میان مراحل تحلیل و تقنین.

اهمیت مرحله تدوین سیاست در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور

پس از در دستورکار قرار گرفتن یک مسأله، نوبت به مرحله تدوین سیاست می‌رسد. در سیاستگذاری عمومی، تدوین سیاست به معنای قالب‌بندی یک سیاست در یک چهارچوب قانونی و حقوقی است که به دو بخش «تحلیل» و «تقنین» تقسیم می‌شود (Malek Mohammadi, 2017: 52-53). به عبارت دقیق‌تر تدوین سیاست، مرحله طراحی راهکار برای مسأله انتخاب

- 1- Policy Cycle
- 2- Agenda Setting
- 3- Policy Formulation
- 4- Policy Implementation
- 5- Policy Evaluation
- 6- Policy Change
- 7- Policy Termination

۸- برای مطالعه بیشتر در مورد سیستم‌های پیچیده ر.ک.:

Cairney, P., 2012. Complexity theory in political science and public policy. *Political studies review*, 10(3), pp.346-358.

شده و پوشاندن جامه حقوقی بر آن از طرق مختلف از جمله «قانون‌گذاری»^۱ است. البته در ادبیات حقوقی «قانون‌گذاری» در معنای خاص، به قانون‌گذاری توسط مجلس شورای اسلامی اطلاق می‌شود که یکی از انواع هنجارهای حقوقی است، در حالی که روش‌های مختلفی برای اجرایی کردن سیاست وجود دارد که قانون‌گذاری تنها یکی از آنها است (Xanthaki, 2021:10). در ایران، راهکار تدوین شده ممکن است در قالب سیاست‌های کلی نظام یا مصوبات برخی شوراهای عالی و همچنین آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخش‌نامه رسمیت یافته و لازم‌الاجرا شود. بر این اساس، با تلفیق حقوق و سیاستگذاری عمومی اینگونه می‌توان بیان داشت که مرحله تدوین سیاست از سه مرحله «تحلیل سیاستی»^۲، «پیش‌نویس‌نگاری»^۳ و «تقنین» تشکیل شده است. همچنین تحلیل سیاستی را باید به سه بخش «مسئله‌شناسی»، «علت‌شناسی» و «طراحی راهکار» تقسیم نمود. مرحله پیش‌نویس‌نگاری در متون سیاستگذاری عمومی چندان مورد توجه نیست. در واقع، پس از مسئله‌شناسی ابتدایی و در دستورکار قرار گرفتن آن، تحلیل سیاستی در خصوص مسئله انجام شده تا علاوه بر تکمیل مسئله‌شناسی و شناسایی علت‌های ریشه‌ای، راهکارهای مناسب برای حل آن طراحی شود. راهکارها ابتدا باید در قالب یک «سند سیاستی»^۴ تهیه شود و سپس به یک متن حقوقی ترجمه شده تا به صورت قانون یا مقرر - و گاهی برنامه - به تصویب نهاد ذی‌ربط برسد. در نتیجه در سیاستگذاری جنایی، نخستین گام پس از دستورکار، تحلیل سیاستی (مسئله‌شناسی، علت‌شناسی و طراحی راهکار) است.^۵ پیش از چگونگی حل یک مسئله، انتخاب یک مورد از میان انبوه مسائل و ترسیم چهارچوب آن گام نخست و شاید مهم‌ترین بخش از سیاستگذاری جنایی مسئله‌محور است (Malek Mohammadi, 2017: 40). یکی از بهترین تعریف‌های ارائه شده برای دستورکار توسط بیرکلند و دی‌یانگ ارائه شده است؛ مطابق با این تعریف، دستورکار عبارت است از «فرآیندی که طی آن یک سیستم از مسائل، مشکلات و ایده‌ها را غربال شده و به طور ضمنی به این مسائل اولویت داده می‌شود» (Birkland & DeYoung, 2012: 175). مسائل در حوزه سیاستگذاری جنایی بی‌شمار و توان سیاستگذاران محدود است. محدودیت منابع، زمان، پول، کارکنان و تخصص اولویت دادن به مسائل برای دستورکار قرارداد را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید (Majone, 2006: 303). در چنین حالتی، سیاستگذاران جنایی نسبت به مسائلی که دارای ابعاد گسترده نبوده است یا دست‌کم در میان مسائل بی‌شمار دارای اولویت نبوده‌اند سیاست‌هایی اتخاذ می‌نمایند که از جهات مختلف منجر به تحمیل هزینه از محل بودجه عمومی گردیده و ما به ازای آن حل یک مسئله کم اهمیت یا نامسئله بوده است. در مرحله دستورکار، بیش از هر مرحله دیگری از فرآیند سیاستگذاری جنایی، خطاهای شناختی اثرگذار هستند (Cairney, 2020: 122-123) و این امور اهمیت مسئله‌شناسی را بعد در دستورکار قرار گرفتن مسئله دوچندان می‌کند.^۶ تصمیم‌گیری بر اساس قضاوت‌ها و تجربه شخصی توسط سیاستگذاران و حتی مجریان سیاست‌ها می‌تواند به اشتباه در اولویت دادن و در دستورکار قرار دادن مسائل منتهی شود، البته پیشگیری از آن دشوار بوده و نیازمند درک روانشناختی از سیاستگذاران است (Cairney & Kwiatkowski, 2017).^۷ همین موضوع باعث می‌شود که سیاستگذاران اهدافی را ترسیم و برای نیل به آنها تلاش کنند، اما در تحلیل و پیش‌بینی شرایط و پیچیدگی‌هایی که وجود دارد یا در مسیر با آن مواجه می‌شوند کارآمد نباشند (Jones & Thomas, 2017: 45). پیش از طراحی راهکار، باید اثبات شود که یک مسئله، واقعی و با اهمیت است.^۸ بر اساس اینکه مسئله چگونه تعریف شود، فرآیند سیاستگذاری و بازیگران و سایر عناصر دخیل در آن تعیین

1- Legislation or Law-making

2- Policy Analysis or Policy Research

3- Drafting

4- Policy Document or Policy Paper

۵- جرمی بنتام (۱۷۴۸-۱۸۳۲)، همان اندازه که در علوم جنایی و فلسفه مجازات مشهور است با کتاب خود با عنوان «مقدمه‌ای بر اصول اخلاقی و قانون‌گذاری» (۱۸۷۰)، در سیاستگذاری عمومی شهرت دارد به طوری که وی را نخستین روش‌شناس تحلیل سیاستی نیز می‌دانند (Shafritz & Borick, 2011: 74). در واقع، بتام مسائل را از منظر سیاستگذاری جنایی می‌نگریست و در تحلیل وقایع به مسائل حقوقی اکتفا نمی‌کرد بلکه از فلسفه، تحلیل سیاسی و فنون قانون‌گذاری برای حل مسائل به نحو مطلوب بهره می‌برد.

۶- لازم به توضیح است که مسئله‌شناسی هم در مرحله دستورکار وجود دارد و هم در مرحله تدوین سیاست. چنانکه بیان شد به منظور پیشگیری از تضییع منابع یا تلاش برای حل مسائل کم اهمیت یا نامسئله‌ها، ضرورت دارد پیش از دستورکار قرار دادن یک موضوع، مسئله‌شناسی دست‌کم تا سر حد اطمینان از اهمیت مسئله انجام شود اما بخش قابل ملاحظه مسئله‌شناسی و به طور خاص شناسایی ریشه‌های مسئله در مرحله تدوین سیاست انجام می‌شود.

۷- البته خطاهای ناشی از سوگیری‌های شناختی در سیاستگذاری جنایی محدود به مرحله دستورکار نیست. برای مطالعه بیشتر در خصوص تاثیر خطاهای شناختی در مرحله اجرای سیاستگذاری جنایی رک: (Sakiani & Vaezi, 2022).

۸- البته همواره مسائل توسط سیاستگذار انتخاب نمی‌شود بلکه «اهداف ناخواسته» بخشی از واقعیت سیاستگذاری جنایی هستند که در دستورکار قرار دادن بعضی مسائل را به سیاستگذار تحمیل می‌کند (Rein, 2015: 499).

می‌شود. در صورتی که موضوعی به عنوان یک مسأله نظام عدالت کیفری مطرح شود، نهادها و بازیگران متفاوتی درگیر می‌شود. در مقایسه با شرایطی که همین موضوع به عنوان مسأله نظام سلامت مطرح شود (Ingram & Schneider, 2015: 224). در خصوص مواد مخدر نیز نوع رویکرد در تعریف مسأله که می‌تواند به صورت مقابله یا مدیریت یا مدل تلفیقی باشد، ممکن است نظام عدالت کیفری یا نظام سلامت را درگیر نماید که در هر یک فرآیند سیاستگذاری، امکانات و بازیگران و نتایج حاصل از اجرای سیاست‌ها به کلی می‌تواند متفاوت باشد. در علم آمار از دو اشتباه نوع اول و دوم یاد می‌شود که در نوع اول فرض ما صحیح است، اما آزمون آن را رد می‌کند اما اگر فرض ما نادرست باشد ولی آزمون فرضیه را تایید کند اشتباه نوع دوم رخ داده است، همچنین نوع دیگری از اشتباه وجود دارد که آن را اشتباه نوع سوم می‌نامند و عبارت است از حل یک مسأله غلط که این نوع رایج‌ترین اشتباه میان سیاستگذاران است و ناکارآمدی سیاست را بیش از آن که به راهکارهای غلط منسوب کنند، ناشی از صورت مسأله غلط می‌دانند و در آخر نوع چهارمی از اشتباه نیز وجود دارد که عبارت است از حل یک مسأله مبهم (Ashtarian, 2018: 29-30). در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور، بیش از هر چیز با اشتباهات نوع سوم و چهارم مواجه هستیم. برخی از اقدامات و فنون لازم برای پیشگیری از اشتباهات مذکور، در مرحله دستورکار و بخشی دیگر در مرحله تدوین سیاست انجام می‌شود. در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور، مسائل برگرفته از قضاوت شخصی بازیگران عدالت کیفری یا سایر بازیگران ذی‌نفع نبوده و همچنین بازنمایی رسانه از وقایع و مسائل جنایی نیز تعیین کننده اصلی دستورکار سیاستی نیستند. همچنین استفاده از شواهد سطح سوم از جمله نظر متخصص نیز نباید به تنهایی مبنای مسأله‌شناسی و در دستورکار قرار دادن آن و همچنین محور طراحی راهکار قرار گیرد. این در حالی است که به عنوان نمونه در بند (ت) ماده (۹) دستورالعمل تهیه و تدوین لوایح و مقررات در قوه قضائیه، به صراحت شواهد سطح سوم به عنوان معیار و روش شناسایی «نیازهای واقعی» در نظر گرفته شده است. اتخاذ راهکار پیش از شناسایی مسأله، اصلی‌ترین آسیب این مرحله و به طور کلی فرآیند سیاستگذاری جنایی مسأله است. در صورتی که پیش از شناسایی مسأله و علل ریشه‌ای آن، راهکار انتخاب شود، سیاستگذاری برای حل مسأله محکوم به شکست است که این ریشه‌ها را می‌توان در هر یک از سطوح فردی، گروهی، سازمانی، اجتماعی و ساختاری جستجو نمود (Welsh & Harris, 2016: 47-48). البته بسیاری از علل مسائل، غیرقابل رفع هستند یا با در نظر گرفتن واقعیات سیاستگذاری جنایی به راحتی و در کوتاه مدت قابل حل نیستند. پس از شناسایی مسأله و شناسایی علل ریشه‌ای آن، آخرین قسمت از تحلیل سیاستی طراحی راهکار است که این راهکارها باید ناظر به رفع ریشه‌ها طراحی شوند. تفکیک قسمت‌های سه‌گانه تحلیل سیاستی از پیش‌نویس قانون، مهم‌ترین مؤلفه فرآیندی در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور است.

تفکیک تحلیل سیاستی و پیش‌نویس‌نگاری در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور

تحلیل سیاستی توسط متخصصان انجام می‌شود که از علوم و فنون سیاستی بهره می‌گیرند و روش‌های آنها اصولاً غیرحقوقی است. از سوی دیگر، مرحله قانون‌نویسی یا مقررره‌نویسی یا به عبارت دقیق‌تر «پیش‌نویس‌نگاری» توسط متخصصان قانون‌نویسی (پیش‌نویس‌نگار)^۱ انجام می‌شود. به عبارتی، فرآیند تدوین سیاست از متخصصان سیاستگذاری، حقوق‌ماهوری و پیش‌نویس‌نگار (متخصص قانون‌نویسی) تشکیل شده است (Xanthaki, 2021: 34).^۲ اساساً پیش‌نویس‌نگار وظیفه قضاوت سیاست‌های تعیین شده را ندارد (Ibid: 42)، بلکه سیاست‌ها در قالب اسناد سیاستی تنظیم شده و پیش‌نویس‌نگار بایستی سند سیاستی را به سند حقوقی ترجمه کند به نحوی که اهداف مندرج در سند سیاستی به بهترین نحو اجرا شود و به لحاظ حقوقی دارای ابهام، اجمال و ایراد نباشد. چانه‌زنی بر سر محتوای سیاست (مسأله‌شناسی و طراحی راهکار) مربوط به مراحل قبل از پیش‌نویس‌نگاری است.

۱- Drafter

۲- در تعریف قانون‌نویسی این‌گونه بیان شده است که: «قانون‌نویسی عبارت است از دادن صورت و قالب حقوقی به اهداف و سیاست‌های از پیش تعیین شده و تبدیل آنها به مجموعه‌ای منسجم از قواعد هنجاری» (Ansari, 2020: 86). در این تعریف باید میان قانون‌گذاری و پیش‌نویس‌نگاری قائل به تفکیک شد. به نظر می‌رسد بخش نخست این تعریف مربوط به پیش‌نگاری و بخش دوم آن مربوط به قانون‌گذاری است. این تفکیک در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور دارای اهمیت است، زیرا همانطور که بیان شد مسأله‌محوری - در قالب تقنین به معنای خاص - نیازمند حضور متخصص سیاستگذاری، متخصص حقوق‌ماهوری، متخصص علوم جنایی و البته متخصص پیش‌نویس‌نگاری است. فن قانون‌نویسی یا پیش‌نویس‌نگاری رشته‌ای مرتبط با زبان‌شناسی است که متخصصان حقوق‌ماهوری با آن آشنا نیستند و به تعبیر هلن زانتاکی سپردن تهیه پیش‌نویس به بهترین متخصص حقوق‌ماهوری یا سیاستگذاری جهان مانند خواستن انجام یک جراحی مغز توسط بهترین پزشک زنان جهان است (Xantaki, 2021: 48).

در سیاستگذاری جنایی نیز علاوه بر متخصصان حقوقی، قانون‌نویسی و علوم جنایی، حضور متخصصان علوم سیاستی نیز حیاتی است. تحلیل سیاست باید توسط متخصصان علوم سیاستی انجام شود، البته بدون تردید در موضوعات حقوقی و قضایی به طور عام و سیاستگذاری جنایی به طور خاص حضور متخصصان حقوقی و علوم جنایی نیز ضروری است. بدین ترتیب تفکیک میان تحلیل سیاستی و پیش‌نویس‌نگاری را باید اساسی‌ترین اصل فرآیندی در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور دانست. یکی از جدی‌ترین موانع سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور، انجام وظایف سیاستی، پیش‌نویس‌نگاری و حقوقی ماهوی توسط حقوق‌دانانی است که متخصص در تحلیل سیاستی نیستند. در عمل نیز غالباً پیش‌نویس‌نگاران حقوق‌دانانی هستند که آشنایی کافی با علوم اجتماعی و تحلیل سیاستی ندارند (Cranston, 1978: 873-874). نکته بسیار مهم این است که در حوزه سیاستگذاری حقوقی - قضایی و البته سیاستگذاری جنایی، برای مسأله‌محور بودن، استفاده از تحلیل سیاستی توسط متخصص آن و همچنین پیش‌نویس‌نگاری تخصصی و تفکیک این دو از حقوق ماهوی و علوم جنایی ضروری است و نمی‌توان با این ادعا که محتوای قانون جنس حقوق - قضایی دارد که در حیطه تخصصی حقوق‌دانان است از تفکیک مذکور چشم پوشی کرد. مسائل حقوقی - قضایی نیز بایستی از عینک سیاستگذاری مورد تحلیل قرار گیرند و پس از مسأله‌شناسی و علت‌شناسی مطابق اصول و ملاحظات سیاستی، راهکارها به کمک حقوق‌دانان طراحی شود. عدم تفکیک میان تحلیل سیاستی و پیش‌نویس‌نگاری به معنای تدوین سیاست - به طور خاص طراحی راهکار - در قالب یک پیش‌نویس قانون، و به عبارت دیگر تدوین پیش‌نویس قانون قبل از تحلیل سیاستی است. آسیب‌های متعددی را برای تهیه پیش‌نویس قانون قبل از تهیه متون سیاستی حاوی تحلیل سیاستی بر شمرده شده است. از جمله آنها اینکه، در صورتی که علت‌شناسی و طراحی راهکارها به صورت جداگانه و توسط متخصص سیاستگذاری انجام نشود و پس از مرحله دستورکار، نخستین اقدام، پیش‌نویس اولیه قانون جهت طراحی راهکار باشد؛ اولاً پیش‌نویس اولیه متنی ناپخته و صرفاً حقوقی است که ملاحظات سیاستگذاری در آن مورد توجه نبوده است، ثانیاً تغییر محتوای متن حقوقی پیش‌نویس قانون امری دشوار است، زیرا طرح اولیه چهارچوبی را تعیین نموده که تغییر آن بسیار مشکل بوده و موجب بروز اختلاف میان بازیگران مختلف می‌شود (Xantaki, 2021: 34-50).^۱ در واقع، تهیه پیش‌نویس قانون قبل از تحلیل سیاستی نه تنها اعمال خلاقیت و تغییر علت‌شناسی و راهکارهای طراحی شده را دشوار می‌کند، بلکه عملاً موجب حذف مرحله تحلیل سیاستی توسط متخصصان سیاستگذاری می‌گردد. انگلستان به منظور رفع این مشکل از «دستورالعمل‌های پیش‌نویس قانون»^۲ استفاده می‌کند. این دستورالعمل‌ها متنی سیاستی و حاوی تحلیل‌ها و راهکارهای حل مسأله هستند که توسط نهاد متولی حل مسأله تهیه به «دفتر مشاوره پارلمانی» یا (OPC)^۳ جهت تبدیل به متن حقوقی ارسال می‌گردد.^۴ دستورالعمل پیش‌نویس قانون دارای ماهیتی سیاستی، رویکردی توصیفی و زبان ساده و غیرتخصصی است (Ibid: 50). در واقع این دستورالعمل حاوی مسأله‌شناسی، علت‌شناسی و راهکار مسأله است که البته ممکن است توسط متخصصان حقوقی و علوم جنایی تهیه شود و برای تبدیل به متن قانون به متخصصان قانون‌نویسی ارجاع گردد، اما در هر حال موجب رعایت اصل حیاتی مسأله‌محوری که همانا تفکیک تحلیل از پیش‌نویس‌نگاری است می‌شود.^۵ گفته شده است که یکی از عوامل سیاستگذاری جنایی ناکارآمد تداخل مرحله خط‌مشی‌گذاری و تدوین سیاست است (Irvanian, 2014: 158) - که از جهاتی می‌تواند قابل توجه باشد - اما به نظر می‌رسد در چهارچوب مفهومی این پژوهش که چنانکه بیان شد بر مدل سیاست جنایی و نقش ایدئولوژی

۱- همچنین ن.ک.: (Hahn, R.W. and Dudley, P.M., 2003. The disconnect between law and policy analysis: A case study of drivers and cell phones. Admin. L. Rev., 55, p.127) و همچنین بنگرید به: (Hertin, J., Turnpenney, J., Jordan, A., Nilsson, M., Russel, D. and Nykvist, B., 2009. Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process. Environment and Planning (A), 41(5), pp.1185-1200).

2- Drafting instruction

3- Office of parliamentary counsel

۴- به منظور مطالعه بیشتر در خصوص شیوه تدوین سیاست و تفکیک تحلیل سیاستی از پیش‌نویس‌نگاری ر.ک.: (Xantaki, 2021: 34-50).

۵- معادل دستورالعمل‌های پیش‌نویس قانون در ایران وجود ندارد، اما آنچه که اصطلاحاً از آن‌ها با عنوان «مقدمه توجیهی»، «اسناد پشتیبان» یا «سند سیاستی» یاد می‌شود (Ashtarian, 2018: 9)، کارکردی نسبتاً مشابه دارند چرا که ماهیت آنها سیاستی و غیرحقوقی است و هدف از تهیه آنها ترسیم ابعاد مسأله، ضرورت حل آن، ریشه مسائل، راهکارهای انتخابی و علت آن است. در مواد (۱۲۷)، (۱۳۱) و (۱۳۸) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب (۱۳۷۸) به لزوم ارائه «دلایل ضرورت» طرح یا لایحه اشاره شده است که بررسی میزان توجه به این تکلیف و کیفیت انجام آن میتوان مبنای تحلیل میزان مسأله‌محوری در سیاستگذاری جنایی ایران باشد. برای آشنایی بیشتر با واحد (OPC) در انگلستان و سازوکار تدوین دستورالعمل‌های پیش‌نویس قانون بنگرید به:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62668/WWPC_6_Dec_2011.pdf

متمرکز نیست، یکی از ریشه‌های اصلی ناکارآمدی سیاستگذاری جنایی در حل مسأله یا شاید مهم‌ترین آن، عدم تفکیک میان تحلیل سیاسی و پیش‌نویس‌نگاری است و نه تداخل خط‌مشی‌گذاری و تدوین سیاست. به تعبیر دیگر، این گزاره که عدم تفکیک میان مرحله خط‌مشی‌گذاری - که منظور از آن سیاستگذاری کلان است - و تدوین سیاست یکی از علل ناکارآمدی سیاستگذاری است، بر این استدلال بنا شده است که این عدم تفکیک موجب دخالت نظام سیاسی در فرآیند تدوین بر مبنای ایدئولوژی خود و در نتیجه انحراف سیاستگذاری جنایی می‌شود (Ibid: 158). این در حالی است که به نظر می‌رسد: اولاً تدوین سیاست‌ها اساساً باید در راستای اجرای خط‌مشی‌های کلان انجام شود که نظام سیاسی در طراحی آن نیز بر مبنای ایدئولوژی مطلوب خود عمل می‌کند، ثانیاً یکی از مؤلفه‌های سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور - فارغ از محتوا - پیگیری و پایش خط‌مشی‌ها یا سیاستگذاری‌های کلان در مرحله قانون‌گذاری، مقررگذاری و برنامه‌ریزی است به نحوی که انحرافی از خط‌مشی‌های کلی صورت نگیرد. به عبارتی حضور مستمر خط‌مشی‌گذار در مرحله تدوین سیاست نه تنها یک آسیب نیست بلکه یک اصل مهم مسأله‌محوری در سیاستگذاری جنایی است، چرا که در صورت تعیین خط‌مشی‌های کلان و رها کردن مرحله تدوین سیاست، خروجی نهایی فرآیند سیاستگذاری ممکن است به کلی مغایر با خط‌مشی‌ها باشد. لذا حتی در فرض پذیرش امکان دخالت نظام سیاسی در سیاستگذاری جنایی به نحوی که موجب انحراف فرآیند و ناکارآمدی آن شود، جلوگیری از تداخل میان این مراحل کمکی به حرکت به سمت سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور نمی‌کند بلکه باید آسیب را در محتوای یا فرآیند تدوین خط‌مشی‌های کلی جستجو نمود. در پایان لازم به ذکر است که در سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور، مهم‌تر از فنون و تکنیک‌های مسأله‌شناسی و حل مسأله، فرآیند انجام آنها است. فنون می‌تواند به صورت ماهرانه و غیرماهرانه مورد استفاده قرار بگیرد، اما از منظر سیاستگذاری جنایی مسأله‌محور که بخشی از هدف آن بهبود کیفیت سیاست‌ها از طریق اصلاح فرآیند به کارگیری از فنون است، ایجاد تفکیک میان مرحله تحلیل و پیش‌نویس‌نگاری و استفاده از متخصصان غیرحقوقی به ویژه علوم سیاستگذاری بر الزام به استفاده از فنون مسأله‌شناسی و حل مسأله تقدم دارد.

نتیجه‌گیری

شناخت مسأله و ابعاد آن و طراحی راهکار مناسب برای حل مشکل یا کاهش دامنه آن، نیازمند رعایت برخی الزامات محتوایی و فرآیندی در سیاستگذاری جنایی است. به منظور طراحی یک چهارچوب کلی برای تحلیل و سنجش میزان مسأله محوری یک نظام سیاستگذاری جنایی باید میان بایسته‌های محتوایی و فرآیندی، قائل به تفکیک شد. نوع شواهد مورد استفاده در فرآیند سیاستگذاری جنایی و رعایت تفکیک مراحل تدوین سیاسی و پیش‌نویس‌نگاری می‌تواند به عنوان شاخص‌های کلی تحلیل مسأله‌محوری مورد استفاده قرار گیرد. بدون تردید چهارچوب‌هایی دقیق‌تر به منظور بررسی جزئیات فرآیند سیاستگذاری جنایی قالب طراحی و استفاده است، اما چهارچوب ارائه در این تحقیق می‌تواند وضعیت کلی یک نظام سیاستگذاری جنایی را از منظر مسأله‌محوری مورد ارزیابی قرار دهد. در واقع، با به کارگیری این چهارچوب از طریق مطالعه اسناد موجود در فرآیند سیاستگذاری جنایی اعم از قوانین و مقررات و سایر اسناد پیوست طرح‌ها و لوایح قانونی به همراه به کارگیری سایر روش‌های جمع‌آوری داده می‌توان دریافت که به عنوان نمونه در یک نظام سیاستگذاری جنایی مسائل عموماً بدون استفاده از شواهد یا با استفاده از شواهد سطح سوم در دستورکار قرار می‌گیرند. همچنین با بررسی اسناد مذکور می‌توان به میزان توجه به تحلیل سیاسی و تفکیک آن از مرحله پیش‌نویس‌نگاری پی‌برد. بهبود وضعیت یک نظام سیاستگذاری جنایی از منظر مسأله‌محوری، خود نیازمند یک بررسی مسأله‌محور است که چهارچوب ارائه شده می‌تواند عینکی مناسب برای آن باشد. با این حال، با ورود به جزئیات فرآیند سیاستگذاری جنایی، بی‌شک خصیصه‌های مدل‌های گوناگون سیاست جنایی که مؤثر بر مسأله‌محوری هستند، آشکار می‌شود. اما چهارچوب کلی ارائه شده می‌تواند گام نخست و اساسی در شناخت یک نظام سیاستگذاری جنایی و بهبود سازوکار آن تا حد امکان باشد.

References

- 1- Ahmadi Movahed, Asghar, (2001), Elimination of Prosecutors's Office {dadsara}; Causes and Consequenses, Legal Journal of Judiciary, Vol (65), Issue (36), 125-134. {In persian}
- 2- Andrews, Matt, Lant Pritchett, and Michael Woolcock, (2020), Building state capability, Translated by: Jafar Kheirkhahan & Masoud Dorudi, second publish, Tehran, Iran, Rozaneh Publication. {In Persian}

- 3- Ansari, Bagheri, (2020), Principles and Techniques for legislation, 1st pub, Tehran, Iran, Dadgostar publication.
- 4- Irvanian, Amir, (2014), General Theory of Criminal Policy making, 1st pub, Terhan, Shahre Danesh Publication. {In Persian}
- 5- Ashtarian, Kiomars, (2018), Guideline for policy making, first publish, 1St pub, Tehran, Bazargani Publication. {In Persian}
- 6- Birkland, Thomas A., and Sarah E. DeYoung. (2012), "Focusing events and policy windows." In Routledge handbook of public policy, pp. 175-188. Routledge.
- 7- Brereton, David. (2019), "Does criminology matter? Crime, politics and the policy process, New Horizons in Criminal Law, First publish, Tehran, Mizan Publication, 674- 686. {In Persian}
- 8- Brooks, David, (2012), The social animal: The hidden sources of love, character, and achievement. Random House Trade Paperbacks.
- 9- Cairney, Paul, (2012), "Complexity theory in political science and public policy." Political studies review 10, no. 3, 346-358
- 10- Cairney, Paul, (2016), The politics of evidence-based policy making. Springer.
- 11- Cairney, Paul, (2019), Understanding public policy: theories and issues. Vol. 2. Bloomsbury Publishing.
- 12- Cairney, Paul, (2022), "The myth of 'evidence-based policymaking' in a decentred state." Public Policy and Administration 37, no. 1, 46-66.
- 13- Cairney, Paul, and Emily St Denny., (2020), Why isn't government policy more preventive?. Oxford University Press.
- 14- Cairney, Paul, and Richard Kwiatkowski, (2017), "How to communicate effectively with policymakers: combine insights from psychology and policy studies." Palgrave Communications, no. 1, 1-8.
- 15- Capano, Giliberto, (2012), "Policy dynamics and change: the never-ending puzzle." In Routledge handbook of public policy, pp. 469-479. Routledge.
- 16- Cranston, Ross F, (1978), "Reform through legislation: the dimension of legislative technique." Nw. UL Rev. 73, 873.
- 17- Deleon, Peter, (2015), The Historical Roots of the Field, Oxford Handbook of Public Policy, First publish, Tehran, 66- 89. {In Persian}
- 18- FACSIAR. (2020). What is an evidence hierarchy, https://www.facs.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0007/789163/What-is-an-Evidence-Hierarchy.pdf
- 19- Freeman, Richard, (2015), Learning in Public Policy, Oxford Handbook of Public Policy, First publish, Tehran, 457- 484. {In Persian}
- 20- Goodin, Robert E; Rein, Martin; Moran ,Michael, (2015), The Public and Its Politics, Oxford Handbook of Public Policy, First publish, Tehran, 20-65. {In Persian}
- 21- Hahn, Robert W., and Patrick M. Dudley, (2003), "The disconnect between law and policy analysis: A case study of drivers and cell phones." Admin. L. Rev. 55, 127.
- 22- Hertin, J., Turnpenny, J., Jordan, A., Nilsson, M., Russel, D., & Nykvist, B, (2009). Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process. Environment and Planning A, 41(5), 1185-1200.
- 23- Howlett, Michael, and Sarah Giest, (2012), "The policy-making process." In Routledge handbook of public policy, pp. 17-28. Routledge.
- 24- Ingram, Helen; Schneider Anne. L, (2015), Policy Analysis for Democracy, Oxford Handbook of Public Policy, First publish, Tehran, 219-244. {In Persian}
- 25- Jones, Bryan D., and Herschel F. Thomas. "The cognitive underpinnings of policy process studies: Introduction to a special issue of Cognitive Systems Research." Cognitive Systems Research 45 (2017): 48-51.
- 26- Lasswell, Harold Dwight. The decision process: Seven categories of functional analysis. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956.
- 27- Majone, Giandomenico, (2015), Agenda Setting, Oxford Handbook of Public Policy, First pub, Tehran, 291-318. {In Persian}
- 28- Malekmohammadi, Hamidreza. (2020), Policies to Tackle Crime and Corruption, 2st pub, Tehran, Samt Publication. {In Persian}
- 29- ---, ---, (2017), Basics and Principles of Public Policy Making, Second pub, Tehran, Samt Publication. {In Persian}
- 30- Nafisi, Alireza; Ashaari, Mohsen, Tahmasbi, Saeed, (2021), Nudge for Iran, Second pub, Tehran, Milkan Publication. {In Persian}
- 31- Parsons, Wayne. (2021), An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Translated by: Hamidreza Malekmohammadi, Volume (1), Tehran, Strategic studies research center {Motalaet Rahbordi} publication. {In Persian}
- 32- -----, -----, (2002) "From muddling through to muddling up-evidence based policy making and the modernisation of British Government." Public policy and administration 17, no. 3, 43-60.
- 33- Poocharoen, Ora-orn, (2012), "Bureaucracy and the policy process." In Routledge Handbook of Public Policy, pp. 331-346. Routledge.
- 34- Rein, Martin; (2015), Reframing Problematic Policies, Oxford Handbook of Public Policy, 1st pub, Tehran, 485-505. {In Persian}
- 35- Roll, Michael, ed., (2014), The politics of public sector performance: Pockets of effectiveness in developing countries. Routledge.
- 36- Sakiani, Zahra; Vaezi, Seyed Abbas, (2022), The Effect of Cognitive Biases on the Justice Quality in Criminal Court's Judges Decision making, Legal Journal of Judiciary, Vol (86), Issue (119). 245- 269. {In Persian}
- 37- Schneider, Anne, (2012), "Policy design and transfer." Routledge handbook of public policy, 235-246.
- 38- Shafrits J.M., Borick, C.P, (2011), Introducing Public Policy, Translated by: Hamidreza Malekmohammadi, First pub, Tehran, Imam Sadegh (A.S) publication. {In Persian}
- 39- Shiri, Abass (2019), Restorative Justice, Tehran, Iran, Mizan. {In Persian}
- 40- ---, ---, (2018), Criminal policy-making about Victims' Rights, Iranian Journal of Public Policy, Vol (4), Issue (1), 161-175. {In Persian}
- 41- ---, ---, (2018), Criminal policy-making; from internal control to external control, Iranian Journal of Public Policy, Vol (4), Issue (3), 103-121. {In Persian}
- 42- Sadeghi, Azadeh, (2021), Feasibility Study of Implementing Legalization of Illegal Drugs in the Iranian Criminal Justice System with Comparative Approach, Comparative Law Studies, Vol (12), Issue (2), 567- 589. {In Persian}
- 43- Stout, Brian, Brian Williams, and Joe Yates, (2015), Applied Criminology, Translated by: Hamidreza Malek Mohammadi, First pub, Tehran, Mizan publication. {In Persian}
- 44- Welsh, Wayne N., and Philip W. Harris. Criminal justice policy and planning: Planned change. Routledge, 2016.
- 45- Xanthaki, Helen, (2021), Drafting Legislation, Arts and Technology of Rules, First pub, Tehran, Samt publication and The Islamic Consultative Assembly's Center for research and Development in Humanities. {In Persian}
- 46- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62668/WWPC_6_Dec_2011.pdf, accessed date: 7/10/2022.
- 47- <https://www.isna.ir/news/96101507586>, accessed date: 2/2/2023.
- 48- <https://libguides.winona.edu/ebptoolkit/Levels-Evidence>, accessed date: 12/12/2022.