

صاحب امتیاز: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر مسئول: بابک نگاهداری

سرمدبیر: حسن سبحانی

مدیر داخلی: سیدمحمد خونی

اعضای هیئت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا):

ابراهیم بیگزاده (استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)

محمدسعید جبل عاملی (استاد دانشکده مهندسی صنایع دانشگاه علم و صنعت ایران)

علی جهان (دانشیار مهندسی صنایع دانشگاه آزاد اسلامی سمنان)

علیرضا رهایی (استاد دانشکده مهندسی عمران و محیط زیست دانشگاه صنعتی امیرکبیر)

حسن سبحانی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

محمدجواد شریف‌زاده (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع))

احمدحسین شریفی (استاد گروه فلسفه مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره))

محمدحسن صادقی‌مقدم (استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)

علی طیب‌نیا (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

علی غلامی (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع))

الیاس نادران (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

محمد صادق نصراللهی (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات دانشگاه امام صادق (ع))

داوران این شماره: مسعود آقامحمدحسین تجریشی، سیدمحمد اعرابی، اعظم انصاری، رضوان باقرزاده، مهناز بیات، حمید بهره‌مند، کامران پورجوهری، محمد تابان، علی‌اصغر حاتمی، هادی حاج‌زاده، غلامرضا حاجی نوری، سکینه خانعلی‌پور واجارگاه، محمد دوستار، علی رضایی، تقی عبادی، محسن عباس‌زاده، ابراهیم عباسی، محمدعلی عبدلی، احمد کاظم‌زاده دولت‌آباد، محمد مظهری، حسین منوری، سیدشهاب‌الدین موسوی‌زاده مرکیه، سیددرید موسوی مجاب، مهدی مهدوی‌زاهد، فرهاد مهرگان، جمشید نورشیرق، پیمان نمایان، اسماعیل هادی‌تبار، سیدحامد هاشمی

این فصلنامه به استناد نامه شماره ۹۵۸-۳/۲۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۴ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری دارای درجه علمی پژوهشی است.

این فصلنامه در پایگاه‌های زیر نمایه می‌شود:

پایگاه استنادی علوم جهان اسلام

مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی

بانک اطلاعات نشریات کشور

پایگاه مجلات تخصصی نور

ویراستار: شیوا امین اسکندری

صفحه‌آرا: فاطمه راستی

www.isc.gov.ir (ISC)

www.sid.ir

www.magiran.com

www.noormags.ir

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (خلع جنوبی)، پلاک ۸۰۲

صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵

دفتر فصلنامه (پرستو اجاقیان):

دورنگار:

امور مشترکین:

۰۲۱-۷۵۱۸۳۲۸۳

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۸۶

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۴۹

nashr.majles.ir

mrcmag@majlis.ir

rc.majlis.ir

□ نقل مطالب مندرج در فصلنامه با ذکر مأخذ آزاد است.

□ مسئولیت صحت اطلاعات مندرج در مقالات به عهده نویسندگان است.

ویژگی های یک مقاله راهبردی علمی

از منظر هیئت تحریریه فصلنامه مجلس و راهبرد، مقاله راهبردی علمی حداقل یکی از ویژگی های ذیل را دارد:

۱. حاوی یافته های جدید علمی حاصل از طرح های پژوهشی، رساله های تحقیقاتی و سایر تولیدات پژوهشی اعم از پژوهش های بنیادی، کاربردی، توسعه ای، تحلیلی، انتقادی، نقد و بررسی علمی کتاب، همراه با ارائه نظریه یا روش جدید در راستای حل مسائل کشور با دو ویژگی اصالت و ابداع.

۲. دربردارنده تحلیل علمی از موضوع مورد تحقیق و ارائه راهکارهایی برای فائق آمدن بر مشکلات و کاهش آسیب ها و تهدیدهای ناشی از معضلات جامعه.

۳. دارای توصیه سیاستی روشن و دقیق درباره خلأها، ابهامات و تعارضات در حوزه های سیاستگذاری عمومی کشور و چالش های کلان فراروی آن و همچنین آینده نگاری برای تصمیم سازان ذی ربط.

۴. دارای مضامین و محتوای عمدتاً بین رشته ای با عنایت به مرتبط بودن وجوه متعدد مسائل و مشکلات با عرصه های مختلف داخلی و بین المللی حیات سیاسی کشور.

فهرست مطالب

شناسایی خط‌مشی‌های مؤثر بر کاهش شکاف دولت-ملت با رویکرد پویایی سیستم‌ها . . ۵

رضا زیاری، زهرا مقیمی، وحید حاجیلو و محمد شهابی‌نژاد

بررسی جامعه‌شناسی همگرایی نهادی در تصویب مهم‌ترین قوانین آب در ایران ۳۳

مهشید طالبی صومعه‌سرایبی و مراد اسدی

آسیب‌شناسی حق اشتغال و ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران ۶۳

علی ربیع‌زاده، سیدمحمد هادی راجی و سیدحسین هاشمی

ارزیابی انتقادی نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی

۹۵

سیدمحمد اسدی‌نژاد، اکبر ایمان‌پور و جمال نیک‌کار

رسانه‌های اجتماعی بین‌المللی و بی‌اعتماد سیاسی: با تأکید بر متغیرهای میانجی تغییرات

فرهنگی ۱۱۹

محمودرضا رهبر قاضی و مرتضی ابراهیمی

مدل یکپارچه راهبردی عملیاتی ارزیابی اجرای سیاست‌های برنامه‌های توسعه ملی

زیست‌محیطی ۱۵۱

علی مبینی دهکردی، نوشین عقیلی و بهرام ملک محمدی

آموزه‌های جهانی دولت به‌مثابه پلتفرم برای افزایش مشارکت شهروندی؛ دلالت‌هایی برای

خط‌مشی‌گذاران ملی ۱۸۷

محمد کریمی دهکردی، کمیل قیدرلو و محمدرضا عطاردی

بررسی امکان و چگونگی جبران دولتی خسارات زیان‌دیدگان تروریستی ۲۳۳

صابر نجاری، مختار نعم، پروین اکبرینه و رحیم وکیل‌زاده

ارزیابی چالش‌های سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران؛ رویکرد فراتحلیل کیفی

۲۵۵.....

انسیه سلیمی و محمدعلی حاجی‌ده‌آبادی

ارزیابی جرم‌انگاری ولگردی در پرتو سنجه پالایش..... ۲۹۱

مرتضی عارفی

هرمنوتیک حقوقی گادامر و اصل حاکمیت اراده در ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران..... ۳۲۱

محمدتقی رفیعی

الگوی اجرایی تحولات نظام اداری با رویکرد موازنه قدرت نرم..... ۳۴۷

الناز فدائی و مصطفی محسنی‌ثانی

Identifying Policies Effective in Reducing the Government-nation Gap with a System Dynamics Approach

Reza Ziari,* Zahra Moghimi,** Vahid Hajiloo*** and Mohammad Shahabinejad****

Research Article	Receive Date: 2024.03.21	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 5-31
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	------------

Research on the causes and contexts of the emergence of the government-nation gap helps authorities identify various policies that lead to reducing the gap based on scientific findings and effectively offer policies. Therefore, the present research, to examine appropriate policies with a mixed approach, descriptive-causal in nature and fundamental in purpose, has addressed this topic. After extracting factors from theoretical foundations, in two stages and using convenience sampling, the opinions of 15 academic experts were utilized. Then, to achieve the system dynamics of the research topic, first, through in-depth interviews, key variables were identified, and based on their behavioral patterns over time, a causal model was designed. In the next stage, after designing the flow model, a questionnaire was used to reach expert consensus on model parameters in the form of the Delphi technique. Finally, the policies under examination were simulated in various scenarios using Vensim software. The structural validity of the model was confirmed according to experts' opinions, and its behavioral validity was examined and confirmed through model adequacy tests, stability, parameter estimation, and extreme conditions. The results showed that the "improving quality of life and social welfare" scenario reduces the government-nation gap by 53 percent, followed by "reducing organized corruption" causing a 33 percent reduction in the gap. Accordingly, the first step in reducing the gap between government and nation is enhancing citizens' quality of life and increasing public satisfaction levels.

Keywords: *Government-Nation Gap; Policymaking; Social Welfare; Scenario Writing; System Dynamics*

* Assistant Professor, Department of Accounting, Semnan Branch, Islamic Azad University, Semnan, Iran; Email: reza.ziari@semnan.iau.ir

** Assistant Professor, Department of Public Administration, Semnan Branch, Islamic Azad University, Semnan, Iran (Corresponding Author); Email: zahra.moghimi@semnan.iau.ir

*** Assistant Professor, Department of Business Management, Academic Center for Education, Culture and Research, Urmia, Iran; Email: hajilo@acecr.ac.ir

**** PhD in Public Administration, Kerman Branch, Islamic Azad University, Kerman, Iran; Email: shahabinejad@iauk.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Ziari, R., Z. Moghimi, V. Hajiloo and M. Shahabinejad (2026). "Identifying Policies Effective in Reducing the Government-nation Gap with a System Dynamics Approach", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 5-31.

doi: 10.22034/mr.2024.16662.5770

شناسایی خط‌مشی‌های مؤثر بر کاهش شکاف دولت -

ملت با رویکرد پویایی سیستم‌ها

رضا زیاری،* زهرا مقیمی،** وحید حاجیلو*** و محمد شهابی‌نژاد****

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۰۲	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۳۱-۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	------------------

پژوهش پیرامون علل و زمینه‌های بروز شکاف دولت-ملت به متولیان امر کمک می‌کند براساس یافته‌های علمی، سیاست‌های مختلفی را که به کاهش شکاف منجر می‌شود شناسایی و به‌نحو مؤثری سیاست‌گذاری کنند. لذا پژوهش حاضر جهت بررسی خط‌مشی‌های مناسب، با رویکردی آمیخته، از نظر ماهیت توصیفی-علی و از نظر هدف بنیادی، به این موضوع پرداخته است. از این رو پس از استخراج مبانی نظری، در دو مرحله و به روش نمونه‌گیری در دسترس، از نظر ۱۵ نفر خبرگان دانشگاهی بهره گرفته شد. سپس برای دستیابی به سیستم دینامیک موضوع تحقیق، ابتدا با انجام مصاحبه‌های عمیق، متغیرهای کلیدی شناسایی و با اتکا به الگوهای رفتاری آنها در طول زمان، مدل علی طراحی شد. در مرحله بعد و پس از طراحی مدل جریان، از پرسشنامه برای دستیابی به اجماع خبرگان در مورد پارامترهای مدل و در قالب روش دلفی استفاده شد. در نهایت خط‌مشی‌های مورد بررسی در قالب سناریوهای مختلف مبنای شبیه‌سازی از طریق نرم‌افزار ونسیم قرار گرفت. روایی ساختاری مدل طبق نظر خبرگان و روایی رفتاری آن با آزمون‌های کفایت مدل، پایداری، تخمین پارامترها و حد نهایی مورد بررسی و تأیید قرار گرفت. نتایج نشان داد سناریوی «بهبود کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی» شکاف دولت-ملت را به میزان ۵۳ درصد کاهش می‌دهد و پس از آن «کاهش فساد سازمان‌یافته» باعث کاهش ۳۳ درصدی شکاف خواهد شد. بر این اساس، نخستین گام در کاهش شکاف بین دولت و ملت، ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و افزایش سطح رضایتمندی عمومی است.

کلیدواژه‌ها: شکاف دولت-ملت؛ خط‌مشی‌گذاری؛ رفاه اجتماعی؛ سناریونویسی؛ پویایی سیستم‌ها

* استادیار گروه حسابداری، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران؛ Email: reza.ziari@semnan.iau.ir

** استادیار گروه مدیریت دولتی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: zahra.moghimi@semnan.iau.ir

*** استادیار گروه مدیریت کسب‌وکار، جهاد دانشگاهی، ارومیه، ایران؛ Email: hajilo@acecr.ac.ir

**** دکتری مدیریت دولتی، واحد کرمان، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمان، ایران؛ Email: shahabinejad@iauk.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: زیاری، رضا، زهرا مقیمی، وحید حاجیلو و محمد شهابی‌نژاد (۱۴۰۴). «شناسایی خط‌مشی‌های مؤثر بر کاهش شکاف دولت-ملت با رویکرد پویایی سیستم‌ها». فصلنامه مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۴)، ص ۳۱-۵.

doi:10.22034/mr.2024.16662.5770

مقدمه

مفهوم شکاف، دامنه و کاربرد گسترده‌ای دارد و با ابعاد مختلفی نظیر اجتماعی، سیاسی و نگرشی مورد تحلیل قرار می‌گیرد. در معنای عام، هر نوع تقسیم‌بندی به اثبات و عمیق گروه‌ها براساس برخی تضادها را شکاف می‌گویند. این مفهوم دربرگیرنده تقابل بر سر منافع و منابع است و تحت تأثیر میزان توسعه‌یافتگی جوامع، به‌صورت نهادینه یا خشن و پیکارجویانه نمود پیدا می‌کند. یکی از انواع شکاف‌های اجتماعی-سیاسی، شکاف دولت-ملت است که در فرایند توسعه جوامع بسیار حائز اهمیت است و دستیابی به توسعه پایدار به ایجاد پیوند قوی بین دولت و مردم و از بین رفتن تضاد و تعارض بین آنها منوط است. در واقع تداوم موجودیت یک ملت و فراگرد ملت‌سازی جز با همگرایی و انسجام گسترده میان دولت و جامعه، و توسعه و بسط هویت مشترک میسر نمی‌شود. این در حالی است که با وجود آنکه فرایند دولت-ملت‌سازی به روندی رایج و نهادینه شده در آغاز قرن بیست‌ویکم تبدیل شده، ایران مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تجربه موفق‌تری نداشته است. اگرچه ایران در مقایسه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه (و حتی کشورهای توسعه‌یافته)؛ مدت‌ها پیش، شاهد شکل‌گیری فرایند دولت-ملت‌سازی بوده است اما این امر به دلیل موقعیت برتر عوامل تضعیف‌کننده رابطه بین دولت و ملت نسبت به عوامل تقویت‌کننده آن است. ساختار سنتی اقتصاد و عدم نیروهای اقتصادی توسعه‌گرا، چالش جدی بین سنت و مدرنیسم، تفاوت‌های نژادی، زبانی و مذهبی، مداخلات خارجی در قالب شکل‌گیری نیروهای سیاسی وابسته به خارج، نابرابری‌های اجتماعی و منطقه‌ای از جمله عوامل تضعیف‌کننده روابط دولت و ملت در ایران به‌شمار می‌آید که برخی ساختاری و برخی تحمیلی است (سلطانی، ۱۳۹۱).

در سال‌های اخیر به دلایل مختلف چون بحران‌های اقتصادی، سوءمدیریت (فروتنی و همکاران، ۱۴۰۲)، کاهش تاب‌آوری و افزایش معضلات اجتماعی، سطح اعتماد و انسجام ملی دچار کاهش شده و رابطه مردم و دولت را بیش‌ازپیش با چالش روبه‌رو ساخته است. از سوی دیگر، گروه‌های درون جامعه بنا به اهداف، ماهیت و کارکرد

خود می‌توانند انواع مختلفی به خود گیرند مانند گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی، اتحادیه‌های کارگری، اصناف، سمن‌ها، انجمن‌های علمی و فرهنگی، بنگاه‌های خیریه، محافل مذهبی و هنری و غیره. این امر، تأمین منافع تمامی ذی‌نفعان و جلب نظر و مشارکت آحاد جامعه را برای دولت‌ها دشوار می‌سازد؛ لذا هرگونه کاستی و عدم توازن در رابطه بین دو موجودیت ملت و دولت که مانع برقراری تعاملات و ارتباطات مؤثر بین آنها شود به شکاف دولت-ملت دامن می‌زند. در سال‌های اخیر، رویکردهای تک‌بعدی به مسائلی که ارضاکننده نیازهای اجتماعی جامعه بوده و نیز کوچک شمردن امور اجتماعی نسبت به سایر امور (اقتصادی، سیاسی و ...)، حوزه اجتماعی را با چالش‌های جدی روبه‌رو کرده است؛ وضعیتی که نه‌تنها این حوزه، بلکه به‌دلیل وابستگی حوزه‌های مختلف، بقیه عرصه‌ها را نیز دچار بحران کرده است. بسیاری از تشکل‌ها و نهادهای اجتماعی مانند شوراهای اسلامی، سازمان‌های مردم‌نهاد، تعاونی‌ها و ... که می‌تواند بسیاری از مشکلات کشور را گره‌گشایی کند، به کج‌کاری‌های متعدد دچار شده و در غیاب رویکردهای اجتماعی، بسیاری از ظرفیت‌های بالقوه‌شان در پر کردن فاصله مردم و حاکمیت، ایجاد پویایی و نشاط در جامعه، و افزایش رضایتمندی عمومی و ... بلااستفاده مانده است (ضرغام افشار، شیخی و قیدرلو، ۱۴۰۲).

براساس نتایج پیمایش ملی سلامت اجتماعی در سال ۱۳۹۷، اغلب پاسخ‌دهندگان نگاه بدبینانه‌ای به آینده کشور داشته‌اند. درواقع از اواخر دهه ۱۳۸۰ تا سال ۱۳۹۹ که آخرین پیمایش ملی انجام گرفته است، اعتماد ملت به توانمندی دولت‌ها برای حل مسائل، در بین پاسخ‌دهندگان کم‌رنگ‌تر شده است. این ناامیدی نه‌فقط نسبت به نظام سیاسی بلکه نسبت به سایر گونه‌های اقتدار مانند دانشگاهیان، نخبگان و ... نیز ایجاد شده است. بر این اساس انجام مطالعاتی پیرامون بررسی علل گسست دولت و ملت و ارائه راهکارهایی به‌منظور بهبود و تحکیم تعاملات فی‌مابین حائز اهمیت بسیار است. لذا هدف این مطالعه، پژوهش پیرامون علل و زمینه‌های بروز شکاف دولت-ملت، به‌منظور بررسی سیاست‌های مختلفی است که به کاهش آن منجر می‌شود؛ تا متولیان امر بتوانند براساس یافته‌های علمی و مستدل، راهکارها و خط‌مشی‌های اثربخش را

شناسایی کرده و به‌نحو مؤثرتری سیاست‌گذاری کنند. واضح است ترمیم شکاف بین دولت و مردم تضمین‌کننده ثبات سیاسی کشور و تسریع و تسهیل حرکت جامعه به‌سمت توسعه پایدار است. بر این اساس این تحقیق در پی خط‌مشی‌گذاری سناریو مبناست و سؤال اصلی آن است که با بررسی سناریوهای مختلف، خط‌مشی‌های مؤثر بر کاهش شکاف دولت-ملت کدامند؟

۱. مبانی نظری

ملت-دولت یا ملت-کشور شکل خاصی از دولت‌سازی است که مشروعیت خود را از اعمال حاکمیت به نام یک ملت در واحد سرزمینی دارای حاکمیت کسب می‌کند. وبر^۱، ملت-کشور مدرن را «ساختار سیاسی دارای حق انحصاری اعمال اقتدار مشروع در سرزمینی مشخص» تعریف کرده است. ملت-کشور پدیده‌ای مدرن است که عقلانی شدن ساختارهای گوناگون اداری، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، آن را از ساختارهای سیاسی پیشین مانند امپراتوری‌ها و حکومت‌های قبیله‌ای متمایز می‌کند. البته ایجاد دولت-ملت‌ها معضلات بسیاری نیز ایجاد کرده است. آرمان نهایی ملی‌گرایان، تطابق کامل مرزهای کشورشان با مناطقی است که ملتشان در آن ساکن هستند؛ ولی اغلب این اتفاق نمی‌افتد و هم‌پوشانی مرزهای سیاسی با مرزهای فرهنگی تا یک حدی است. سیاست‌های ملی‌گرایانه دولت-ملت‌ها باعث جنگ‌ها و درگیری‌های بسیاری شده است. یک پژوهش در سال ۲۰۰۶ نشان داد اغلب جنگ‌های دوران مدرن به سه شکل مرتبط با دولت-ملت است: گاهی یک ملت خواستار استقلال و ایجاد دولت خود است (مثلاً استقلال الجزایر)، گاهی در کشوری چند ملت وجود دارد که اقلیت خواهان ایجاد دولت-ملت مختص به خود می‌شوند (مانند فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی) و گاه دو کشور همسایه با هم می‌جنگند چون یکی از این دو می‌خواهد بخشی از کشور دیگر را تسخیر کند که زبان و نژادی مشابه خود دارد (مانند تصرف کریمه توسط روسیه) (Feinstein, 2024).

منظور از شکاف بین دولت و ملت به‌عنوان مسئله مهم اجتماعی در سطح کلان، مشکل در تنظیم رابطه سیاسی بین دولت و افراد و گروه‌های اجتماعی یا همان شهروندان یک ملت است. از این رو با توجه به رابطه بین دو خرده نظام اجتماعی (جامعه) و سیاسی (دولت) می‌توان اختلال رابطه‌ای بین این دو را به‌مثابه شکاف تلقی کرد که اگر این رابطه به‌نحوی تنظیم شود که نظام سیاسی حاکم و قوانین به‌کار گرفته شده آن برای توزیع قدرت متمرکز و متمرکزمند دارای مشروعیت باشد و بازیگران صحنه قدرت نیز به‌صورتی شفاف و قاعده‌مند عمل کنند، اعتماد عمومی جلب شده و بین این دو، رابطه‌ای پویا برقرار خواهد شد. در غیر این صورت، هر یک از این ابعاد دچار اختلال شده و نتیجه نهایی چنین اختلالی خود می‌تواند در مراحل بعد بر شدت اختلالات بیافزاید که در نهایت شکاف بین دولت و جامعه است (قوام و مالمیر، ۱۳۹۳).

در فرایند دولت-ملت‌سازی، کل جامعه سیاسی تلاش می‌کند با انباشت قدرت و توسعه ظرفیت نهادی، خودمختاری، حاکمیت و استقلال خود را کسب، حفظ و ارتقا دهد. هدف از این فرایند، نزدیک‌سازی مردم درون یک حکومت است تا از نظر سیاسی در بلندمدت پایدار و قابل‌دوام بماند (شیخ‌سرایبی و یارخی جوشقانی، ۱۴۰۲). به‌نحوی که نهایتاً در نگاه بین‌المللی از بیرون به دولت‌ها، دولت و ملت ساختی درهم‌تنیده و تجزیه‌ناپذیر به تصویر درآید؛ یعنی ملت، دولت را از خود و مال خود بداند (فرهودی مقدم و قوام، ۱۳۹۹). این پیوند مستلزم برخورداری دولت از مشروعیت سیاسی در نزد ملت است. مطابق نظر اوانز^۱ (۱۹۹۵) آنچه برای تعامل اثربخش بین حکومت و مردم مطلوب است، ترکیب متقارن از سطح اقتدار و قدرت حکومت و جایگاه و وضعیت جامعه است (Lange and Reuschmeyer, 2005). در این خصوص، نظریه میگ دال^۲ (۱۹۸۸) با عنوان «حکومت ضعیف و جامعه قوی» را می‌توان یکی از نظریه‌های مطرح دانست که بین حکومت و جامعه، هویت مجزایی قائل نیست و ارتباط میان آنها را براساس سلطه یکی بر دیگری بیان نمی‌کند، بلکه

1. Evans

2. Migdal

اعتقاد دارد که هر دو آنها بر یکدیگر تأثیرگذارند. می‌گدال معتقد است که حکومت قدرتمند از توانایی زیادی برای رسیدن به اهداف خود، از جمله نفوذ در جامعه، تنظیم روابط اجتماعی و بهره‌برداری از منابع و تخصیص یا استفاده آنها برخوردار است. در مقابل آن، حکومت ضعیف قرار دارد که در ایفای نقش خود، توانایی سازمانی و نهادینه کردن آنها، دچار ضعف است (Migdal, 1988). می‌توان گفت ملت-دولت نوع خاصی از دولت ویژه جهان مدرن است که در آن، جمعیت کشور شهروند محسوب می‌شود. دورکیم معتقد است حکومت‌های مدرن نتیجه رشد جامعه و پیچیده شدن آن با افزایش تقسیم کار است. پارسونز نیز شکل‌گیری حکومت را براساس یک نظام قانونی می‌داند که مبتنی بر پارلمان و اصالت مردم در غالب شهروندی قرار دارد. بر مبنای این دو اصل رابطه حکومت و مردم مبتنی بر رویکردی دمکراتیک شکل می‌گیرد (بدیع و بیرنوم، ۱۳۷۹). برخی صاحب‌نظران به سازوکارهای حل شکاف که ریشه در برقراری روابط بین دولت و جامعه دارد پرداخته و در این مورد به نقش عامل اقتصادی و بسط ارزش‌های دمکراتیک اشاره کرده‌اند (قوام و المیر، ۱۳۹۳).

جسوپ^۱ (۲۰۱۰) در حوزه نظریه‌پردازی حکومت و نوع رابطه آن با مردم، دو دسته عمده را نام برده است که عبارتند از: رویکردهای جامعه‌محور و حکومت‌محور. در رویکردهای جامعه‌محور می‌توان از مارکسیست‌ها، تکثرگرایان و کارکردگرایان ساختاری نام برد. نظریه‌های جامعه‌محور که بیشتر بین جامعه‌شناسان و اقتصاددانان دیده می‌شود، به نقش عامل‌های اجتماعی نظیر نهادها و سازمان‌های اجتماعی در سطح بالا و گروه‌های کوچک و خانواده و شهروندان در سطح پایین تأکید دارد. از سوی دیگر در رویکردهای حکومت‌محور، نظریه‌های اندیشمندانی همچون ماکیاوول، دوتوکویل، وبر و هینتز را می‌توان جای داد. مفروضات این رویکرد بر نهادگرایی کلاسیک مبتنی بوده و به در نظر گرفتن سطوح سلسله‌مراتب (نخبگان یا رهبران سیاسی) اعتقاد دارد (Jessop, 20010). سلرز^۲ (۲۰۱۱) نیز در قالب الگویی چهارگانه،

1. Jessop

2. Sellers

به دسته‌بندی رویکردهای حکومت و مردم اقدام کرده است. این مطالعات شامل دو رویکرد بالا به پایین و پایین به بالاست. در رویکرد بالا به پایین، به نقش نیروها و کنشگران سطح بالای حکومت و جامعه توجه می‌شود و در رویکرد پایین به بالا، نقش نخبگان و کنشگران در کانون توجه قرار دارد. همچنین می‌توان رابطه میان حکومت و مردم را در سه حوزه ارزش‌های فرهنگی، ساختارها و رفتارها بررسی و تحلیل کرد (کاظمی، ۱۳۸۲). اگر رابطه حکومت-مردم را از منظر جایگاه و تأثیرگذاری مردم بر سیاست‌ها و اعمال حاکمیت توجه کرد، می‌توان طیفی را در نظر گرفت و در یک‌سو حکومت‌های خودکامه با کمترین تأثیر مردم و در سوی دیگر حکومت حداقلی و تأثیر حداکثری مردم را قرار داد.

صاحب‌نظران در مباحث خود پیرامون فراگرد ملت‌سازی در جوامع مختلف، ابعاد چندگانه‌ای را در تحکیم روابط بین مردم و دولت مورد توجه قرار داده‌اند. به‌عنوان مثال «دویچ» بر نقش روابط اجتماعی و انسجام ملی در شکل‌دهی یک ملت؛ «بندیکس» بر بسط حقوق شهروندی و مشارکت شهروندی و «کونور»^۱ ضمن ریشه‌های قومی ملت‌ها، بر نقش مؤثر گروه‌های قومی در فراگرد ملت‌سازی نیز تأکید دارند (طاهری عطار، سعدآبادی و پورعزت، ۱۳۹۲). در واقع برای تحکیم رابطه دولت و ملت، باید به اقوام، نژادها و دیگر گروه‌ها، به‌مثابه سازه‌های ایجادکننده اتحادی کلان، رسمیت بخشیده شود و به خط‌مشی‌های چند فرهنگی مشروعیت داد که تضمین‌کننده حقوق فرهنگی، ارزشی و هنجاری اقلیت‌هاست. البته عدم ارزش‌ها، باورها و زبان مشترک و اصرار هریک از اقوام درون ملت برای حفظ زبان مادری و اجرای سنن باستانی خود، موجب بروز نوعی ناهمسان و تضعیف هویت مشترک و انسجام ملی می‌شود و حتی ممکن است به بحران مشروعیت تبدیل شود؛ اما به‌رحال نمی‌توان به‌صورت دستوری به ایجاد هماهنگی بین اقوام مختلف پرداخت و این امر باید داوطلبانه و مشارکت‌جویانه با خود مردم محقق شود، به‌گونه‌ای که ملتی با هویت مشترک و متعهد به هویت خود، به‌وجود آید (پورعزت، طاهری عطار و سعدآبادی، ۱۳۹۱).

۲. پیشینه پژوهش

با توجه به اهمیت موضوع پژوهش، تحقیقات داخلی و خارجی مختلفی از زوایای دید متفاوت در این خصوص انجام شده است که برخی از آنها در جدول ۱ به‌اختصار مورد بررسی قرار گرفته است. اغلب پژوهش‌ها مسئله شکاف دولت ملت را به یکی از دو سطح دولت و ملت تقلیل داده و اگر تلفیقی هم انجام گرفته، سازوکارها و روابط علی-ترکیبی بین آنها کم‌رنگ بوده است. این در حالی است که هرگونه پژوهشی درباره رابطه دولت و ملت، باید آنها را نه به‌عنوان موجودیتی مجزا از هم بلکه به‌صورت یک شبکه درهم‌تنیده شده در نظر گیرد.

جدول ۱. خلاصه پیشینه پژوهش

پژوهشگران	عنوان تحقیق	نتایج تحقیق
متقی و همکاران (۱۴۰۲)	چالش‌های دولت-ملت در عصر انقلاب صنعتی چهارم	با توسعه «اقتصاد دیجیتال»، «اینترنت دویعدی و سه‌بعدی» و «حکومت هوشمند»، شکل امروزی شاخصه‌های پذیرفته شده دولت-ملت، به‌خصوص از منظر وجهه فیزیکی آنها، توجیه‌پذیری خود را از دست داده و عرصه را برای تحقق «دولت‌های سایبری» مبتنی بر «جهان مختلط» (فیزیکی-سایبری)، با طبقه‌بندی‌نغذ متناسب با آن، فراخ می‌سازد.
شیخ سرایی و یارخی جوشقانی (۱۴۰۲)	ریشه‌های تکوین بازار و دولت مدرن در ایران	پروژه دولت‌سازی در ایران دوران رضاشاه با انگیزه دفاع در مقابل قدرتهای خارجی شروع شد. با تأسیس دولت تحت تأثیر عامل جنگ و نه الزام داخلی صنعتی شدن، اقتصاد از دولت جدا نشد تا بتوان رابطه این دو را با یکدیگر سنجید بلکه دولت با کنترل اقتصاد، خود به محلقه نظام بازار جهانی تبدیل شد.
بخشی، مزدخواه و یوسفی (۱۴۰۰)	فرایند دولت-ملت‌سازی و نقش آن در شکل‌گیری بحران لبنان	تحمل الگوی اروپایی دولت‌سازی بدون توجه به نبود زیرساخت‌های لازم در کشورهای خاورمیانه، سبب شده تا نه‌تنها این الگو به موفقیت نرسد، بلکه بحران‌های موجود شدت یابد و دولت‌های ضعیف ایقا شود. بوروکراسی ناکارآمد کشورهای خاورمیانه، تفاهم نداشتن اعضای بدنه قدرت و ناتوانی شهروندان در تعریف هویت ملی باعث افزایش روزافزون شکاف دولت-ملت شده است.
عرب‌پور و مهدی‌زاده (۱۳۹۹)	فرا تحلیل مطالعات نظم و انسجام اجتماعی در ایران	فقدان تعریف واحد و مورد توافق بین محققان به تعاریف چندگانه براساس جهت‌گیری فرد محقق و ایدئولوژی وی منجر شده است. از سوی دیگر، ماهیت چندبعدی و چند سطحی انسجام به سطوح تحلیل متفاوت از موضوع و گاهی تقلیل‌گرایی محققان منجر شده است.
بستانی (۱۴۰۰)	دولت - ملت در ایران؛ نگرشی سیاسی-فلسفی	هر نظریه سیاسی لاجرم باید درون یک دولت-ملت مطرح شود. اما این دولت-ملت نباید بر عناصری واقعی یا به تعبیر فیلسوفان بر گذشته، بنا شود بلکه باید مبنای نظری آن تصور و تخیل جمعی شهروندان و ایجاد توازن میان گذشته و آینده ملت باشد. در این میان افکار و عقاید که هویت ملی را تضعیف یا نفی می‌کنند خواسته یا ناخواسته به منافع عمومی و مصالح جمعی شهروندان ضربه می‌زنند.
فرهودی مقدم و قوام (۱۳۹۹)	دولت-ملت‌سازی ایترو، ریشه بحران‌های خاورمیانه	دولت‌ملت‌سازی یا ملت‌دولت‌سازی دو مفهوم با یک معنا اما در چارچوب دو فرایند هستند.
رهنورد و همکاران (۱۳۹۸)	چارچوب رابطه حکومت و مردم در ایران: رویکرد نهادی	یافته‌ها نشان داد که تفکر ایدئولوژیک دولتمردان، اعتدال‌گرایی (تساهل و تسامح)، التزام به قانون اساسی و تفکر حاکمیتی حکمرانان، از عوامل مؤثر بر رابطه حکومت و مردم هستند. درضمن نوع رابطه حکومت و مردم می‌تواند پیامدهایی مانند اعتماد عمومی، رضایت عمومی، مشروعیت و شکاف اجتماعی را به‌دنبال داشته باشد.

پژوهشگران	عنوان تحقیق	نتایج تحقیق
قاراخانی (۱۳۹۴)	سیاست اجتماعی در ایران، شکاف دولت-ملت	در شرایطی که دولت وظیفه تأمین خدمات اجتماعی و رفاهی برای تحقق شهروندی اجتماعی را دارد، با وجود یک سیاست اجتماعی که رها شده، روزمره و دچار عدم توازن است، کارایی نظام سیاسی در وظایف حکمرانی‌اش مخدوش شده و به‌طور بالقوه چالشی برای مشروعیت نظام سیاسی خواهد بود. وضعیتی که با کاهش تأمین خدمات اجتماعی، به تعمیق شکاف میان دولت و ملت انجامیده و فرایند دولت-ملت‌سازی را در ایران با تأخیر و دشواری روبه‌رو کرده است.
طاهری عطار، سعدآبادی و پورعزت (۱۳۹۲)	ملت‌سازی در اندیشه و اخلاق حکمرانی امام خمینی (ره)	وجود رهبر از مهم‌ترین عوامل شکل‌دهنده هر ملت به‌شمار می‌رود.
سلطانی (۱۳۹۱)	نفت و فرایند دولت-ملت‌سازی در ایران	در کشورهای درحال توسعه و توسعه‌نیافته فرایند دولت-ملت‌سازی به‌دلیل ضعف عوامل اقتصادی و سوءمدیریت در کنار عوامل سیاسی و اجتماعی دیگر، فرایندی تکامل‌یافته نیست.
بوت رایت و پایل ^۱ (۲۰۲۳)	بررسی اکانتهای توثیر اوکراین و کیف در راستای دیپلماسی عمومی و ملت‌سازی در زمان تهاجم روسیه	در تهاجم روسیه به اوکراین به‌موازات جنگ رودررو در شهرهایی مانند کیف، خارکف و ماریوپل، نبرد دیگری در حوزه توثیر شکل گرفت. حساب‌های رسمی توثیر اوکراین و کیف از پلتفرم‌های آنلاین خود برای پیروزی در جنگ افکار عمومی با پخش صحنه‌های دلخراش جنگ به‌عنوان نوعی دیپلماسی عمومی دیجیتال و جلب افکار عمومی داخلی از طریق استراتژی‌های ملت‌سازی و تقویت هویت ملی در میان شهروندان استفاده کردند. نتایج این تحقیق نشان داد محققان باید روش‌های تلافی رسانه‌های اجتماعی، ملت‌سازی و دیپلماسی عمومی را در رویدادهای بحرانی مورد توجه قرار داده و تحلیل کنند.
کاستنر و ماتیز ^۲ (۲۰۲۳)	اهمیت همبستگی در حرکت سیستم‌های اجتماعی به‌سمت پایداری	بین همبستگی و رفتارهای طرفدار محیط زیست و باورهای کارآمدی جمعی رابطه مثبت معناداری وجود دارد. توسل به ارزش‌های همبستگی ملی، مسیری برای ایجاد انگیزه در حفاظت از اقلیم است و حرکت به‌سمت جامعه‌ای پایدار را تسهیل می‌کند.
ون در وبر ^۳ (۲۰۲۱)	چه چیزی فراتر از ملت است؟	دین باید ملی شود و بخشی از هویت ملی با بسیج سیاسی غالباً می‌توان ترکیبی از قومیت و مذهب را پیدا کرد و می‌توان در مورد روند سیاسی قومی شدن مذهب یا دینی شدن قومیت صحبت کرد.
برنمن ^۴ (۲۰۲۱)	ایده ملت آفریقایی جنوبی: ملی‌گرایی مقابل تابعیت‌گرایی و پیامدهای آن برای وحدت ملی	به‌جای پیروی از استراتژی‌های بحث‌برانگیز ملت‌سازی، باید سیاست‌هایی برای به رسمیت شناختن و تطبیق اشکال متنوع هویت اجتماعی اجرا شود.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

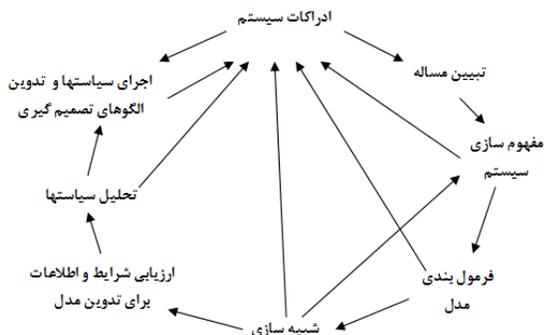
۳. روش پژوهش

پژوهش حاضر دارای رویکرد آمیخته است و از لحاظ ماهیت توصیفی-علی و از نظر هدف اکتشافی است. روش پژوهش از نوع مدل‌سازی تبیینی و تکنیک مورد استفاده پویایی سیستم‌هاست که با در نظر گرفتن روابط پیچیده علی-معلولی بین

1. Boatwright and Pyle
2. Kastner and Matthies
3. Van Der Veer
4. Bornman

متغیرها به تحلیل آنها کمک می‌کند. از آنجاکه در بررسی‌های اولیه مشخص شد شکاف بین دولت و ملت تحت تأثیر عوامل متعددی است که با یکدیگر در تعاملند لذا، بهترین ابزار تحلیل در این پژوهش، به کارگیری روش پویایی سیستم‌هاست که با لحاظ کردن متغیرهای مهم و متعدد نگاهی جامع به موضوع دارد. همچنین، پویایی سیستم‌ها، ابزار مطلوبی برای ارائه راهکار برپایه بررسی تعاملی عوامل ارائه می‌کند و براساس آرایش‌های مختلف متغیرهای پژوهش، استراتژی‌های مناسب را مشخص می‌کند. مطالعات پویایی سیستم‌ها شامل هفت مرحله مطابق شکل ۱ است. مرحله اول تعریف مسئله است که باید به صورت پویا و براساس رفتار متغیرها بیان شود. مفهوم‌سازی مدل در واقع تجرید معانی پدیده‌های جهان واقعیات برای مدل است که در چارچوب متغیرها و سازه‌ها محقق می‌شود. دسترسی به منابع اطلاعات و گردآوری آنها حائز اهمیت بسیار است. بر این اساس مدل‌سازی باید اطلاعات و نتایج شبیه‌سازی مدل را برای استفاده در فرایند تصمیم‌گیری و ارزیابی سیاست‌های اتخاذ شده به تصمیم‌گیرندگان ارائه دهد. در فرمول‌بندی، حلقه‌های بازخورد، وظیفه مهمی به عهده دارد. چنانچه متغیر X بر Y تأثیر گذارد، حلقه بازخوردی تأثیر Y بر X چگونه خواهد بود؟ گزاره‌های بازخوردی براساس فرضیه‌های پویا شکل گرفته و برای استفاده در ایجاد رفتار موردنظر یا کمک به آن به کار می‌رود. این فرضیه‌های پویا در مرحله مفهوم‌سازی مدل مشخص می‌شود، هرچند وضعیت سازگاری در ساختارهای بازخوردی فقط بعد از چندین تکرار در مراحل مفهوم‌سازی، فرموله کردن، شبیه‌سازی و ارزیابی میسر می‌شود. تعیین خط‌مشی‌ها و رویه‌های اتخاذ شده در چارچوب تحلیل سیاست‌ها، اجزای مختلف گام ششم هستند. در این گام، اهداف، رفتارها و بازخوردها در بررسی موفقیت و عدم موفقیت مدل مورد توجه قرار می‌گیرد. گام آخر، بهره‌برداری از مدل است. در این مرحله الگوهای تصمیم‌گیری مربوط به واقعیتی شکل می‌گیرد که مدل برای آن طراحی شده است.

شکل ۱. مراحل مدل‌سازی پویایی‌های سیستم



مأخذ: حمیدی‌زاده، ۱۴۰۱.

با توجه به مراحل ذکر شده، پژوهش حاضر با شناخت مسئله (شکاف دولت و ملت) آغاز شد. پس از استخراج ابعاد و عوامل از ادبیات و پیشینه تحقیق، در دو مرحله با استفاده از روش نمونه در دسترس، از نظر ۱۵ نفر از خبرگان دانشگاهی بهره گرفته شد (جدول ۲).

جدول ۲. مشخصات جمعیت‌شناختی گروه خبرگی

ردیف	اعضای گروه خبرگی	تعداد	جنسیت	تحصیلات و رشته تحصیلی	سنوات خدمت
۱	دانشگاه علامه طباطبایی	۵	مرد	دکترای علوم سیاسی (۴ نفر) - دکترای تاریخ اسلام (۱ نفر)	بیش از ۱۵ سال
۲	دانشگاه آزاد اسلامی	۶	زن / مرد	گذاری (۲ نفر) - مشی‌دکترای مدیریت دولتی گرایش خط دکترای مدیریت دولتی گرایش تطبیقی و توسعه (۲ نفر) - دکترای اقتصاد (۱ نفر) - دکترای الهیات گرایش تاریخ و تمدن ملل اسلامی (۱ نفر)	بین ۱۰ تا ۱۵ سال
۳	دانشگاه ارومیه	۲	مرد	شناسی (۱ نفر) - دکترای تاریخ (۱ نفر) دکترای جامعه	بیش از ۱۰ سال
۴	دانشگاه الزهرا (س)	۲	زن	دکترای علوم اجتماعی (۱ نفر) - دکترای تاریخ (۱ نفر)	بیش از ۱۰ سال

شرایط احراز خبرگی بدین صورت در نظر گرفته شد: عضو هیئت علمی دانشگاه با مرتبه علمی استادیار به بالا؛ داشتن سابقه خدمت در کمیسیون‌های تخصصی مجلس

شورای اسلامی، موضوع ماده (۷۱) قانون خدمات کشوری (یا مرکز پژوهش‌های مجلس و اندیشکده‌های حکمرانی استانی) و دارای تألیفات مرتبط.

برای دستیابی به سیستم داینامیک موضوع تحقیق، در مرحله اول باید مدل طراحی شده و سپس پارامترها برآورد شود. لذا در ابتدا با انجام مصاحبه‌های عمیق، پس از شناخت متغیرهای کلیدی، با تکیه بر الگوهای رفتاری آنها در طول زمان و پیشینه پژوهش، روابط و حلقه‌های علی شناسایی و مدل آن در یک فرایند رفت و برگشتی طراحی و تأیید شده است. در مرحله بعد و پس از طراحی مدل جریان، از روش دلفی و پرسشنامه خبره برای دستیابی به اجماع خبرگان در مورد پارامترهای مدل جریان استفاده شده است. براساس تأثیر حلقه‌های علی و تأخیرهای زمانی، خط‌مشی‌های کاهش شکاف مورد تحلیل قرار گرفته و با توجه به قابلیت مدل جریان، برخی از سیاست‌های مورد بررسی در قالب سناریوهای مختلف مبنای شبیه‌سازی از طریق نرم‌افزار ونسیم قرار گرفته و تأثیر اقدام‌های گوناگون در رفتار متغیرهای کلیدی مدل در طول زمان تحلیل شده است.

درخصوص اعتبارسنجی (روایی) مدل باید گفت آزمون‌های متعددی در زمینه اعتبارسنجی سیستم‌های پویا مطرح شده است که به دو دسته آزمون‌های ساختاری و رفتاری تقسیم می‌شود. اعتبار ساختاری به معنای ایجاد روابطی در مدل است که به‌گونه‌ای رسا و کافی، نشان‌دهنده روابط جهان واقعی باشد و اعتبار رفتاری بدین معناست که رفتار مدل به‌اندازه کافی نشان‌دهنده رفتار پدیده در جهان واقعی باشد. روایی ساختاری مدل علی و جریان، از حیث متغیرهای به‌کار گرفته شده در مدل و روابط بین آنها، براساس نظر خبرگان مورد تأیید قرار گرفته و روایی رفتاری مدل نیز به‌منظور حصول اطمینان از تطابق رفتار حاصل از مدل با شرایط واقعی، از طریق آزمون‌های کفایت مدل^۱، پایداری، تخمین پارامترها و حد نهایی مورد بررسی و تأیید قرار گرفت. نکته مهم آن است که می‌توان به این مدل متغیرهایی را اضافه

۱. برای اطمینان از درست انتخاب شدن مرزهای مدل (آیا متغیرهای تأثیرگذار اصلی به‌صورت درون‌زا دیده شده‌اند؟ آیا محدوده زمانی به‌طرز مناسبی در نظر گرفته شده است؟)

کرد یا میزان متغیرها را دستکاری کرد و هر نوع استراتژی و راه‌حل را (بدون آنکه در دنیای واقعی شاهد تبعات منفی احتمالی آن بود) در مدل آزمود. بر این اساس سناریوهای مختلف کاهش شکاف بین دولت و ملت طراحی و بررسی شد و طبق نتایج به‌دست آمده، راهکارهای مطلوب ارائه شد. برای گردآوری داده‌ها علاوه بر مصاحبه عمیق^۱ و پرسشنامه دلفی، از پرسشنامه دیگری به‌منظور شناسایی وضع موجود استفاده شد و روایی صوری پرسشنامه طبق نظر خبرگان^۲ و روایی محتوا و پایایی آن از طریق آلفای کرونباخ (۰/۸۹) مورد تأیید قرار گرفت. در جدول ۳ اجزای پرسشنامه به‌همراه روایی و پایایی آن گزارش شده است. داده‌های به‌دست آمده از این پرسشنامه برای تعیین مقادیر اولیه مدل جریان استفاده شده است. مدل جریان، برگردان نمودار علی و معلولی به متغیرهای انباشتی (حالت) و متغیرهای تغییردهنده (نرخ) است. قابلیت‌های مدل جریان به وجود داده‌ها در مورد پارامترها، نرخ‌ها، مقادیر اولیه متغیرهای حالت و برخی متغیرهای کمکی و یا حداقل برآورد آنها منوط است. متغیر حالت بیانگر وضعیت سیستم و از مهم‌ترین اجزای سیستم‌های پویاست. در واقع متغیرهای حالت در طول زمان کم یا زیاد می‌شود و قابلیت ترسیم در طول را داراست و بر همین اساس می‌توان رفتار آنها را مشاهده کرد. متغیرهایی که بهبود و افزایش آنها، تأثیر مثبت و افزایشی بر خروجی سیستم داشته باشد به‌عنوان متغیرهای همسو در نظر گرفته می‌شود (و برعکس). از آنجاکه تغییرات متغیرهای انسجام اجتماعی و حفاظت از محیط زیست با تأخیر بر خروجی سیستم تأثیرگذار بود، به‌عنوان متغیر تأخیری سیستم در نظر گرفته شد و سایر متغیرها با تأثیر فوری بر سیستم اثرگذار است.

۱. سؤال‌های مطرح شده در این بخش شامل این موارد بود: به‌نظر شما شکاف بین دولت و ملت چه مشکلاتی برای جامعه ایجاد می‌کند؟ چه عواملی باعث افزایش شکاف بین دولت و ملت می‌شود؟ آیا خط‌مشی‌های فعلی دولت برای کاهش این شکاف مؤثر بوده‌اند؟ به‌نظر شما دولت باید برحسب اولویت به کدام مطالبات مردم توجه کند؟ چه اقدام‌هایی از طرف دولت می‌تواند به ارتقای شفافیت و اعتماد عمومی منجر شود؟ آیا اطمینان از حقوق شهروندان و اجرای عدالت اجتماعی می‌تواند به کاهش شکاف دولت-ملت کمک کند؟ چه اقدام‌هایی می‌تواند به ترویج مشارکت مردمی و شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری دولت کمک کند؟ نقش رسانه‌ها و سازمان‌های مدنی در کاهش شکاف دولت-ملت به‌نظر شما چیست؟

۲. در انتخاب خبرگان تلاش شد از اساتید باتجربه و دارای سابقه کار در نهادهای خط‌مشی‌گذار، یا کمیسیون‌های تخصصی مجلس و یا سازمان‌های مردم‌نهاد بهره گرفته شود.

جدول ۳. اجزای پرسشنامه تحقیق

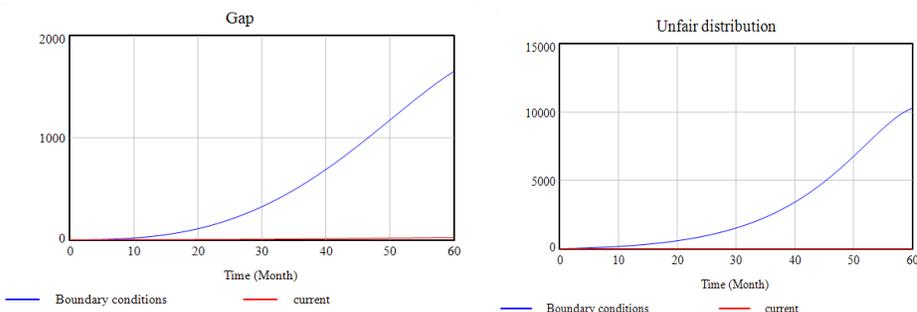
ردیف	متغیر	طیف	روایی	پایایی	CVI	CVR
۱	آیا شکاف بین دولت و ملت به‌طور کامل شناسایی و مورد توجه قرار گرفته است؟	۳ درجه‌ای لیکرت	۰.۷۱	۰.۸۸	۰.۸۳	۰.۸۹
۲	نرخ شکاف دولت-ملت در کشور کاهشی یا افزایشی است؟		۰.۸۳	۰.۸۹	۰.۸۶	۰.۸۸
۳	انسجام اجتماعی را چگونه ارزیابی می‌کنید؟		۰.۷۵	۰.۹۳	۰.۸۸	۰.۹
۴	آیا در شرایط کنونی اقتصاد کشور پایدار است؟		۰.۷۷	۰.۹	۰.۸۵	۱
۵	آیا کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی شهروندان در وضعیت مطلوبی قرار دارد؟		۰.۸۱	۰.۸۹	۰.۸۸	۰.۹۵
۶	چقدر معتقدید که امنیت روانی جامعه تأمین شده است؟		۰.۸۶	۰.۹۳	۰.۹۲	۱
۷	آیا احساس ترس از حاکمیت سیاسی وجود دارد؟		۰.۸۵	۰.۸۶	۰.۹۶	۰.۹۸
۸	افتخار به هویت ملی در جامعه در چه سطحی است؟		۰.۸۴	۰.۸۴	۰.۹۶	۰.۸۸
۹	نظر شما درباره وضعیت روابط دیپلماتیک کشور با دیگر کشورها چیست؟		۰.۷۹	۰.۸۸	۰.۹۹	۰.۸۶
۱۰	آیا شرایط برای سرمایه‌گذاری در کشور امن است؟		۰.۷۳	۰.۹۴	۱	۱
۱۱	آیا معتقدید سیستم سیاسی کشور به سطح کارآمدی رسیده است؟		۰.۸۶	۰.۹۱	۱	۱
۱۲	به‌نظر شما آزادی‌های سیاسی شهروندان در چه سطحی است؟		۰.۸۳	۰.۸۲	۰.۹۸	۰.۸۸
۱۳	آیا کنترل و سانسور رسانه‌ای در جامعه وجود دارد؟		۰.۸۲	۰.۸۴	۰.۸۹	۰.۹۵
۱۴	وضعیت فساد اداری در سازمان‌های دولتی چگونه است؟		۰.۸۳	۰.۸۴	۱	۰.۹۴
۱۵	چقدر به حفاظت از محیط زیست توجه می‌شود؟		۰.۸۵	۰.۹۳	۰.۹۳	۰.۹۳
۱۶	آیا توزیع امکانات در جامعه عادلانه است؟		۰.۷۷	۰.۸۸	۰.۹۴	۰.۹۷
۱۷	آیا کیفیت محصولات و خدمات در بازار مناسب است؟		۰.۸۸	۰.۷۶	۰.۹۳	۰.۹۹
۱۸	آیا مشکل مهاجرت و فرار مغزها در کشور یک بحران است؟		۰.۹۱	۰.۷۹	۰.۹۹	۱

مأخذ: همان.

با مشخص شدن متغیرها، مدل جریان طراحی و پس از سنجش روایی ساختاری و رفتاری، تعدیل و مطابق با شکل ۲ نهایی شد. پس از تأیید ساختار مدل جریان توسط خبرگان، مرحله فرمولاسیون صورت گرفت و نوع روابط بین اجزای مدل به‌صورت ریاضی‌وار در نرم‌افزار ونسیم تعریف شد. روایی رفتار مدل نیز از طریق آزمون‌های کفایت مدل، پایداری، تخمین پارامترها و حد نهایی مورد بررسی قرار گرفت. درخصوص آزمون کفایت مدل با توجه به اینکه متغیرهای پژوهش با استفاده از مطالعه گسترده مبانی نظری و انجام مصاحبه‌های عمیق و متعدد شناسایی و پالایش شده‌اند، اطمینان حاصل شد که متغیرهای اصلی در نظر گرفته شده و مرز سیستم با توسعه حداکثری نمودارهای علی-معلولی مشخص شد. درخصوص آزمون

درخصوص آزمون شرایط حدی، رفتار مدل در هنگام تغییرات حدی مورد بررسی قرار گرفت. نتایج به‌دست آمده نشان داد مدل در برابر تغییرات مقادیر متغیرها تا حدود ۳۰۰ درصد، دارای رفتار نرمال و مناسب است. در مورد متغیر تبعیض در امکانات، افزایش بیش از این مقدار، مدل را از حالت تعادل خارج کرد و لذا شرایط حدی به استناد این متغیر تا ۳۰۰ درصد افزایش برآورد شد که حاکی از آستانه تحمل بالا و اعتبار مدل است (نمودار ۱).

نمودار ۱. رفتار شبیه‌سازی شده مدل در شرایط حدی با افزایش ۳۰۰ درصدی متغیر تبعیض در امکانات



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۴. یافته‌های پژوهش

به‌منظور پاسخ به سؤال اصلی پژوهش (خط‌مشی‌های مؤثر بر کاهش شکاف دولت-ملت با رویکرد پویایی سیستم‌ها کدامند؟)، پس از انجام اعتباریابی، مدل جریان در نرم‌افزار ونسیم اجرا شد و نتایج شبیه‌سازی در مورد رفتار متغیر حالت و برخی متغیرهای سیستم در وضع موجود، در جدول ۴ ارائه شد. از آنجاکه بررسی تأثیر تمام متغیرهای سیستم بر متغیر حالت، به‌لحاظ گستردگی مدل و تعدد عوامل امکان‌پذیر نیست، انتخاب این متغیرها براساس نظر خبرگان و به‌جهت تحدید فرایند سناریونویسی بوده است. همه متغیرهای سیستم و نوع تأثیر آنها نیز در جدول ۴ مشخص شده است.

جدول ۴. متغیرهای سیستم و نحوه روابط و تعاملات میان آنها

ردیف	متغیر	نوع تأثیر	ردیف	متغیر	نوع تأثیر	ردیف	متغیر	ردیف
۱	شکاف دولت-ملت ^۱	-	۷	ترس از حاکمیت سیاسی ^۲	همسو	۱۳	کنترل و سانسور رسانه‌های ^۳	همسو
۲	نرخ کاهش شکاف ^۴	-	۸	افتخار به هویت ملی ^۵	معکوس	۱۴	فساد اداری سازمان‌یافته ^۶	همسو
۳	انسجام اجتماعی ^۷	معکوس	۹	روابط دیپلماتیک ^۸	معکوس	۱۵	حفاظت از محیط زیست ^۹	معکوس
۴	پایداری اقتصادی ^{۱۰}	معکوس	۱۰	ریسک سرمایه‌گذاری ^{۱۱}	همسو	۱۶	تبعیض در توزیع امکانات ^{۱۲}	همسو
۵	کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی ^{۱۳}	معکوس	۱۱	کارآمدی سیاسی ^{۱۴}	معکوس	۱۷	کیفیت محصولات و خدمات ^{۱۵}	معکوس
۶	امنیت روانی جامعه ^{۱۶}	معکوس	۱۲	آزادی‌های سیاسی	معکوس	۱۸	مهاجرت و فرار مغزها ^{۱۷}	همسو

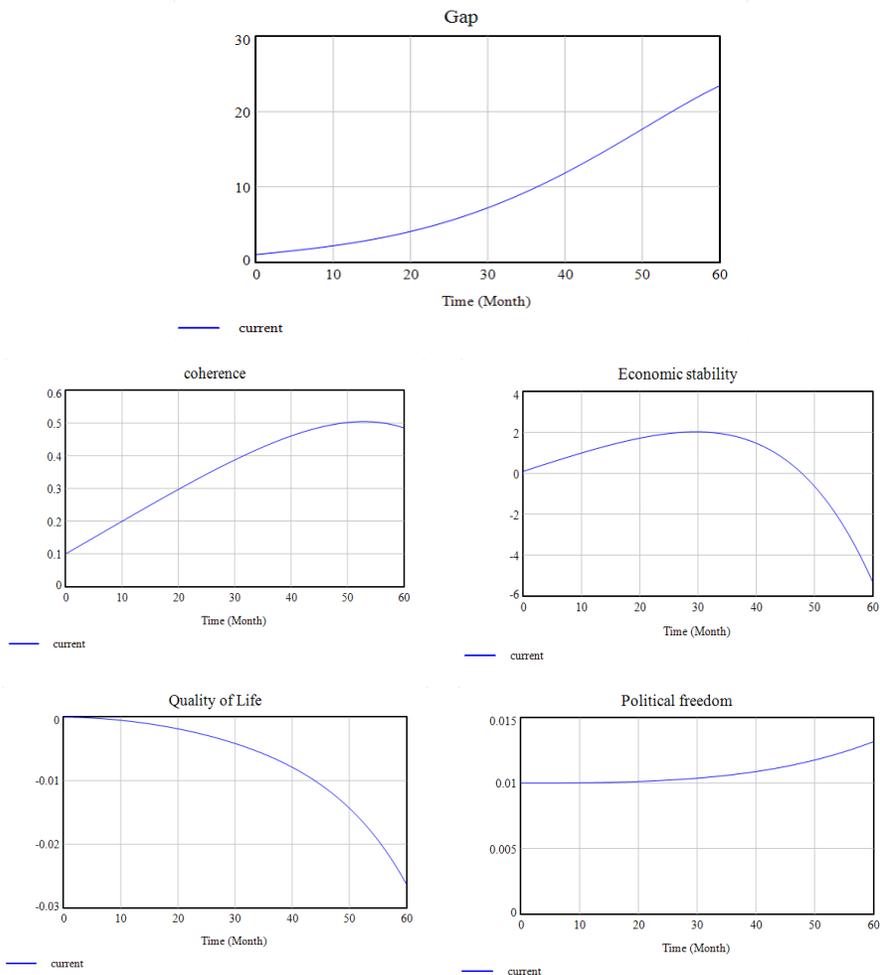
مأخذ: یافته‌های تحقیق.

وضع موجود در این پژوهش به معنای تداوم شرایط و اقدام‌های کنونی و عدم تغییر در فرایند و اولویت‌های سیاست‌گذاری است. نتایج نشان می‌دهد شکاف بین ملت و دولت در وضع موجود با شیب ملایم صعودی در حال افزایش است و پس از سه سال، شیب صعودی آن افزایش می‌یابد. انسجام اجتماعی نیز تا پنج سال آینده افزایشی و پس از آن کاهش خواهد بود. ثبات اقتصادی با شیب ملایم در حال افزایش است و پس از گذشت سه سال، با شیب زیادی کاهش می‌یابد. کیفیت زندگی و سطح رفاه

1. Gap
2. Fear of Governance
3. Censorship
4. D.Rate
5. National Identity
6. Organized Corruption
7. Coherence
8. Diplomacy
9. Enviromental Protection
10. Economic Stability
11. Investment Risk
12. Unfair Distribution
13. Quality of Life
14. Politica Efficiency
15. Quality of Product
16. Psychological Security
17. Brain Drain

اجتماعی به‌طور پیوسته در حال کاهش است. آزادی سیاسی نیز در پنج سال آتی، افزایش بسیار کم و ناچیزی را نسبت به وضع موجود نشان می‌دهد.

نمودار ۲. رفتار متغیرهای سیستم در حالت مرجع



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۵. سناریونویسی

سناریونویسی بر مبنای تحلیل صورت گرفته و تأثیر شرایط مختلف بر مدل بررسی و نتایج حاصل با خروجی مدل مرجع مقایسه شده است. منظور از مدل مرجع، مدل جریان در وضع موجود است که با تغییر مقادیر تمام متغیرهای مدل به صورت جداگانه دستکاری و تأثیر این تغییرات بر مدل بررسی شد و در نهایت سناریوهایی که تأثیر مطلوب‌تر یا ملموس‌تری در سیستم داشتند مورد توجه قرار گرفت. در تمام سناریوها، مقادیر متغیرها، از ۲ تا ۱۰ برابر افزایش داده شد و از آنجاکه هدف، کسب نتیجه رضایت‌بخش با کمترین تغییرات است، حداقل افزایشی که به بهبود متغیر حالت شد ملاک عمل قرار گرفت. براساس موارد ذکر شده، پنج سناریو بررسی شد که در نمودار زیر تشریح شده است:

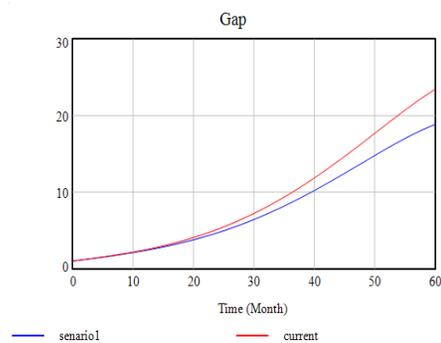
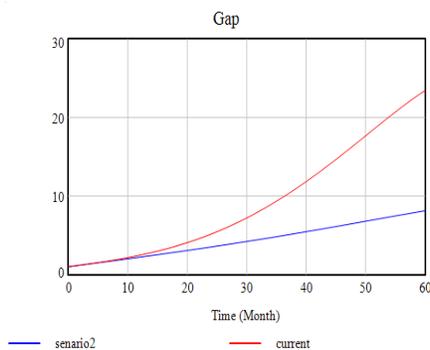
نمودار ۳. سناریوهای مورد بررسی

سناریو ۱- بررسی تأثیر افزایش انسجام اجتماعی بر سیستم: در این سناریو سطح متغیر انسجام اجتماعی به میزان دو برابر افزایش یافت تا تأثیر آن بر سیستم سنجیده شود. در نمودار ۱-۳ تأثیر این بهبود بر شکاف دولت-ملت نشان داده شده است.

سناریو ۲- بررسی تأثیر افزایش کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی بر سیستم: در این سناریو سطح متغیر کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی دو برابر شد تا تأثیر آن بر مدل سنجیده شود. در نمودار ۲-۳ تأثیر این بهبود بر شکاف نشان داده شده است.

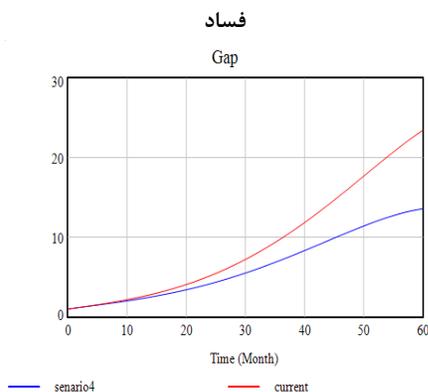
نمودار ۱-۳. رفتار متغیر انباشت با افزایش دو برابری انسجام اجتماعی

نمودار ۲-۳. رفتار متغیر انباشت با افزایش دو برابری رفاه اجتماعی



سناریو ۳- بررسی تأثیر افزایش پایداری اقتصادی بر سیستم: سناریو ۴- بررسی تأثیر کاهش فساد سازمان‌یافته بر سیستم: در این سناریو سطح متغیر پایداری اقتصادی دو برابر شد تا تأثیر آن در این سناریو سطح متغیر فساد سازمان‌یافته به نصف کاهش یافت تا تأثیر آن بر مدل سنجیده شود. در نمودار ۳-۴ دولت-ملت نشان داده شده است. تأثیر این بهبود بر شکاف دولت-ملت نشان داده شده است.

نمودار ۳-۴. رفتار متغیر انباشت با کاهش دو برابری

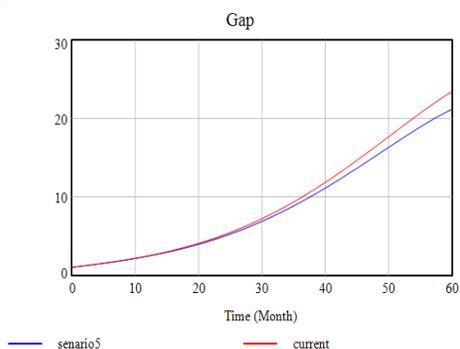


نمودار ۳-۳. رفتار متغیر انباشت با افزایش دو برابری



سناریو ۵- بررسی تأثیر کاهش کنترل و سانسور رسانه‌ای بر سیستم: در این سناریو سطح متغیر سانسور به نصف کاهش یافت تا تأثیر آن بر مدل سنجیده شود. در نمودار ۳-۵ تأثیر این بهبود بر شکاف دولت-ملت نشان داده شده است.

نمودار ۳-۵. رفتار متغیر انباشت با کاهش دوبرابری سانسور



مأخذ: همان.

خلاصه نتایج سناریوهای بررسی شده در جدول ۵ میزان کاهش هر سناریو را در شکاف دولت-ملت نشان داده و بر این اساس، سناریویی که بیشترین کاهش را در شکاف ایجاد

کرده، به‌عنوان سناریوی جذاب پژوهش شناسایی شده است. ضمناً در این جدول، سطح مرجع شکاف، مستخرج از نمودار ۲ است و سایر مقادیر نیز از پنج نمودار متناظر با سناریوی مربوطه (در نمودار ۳) استخراج شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود سناریوی «بهبود کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی» شکاف بین دولت و ملت را به میزان ۵۲ درصد کاهش داده و به‌عنوان سناریوی جذاب پژوهش شناسایی شده است. پس از آن نیز سناریوی «کاهش فساد سازمان‌یافته» با کاهش ۳۳ درصد شکاف، به‌عنوان سناریوی مطلوب در نظر گرفته شده است.

جدول ۵. خلاصه نتایج سناریوهای تدوین شده و شناسایی بهترین سناریو

انتخاب	ارزیابی	متغیر	عنوان	سناریو	
		حالت شکاف		مرجع	ارزیابی
-	آزادی‌های سیاسی هم‌زمان با بهبود انسجام اجتماعی، با شیب صعودی افزایشی می‌شود.	۲۴	بهبود انسجام اجتماعی	۱	مرجع
		۱۹			تغییر
		٪۱۶			تفاوت
		متوسط			ارزیابی
سناریوی جذاب	پس از گذشت سه سال، روند مهاجرت و فرارمغزها شروع به کاهش کرده و با گذشت پنج سال تقریباً به نصف می‌رسد.	۲۴	بهبود کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی	۲	مرجع
		۸			تغییر
		٪۵۲			تفاوت
		عالی			ارزیابی
-	انسجام اجتماعی در یک سال اول با شیب زیادی افزایش می‌یابد و سپس با شیب ملایم و ثابتی افزایش می‌یابد.	۲۴	بهبود پایداری اقتصادی	۳	مرجع
		۱۷			تغییر
		٪۲۳			تفاوت
		مطلوب			ارزیابی
سناریوی مطلوب	انسجام اجتماعی در دو سال اول کاهش ناچیزی نشان می‌دهد و پس از آن به‌صورت چشمگیری افزایش می‌یابد.	۲۴	کاهش فساد سازمان‌یافته	۴	مرجع
		۱۴			تغییر
		٪۳۳			تفاوت
		مطلوب			ارزیابی
-	انسجام اجتماعی با شیب صعودی زیادی افزایش می‌یابد و در پنج سال بهبود چشمگیری یافته و به روند صعودی خود ادامه می‌دهد.	۲۴	کاهش سانسور و کنترل رسانه‌ای	۵	مرجع
		۲۲			تغییر
		٪۶			تفاوت
		ضعیف			ارزیابی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف شناسایی علل و زمینه‌های بروز شکاف دولت-ملت در ایران برای بررسی سیاست‌های مختلفی انجام گرفته که به کاهش شکاف منجر می‌شود. در واقع پژوهش به دنبال پاسخ به این سؤال است که خط‌مشی‌های مؤثر بر کاهش شکاف دولت-ملت با رویکرد پویایی سیستم‌ها کدام است؟ به همین دلیل از سناریونویسی برای بررسی و تعیین خط‌مشی‌های مؤثر استفاده شده است. پس از شناسایی متغیرهای کلیدی و حلقه‌های علی-معلولی، مدل جریان طراحی شد و تأثیر سناریوهای مختلف از طریق افزایش سطح متغیرهای همسو به میزان یکسان، بر سیستم مورد تحلیل و بررسی قرار گرفت. براساس نتایج، از آنجاکه سناریوی «بهبود کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی» بیشترین کاهش را در شکاف بین دولت و ملت ایجاد کرد، سناریوی جذاب پژوهش شناسایی شد. ضمن اینکه در میان‌مدت نیز به کاهش روند مهاجرت و فرارمغزها منجر می‌شود. افزایش سطح رفاه عمومی در نتیجه اتخاذ سیاست‌های اجتماعی یکی از پیشران‌های کسب مشروعیت نظام سیاسی است. به همین دلیل تدوین سیاست‌های اجتماعی به منظور بهبود کیفیت زندگی شهروندان از دغدغه‌های همیشگی دولت‌ها بوده است. ایجاد رفاه عمومی نه تنها یکی از شاخص‌های تعیین میزان موفقیت دولت‌ها محسوب می‌شود، بلکه اثربخشی فرایند دموکراسی، پویایی اقتصادی و برقراری نظم اجتماعی و ثبات سیاسی، مستلزم کارکرد مناسب نهاد رفاه است.

در واقع مهم‌ترین حوزه‌ای که دولت باید در آن مداخله کند، حوزه رفاه اجتماعی است. دخالت به این معنا که شرایطی را ایجاد کند که سازوکارهای این حوزه به درستی انجام شده و بهتر دیده شود. براساس مدل پژوهش، آزادی‌های سیاسی، امنیت روانی جامعه، بهبود کیفیت کالا و خدمات زمینه‌ساز افزایش سطح رفاه عمومی است. لذا دولت علاوه بر توجه به گفتمان مادی که گفتمانی غالب در رفاه اجتماعی است، باید موارد دیگری را بررسی کند که اهمیت بیشتری دارد. جلب رضایت و افزایش رفاه عمومی در گرو پذیرش نظرهای متنوع و تکرر آراء، تأمین امنیت اجتماعی و در مجموع

احترام به حقوق شهروندی است.

از آنجاکه ایران براساس رتبه‌بندی لگاتوم، جایگاه پایین و نامناسبی داشته و شاخص رفاه آن نسبت به سال‌های گذشته تنزل پیدا کرده است، می‌توان گفت نتایج به‌دست آمده با واقعیت مطابقت دارد و شکاف دولت و ملت به میزان زیادی متأثر از این امر بوده است. بنابراین نخستین گام در ترمیم ارتباطات و مناسبات میان شهروندان و نظام حاکم، سیاستگذاری در راستای افزایش حقوق شهروندی و توجه به مفهوم رفاه عمومی است. نتایج این قسمت با یافته‌های عرب‌پور و مهدی‌زاده (۱۳۹۹) مطابقت دارد که سطحی‌نگری در مباحث همبستگی و تقلیل‌گرایی در مفهوم انسجام اجتماعی را از دلایل مهم تضعیف رابطه دولت و ملت می‌دانند. همچنین با نتایج کاستنر و ماتیز^۱ (۲۰۲۳) همخوانی دارد که معتقدند بین همبستگی و ایجاد جامعه‌ای پایدار رابطه مثبت و معناداری برقرار است.

از سوی دیگر براساس نتایج، سناریوی «کاهش فساد سازمان‌یافته» به‌عنوان سناریوی مطلوب پژوهش شناسایی شد. فساد سیستماتیک به ثبات و امنیت جوامعی که به ارزش‌های دموکراسی و اخلاقی پای بندند، لطمه می‌زند و توسعه پایدار و حاکمیت قانون را به خطر می‌اندازد. فساد موجب انحطاط جوامع است و سیاست‌های دولت‌ها را در تضاد با منافع اکثریت قرار می‌دهد و از این طریق، اعتماد عمومی را کاهش داده و به سرخوردگی و بی‌تفاوتی عمومی منجر می‌شود. اگرچه ایران، جامعه‌ای توأم با گرایش‌های مذهبی و ملی است که بر مقابله با فساد تأکید بسیاری دارد اما شیوع فساد در جامعه مسیر بسیاری از پیشرفت‌های اجتماعی و ملی را بسته و هزینه‌های هنگفتی را بر دوش کشور و درنهایت مردم گذاشته است. یکی از مهم‌ترین این هزینه‌ها در سطح کلان، افزایش فاصله طبقاتی و احساس عدم عدالت در اذهان عمومی است که به کاهش انسجام و اعتقاد به نظام اجتماعی منجر شده است. کاهش فساد سازمان‌یافته در جامعه، نیازمند برنامه‌هایی همه‌جانبه است که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه، پیشگیری از بروز فساد را هدف قرار دهد، به‌جای آنکه

1. Kastner and Matthies

از طریق رویه‌های تنبیهی و پس از وقوع با آن مبارزه کند. افزایش تعهد و احساس مسئولیت نسبت به منابع ملی و نهادینه‌سازی فرهنگ تقدم منفعت جمعی بر منفعت فردی از جمله اقدام‌هایی است که پیامد و نتیجه آن کاهش آثار و نشانه‌های فساد در تمام سطوح جامعه است.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود دولت از طریق افزایش شفافیت و اطلاع‌رسانی برای عملکرد دستگاه‌ها، زمینه‌های ظهور و پرورش فساد را به حداقل رساند. خودکارسازی رویه‌های اداری به‌منظور کاهش ارتباطات غیرضروری، افزایش استقلال نهادهای بازرسی، حذف مقررات زائد و اعمال تنبیه و جریمه‌های سنگین برای متخلفان می‌تواند تا حد زیادی از بروز فساد جلوگیری کند. درخصوص بهبود کیفیت زندگی شهروندان نیز پیشنهاد می‌شود سیاستگذاران با توجه به جنبه‌های اجتماعی (و همچنین ذهنی) رفاه در کنار ابعاد اقتصادی آن، با دید جامع‌تری به مفهوم رفاه اجتماعی بنگرند و به‌جای تمرکز بر سویه‌های عینی رفاه اجتماعی از تقلیل این مفهوم به مؤلفه‌های اقتصادی پرهیز کنند. ازسویی اتخاذ سیاست‌های رفاهی مبتنی بر نیاز قومیت‌ها و گروه‌هایی که احساس طردشدگی می‌کنند، می‌تواند در جذب این گروه‌ها و افزایش انسجام اجتماعی بسیار مؤثر باشد و به تحکیم روابط دولت و ملت کمک شایانی کند. درنهایت با توجه به محدودیت تحقیق باید گفت از آنجاکه در این پژوهش، برای تعیین ضرایب وزنی عوامل از نظر خبرگان بهره گرفته شده است، با تغییر اعضای پانل خبرگی امکان تغییر نتایج وجود دارد و این امر تعمیم‌پذیری یافته‌ها را با دشواری روبه‌رو می‌سازد. همچنین به‌جهت گستردگی مدل، بررسی تمام سناریوهای ممکن از توان محققان خارج بوده است. بنابراین به محققان آتی پیشنهاد می‌شود براساس سایر عوامل سیستم یا عواملی که در این تحقیق دیده نشده است، سناریوهای ممکن را تحلیل و بررسی کنند. همچنین موضوع تحقیق را با بهره‌گیری از پانلی متفاوت مورد بررسی قرار داده و نتایج مورد مقایسه قرار گیرد.

منابع و مآخذ

۱. بخشی، احمد، احسان مزدخواه و هدی یوسفی (۱۴۰۰). «فرایند دولت-ملت‌سازی و نقش آن در شکل‌گیری بحران لبنان»، فصلنامه مطالعات بنیادین و کاربردی جهان اسلام، ۳ (۷).
۲. بدیع، برتران و پیر بیرنوم (۱۳۷۹). جامعه‌شناسی دولت، ترجمه احمد نقیب‌زاده، تهران، انتشارات باز.
۳. بستانی، احمد (۱۴۰۰). «دولت-ملت در ایران؛ نگرشی سیاسی فلسفی»، نشریه مطالعات خاورمیانه، ش ۱۰۳.
۴. پورعزت، علی‌اصغر، غزاله طاهری عطار و علی‌اصغر سعدآبادی (۱۳۹۱). «رهبری ملت‌سازی پایدار مبتنی بر عدالت اجتماعی»، فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، ۴ (۱۱).
۵. حمیدی‌زاده، محمدرضا (۱۴۰۱). پویایی‌های سیستم (ویراست دوم)، تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۶. رهنورد، فرج‌اله، حسین علیپور، فرزین دهدار و حیدر خلیلی (۱۳۹۸). «چارچوب رابطه حکومت و مردم در ایران: رویکرد نهادی»، فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۱ (۱).
۷. سلطانی، علیرضا (۱۳۹۱). «نفت و فرایند دولت-ملت‌سازی در ایران»، فصلنامه سیاست، ۴۲ (۲).
۸. شیخ‌سرای، نجف و حسینعلی یارخی جوشقانی (۱۴۰۲). «ریشه‌های تکوین بازار و دولت مدرن در ایران»، نشریه جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، ۱۲ (۱).
۹. ضرغام افشار، محمدتقی، سینا شیخی و کمیل قیدرلو (۱۴۰۲). «آسیب‌شناسی سیاستگذاری در ایران؛ با تأکید بر امر اجتماعی»، راهبرد اجتماعی فرهنگی، ۱۲ (۴۹).
۱۰. طاهری عطار، غزاله، علی‌اصغر سعدآبادی و علی‌اصغر پورعزت (۱۳۹۲). «ملت‌سازی در اندیشه و اخلاق حکمرانی امام خمینی (ره)»، دوفصلنامه مدیریت اسلامی، ۲۱ (۱).
۱۱. عرب‌پور، الهام و شراره مهدی‌زاده (۱۳۹۹). «فرا تحلیل مطالعات نظم و انسجام اجتماعی در ایران»، دوفصلنامه پژوهش‌های جامعه‌شناسی معاصر، ۹ (۱۷).
۱۲. فروتنی، زهرا، عطیه بحرانی، وحید حاجیلو و زهرا مقیمی (۱۴۰۲). «ارائه مدل مدیریت سوداگری در سازمان‌های دولتی ایران (مطالعه موردی سازمان فناوری اطلاعات)»، مدیریت سازمان‌های دولتی، ۱۱ (۳) (پیاپی ۴۳).
۱۳. فرهودی مقدم، محمدرامبد و عبدالعلی قوام (۱۳۹۹). «دولت-ملت‌سازی ابتر ریشه بحران‌های اخیر خاورمیانه»، سیاست و روابط بین‌الملل، ۴ (۷).
۱۴. قاراخانی، معصومه (۱۳۹۴). «سیاست اجتماعی در ایران، شکاف دولت-ملت»، فصلنامه علوم اجتماعی، ۲۶ (۷).

۱۵. قوام، عبدالعلی و مهدی مالمیر (۱۳۹۳). «ارائه یک مدل تحلیلی برای بررسی شکاف دولت-ملت (الگویابی روابط بین دولت و جامعه)»، پژوهشنامه علوم سیاسی، ۱۰ (۱).
۱۶. کاظمی، علی‌اصغر (۱۳۸۲). «مدیریت سیاسی و خط‌مشی حکومتی»، چاپ چهارم، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
۱۷. متقی، سیدمحمد رضا، حسن خسروی، بیژن عبدالکریمی، بیژن عباسی و احسان آقامحمدآقایی (۱۴۰۲). «چالش‌های دولت-ملت در عصر انقلاب صنعتی چهارم»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی (دانشگاه تهران).

18. Boatwright, B.C. and A.S. Pyle (2023). "Don't Mess with Ukrainian Farmers: An Examination of Ukraine & Kyiv's Official Twitter Accounts as Crisis Communication, Public Diplomacy, & Nation Building During Russian Invasion", *Public Relations Review*, Vol. 49, Issue 3.
19. Bornman, E. (2021). "The Idea of the South African Nation: National versus Subnational Identification and its Implications for National Unity", *Journal of Nationbuilding & amp; Policy Studies*, 5(2).
20. Evans, P.B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: N.J: Princeton University Press.
21. Feinstein, Yuval (2024). "Nation-state, Encyclopedia Britannica", <https://www.britannica.com/topic/nation-state>. Accessed 25 February 2024.
22. Jessop, B. (2010). "Redesigning the State, Reorienting State Power, and Rethinking the State", In Kevin T. Leicht and J. Craig Jenkins (Eds.), *Handbook of Politics: State and Societ in Global Perspective*.
23. Kaštner, K. and E. Matthies (2023). "On the Importance of Solidarity for Transforming Social Systems Toward Sustainability", *Journal of Invironmental Psychology*, Vol. 90, 102067. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2023.102067>
24. Lange, M. and D. Reuschmeyer (2005). "States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance: Governance as International Journal of Policy", *Adminstration and Institutions*, 20 (1).
25. Migdal, J.S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*, New Jersey: Princeton University Press.
26. Sellers, J.M. (2011). *State-Society Relations: in: SAGE Handbook of Governance*, Edited by Mark Bevir, London, Sage Publications.
27. Van der Veer, P. (2021). "What Transcends the Nation?", *Asian Ethnology*, 80 (1).

Sociological Examination of Institutional Convergence in the Approval of the Most Important Water Laws in Iran

Mahshid Talebi Sumesaraie and Morad Asadi***

Research Article	Receive Date: 2024.05.09	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 33-61
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	-------------

Institutional convergence is one of the most important requirements for regulating water resources management and one of the indicators of good water governance, the correct application of which can lead to sustainability or unsustainability of water. In this article, an attempt has been made to evaluate convergence in water policymaking and legislation between the government and the Islamic Consultative Assembly as the two main institutions of the country, using a deductive thematic analysis method. To assess this condition, the main views and concerns of the two institutions—the government and the parliament—during the approval of several important water laws, including the Fair Distribution of Water Act (1982), the Act on Converting Provincial General Water Affairs Departments to Provincial Regional Water Companies (2005), and the Act on Determining the Status of Wells Without Exploitation Permits (2010), have been examined. The review of the approval negotiations of these laws showed that in parliamentary proposals in the water sector, the focus was on facilitating extraction from groundwater resources; however, in government-proposed bills, the focus was on reducing the financial burden on the government, downsizing, and deconcentrating government duties and authorities. In many cases, institutional divergence and opposition from government experts to some laws and notes proposed by parliament prevented the approval of laws facilitating water extraction, and in cases where there was some policy convergence between the two institutions (such as the act on converting departments to companies), it was not on the path to sustainability and protection of water resources. As a result, the absence of a good governance platform means that institutional convergence and divergence will not lead to maintaining balance between resources and consumption, and in both states, the sustainability and protection of water resources will be endangered.

Keywords: *Institutional Convergence; Institutional Divergence; Ecological Justice; Integrated Water Resources Management; Water Governance Parliament*

* Assistant Professor, Department of Sociology, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Science and Research Branch (Corresponding Author); Email: mahshid.talebi@srbiau.ac.ir

** Researcher, Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Tehran, Iran;
Email: asadimorad@gmail.com

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Talebi Sumesaraie, M. and M. Asadi (2026). "Sociological Examination of Institutional Convergence in the Approval of the Most Important Water Laws in Iran", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 33-61.

doi: 10.22034/mr.2024.16771.5802

بررسی جامعه‌شناسی همگرایی نهادی در تصویب مهم‌ترین قوانین آب در ایران

مهشید طالبی صومعه‌سرایي * و مراد اسدی **

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۲۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۶۱-۳۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------

همگرایی نهادی از مهم‌ترین ملزومات تنظیم‌گر مدیریت منابع آب بوده و یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب آب است که کاربست صحیح آن می‌تواند به پایداری آب منتج شود. در این نوشتار سعی شده تا با روش تحلیل مضمون قیاسی به ارزیابی همگرایی در سیاستگذاری و قانونگذاری آب بین دولت و مجلس شورای اسلامی به‌مثابه دو نهاد اصلی کشور پرداخته شود. برای ارزیابی این شرایط به بررسی اهم دیدگاه‌ها و دغدغه‌های مدنظر دو نهاد اصلی دولت و مجلس، در زمان تصویب چند قانون مهم آب از جمله قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱)، قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان (۱۳۸۴) و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری (۱۳۸۹) پرداخته شده است. بررسی شرح مذاکرات تصویب این قوانین نشان داد در طرح‌های پیشنهادی مجلس، تمرکز بر تسهیل برداشت از منابع آب زیرزمینی بوده است؛ اما در لایحه پیشنهادی دولت، تمرکز بر کاهش بار مالی دولت، کوچک‌سازی و تراکم‌زدایی از وظایف و اختیارات دولت مدنظر بود. از این‌رو در مواردی واگرایی نهادی و مخالفت کارشناسان دولت با برخی قوانین و تبصره‌های پیشنهادی مجلس مانع از تصویب قوانین تسهیلگر برداشت آب شد و در مواردی هم که تا حدودی همگرایی سیاستی بین دو نهاد وجود داشت (مانند قانون تبدیل ادارات به شرکت‌ها)، در مسیر رسیدن به پایداری و حفاظت از منابع آب نبوده است. در نهایت می‌توان گفت به دلیل نبود بستر حکمرانی خوب، همگرایی و واگرایی نهادی به حفظ تعادل بین منابع و مصارف آب منجر نشده که در هر دو حالت، پایداری و حفاظت از منابع آب به مخاطره خواهد افتاد.

کلیدواژه‌ها: همگرایی نهادی؛ واگرایی نهادی؛ عدالت اکولوژیک؛ مدیریت یکپارچه منابع آب؛ مجلس حکمرانی آب

* استادیار گروه جامعه‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران؛
Email: mahshid.talebi@srbiau.ac.ir (نویسنده مسئول)؛

** پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران؛
Email: asadimorad@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: طالبی صومعه‌سرایي، مهشید و مراد اسدی (۱۴۰۴). «بررسی جامعه‌شناسی همگرایی نهادی در تصویب مهم‌ترین قوانین آب در ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۴)، ص ۶۱-۳۳.

doi: 10.22034/mr.2024.16771.5802

مقدمه

مفاهیم همگرایی و واگرایی دو رفتار متضاد در روابط دولت‌ها و ذی‌مدخلان سیاسی است (راد گودرزی و صفری، ۱۳۹۶: ۹۲). همگرایی ناظر بر رفتار هم‌جهت و همسوی نهادهای حاکمیتی نسبت به یک هدف بوده که طی آن دولت با واحدهای سیاسی مستقل برای مشارکت در تصمیم‌گیری و اقدام مشترک حرکت می‌کند (زرقانی و لطفی، ۱۳۹۰: ۶۰). بر این اساس مفهوم همگرایی را باید به صورت فرایندی بین‌نهادی در نظر گرفت که به افزایش همکاری میان نهادها منجر شده و انتظار بر این است که رسیدن به اهداف را تسهیل کند.

مدیریت منابع آب به دلیل وجود ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان مختلف با تنوعی از تصمیم‌گیری‌ها و ارزش‌ها مواجه بوده و درخصوص شیوه اجرای آن نگرش‌های متفاوتی وجود دارد. در یک مدل ایدئال برای رسیدن به شاخص‌های حکمرانی خوب آب^۱ یا در نظر گرفتن الگوی مدیریت یکپارچه منابع آب^۲ همگرایی و همسویی اهداف و عملکرد بین ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان مختلف به مثابه اصل ضروری در نظر گرفته شده است. چنانچه براساس اصل دوم الگوی مدیریت یکپارچه منابع آب که سال ۱۹۹۲ در کنفرانس آب دوبلین و اجلاس توسعه پایدار ریودوژانیر تصویب شد، توسعه و مدیریت منابع آب باید براساس رویکردی مشارکتی با حضور بهره‌برداران، طراحان و سیاستگذاران در تمام سطوح باشد. در این الگوی مشارکتی همگرایی در اهداف و عملکرد رسیدن به ایدئال را تسهیل می‌کند. امروزه همگرایی از مهم‌ترین شاخص‌های حکمرانی خوب آب در نظر گرفته شده است. در کنار همگرایی، مفهوم دیگری که در تقابل با آن قابل تعریف است، مفهوم واگرایی است که ناظر بر رفتار دوری‌گزینی نهادها نسبت به یکدیگر درباره موضوع یا مسئله‌ای است (قوام، ۱۴۰۰: ۴۸). بر این اساس می‌توان گفت همگرایی و واگرایی در مدیریت منابع آب ناظر بر کشف نحوه تعاملات ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان در بستر قوانین و سیاست‌ها و تأثیر آن بر پایداری

1. Good Water Governance

2. Integrated Water Resources Management (IWRM)

یا ناپایداری منابع آب در هر زمان و مکان است.

با توجه به اینکه آمارها نشان از بر هم خوردن تعادل بین منابع و مصارف آب در ایران داشته و روند افت کمیت منابع در حالت صعودی است، به بررسی همه‌جانبه علت و چرایی این مسئله نیاز است. با توجه به الگو و شاخص‌های حکمرانی خوب آب، نحوه سیاست‌گذاری و عملکرد نهادهای متولی، چگونگی همگرایی بین اهداف آنها از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر حفظ پایداری منابع آب است. نهاد قانونگذار و مجری دو نهاد اصلی هر کشور است که به‌طور خاص نیز در ایران برای مدیریت منابع آب بسیار تأثیرگذارند. از آنجاکه شرح مذاکرات در مجلس شورای اسلامی بازنمایانگر نحوه تعاملات بین‌نهادی بوده و همگرایی و واگرایی نهادی را در مدیریت منابع آب تا حد زیادی بازنمایی خواهد کرد، ضرورت دارد تا به این مهم پرداخته شود.

برای این منظور مذاکرات و مباحث مطرح شده در روند تصویب تعدادی از مهم‌ترین قوانین آب کشور مورد بررسی قرار گرفته است. از مهم‌ترین قانون بخش آب کشور که به ملی شدن پیکره‌های آبی مختلف منجر شده و وضعیت مدیریت و مالکیت آب را مشخص کرده، قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) است. این قانون شاکله اصلی و روح حاکم بر نحوه مدیریت و حکمرانی آب در کشور است. همچنین خرد شدن مدیریت منابع آب حوضه آبریز به سطح استان‌ها متأثر از تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان (مصوب ۱۳۸۳) بوده که به رقابت‌های بین‌استانی و تشدید رقابت در خصوص تخصیص منابع آب منجر شده (اسماعیلی‌فرد و کاوه فیروز، ۱۳۹۵: ۱۷۹) و پیامدهای اجتماعی و امنیتی آن نمایان است. این قانون ضمن کاهش چالاکتی مدیریت جامع منابع آب کشور، همگرایی بین استان‌های واقع در یک حوضه را نیز تقلیل داده است. بر این اساس می‌توان آن را یکی از قوانین اثرگذار بخش آب کشور دانست که بررسی شرح مذاکرات تصویب این قانون می‌تواند بیانگر نوع حکمرانی آب در کشور باشد. هرگونه مسامحه نسبت به صیانت از منابع آب و برداشت بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی بدون در نظر گرفتن سطح پایداری آن، به پیامدهای اجتماعی و زیست‌محیطی متعددی

منجر خواهد شد. با توجه به اینکه بیش از نیمی از تأمین آب کشور، با برداشت از منابع آب زیرزمینی انجام می‌گیرد (ولی‌پور و کتابچی، ۱۴۰۰)، هرگونه سیاستگذاری یا قانون مؤثر بر مدیریت این منابع را می‌توان از مهم‌ترین قوانین بخش آب ایران برشمرد.

از این منظر، قانون «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب ۱۳۸۴)» حائز اهمیت است که با هدف حل ضرب‌الاجلی مسئله چاه‌های غیرمجاز تصویب شد (جعفری ندوشن، ۱۴۰۱: ۱۹۴) و یکی از قوانین مهم اثرگذار بخش آب محسوب می‌شود. همچنین یکی دیگر از قوانین متأخر بخش آب زیرزمینی، ماده‌واحد «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری (مصوب ۱۳۸۹)» است که به بررسی شرح مذاکرات تصویب این قوانین پرداخته است. این دو قانون سازوکار بهره‌برداری مجاز از آب‌های زیرزمینی را خصوصاً برای چاه‌های کشاورزی وارد فضای قانونی جدیدی کرده است که می‌توان آنها را از مهم‌ترین قوانین بخش آب کشور برشمرد.

بنابراین در این پژوهش، با در نظر گرفتن این چهار قانون مهم بخش آب که شرح مذاکرات آن نشانگر برخی وجوه حکمرانی آب در کشور است، درصدد پاسخ به سؤال‌های زیر است:

در تصویب مهم‌ترین قوانین آب کشور، همگرایی و واگرایی نهادی بین دو قوای مقننه و مجریه چگونه بوده است؟

نسبت همگرایی و واگرایی نهادی با پایداری منابع آب را چگونه می‌توان فهم کرد؟

۱. مفاهیم نظری

همگرایی نهادی در جامعه‌شناسی سیاسی به‌طور عمده در قالب الگوها و رویکردهای کارکردگرایانه، مورد توجه واقع شده است. در این الگو عمدتاً همگرایی نهادی به‌مثابه مهم‌ترین شاخص‌های حکمرانی خوب آب و عاملی مطلوب و مثبت برای رسیدن به پایداری منابع آب در نظر گرفته می‌شود و تحقیقات درصدد شناخت عوامل

هم‌افزایی از یک‌سو و موانع شکل‌گیری آن از دیگر سو است. از مهم‌ترین الگوهایی که برای رسیدن به مدیریت منابع آب مطلوب براساس برخی شاخص‌ها از جمله همگرایی تعریف شده است می‌توان به الگوی حکمرانی خوب آب اشاره داشت. این الگوها برگرفته از تعریف برخی شاخص‌های استاندارد و مشخص است که با حصول به آنها حکمرانی خوب آب محقق خواهد شد. به بیان دیگر برخی تعاریف، حکمرانی را تنها زمانی خوب می‌داند که در قالب مجموعه‌ای از معیارهای مؤثر، برای رسیدن به اهداف مدیریت یکپارچه منابع آب به کار گرفته شود. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ در سال ۲۰۱۵، چارچوب پیشنهادی برای حکمرانی خوب آب را در گرو تحقق سه شاخص اثربخشی، بازدهی و قابلیت اعتماد دانسته است. یکی از مهم‌ترین دلایل ذکر شده این سازمان برای ارتقای اثربخشی، تعیین درست نقش‌ها و مسئولیت‌های مشخص برای سیاست‌گذاری آب و هماهنگی بین نهادهای مسئول و ایجاد همبستگی سیاسی با هماهنگی مؤثر فرابخشی و افزایش سازگاری بین مجریان مسئول نسبت به پیچیدگی چالش‌های آب است. اما نظریه ارائه شده این سازمان در خصوص عواملی که همبستگی سیاسی و همگرایی نهادی را افزایش می‌دهد صحبتی نداشته است.

در این خصوص جامعه‌شناسانی چون کلمن (۱۹۹۲) و ویلیام (۲۰۰۲) به نقش عوامل فرهنگی و ساختاری در تصمیم‌گیری سیاست‌مداران پرداخته‌اند. هیل^۲ و همکارانش (۱۹۸۷) معتقدند میزان همگرایی سیاست‌مداران، تحت تأثیر تجارب قبلی، مشروعیت اجتماعی، فشار سیاسی از سوی سایر نهادها و جامعه و فشارهای اقتصادی قرار می‌گیرد. همچنین به عامل شخصیت، ایدئولوژی و حزب وابسته، ارزش‌های شخصی، فشارهای اجتماعی و سیاسی اشاره شده است. ورتزبرگر^۳ (۱۹۹۰) نیز تأثیر ادراک متقابل سیاسی و نهادی در تصمیم‌گیری را برای این دسته از سیاست‌مداران به تصویر کشانده است (صالحی، ملکی و یازرلو، ۱۳۹۹). درحقیقت در این رویکردها

1. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

2. Hiels

3. Vertzberger

واگرایی به‌مثابه نوعی آسیب سیاسی و ناکارآمدی سیاسی در نظر گرفته می‌شود که در نهایت به برهم خوردن تعادل بین منابع و مصارف آب منجر خواهد شد. علاوه بر رویکردهای کارکردگرایانه که حول تشریح الزامات همگرایی شکل گرفته، رویکردهای انتقادی را جامعه‌شناسان برای بررسی مفهوم همگرایی نهادی مطرح کرده‌اند. با وجود این در (الگوها) رویکردهای انتقادی، همگرایی نهادی می‌تواند به‌مثابه عاملی باشد که مسبب هم‌افزایی مسائل و مشکلات در نظر گرفته شود. در رویکرد انتقادی، ساختار و بستر معیوب سیاسی و اجتماعی موجود را مورد نقد و بررسی قرار داده و همگرایی نهادی در این بستر معیوب را به‌مثابه تشدید وضعیت نامطلوب در نظر می‌گیرد. درحقیقت در این الگو، همگرایی خود به‌عنوان یکی از عوامل برهم‌زننده تعادل بین منابع و مصارف آب در نظر گرفته شده و رویکردهای انتقادی برای شرح این رویه به کار گرفته می‌شود.

هابرماس (۱۳۹۲) از جمله مهم‌ترین نظریه‌پردازان انتقادی در جامعه‌شناسی است که در کتاب خود باعنوان دگرگونی حوزه عمومی به تحول بنیادین در قرن ۱۹ اشاره کرده است که گذار از جامعه منتقد به جامعه مصرفی است. او ادعا می‌کند که این شرایط به‌دلیل تبلیغات و مصرف سیاسی ایجاد شده است. به‌طوری‌که به‌زعم هابرماس سیاست نیز به‌سمت عامه‌پسندی توده‌ای می‌رود. در چنین فضایی احزاب سیاسی و نمایندگان مردم که باید در نقش تعدیل‌کننده قدرت دولت باشند خود با سازمان‌های دولتی جوش خورده و از عموم فاصله می‌گیرند و تنها با هدف جذب رأی فعالیت می‌کنند. لذا هابرماس از بین رفتن مرز بین دولت و جامعه و به بیان دیگر این نوع از همگرایی را مسیری برای بسته شدن فضای نقد و مصرف‌گرایی می‌داند. در این شرایط «فنون تبلیغاتی در خدمت سیاستگذاری» است و تنها منافع گروه خاص را دنبال می‌کند اما در تبلیغات آن منافع را به‌مثابه نفع همگانی نشان می‌دهد؛ در اینجا است که به گفته وی مجلس نیز می‌تواند تضعیف شود. در این شرایط همگرایی سیاسی به «معامله گروهی» منجر شده و تصمیمات حیاتی از رهگذر نوعی همگرایی موقت بین گروه‌های

ذی‌نفع اتخاذ می‌شود (همان). به‌زعم هابرماس این همگرایی شرایط را نه در مسیر عقلانی بلکه در مسیری ناکارآمد قرار می‌دهد و از طریق مهندسی، میل و رضایت نوعی همگرایی صوری را رقم می‌زند. در این مسیر همگرایی دولت و مجلس در مسیر تأیید عملکرد متقابل برای کسب منافع ویژه و نه نقد و ارزیابی متقابل برای کسب منافع عمومی و همگانی خواهد بود. در این خصوص وودال^۱ (۱۹۹۳) نیز به فساد ناشی از اتحاد بین عناصر قدرت اشاره کرد که با برآورد غیرواقعی هزینه‌ها، سودآوری بیشتری را رقم می‌زند.

رامانورثی^۲ نیز از پروژه آبیاری همواثی^۳ در حوضه کائوری^۴ در جنوب هند صحبت می‌کند که تحت فشار سیاسی بسیاری از مناطق و حوزه‌ها به طرح اولیه آبرسانی اضافه شد درحالی‌که میزان آب در دسترس ثابت بود. به‌عنوان نمونه دیگری از کشور هند، طرح تانگاهدرا^۵ در کریشنا است که به‌دلیل وعده انتخاباتی طرح طول کانال درجه دو دو برابر طراحی شد، بدون اینکه تغییری در میزان آب کانال ایجاد شده باشد (Ramamurthy, 1995).

درمجموع بسیاری از نظریه‌پردازان انتقادی در حوزه مدیریت منابع آب به همگرایی بین تصمیم‌گیرندگان در بوروکراسی‌های آب و شرکت‌های ساخت‌وساز در شرایطی که پایداری سیاست کلی نظام نباشد بدبین هستند. موله و فلوک^۶ (۲۰۰۸)، معتقدند رفتار رانت‌جویی عمیقاً در بافت اجتماعی و سیاسی تمام کشورهای که کمبود منابع آب دارند تعبیه شده است و در نتیجه همگرایی‌هایی نهادی نیز به‌ندرت به بهبود وضعیت منابع آب در این کشورها کمک خواهد کرد. آنها یکی از مهم‌ترین دلایل را رقابت نهادها برای جذب بودجه مرتبط با مدیریت

-
1. Woodall
 2. Ramamurthy
 3. Hemavathy
 4. Cauvery
 5. Tungabhadra
 6. Molle and Floch

منابع آبی می‌دانند. رایج‌ترین رقابت‌ها در بخش دولتی، بین وزارت کشاورزی و وزارت نیرو است. برای مثال نولان^۱ (۲۰۱۰) در تحقیق خود نشان داد در مکزیک، مبارزه بین هیدروکراسی در وزارت آب و وزارت کشاورزی شدید بوده است. لذا آنچه در این نظریات شایان توجه است، در نظر گرفتن همگرایی نهادی به‌مثابه مفهومی خنثی است که در برخی موارد به پایداری منابع آب منجر شده و در شرایطی نیز وضعیت ناترازی بین منابع و مصارف آب را تشدید خواهد کرد. در این مقاله نیز با تأسی به رویکرد کیفی بار معنایی این مفهوم در بستر مذاکرات مجلس شورای اسلامی کشف خواهد شد.

۲. پیشینه تحقیق

محققان بسیاری در تحقیقات خود به این نتیجه دست یافته‌اند که عوامل فرهنگی و ساختاری نقش مهمی در تغییرات تصمیم‌گیری سیاست‌مداران ایفا می‌کند. تصمیم‌گیری یک رویداد منفرد نیست که به‌صورت ایزوله شده اتفاق بیفتد و مدل‌های تصمیم‌گیری نیازمند شناسایی بستر گسترده‌تری از تصمیم‌گیری است. اهمیت عوامل اجتماعی، ساختارهای اجتماعی، تعهدات اخلاقی، احساسات و ارزش‌ها اثر عمیقی بر تصمیم‌گیری سیاست‌مداران ایفا می‌کند. در همین خصوص هیل و همکارانش (۱۹۸۷) نیز معتقدند تصمیمات سیاست‌مداران در خلأ اتفاق نمی‌افتد؛ بلکه آنها تحت تأثیر تجارب قبلی، مشروعیت داشتن در جامعه، فشارهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و جامعه مدنی قرار می‌گیرند. درواقع وجوه روان‌شناختی نمایندگان و شیوه زیست اجتماعی آنها نشان می‌دهد که رویکرد سیاسی ایشان، ناشی از شخصیت، ایدئولوژی، ارزش‌های شخصی، فشارهای اجتماعی و سیاسی است. درخصوص وجوه روان‌شناسی اجتماعی رفتار سیاست‌گذاران، ورتزبرگر (۱۹۹۰) در کتاب خود تحت عنوان جهان در ذهن آنها، به روند تصمیم‌گیری خبرگان سیاسی پرداخته و به بهترین نحو و به شکل فرایندی

تأثیر ادراک در تصمیم‌گیری را برای این دسته از سیاست‌مداران به تصویر کشانده است (صالحی، ملکی و یازلو، ۱۳۹۹).

تتلاک^۱ (۱۹۸۴)، بعد از مصاحبه محرمانه با ۸۹ نفر از نمایندگان مجلس عوام و بررسی آرای ثبت شده در جلسات مختلف کنگره به تأثیر ایدئولوژی و تفکرات حزبی نماینده در قانونگذاری پرداخته است. نتایج تحقیق او نشان داد که سوسیالیست‌های میانه‌رو، مسائل سیاسی را به شکل جامع‌تر، پیچیده‌تر و چندبعدی‌تر نسبت به محافظه‌کاران میانه‌رو و سوسیالیست‌های تندرو می‌بینند.

وودال (۱۹۹۳) در تحقیق خود با شرح اصطلاح «مثلث آهنین»، به بررسی همگرایی سیاستگذاران و نمایندگان مجلس در کنار شرکت‌های خصوصی و بوروکرات‌های دولتی می‌پردازد. به گفته او به پشتوانه این همگرایی سه‌ضلعی، شیوه مدیریت منابع آب تغییر یافته و جهت‌دهی آن متفاوت خواهد شد. برای مثال نمایندگان مجلس و سیاستگذاران پارلمان با فشار حوزه انتخابی خود برای کسب منابع آب بیشتر، می‌توانند پروژه‌ها را به آن سمت سوق داده و مهندسان مرتبط نیز با تعریف طرح‌های مهندسی آب در این زمینه به این امر کمک کنند.

مطالعه‌ای در تایلد نشان داد سیاستگذاران در عوض کسب حمایت پیش‌انتخاباتی، پاداش‌های بزرگ و قابل مشاهده‌ای برای توسعه پروژه‌های آبیاری ارائه می‌دهند، از جمله اینکه اعضای پارلمان (اداره آبیاری سلطنتی) برای تعریف پروژه‌ها در حوزه‌های انتخاباتی خود لابی می‌کنند (Bruns, 1991).

مطالعه انجام شده در مورد پروژه آبیاری هماوایی در حوضه کائوری هندوستان نیز نشان داد که تحت فشار سیاسی نمایندگان، بسیاری از مناطق و حوزه‌ها به طرح اولیه آب‌رسانی اضافه شده‌اند، درحالی‌که میزان آب در دسترس ثابت بود. بخش دیگری از این مطالعه نیز به طرح تانگاهادرا در کریشنا اشاره می‌کند که در آن طول کانال درجه دو به دلیل وعده انتخاباتی، دوبرابر شده بدون اینکه تغییری در میزان آب قابل دسترس کانال ایجاد شده باشد (Ramamurthy, 1995).

۳. روش تحقیق

در این مقاله با رویکرد کیفی و با روش تحلیل اسنادی به تحلیل مضمون قیاسی برای بررسی همگرایی و واگرایی نهادی قوه مقننه با قوه مجریه در روند تصویب مهم‌ترین قوانین آب کشور در دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران پرداخته شده است. از آنجاکه در رویکرد کیفی هدف کشف مفاهیم و معانی است لذا در این مقاله کشف مهم‌ترین مفاهیمی که نشان از واگرایی و همگرایی بین نهادهای متولی حکمرانی آب است در دستور کار قرار گرفت. بدین منظور ابتدا شرح کامل مذاکرات قوانین مهم آبی کشور (قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱، قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را دربرمی‌گیرند به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط مصوب ۱۳۸۴، قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴ و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹) درمجلس شورای اسلامی از طریق لوح مشروح مذاکرات مجلس پیاده‌سازی شده و سپس با کدگذاری مفهومی مضامین اصلی استخراج و سپس گزاره‌های موافق و مخالف طرح برحسب رویکرد دولت و مجلس تقسیم‌بندی و در مقایسه با الگوی همگرایی و واگرایی ترسیم شد. گفتنی است از بین همه قوانین آب و مرتبط با آن در دوره بعد از انقلاب به شکل هدفمند مهم‌ترین قوانین انتخاب و در سطح تحلیل متن نیز تمام مذاکره‌ها درخصوص قوانین مورد بحث، تجزیه و تحلیل شد. اعتباریابی تحقیق مبتنی بر ارجاع به تاریخ دقیق مذاکرات مجلس شورای اسلامی است.

۴. اهم مفاهیم همگرایی/ناهمگرایی نهادی آب در تصویب اهم قوانین بخش آب کشور

در این بخش ابتدا به شرح مفاهیم و دغدغه‌های اصلی دولت و مجلس در روند تصویب قانون در مجلس شورای اسلامی پرداخته و سپس مهم‌ترین مفاهیم مورد

توافق یا اختلاف دو نهاد دولت و مجلس درباره این قانون توضیح داده خواهد شد.

۱-۴. بررسی همگرایی نهادی در تدوین قانون توزیع عادلانه آب

در سال‌های هم‌جوار با انقلاب اسلامی ایران (۱۳۵۶ تا ۱۳۶۱) به‌دلیل مشغولیت جامعه به مسائل سیاسی و جنگ، تخلفات در حفر چاه و زیر پا گذاشتن مفاد قانون آب و نحوه ملی شدن آن (۱۳۴۷) افزایش یافته بود. این وضعیت در کنار نقد به نظام نابرابر بهره‌برداری از منابع آب و حمایت از خرده‌مالکان و بهره‌برداران کوچک در قالب توسعه عدالت و برابری در سال‌های اولیه بعد از انقلاب، سبب شد که طرح توزیع عادلانه آب به مجلس شورای اسلامی در دور اول در تاریخ ۳۰ مهر ۱۳۵۹ و ابتدا در قالب ۸ ماده ارائه شود و طی چندین سال مذاکره در نهایت در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۲ با ۵۲ ماده و ۲۹ تبصره به تأیید شورای نگهبان رسیده و مصوب شد. مهم‌ترین الگوهای همگرایی یا واگرایی در روند تصویب قانون مذکور بین دو نهاد دولت و مجلس شامل موارد ذیل بوده است:

- **گذار از الگوی سرمایه‌داری در مدیریت منابع آب به الگوی مدیریت شرعی آب:** نمایندگان مجلس هدف از تدوین قانون توزیع عادلانه آب را رفع مشکلات قانون قبلی دانسته‌اند و این اعتقاد وجود داشت که قانون آب قبل از انقلاب مبتنی بر سیاست و گفتمان اقتصادی دوران طاغوت بوده که به نابودی کشاورزی منجر شده است (نک. شرح مذاکرات اولین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۹/۱۲/۷). نمایندگان مجلس، نسبت به مالکیت شرعی برخی مالکان زمین‌های بزرگ و صاحبان چاه‌های عمیق در دوران قبل از انقلاب مشکوک بودند و در مواردی نیز تحقق عدالت را در مورد کشاورزان ضعیف‌تر خواستار شدند (نک. شرح مذاکرات اولین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱/۲/۳۰). همچنین بحث «حقابه شرعی در برابر پروانه مصرف دولتی» (نک. شرح مذاکرات اولین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱/۲/۳۱) از مهم‌ترین مناقشات بین نمایندگان

مجلس اول بوده است. این بحث مبتنی بر پاسخ به این سؤال است که «آیا آب از اموال خصوصی یعنی مشترکات است یا عمومی و جزو انفال است؟» که عمدتاً نمایندگان مخالف نظارت دولتی بر برداشت آب، مطرح کردند.

● **حمایت از کشاورزان و مستضعفان در برابر حمایت از منابع آب: نمایندگان**

مخالف، طرح را به‌نوعی طرفداری از سرمایه‌داری تلقی کرده‌اند. در بسیاری از مذاکرات مجلس مفهوم مستضعفان و کشاورز هم‌سان در نظر گرفته می‌شد و خواستار سهولت در بهره‌برداری از منابع آب برای آنها بودند. بر این اساس برای کشاورزانی که با قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ به حفر چاه غیرمجاز اقدام کرده بودند، تعدادی از نمایندگان خواهان صدور پروانه مصرف برای آنها بودند (مؤسسه تحقیقات آب، ۱۳۹۸) که به‌شدت مورد نقد وزیر نیرو قرار گرفت. در رویکردی که بر مجلس اول حاکم بود حتی ممنوعه اعلام شدن برخی مناطق و دشت‌ها نیز مورد پذیرش برخی از نمایندگان نبود (شرح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دور اول، جلسات ۳۱۳ تا ۲۵۲ از تاریخ ۱۳۶۰/۶/۲۵ تا ۱۳۶۱/۲/۳۱).

● **تقابل مدیریت دولتی در برابر مدیریت محلی آب: برخی از نمایندگان**

نقش بالای دولت را در مدیریت آب عاملی برای ایجاد اختلال در مدیریت محلی آب دانسته‌اند (نک. شرح مذاکرات اولین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱/۲/۳۱). به‌زعم نمایندگان مخالف، دامنه اثرگذاری دولت در مدیریت آب تا آنجا گسترش یافته که نظامی با اقتصاد دولت‌گرا را مجسم می‌کند. در مقابل کارشناسان نهاد دولت عدم نظارت بر بهره‌برداری از منابع آب را زمینه‌ساز نظام سوسیالیستی و کمونیستی دانسته و لزوم بررسی تخصصی آن را ضروری برشمرده‌اند.

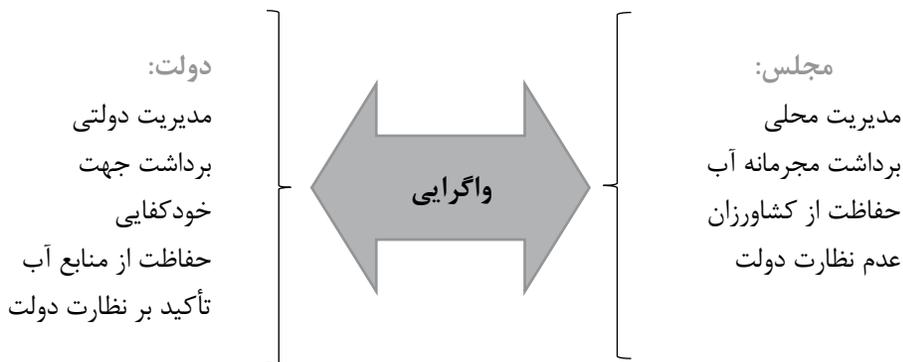
● **برداشت مجرمانه آب در برابر برداشت خیرخواهانه: در مذاکرات تصویب**

قانون توزیع عادلانه آب در مجلس اول شورای اسلامی نقد به تخلفات برداشت منابع آب و سوءاستفاده از شرایط بی‌ثبات در سال‌های بعد از انقلاب

به خصوص توسط وزیر نیرو مورد توجه زیادی قرار گرفت (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، ۱۳۹۲). به طوری که بعضی از نمایندگان نیز با بستن چاه بدون پرداخت خسارت مخالف بوده و استدلال خودکفایی کشاورزی را دلیل حفاری چاه‌های غیرمجاز، بعد از انقلاب می‌دانستند (نک. شرح مذاکرات اولین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱/۲/۳۰).

در شکل ۱ مهم‌ترین مفاهیمی که به نوعی بیانگر واگرایی دولت و مجلس در تدوین و تصویب قانون توزیع عادلانه آب بوده نشان داده شده است.

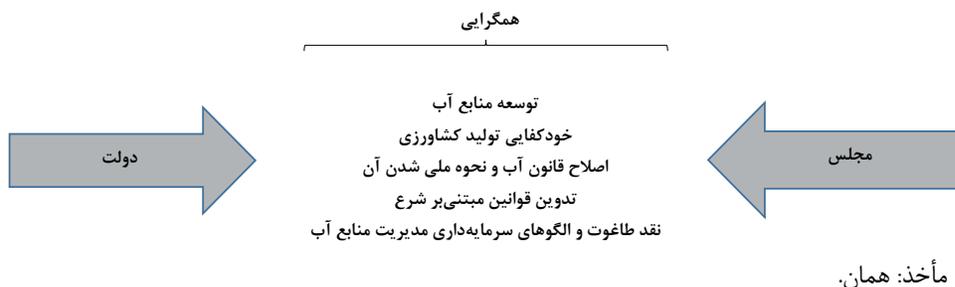
شکل ۱. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون توزیع عادلانه آب



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همان‌طور که شکل ۱ نشان می‌دهد واگرایی در اهداف مدیریت منابع آب بین مجلس و دولت در پاره‌ای از موارد وجود داشته است. درحقیقت دولت بیشتر در نقش حفاظتی و مجلس در نقش تسهیلگر برداشت منابع آب زیرزمینی در گفتگوی دوسویه به مذاکرات با یکدیگر پرداخته و درنهایت قانون توزیع عادلانه آب به تصویب رسیده است. بااین حال در تصویب این قانون همگرایی‌های نهادی نیز مشهود بوده است که در شکل ۲ نشان داده شده است.

شکل ۲. همگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون توزیع عادلانه آب



با توجه به ذکر دوگانه‌های مورد مذاکره در تصویب قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱ و همگرایی و واگرایی‌های مشهود در تصویب این قانون بین دو نهاد مجلس و دولت می‌توان گفت گرایش مبتنی بر آرمان‌های عدالت‌خواهی، مساوات‌طلبی و مردم‌گرایی در دستور کار هر دو نهاد قرار داشت. در شرح مذاکرات مجلس اول تدوین قانون توزیع عادلانه آب دو وجه پررنگ داشت. اول مقابله با غرب و تحریم‌های بین‌المللی که به تمرکز بر خودکفایی و لاجرم تسهیل برداشت آب برای افزایش تولید منجر شد. دوم مقابله با سیاست‌ها و قوانینی که از دیدگاه ایشان به تضعیف و محرومیت کشاورزان و روستاییان و ناتوانی آنها در بهره‌برداری از منابع آب منجر شده بود.

۲-۴. بررسی همگرایی نهادی در تدوین قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان

در دهه سوم بعد از انقلاب اسلامی ایران دولت وقت تمرکززدایی از مدیریت دولتی و کاهش هزینه‌های دولت را در دستور کار خود قرار داد. همچنین موضوع آمایش‌محوری نیز در برنامه‌های توسعه دولت گنجانده شد. در همین راستا دولت وقت لایحه‌ای تحت عنوان تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را دربرمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط به مجلس تقدیم کرد. اگرچه

هدف دولت از تدوین و تصویب این قانون کوچک کردن دولت و تمرکززدایی بود اما در عمل قانون مورد اشاره، به تفکیک مدیریت حوضه‌ای آب به مدیریت استانی منجر شد.

این لایحه پیشنهادی در قالب چهار جلسه در مجلس هفتم شورای اسلامی در تاریخ‌های ۱۳۸۳/۱۰/۲۹، ۱۳۸۳/۱۱/۲۸، ۱۳۸۳/۱۲/۲۵ و ۱۳۸۳/۱۲/۲۶ به بحث و تبادل نظر گذاشته شد و در نهایت در آخرین جلسه به تصویب مجلس رسید و در ۱۳۸۴/۱/۲۴ نیز شورای نگهبان آن را تأیید کرد. مهم‌ترین الگوهای همگرایی یا واگرایی در تصویب قانون مذکور شامل موارد ذیل است:

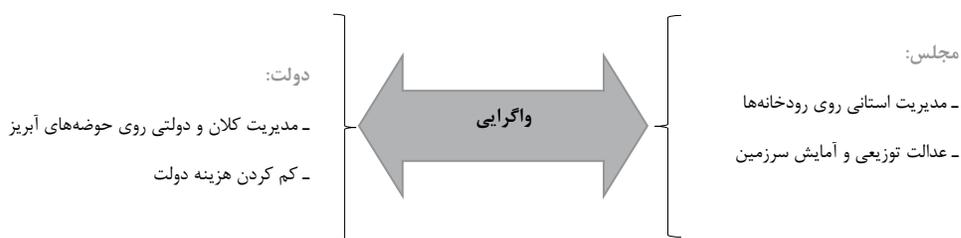
- **آمایش سرزمین در برابر عدالت برای توزیع آب:** در لایحه پیشنهادی دولت، نمایندگان مخالف معتقد بودند که اصل آمایش سرزمین در نظر گرفته نشده و ضرورت دارد شرایط مدیریت هر یک از حوضه‌های آبریز برحسب پتانسیل آن در نظر گرفته شود (نک. شرح مذاکرات هفتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳/۱۰/۲۹). با این وجود نمایندگان موافق با این لایحه در استدلال با بحث «عدالت توزیعی» درصدد حمایت از استان‌هایی بودند که حق آنها در مدیریت حوضه‌ای ذیل قدرت استان بزرگ‌تر نادیده گرفته می‌شد (نک. شرح مذاکرات هفتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳/۱۰/۲۹ و ۱۳۸۳/۱۱/۲۸).

- **برهم خوردن نظام مدیریت جامع رودخانه:** نمایندگان مخالف این لایحه، مهم‌ترین دلایل مخالفت خود را عدم نظارت بر برداشت استان(های) بالادست و برهم خوردن حقابه استان(های) پایین‌دست حوضه آبریز می‌دانستند (نک. شرح مذاکرات هفتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳/۱۱/۲۸). با این وجود معاون وقت وزیر نیرو در امور آب با استناد به ماده (۲۱) قانون توزیع عادلانه آب بیان داشت که تصویب این لایحه به تضعیف نقش حاکمیتی وزارت نیرو بر منابع آب کشور منجر نخواهد شد.

در شکل ۳ خلاصه‌ای از مهم‌ترین مفاهیم به نوعی بیانگر واگرایی دولت و مجلس در تدوین و تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را دربرمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط بوده است، نشان داده شده است.

شکل ۳. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به

شرکت‌های آب منطقه‌ای

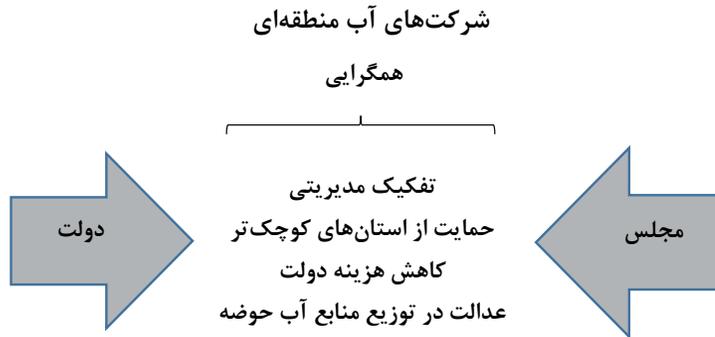


مأخذ: همان.

همان‌طور که شکل ۳ نشان می‌دهد مبحث کوچک‌سازی دولت و کاستن از هزینه‌های آن مطرح شده بود. در مقابل مجلس نیز بحث عدالت توزیعی و مدیریت استانی را ذکر کرد اما در عمل ملاحظات آمایش سرزمینی در لایحه پیشنهادی مدنظر قرار نگرفت (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی؛ قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را دربرمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط (۱۳۹۲).

با این وجود همگرایی سیاستی و نهادی نیز بین برخی نمایندگان مجلس و دولت وجود داشت که در نهایت موجب تصویب قانون شد. این همگرایی در شکل ۴ نشان داده شده است.

شکل ۴. همگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به



مأخذ: همان.

اگرچه موارد همگرایی در شکل ۴ نشان داده شده است اما واگرایی سیاستی در بین نمایندگان مجلس بیش از واگرایی دولت و مجلس بوده است. با توجه به اینکه قانون مذکور را دولت در قالب لایحه به مجلس پیشنهاد داده بود دولت به‌عنوان مهم‌ترین مدافع و در ذیل الگوهای وارداتی حکمرانی خوب آب درصدد واگذاری مسئولیت به استان‌ها و تفکیک درآمدها و هزینه‌های آنها از یکدیگر بود، با تبدیل ادارات به شرکت هزینه دولت کمتر شده و مدیریت استانی با درآمدهای جاری شرکت‌ها قابل انجام بود.

۳-۴. بررسی همگرایی نهادی در تدوین قوانین متأخر برای تعیین تکلیف

چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری

در سال ۱۳۸۴، طرح «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» برای چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه مطرح شد که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفر شده و وزارت نیرو یا دستگاه‌های تابعه شناسایی کرده بودند. تصویب این طرح که به قانون «الحاق یک ماده‌ای» معروف است، مجدداً همچون تبصره ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱، به‌جای حفاظت از منابع آب به برداشت‌کنندگان غیرمجاز آب مشروعیت داد و آنها را قانونمند کرد

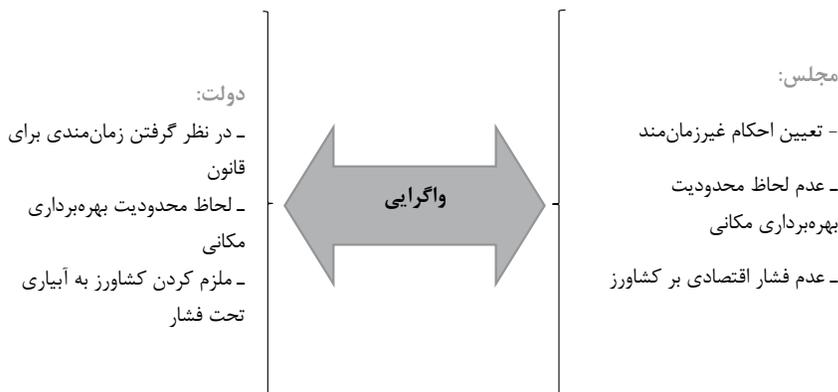
و موجب برهم خوردن تعادل بین منابع و مصارف آب شد (طالبی صومعه‌سرای، ۱۳۹۸). در ادامه، در سال ۱۳۸۹ طرح قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مطرح شد. نمایندگان ارائه‌دهنده این طرح، هدف خود را احقاق حقوق جاماندگان از مهلت تعیین شده در قانون الحاق یک‌ماده‌ای مصوب سال ۱۳۸۴ بیان کردند (این در حالی است که شمولیت قانون الحاق درباره چاه‌های حفر شده قبل از سال ۱۳۶۱ است) (طالبی صومعه‌سرای، ذکایی و فاضلی، ۱۳۹۹: ۱۸۶). طرح این قانون در سه جلسه مجلس هشتم به تاریخ‌های ۱۳۸۹/۱/۱۵، ۱۳۸۹/۱/۱۷ و ۱۳۸۹/۴/۱۳ برگزار شد و در نهایت در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید.

در ادامه به تشریح روند تصویب این دو قانون مرتبط با بهره‌برداری از چاه‌های آب پرداخته شده و مهم‌ترین مفاهیم منجر به همگرایی و واگرایی بین دو نهاد مجلس و دولت تشریح شده است.

• **تقابل در تعیین بازه زمانی حفر چاه فاقد پروانه:** در طرح اولیه چنین مطرح شده بود که «تا این تاریخ که طرح دارد تبدیل به قانون می‌شود، اگر چاهی حفر شده مورد بررسی قرار گرفته و چنانچه این چاه‌ها دارای شرایط لازم برای گرفتن پروانه بودند برای آنها مجوز صادر شود» (نک. شرح مذاکرات هشتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۱/۱۵). اما بعد از ارجاع این پیشنهاد به کمیسیون آب و کشاورزی چنین اصلاح شد که «چاه‌هایی که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفر شده‌اند تعیین تکلیف شوند تا برای آنها پروانه صادر کنند». بنابراین چاه‌هایی که بعد از سال ۱۳۸۵ یعنی سال‌های ۱۳۸۶، ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ حفر شده باز بلا تکلیف بودند. اما وزارت نیرو مخالف حذف عبارت «قبل از سال ۱۳۸۵» بود و حذف این قید را به حفر چاه‌های بیشتر می‌دانست (نک. شرح مذاکرات هشتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۱/۱۵ و ۱۳۸۹/۱/۱۷). به‌طور خلاصه می‌توان گفت ایده بهره‌برداری غیرزمان‌مند از منابع محدود آب توسط نمایندگان موافق طرح در برابر نظر کارشناسان دولت و نمایندگان مخالفی قرار داشت که به لزوم

- محدودیت زمانی در تعریف پروانه بهره‌برداری از چاه‌ها معتقد بودند.
- **تقابل در الگوهای نوین بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی:** برخی از نمایندگان بر حذف بخشی از این طرح پیشنهادی مبنی بر منوط کردن اخذ پروانه مصرف به «انجام آبیاری تحت فشار» اصرار داشتند (نک. شرح مذاکرات هشتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۱/۱۷)؛ اما وزیر نیرو موافق وجود این بند بوده و منوط کردن صدور پروانه چاه‌های غیرمجاز به انجام آبیاری تحت فشار را عاملی برای جلوگیری از هدر شدن آب می‌دانست (طالبی صومعه‌سرای، ۱۳۹۸).
 - **تقابل در حفظ حریم چاه:** عدم لحاظ محدودیت بهره‌برداری مکانی مورد نظر نمایندگان موافق طرح در مقابل مفهوم محدودیت مکانی برای حفاظت از حریم چاه‌ها قرار داشت که نمایندگان مخالف و کارشناسان دولت تأکید داشتند (نک. شرح مذاکرات هشتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۱/۱۵).
- در شکل ۵ مهم‌ترین مفاهیم بیانگر واگرایی دولت و مجلس در تدوین و تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه ارائه شده است.

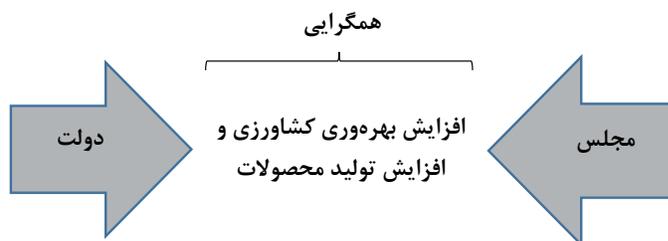
شکل ۵. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه



مأخذ: همان.

همان‌طور که شکل ۵ نشان می‌دهد مباحث مختلفی در روند تصویب قانون مذکور بین دولت و مجلس وجود داشته است که می‌تواند نشان‌دهنده واگرایی نهادی باشد. این قانون با وجود کمترین میزان همگرایی نهادی در نهایت به تصویب مجلس رسید. «افزایش بهره‌وری کشاورزی و افزایش تولید محصولات» از مفاهیم همگرایانه بین دولت و مجلس درباره این طرح بوده که در نهایت به قانون تبدیل شد. وضعیت همگرایی بین نهاد دولت و مجلس در روند تصویب این قانون در شکل ۶ نشان داده شده است.

شکل ۶. همگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه



مأخذ: همان.

«طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» در تیرماه ۱۳۸۹ تصویب شد تا از این طریق وزارت نیرو موظف شود طی دو سال پس از ابلاغ این قانون، برای همه چاه‌های آب کشاورزی «فعال فاقد پروانه» که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر شده باشد، پروانه بهره‌برداری صادر کند. این قانون به همراه قانون الحاق یک‌ماده‌ای بارها مورد نقد قرار گرفت و بسیاری از کارشناسان این دو قانون را عامل تشدید بحران آب زیرزمینی در کشور می‌دانند (طالبی صومعه‌سرای، ۱۴۰۰). به زعم بسیاری از کارشناسان حتی می‌توان یکی از دلایل عدم موفقیت طرح احیا و تعادل‌بخشی منابع آب زیرزمینی را هم‌زمانی آن با تصویب این قانون دانست (همان، ۱۴۰۱).

۵. تبعات ناهمگرایی دولت و مجلس در پایداری منابع آب

مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر مسائل آب، الگوهای سیاستگذاری و حکمرانی است که نه تنها به مدیریت منابع آب شکل داده بلکه بر رفتار اجتماعی بهره‌برداران نیز اثرگذار است. درحقیقت شیوه اجرا در مدیریت منابع آب برآمده از قوانین و مصوبات مجلس شورای اسلامی و دولت است که در مذاکرات و تعاملات بین موافقان و مخالفان طرح‌ها/لوايح و همچنین سخنگویان دولت و کمیسیون مربوطه شکل گرفته است. در تحقیقات میدانی که طالبی صومعه‌سرایبی (۱۴۰۰) با عنوان «تدوین سند راهبردی و نقشه راه مطالعات اجتماعی آب کشور» انجام داد، به پیامدهای اجتماعی مختلفی اشاره کرد که برآمده از ناهمگرایی نهادی و شیوه سیاستگذاری منابع آب بوده است، از جمله:

- **ضعف مشروعیت قوانین آب و قبح‌زدایی از جرم:** وجود قوانین کوتاه‌مدت و نقض متوالی قوانین و برنامه‌های حفاظت از منابع آب زیرزمینی منجر به این خواهد شد که قوانین حفاظتی قدرت بازدارندگی ضعیفی داشته باشد و سبب ضعف مشروعیت آن قوانین در میان بهره‌برداران شود. در این شرایط مجرمان منفعت برده و سرسپردگان به قوانین متضرر می‌شوند. این امر قانون‌گریزی را در دوره‌های بعدی احتمالاً افزایش خواهد داد.
- **سوق یافتن مطالبات به‌سمت آب:** با توجه به اقلیم خشک و نیمه‌خشک ایران، اگر قوانین تسهیلگر برداشت آب جای قوانین حفاظتی را گیرد، این امر در حوزه‌های انتخابیه به تحت فشار قرار دادن نامزدهای مجلس و درنهایت مطالبه‌گری نمایندگان مجلس از نهاد اجرایی کشور برای تحویل و صدور مجوز برداشت آب بیش از توان حوضه منجر خواهد شد (همان، ۱۴۰۰).

۶. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

تحولات در قوانین آب ایران به‌ویژه در نیم‌قرن اخیر همواره نه به‌دلیل وضعیت منابع آب، بلکه در بسیاری از موارد به‌دلیل شیوه سیاستگذاری و تعاملات نهادی

بوده است. نوع همگرایی و همسویی نهادها در اهداف، جهت‌گیری نهایی در تصویب قوانین را تعیین کرده و به پیروی از آن شیوه اجرا در مدیریت منابع آب نیز تحت تأثیر قرار گرفته است. در این گزارش از منظر میزان همگرایی/واگرایی بین دو نهاد دولت و مجلس در خصوص تصویب مهم‌ترین قوانین آب کشور، بررسی شد. با این هدف مقاله حاضر درصدد پاسخ به این سؤال‌ها بود که در تصویب مهم‌ترین قوانین آب کشور، همگرایی و واگرایی نهادی بین دو قوه مقننه و مجریه چگونه بوده است؟ و نسبت همگرایی و واگرایی نهادی با پایداری منابع آب را چگونه می‌توان فهم کرد؟ در پاسخ به سؤال اول، یافته‌ها بیانگر این است که در طرح‌های پیشنهادی مجلس در بخش آب، تمرکز بر تسهیل برداشت از منابع آب زیرزمینی و کمک به بهره‌برداران در رأس خواسته نمایندگان بوده است. اما در لایحه پیشنهادی دولت، تمرکز بر کاهش بار مالی دولت، کوچک‌سازی و تراکم‌زدایی از وظایف و اختیارات دولت مدنظر بوده است.

نتایج بررسی در این گزارش نشان داد، در بسیاری از موارد مخالفت کارشناسان دولت با برخی قوانین و تبصره‌ها مانع از تصویب قوانین تسهیلگر برداشت آب شده است. لذا در این مواقع واگرایی امری مثبت تلقی خواهد شد. به بیان دیگر از آنجاکه تصویب قوانین تسهیلگر برداشت از منابع آب زیرزمینی می‌تواند از مهم‌ترین عواملی باشد که تأثیر مخربی بر پایداری منابع آب گذارد، بنابراین واگرایی نهادی و مناقشه نهادها در مورد آن می‌تواند تعدیلگر برخی از پیامدها باشد. بررسی روند طی شده برای تصویب این چهار قانون مهم بخش آب بیانگر این است که در الگوهای واگرایی نهادی و مخالفت‌های نهادی با برخی پیشنهادها، ایرادها و پیامدهای بسیاری از سیاست‌ها نمایان بوده و به بیان دیگر پیامدهای احتمالی تصویب برخی از قوانین ناشناخته نبوده و از ابتدای جلسات قانونگذاری، نمایندگان مخالف و در برخی موارد نماینده دولت نسبت به این پیامدها مکرراً هشدار داده‌اند. با این وجود نظر آنها در زمان رأی‌گیری مورد توجه سایر نمایندگان قرار نگرفته است.

اگرچه تاحدی می‌توان ناآگاهی درباره پیامدهای تسهیلگر برداشت منابع آب

(بدون لحاظ پایداری و تعادل بین منابع و مصارف) در دهه اول انقلاب اسلامی را قابل اغماض دانست (زیرا پایداری و توسعه پایدار منابع آب در سطح جهانی به مثابه یک مسئله برساخت اجتماعی نشده بود) اما در شرایط فعلی که بحران منابع آب برای هر چشم غیرمسلح و غیرمتخصصی قابل رویت است، نادیده گرفتن پیامدهای قوانین تسهیلگر برداشت منابع آب از سوی نمایندگان مجلس قابل دفاع نخواهد بود. واگرایی نهادی وزارت نیرو با مجلس در بحث نظارت بر بهره‌برداری از منابع آب در همه جلسات قانونگذاری مشهود بوده است. برای مثال برخی از نمایندگان در زمان تصویب قانون توزیع عادلانه آب با نظارت دولت مخالف بودند.

در خصوص سؤال دوم می‌توان بیان داشت که نسبت به لزوم استفاده پایدار از منابع آب، همگرایی لازم بین نهادها وجود نداشته و دولت بیشتر با هدف حفظ منابع آب و مجلس با هدف توسعه منابع آب، در اهداف خود دچار واگرایی شده‌اند. چنانچه این امر را در هم‌زمانی پیشنهاد طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب از سوی وزارت نیرو (نهاد دولت) با مطرح کردن طرح قانون تعیین تکلیف چاه‌ها (نهاد مجلس) می‌توان مشاهده کرد. همچنین در مواردی که تا حدودی همگرایی سیاستی بین دو نهاد نیز وجود داشته است (مانند قانون تبدیل ادارات به شرکت‌ها) این همگرایی در مسیر رسیدن به پایداری و حفاظت از منابع آب نبوده است.

به بیانی دیگر می‌توان گفت همگرایی نهادی که از مهم‌ترین شاخص‌های مدیریت یکپارچه منابع آب و حکمرانی خوب آب است، لزوماً به حفظ منابع آب منجر نشده و واگرایی نهادی نیز در برخی مواقع مانع از تسهیل برداشت آب شده است. درحقیقت اینها مفاهیمی خنثی است که برحسب الگوی حاکم بر حکمرانی آب در هر کشور و دولتی می‌تواند وضعیت منابع آب را تحت تأثیر قرار دهد. به‌گونه‌ای که اگر سیاست‌های کلی و رویکرد جامع در یک حاکمیت سیاسی مبتنی بر حفاظت از منابع آب نبوده و پایداری این منابع مدنظر سیاست‌گذاران نباشد، همگرایی نهادی می‌تواند مسبب افزایش مسائل و مشکلات آب شود و به برهم خوردن تعادل بین منابع و مصارف کمک کند. در مقابل چنانچه هدف حکمرانی حفاظت از منابع آب سطحی و

زیرزمینی باشد همگرایی عامل مثبت در پایداری منابع آب بوده و واگرایی آسیب‌زا خواهد بود. چنانچه در شرح مذاکرات مجلس نیز نشان داده شد، در بسیاری از مواقع مخالفت مخبر کمیسیون آب و انرژی یا نمایندگان دولت با برخی پیشنهادهای نمایندگان در قانون توزیع عادلانه آب حفاظت بیشتر از منابع آب زیرزمینی را در پی داشت.

همچنین با توجه به اینکه قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی در قالب لایحه پیشنهادی دولت و با هدف مدیریت غیرمتمرکز و مشارکتی به مجلس ارائه شده بود، می‌توان گفت در این لایحه نیز شاخص‌های پایداری در مدیریت غیرمتمرکز در نظر گرفته نشده بود و در عمل این شکل از مدیریت به مناقشات استانی منجر شد. چنانچه استان‌های مختلف حق برابری از برداشت منابع آب پیدا کرده و با کمبود منابع آب در نهایت اختلاف‌های استانی و منطقه‌ای تشدید شد.

در مجموع نتایج حاصل از بررسی روند طی شده بین دولت و مجلس برای تصویب قوانین مورد بحث، نشان می‌دهد اگرچه قانون تبدیل ادارات به شرکت‌ها شاخص تمرکززدایی و مدیریت محلی-منطقه‌ای (از شاخص‌های حکمرانی خوب) مدنظر دولت بود، اما در عمل علاوه بر افت بیشتر منابع آب منجر به مسائل اجتماعی و امنیتی در حوضه‌های مشترک بین برخی استان‌ها شد. بنابراین آنچه در شیوه حکمرانی باید مدنظر قرار گیرد، رسیدن به حکمرانی متناسب با شرایط کشور است نه پیاده‌سازی شاخص‌های از پیش موجود در قالب مفاهیمی چون مدیریت یکپارچه منابع آب یا حکمرانی خوب آب که ممکن است متناسب با وضعیت کشور نباشد. این موارد و استانداردهای بین‌المللی می‌تواند در قالب یک نمونه یا مثال یا تجربه بین‌المللی برای هر کشور و منطقه‌ای دارای فوایدی باشد اما چنانچه به‌عنوان دستورالعمل و الگو (بدون لحاظ تفاوت ساختاری) در کشور به‌کار گرفته شود مشکلات بسیاری را نمایان خواهد کرد. همان‌گونه که در تبدیل مدیریت حوضه‌ای به استانی نیز این اتفاق قابل رؤیت بوده است.

در یک جمع‌بندی از وظیفه قانونگذاری مجلس می‌توان چنین گفت که شعار عدالت‌طلبی که در زمان تصویب هر دو قانون توزیع عادلانه آب و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری بین نمایندگان مجلس و اعضای هیئت دولت وجود داشت، تنها شاخص‌های محدودی از عدالت مدنظر قرار گرفت. بنابراین با در نظر نگرفتن شاخص‌های پایداری در بحث عدالت اجتماعی، می‌توان این عدالت‌خواهی را «عدالت ضد اکولوژیک» تعریف کرد. اگرچه همان‌طور که ذکر شد در زمان تصویب قانون توزیع عادلانه آب نه‌تنها در ایران که در عرصه بین‌المللی نیز توسعه پایدار^۱ و حفاظت از منابع آب مدنظر نبوده و بحران آب سطحی و زیرزمینی نیز چندان مشهود نبود.

– پیشنهادها

- با توجه به مطالعه انجام شده پیشنهادهایی برای حفظ همگرایی نهادی با هدف رسیدن به پایداری منابع آب ارائه شده است:
- با توجه به ناترازی بین منابع و مصارف آب باید همگرایی و واگرایی نهادی در مسیر توسعه پایدار منابع آب در نظر گرفته شود؛ لذا رویکرد همگرایی نهادی باید مبتنی بر اطمینان از کسب حداکثر منافع از سرمایه‌گذاری‌ها و توزیع عادلانه منابع (با حفظ عدالت اکولوژیک و هیدرولوژیک) و پایداری آنها، بدون هزینه نامطلوب برای محیط زیست و اکوسیستم باشد. برای این منظور، ایجاد فهم مشترک از حفاظت و پایداری منابع آب از طریق همگرایی بین دو نهاد دولت و مجلس ضروری است.
 - نگرش به عدالت در بخش آب، باید همه ابعاد و سطوح (عدالت اکولوژیک، عدالت برای همه بهره‌برداران، عدالت بین‌نسلی در بهره‌برداری از منابع، توجه به حقوق افراد فاقد و دارای پروانه بهره‌برداری از چاه و توجه به حقوق آحاد/ذی‌نفعان وابسته به منابع آبخوان مشترک) را دربرگرفته و همگرایی نهادی در این موضوع

حائز اهمیت است. درحقیقت بدون لحاظ شاخص‌های عدالت اکولوژیک و عدالت بین‌نسلی، رفع ناترازی بین منابع و مصارف و تضمین پایداری تأمین مصارف و تسکین بحران آب، ناممکن خواهد بود.

توجه نهادهای ذی‌مدخل به رویکرد آمایش‌محور در تصویب طرح‌ها و لوایح می‌تواند همگرایی مطلوب و مبتنی‌بر پایداری را ممکن سازد؛ زیرا نتایج تصویب برخی از قوانین و سیاست‌ها نشان داده که بدون لحاظ رویکرد آمایش‌محور، بهره‌برداری خارج از توان اکولوژیک و هیدرولوژیک رخ داده و توسعه نامتوازن و ناپایدار رقم خواهد خورد. حکمرانی خوب آب و به تبع آن پایداری منابع آب از طریق حفظ تعادل بین منابع و مصارف و در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی کشور، باید از الگوی همگرایانه نهادی تضمین‌کننده توسعه متوازن منابع آب بهره‌مند شود. دستیابی به این الگو، نیازمند همگرایی و هم‌افزایی بین همه ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان در مدیریت منابع آب بوده که لازمه تحقق آن توجه به بسترهای اقلیمی، سیاسی و اجتماعی کشور در سیاستگذاری‌های بخش آب است.

منابع و مأخذ

۱. اسماعیلی فرد، مریم و حسن کاوه فیروز (۱۳۹۵). «آسیب‌شناسی سیاستگذاری آب در ایران»، راهبرد اجتماعی فرهنگی، ۵ (۲۱)، SID. <https://sid.ir/paper/243687/fa>
۲. جعفری ندوشن، علی‌اکبر (۱۴۰۱). «بررسی نظام حقوقی حاکم بر منابع آب در ایران»، حقوق اسلامی، ۱۹ (۷۳).
۳. راد گودرزی، معصومه و عسگر صفری (۱۳۹۶). «بحران آب در آسیای مرکزی و ضرورت مداخله نهادهای بین‌المللی»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، ۲۳ (۱۰۰).
۴. زرقانی، سیدهدادی و امین لطفی (۱۳۹۰). «نقش رودهای مرزی در همکاری و همگرایی منطقه‌ای (نمونه موردی هریرود و سد دوستی)»، مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، ش ۱۶.
۵. صالحی، صادق، امیر ملکی و رضا یازلو (۱۳۹۹). مجلس و محیط زیست (تحلیلی بر مذاکرات قوانین محیط زیستی مجلس شورای اسلامی)، انتشارات دانشگاه مازندران، بابل‌سر.
۶. طالبی صومعه‌سرای، مهشید (۱۳۹۸). «بررسی روند سیاستگذاری منابع آب در بین سیاستگذاران (بررسی شرح مذاکرات مجلس در تدوین قوانین آب)»، مؤسسه تحقیقات آب.
۷. _____ (۱۴۰۰). «تدوین سند راهبردی و نقشه راه مطالعات اجتماعی آب کشور»، مؤسسه تحقیقات آب.
۸. _____ (۱۴۰۱). یک قرن حکمرانی آب در ایران، تهران، انتشارات خرد سرخ.
۹. طالبی صومعه‌سرای، مهشید، محمدسعید ذکایی و محمد فاضلی (۱۳۹۹). «مروری تاریخی بر ابعاد اجتماعی تدوین قوانین آب در ایران»، تحقیقات منابع آب ایران، ۱۶ (۱).
۱۰. قوام، عبدالعلی (۱۴۰۰). اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل، تهران، انتشارات سمت.
۱۱. مشروح مذاکرات شورای ملی و اسلامی (۱۳۹۲). لوح فشرده، جلسات ۳۱۳ و ۲۵۲، مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی.
۱۲. ولی‌پور، المیرا و حامد کتابچی (۱۴۰۰). «آثار متقابل دو حوزه علم و سیاستگذاری در پایداری منابع آب‌های زیرزمینی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۹۱۵.
<https://sid.ir/paper/1047903/fa>
۱۳. هابرماس، یورگن (۱۳۹۲). دگرگونی حوزه عمومی: کاوشی در باب جامعه بورژوازی، ترجمه جمال محمدی، تهران، نشر افکار.

Innovation in Small-scale Irrigation Development in Northeast Thailand, Cornell University.

15. Molle, F. and P. Floch (2008). "Megaprojects and Social and Environmental Changes: The Case of the Thai "Water Grid"", *Ambio*, 37 (3).
16. Nowlan, L.B.K. (2010). *Practising Shared Water Governance in Canada: A Primer*, USB Program Water Governance.
17. Ramamurthy, P. (1995). "The Political Economy of Canal Irrigation in South India. PhD Thesis", The Graduate School of Syracuse University, Syracuse, USA.
18. Rogers, P. and A. Hall (2003). "Effective Water Governance", Global Water Partnership Technical Committee", *Background Paper*, No.7.
19. Tetlock, Philip E. (1984). "Cognitive Style and Political Belief Systems in the British House of Commons", *Journal of Personality and Social Psychology*, 46 (2).
20. Woodall, B. (1993). "The Logic of Collusive Action: The Political Roots of Japan's Dango System", *Comparative Politics*, 25 (3).

Pathology of the Right to Employment and Its Legal Structure in the Laws of the Islamic Republic of Iran

Ali Rabizadeh, Seyyed Mohammad Hadi Raji** and Seyyed Hossein Hashemi****

Research Article	Receive Date: 2024.06.03	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 63-93
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	-------------

Today, governments face complex and multidimensional economic challenges; the governance system and the people of Iran are also experiencing many difficulties due to these challenges and intense economic warfare. Employment, as a human right, plays an effective role in economic stability and security, with various legal, executive, and judicial-supervisory dimensions. Its three components (freedom to choose occupation, favorable working conditions, and protection against unemployment) are addressed in international documents; therefore, accurately understanding the position of these components, re-recognizing, and then pathologizing its legal structure in the laws of the Islamic Republic of Iran is necessary. In the Constitution, general policies of the system, and ordinary laws, some components of this right are recognized. In this research, the structure and position of the three components and the human rights aspect of this right, as well as the approach of fundamental norms and ordinary laws toward it, were examined, and the main question—"What damages exist in the legal structure of the right to employment in the laws of the Islamic Republic of Iran?"—was answered through documentary (library) studies and descriptive-analytical method. These damages are classified into two categories: "general and formal" and "substantive and specialized," with the most important examples being legal inflation and lack of comprehensive legislative plans, increased negative burden of laws, imbalance in providing the three components, conceptual and exemplary ambiguity of terms, multiplicity of responsible authorities, lack of specialized procedural regulations and judicial procedures, absence of specific and specialized enforcement guarantees, expansion of government competencies, and inattention to private stakeholders.

Keywords: *Human Rights; Citizenship Rights; Right to Employment; Legal Structure; Legal Pathology*

* PhD in Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (Corresponding Author); Email: a.rabizade@isu.ac.ir

** Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran; Email: raji@isu.ac.ir

*** PhD Student in Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran; Email: sh.hashemi72@isu.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Rabizadeh, A., S. M. H. Raji and S. H. Hashemi (2026). "Pathology of the Right to Employment and Its Legal Structure in the Laws of the Islamic Republic of Iran", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 63-93.

doi: 10.22034/mr.2025.16875.5823

آسیب‌شناسی حق اشتغال و ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران

علی ربیع‌زاده،* سیدمحمد هادی راجی** و سیدحسین هاشمی***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۱۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۶۳-۹۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------

امروزه دولت‌ها با چالش‌های پیچیده و چندبُعدی اقتصادی مواجه‌اند؛ نظام حکمرانی و مردم ایران نیز به دنبال این چالش‌ها و جنگ شدید اقتصادی دشواری‌های بسیاری را تجربه می‌کنند. اشتغال به‌عنوان یک حق بشری نقش مؤثری در ثبات و امنیت اقتصادی ایفا می‌کند و دارای ابعاد مختلف قانونی، اجرایی و قضایی- نظارتی بوده و مؤلفه‌های سه‌گانه آن (آزادی انتخاب شغل، شرایط مساعد کار و حمایت در برابر بیکاری) در اسناد بین‌المللی مطرح شده است؛ در نتیجه، شناخت دقیق جایگاه مؤلفه‌های این حق و بازشناسی و سپس آسیب‌شناسی ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران ضرورت دارد. در قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی برخی مؤلفه‌های این حق شناسایی شده است. در این پژوهش ساختار و جایگاه مؤلفه‌های سه‌گانه و حقوق بشری این حق و رویکرد هنجارهای اساسی و قوانین عادی نسبت به آن بررسی و به سؤال اصلی یعنی «چه آسیب‌هایی در ساختار حقوقی حق اشتغال در قوانین جمهوری اسلامی ایران وجود دارد؟» با مطالعات اسنادی (کتابخانه‌ای) و روش توصیفی-تحلیلی پاسخ داده شد. این آسیب‌ها در دو دسته «عام و شکلی» و «ماهوی و تخصصی» طبقه‌بندی شده و مهم‌ترین مصادیق آن، تورم قوانین و فقدان طرح‌های جامع تقنینی و افزایش بار منفی قوانین، عدم توازن در تأمین مؤلفه‌های سه‌گانه، ابهام مفهومی و مصداقی اصطلاحات، تعدد دستگاه‌های متولی، فقدان آیین‌های دادرسی و رویه‌های قضایی تخصصی، فقدان ضمانت اجرای مشخص و تخصصی و گسترش صلاحیت‌های دولت و بی‌توجهی به ذی‌نفعان خصوصی است.

کلیدواژه‌ها: حقوق بشر؛ حقوق شهروندی؛ حق اشتغال؛ ساختار حقوقی؛ آسیب‌شناسی حقوقی

* دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛
Email: a.rabiezade@isu.ac.ir

** استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران؛
Email: raji@isu.ac.ir

*** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران؛
Email: sh.hashemi72@isu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: ربیع‌زاده، علی، سیدمحمد هادی راجی و سیدحسین هاشمی (۱۴۰۴). «آسیب‌شناسی حق اشتغال و ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۴)، ص ۶۳-۹۳.

doi: 10.22034/mr.2025.16875.5823

مقدمه

امروزه دولت‌ها با چالش‌های پیچیده و چندبعدی اقتصادی مواجه‌اند؛ نظام حکمرانی و مردم ایران نیز تحت تأثیر این چالش‌ها و جنگ شدید اقتصادی دشواری‌های بسیاری را تجربه می‌کنند و همگان در تلاش هستند تا ناکارآمدی‌های موجود را به حداقل رسانده و برای تقویت حقوق اقتصادی مردم نقش مؤثری ایفا کنند. حق اشتغال که به دلیل دایره شمول و تأثیر بنیادین آن در تحقق سایر حق‌های بشری، در گفتمان حقوق بشر جایگاه ویژه‌ای دارد و به‌عنوان موضوعی که نقش مؤثری در ثبات و امنیت اقتصادی ایفا می‌کند و البته ابعاد مختلف قانونی، اجرایی و قضایی-نظارتی دارد، باید در قوانین جمهوری اسلامی ایران مورد ارزیابی قرار گیرد؛ چراکه کارآمدی یا ناکارآمدی بافت قانونی موجود، تعیین‌کننده وضعیت و کیفیت استیفای این حق خواهد بود.

براساس مطالعاتی که در این عرصه صورت می‌گیرد می‌توان راهبردهای حقوقی دقیق‌تری برای تثبیت نقاط قوت و تقویت نقاط ضعف قوانین طراحی کرد و گام مهمی در راستای اجرای مفاد ارزشمند «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» ابلاغی مقام معظم رهبری برداشت. در نتیجه، یکی از پیش‌نیازها و به تعبیری استلزامات توصیف و آسیب‌شناسی این حق، شناخت دقیق مؤلفه‌ها و بازشناسی جایگاه و ساختار آن و به‌طورکلی کیفیت ظهور آن در شبکه و گستره قوانین فعلی است. دستیابی به شناخت کلان از ساختار حقوقی این حق در قوانین و سپس تحلیل آسیب‌های مرتبط برای پژوهشگران، قانونگذاران و متولیان، ضرورت و هدف اصلی پژوهش پیش رو را نمایان می‌سازد.

نویسندگان این پژوهش با تحلیل قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین مصوب مجلس، رویکرد شکلی و ماهوی قوانین کنونی در زمینه این حق و احکام قانونی مرتبط با ساختار آن را مطالعه کرده و آسیب‌های اصلی ساختار حقوقی موجود را بررسی و به سؤال اصلی پژوهش یعنی «چه آسیب‌هایی در ساختار حقوقی حق اشتغال در قوانین جمهوری اسلامی ایران وجود دارد؟» پاسخ می‌دهند.

برای ارائه دستاوردهای پژوهش، پس از مرور پیشینه، مبانی مفهومی (مؤلفه‌های حق اشتغال، اصطلاح آسیب‌شناسی و ساختار حقوقی) بررسی می‌شود، سپس ساختار حقوقی و جایگاه این حق در قوانین جمهوری اسلامی ایران به همراه جدول احکام قانونی مرتبط به تفصیل ارائه خواهد شد و درنهایت آسیب‌های ساختار حقوقی تحلیل می‌شود.

۱. پیشینه تحقیق

- در آثار موجود معمولاً ابعاد حقوقی یا اقتصادی این حق و عمدتاً مصادیق/ عناصر فرعی آن یا وضعیت اقبال و گروه‌های مختلف بررسی شده است مانند:
- عراقی (۱۳۸۱) در کتاب حقوق کار،- برخی از مؤلفه‌های حق اشتغال را در قانون کار ایران تحلیل و اجمالاً آسیب‌شناسی کرده است.
 - عراقی و طاهری (۱۳۹۱) در «انتخاب آزادانه شغل در پرتو حق اشتغال» کلیات این حق را در ادبیات جهانی حقوق کار مورد واکاوی قرار داده‌اند.
 - جاوید و شاه‌مرادی (۱۳۹۲) در «آسیب‌شناسی حقوقی زنان شاغل» چالش‌های اجتماعی و حقوقی زنان شاغل را مطرح کرده‌اند.
 - مرکز مالگیری (۱۳۹۶) در «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر کسب‌وکار» چارچوب نظری این بحث را ارائه کرده است.
 - رفیعی (۱۳۹۶) در کتاب قانون کار در نظم حقوقی کنونی برخی مواد قانون کار ایران را از این منظر مختصراً تحلیل کرده است.
 - حکمت‌نیا و زمانیان (۱۳۹۶) در پژوهش «امنیت اشتغال با نگاهی به قانون کار ایران» انعطاف‌پذیری پایین قانون کار ایران را در این زمینه گوشزد کرده‌اند.
 - ویژه و رضایی (۱۴۰۱) در «تحلیل سیاست‌های اشتغال دولت ایران در پرتوی حق‌های بنیادین کار» به نقد سیاست‌های فعال و منفعل دولت و پای‌بندی به مقاله‌نامه‌های بین‌المللی پرداخته‌اند.
 - همچنین گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مانند

«بررسی احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار» مکرراً به ارزیابی قوانین و شاخص‌های اشتغال و کسب‌وکار پرداخته اما در آثار مذکور ساختار حقوقی کلان و مجموع مؤلفه‌های حقوق بشری مورد بررسی قرار نگرفته و در نتیجه، جنبه نوآوری این پژوهش اولاً در بازشناسی و آسیب‌شناسی ساختار کلان، جایگاه و احکام قانونی مرتبط با این حق در قوانین و ثانیاً لحاظ کردن مجموع مؤلفه‌های حقوق بشری و سه‌گانه این حق در تحلیل‌ها است.

۲. مبانی مفهومی

۲-۱. حق اشتغال

۲-۱-۱. پیشینه و سیر تاریخی

حق اشتغال^۱ در میان حق‌های رفاهی (نسل دوم) و حتی حق‌های جمعی (نسل سوم) حقوق بشر جایگاه ویژه‌ای دارد و با تضمین سایر حق‌های بشری پیوند می‌خورد. پژوهشگران معتقدند پیشینه این حق به قرن ۱۹ میلادی فرانسه بازمی‌گردد چراکه با رهبری لوئی بلان^۲ سوسیالیست فرانسوی، به دنبال افزایش بیکاری در پی بحران مالی سال ۱۸۴۶ میلادی به انقلاب فرانسه و تشکیل جمهوری دوم در سال ۱۸۴۸ منجر شد (Robertson, 1952: 69). سابقاً حق مالکیت، یک آرمان حیاتی به‌شمار می‌رفت و در مطالبات انقلابیون برای آزادی سیاسی و برابری علیه فئودالیسم دیده می‌شد زیرا دارایی می‌توانست مبنایی برای برخورداری از استانداردهای مناسب زندگی باشد اما فقط مالکان بودند که از حقوق مدنی و سیاسی مانند حق رأی و حقوق شهروندی برخوردار باشند. در چنین شرایطی و پس از تلاش انقلابیون، تصمیم بر آن شد از آنجا که همه مالک زمین و اموال ارزشمند نیستند، معیار اشتغال

1. Right to Work

2. Louis Blanc (1811-1882)

به‌منظور دستیابی به استانداردهای زندگی مناسب برای همگان در نظر گرفته شود (Alfredsson, 1999: 553). در ادامه حامیان مارکسیسم با این حق به مبارزه پرداخته و پل لافارگ^۱، مارکسیست فرانسوی در کتاب مشهور حق تنبیل بودن^۲ به آن خُرده گرفت چراکه اشتغال را نوعی آیین تحقیرکننده و شکلی از اسارت طبقاتی برای پرولتاریای فرانسه می‌دانست (Lafargue, 1883: 45). این نزاع در اعتراضات گسترده کارگران فرانسه و سایر کشورهای اروپایی خود را نمایان ساخت و زمینه‌های اولیه شکل‌گیری سازمان بین‌المللی کار را پس از جنگ جهانی اول فراهم ساخت و به تدریج مقاله‌نامه‌های این سازمان در گسترش ابعاد مختلف حق اشتغال نقش مهمی ایفا کرد (Maul, 2019: 45).

در ایران از زمان صنعتی شدن، با ظهور مشکلات مربوط به کارگران و مدرن شدن نظام حقوقی به‌ویژه در دوران پهلوی دوم، این حق اهمیت بیشتری یافت و به تدریج قانونگذار با اتخاذ سیاست تقنینی و ایجاد ساختار حقوقی در قوانین و مقررات به آن توجه کرد. پس از انقلاب اسلامی نیز مشکلات کارگران و چالش تدوین قانون کار جدید به این معادله افزوده شد و جمعیت‌های کارگری که نقش مؤثری در پیروزی انقلاب داشتند خواستار مطالبات بیشتری بودند، تا اینکه بخشی از این مطالبات مانند آزادی انتخاب شغل، تعیین حداقل دستمزد، مزایای کاری و ... ابتدا در اصول قانون اساسی و پس از مناقشات فراوان میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در زمینه تعارضات لایحه با فقه اسلامی از حیث نحوه مداخله در قرارداد کار و روابط میان کارگر و کارفرما با تصویب قانون کار در سال ۱۳۶۹ به رسمیت شناخته شد (موحدیان، ۱۳۸۵: ۳۳). از آن زمان به تدریج با موضوعیت یافتن حکمرانی اقتصادی و افزایش تعامل با سازمان ملل و ارکان حقوق بشری، این حق اهمیت والاتری یافت (عراقی، ۱۳۸۱: ۶۷) و قوانین موضوعی و متفرقه بسیاری تاکنون به تصویب رسیده است.

1. Paul Lafargue (1842-1911)

2. Le droit à la paresse (The Right to Be Lazy)

۲-۱-۲. تعریف و مؤلفه‌ها

حق اشتغال در بیشتر نظام‌های حقوقی پذیرفته شده و به‌عنوان مصداقی از حقوق شهروندی محسوب می‌شود. بنابراین شهروندان دارای اختیار و حق انسانی در اشتغال برای تأمین نیازهای خود هستند و نباید از آن منع شوند. البته این حق در حقوق اقتصادی بیشتر با عنوان «اصل آزادی شغل و کسب‌وکار» بررسی می‌شود (فارغ از نوع رابطه‌ای که میان حق اشتغال و حق کسب‌وکار ترسیم می‌کنند)؛ زیرا در اقتصاد بهینگی و کارآمدی با توجه به ضوابط حقوق رقابت اهمیت داشته و این اصل به تنظیم مناسبات اقتصادی بنگاه‌های خرد و کلان از جمله کسب‌وکارهای نوپدید مرتبط می‌شود. همچنین این حق آثار خود را در حقوق کار و بیشتر با تأکید بر ابعاد حمایتی به‌ویژه «منع کار اجباری» و «منع تبعیض» برجای گذاشته است (Garden, 2019: 25)؛ اما در ادبیات حقوق بشر به‌عنوان یک حق بنیادین و عام‌الشمول و با محوریت کرامت انسانی، ابعاد بیشتری را دربرمی‌گیرد (Bogg, 2015: 277).

مؤلفه‌های این حق در «اعلامیه جهانی حقوق بشر» (۱۹۴۸) و «میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» (۱۹۶۶) مطرح شده است:

- بند (۲۳.۱) اعلامیه: «هر کس از حق کار، انتخاب آزاد شغل، داشتن شرایط عادلانه و مساعد کار و حمایت در برابر بیکاری برخوردار است».
- مواد (۶) و (۷) میثاق حق اشتغال را به رسمیت شناخته و دولت‌های عضو را در زمینه «آزادی انتخاب شغل»، «راهنمایی و تربیت حرفه‌ای و طرح برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها برای اشتغال تام و مولد تحت شرایطی که آزادی‌های اساسی سیاسی و اقتصادی را برای افراد حفظ کند»، «شرایط عادلانه و مساعد کار» و برخی مصادیق آن مکلف کرده است.

گفتنی است این حق و تعهد ایجابی دولت‌ها در قبال آن، به معنای ایجاد شغل معین برای هر شهروند نیست. با تمام اهمیتی که اشتغال در منظومه حقوق بشر دارد، محققان هیچ‌گاه ادعا نداشته‌اند که دولت مکلف است رأساً برای هر شخص اشتغال به‌وجود آورد (Ashiagbor, 2005: 244)، بلکه این حق به معنای ایجاد فرصت‌ها و

شرایط لازم برای عموم افراد است به نحوی که هر فرد این فرصت را داشته باشد تا زندگی خود را با شغلی تأمین کند که آزادانه انتخاب کرده و بر همین مبنا وظیفه دولت‌ها را از نوع تعهد به وسیله دانسته‌اند (Marks and Clopham, 2005: 436).

به استناد مؤلفه‌هایی که اعلامیه و میثاق بیان داشته‌اند، باید سه عنصر مفهومی برای این حق در نظر گرفت:

اول: آزادی انتخاب شغل

«آزادی انتخاب شغل»^۱ دارای دو جنبه متمایز است:

۱. **ایجابی:** هر کس حق دارد شغل مطلوب خود را تنها با داشتن صلاحیت‌های لازم و بدون اعمال فشار سیاسی یا اقتصادی انتخاب کند و شرایط قانونی لازم از جمله صدور مجوزها، توزیع عادلانه فرصت‌های شغلی و ارائه آموزش‌های شغلی و مهارتی مورد نیاز باید پیش‌بینی شود.

۲. **سلبی:** هیچ‌کس حق ندارد فردی را با اعمال فشار و تهدید مجبور به انجام کاری کند یا از انجام آن نهی کند که از آن به «منع کار اجباری» یاد می‌شود (Collins, 2019: 154).

این مؤلفه در اعلامیه فیلادلفیا، مقاله‌نامه شماره (۲۹) و توصیه‌نامه‌های شماره (۳۵)، (۳۶) و (۱۹۳) سازمان بین‌المللی کار قابل رهگیری است. بنابراین الزام و اجبار قانونی به کسب مهارت‌های تخصصی و دریافت آموزش‌های مهارتی برای مشاغل مختلف از مقدمات اشتغال تلقی شده و مشمول حکم سلبی این مؤلفه نمی‌شود (عراقی و طاهری، ۱۳۹۱: ۷۰).

دوم: برخورداری از شرایط عادلانه و مساعد کار

برخی از نویسندگان مهم‌ترین مؤلفه حق اشتغال را «برخورداری از شرایط عادلانه

و مساعد کار^۱ برای کارگران و صاحبان مشاغل می‌دانند چراکه در صورت فقدان این مؤلفه، آزادی انتخاب شغل به دلیل شرایط نامطلوب کاملاً بی‌معناست (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۵۱۵). این مؤلفه در بردارنده برخی معیارهای فرعی همچون منع تبعیض، حفظ کرامت انسانی و شأن کارگر، برخورد منصفانه، جلوگیری از انواع سوءاستفاده‌ها، مزد برابر و دریافت مزایای کاری منصفانه است (Collins, 2019: 8).

سوم: حفاظت در برابر بیکاری

حق اشتغال با «حفاظت در برابر بیکاری»^۲، هنگامی که دولت یا کارفرما به دلایل گوناگون به‌آسانی نتواند فرد را از اشتغال محروم کند، به‌غایت اعلا‌ی خود می‌رسد. در حقوق کار اگرچه راه‌های خاتمه قرارداد، غیر از اخراج و فسخ یک‌طرفه از جانب کارفرما، موارد متعدد دیگری را همچون تعلیق قرارداد در برمی‌گیرد؛ اما اخراج و تعدیل نیروی ناگهانی، خودسرانه، بدون دلیل یا به دلایل تبعیض‌آمیز بیشترین نگرانی را برای کارگران به‌وجود می‌آورد. بدین‌منظور دولت‌ها اولاً باید با وضع قوانین نظارتی محدودیت‌هایی را برای اخراج شاغلان قرار دهند و مرتباً بر آن نظارت داشته باشند و ثانیاً با وضع قوانین حمایتی از فعالیت پایدار کسب‌وکارها و به‌طور کلی اشتغال‌زایی حمایت کنند. در کنار جنبه‌های مذکور، مطابق ماده (۸) میثاق و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار به رسمیت شناختن «حق اجتماع و اعتراض» برای تقویت جایگاه مطالبه‌گری کارگران و پیش‌بینی بیمه بیکاری از عناصر فرعی این مؤلفه محسوب می‌شود (حکمت‌نیا و زمانیان، ۱۳۹۶: ۱۷).

۲-۲. آسیب‌شناسی

«آسیب‌شناسی»^۳ را می‌توان در معنای عام خود از رویکردهای کاربردی دانش

-
1. Just and Favourable Conditions of Work
 2. Protection Against Unemployment
 3. Pathology

اجتماعی دانست که هدف اصلی آن شناخت و تشخیص چالش‌ها، کمبودها و عدم مطلوبیت‌ها در انواع روابط اجتماعی اعم از سیاسی و حقوقی است. در معنای خاص و تخصصی «هدف آسیب‌شناسی شناخت بیماری‌ها و کمبودهای روانی-تنی و اجتماعی و نحوه تکوین، رشد و دگرگونی آنهاست» (ساروخانی، ۱۳۷۶: ۵۷۱). در این پژوهش معنای عام آسیب‌شناسی مدنظر بوده و از آنجاکه همه نظریات توصیفی یا تبیینی در علوم اجتماعی می‌تواند مبنای آسیب‌شناسی قرار گیرد، فنون شکلی و ماهوی قانونگذاری در عرصه اشتغال و کسب‌وکار مبنای تحلیل خواهد بود.

۳-۲. ساختار حقوقی

«ساختار حقوقی»^۱ بیانگر مجموعه ارزش‌ها، اصول، قواعد کلی، شبکه هنجارها و الزامات، رویه‌های اجرایی و ضمانت اجرای امور حقوقی و فرایندهای کنونی حقوقی بوده و نقش بسیار مهمی در معرفی شاکله فعلی یک نظام حقوقی ایفا می‌کند و در مطالعات تطبیقی حقوق نیز جایگاه ویژه‌ای دارد (Gareis, 1911: 49). با توجه به ویژگی‌های نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و شباهت آن با خانواده حقوقی رومی-ژرمنی، شبکه مضامین و هنجارهای مندرج در قوانین موضوعه مکتوب و مقررات مرتبط با آنها مهم‌ترین ارکان تشکیل‌دهنده ساختار حقوقی است (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۲۱). تحلیل احکام مندرج در هنجارهای اساسی و عادی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مهم‌ترین اقدام برای شناخت ساختار حقوقی در موضوع‌های مختلف محسوب می‌شود.

۳. روش تحقیق

این پژوهش از نوع توصیفی-تحلیلی و شیوه گردآوری داده‌های آن اسنادی (کتابخانه‌ای) است. روش تحلیل داده‌ها، آسیب‌شناسی قوانین برمبنای اصول یا فنون شکلی و ماهوی (تخصصی) قانونگذاری در زمینه حق اشتغال است. به‌منظور بازشناسی

ساختار حقوقی این حق ابتدا هنجارهای اساسی اعم از قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار گرفته و جایگاه مؤلفه‌های سه‌گانه این حق در آنها تحلیل می‌شود. سپس جایگاه مؤلفه‌های مذکور در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی با جداول احکام قانونی مرتبط تحلیل خواهد شد. گفتنی است وضعیت تنقیحی قوانین مورد استناد در این پژوهش نیز مورد بررسی قرار گرفته و صرفاً به آخرین نسخه اصلاحی و مواد معتبر قوانین استناد شده است.

۴. بازشناسی ساختار حقوقی حق اشتغال

۴-۱. هنجارهای اساسی

جدول ۱. هنجارهای اساسی حق اشتغال و کسب‌وکار

منبع	اصل/بند	مفاد
قانون اساسی	بند «۱۲» اصل (۳)	وظیفه دولت در «برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه کار»
	اصل (۲۸)	«هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است ... برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید»
	اصل (۴۳)	«تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او» و «رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری»
	اصل (۱۴۱)	با هدف مقابله با فساد، تعارض منافع و گسترش فرصت‌های شغلی دولتی: «رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت‌مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است»
«سیاست‌های کلی اشتغال» (۱۳۹۰)	بند «۲»	«آموزش نیروی انسانی متخصص»
	بند «۳»	«ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار»
	بند «۴»	«ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار»
	بند «۵»	«بهبود محیط کسب‌وکار و شاخص‌های آن»
	بند «۱۱ و ۱۲»	«حمایت مؤثر از بیکاران و کاهش نرخ بیکاری»
	بند «۱۳»	«تناسب دستمزدها و بهره‌وری نیروی کار»

منبع	اصل/بند	مفاد
«سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» (۱۳۹۱)	بند «۸»	«بهبود فضای کسب‌وکار با هدف افزایش تولید ملی»
	بند «۱۳»	«سامان‌دهی اشتغال نیروی کار ایرانی در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی»
«سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» (۱۳۹۲)	بند «۱»	«فعال‌سازی کلیه امکانات و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به‌منظور توسعه کارآفرینی و مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی»
	بند «۳»	«محور قرار دادن رشد بهره‌وری با تقویت تولید و توانمندسازی نیروی کار»

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

قانون اساسی از میان مؤلفه‌های سه‌گانه (آزادی انتخاب شغل، برخورداری از شرایط عادلانه و مساعد کار و حفاظت در برابر بیکاری) به هر سه مورد آن بدون تفکیک و تمایز اشاره کرده اما تعریف و عناصر فرعی آنها را مشخص نکرده است. البته مطابق اصل بیست‌وهشتم، مؤلفه «آزادی انتخاب شغل» با سه قید کلی معرفی شده است: «اسلام»، «مصلح عمومی» و «حقوق دیگران». مقصود از عدم مخالفت با اسلام مغایر نبودن کسب‌وکار و عواید آن با موازین اسلامی (اصل چهارم) است، مانند معامله هر آنچه منفعت عقلایی مشروع نداشته باشد نظیر خریدوفروش مشروبات الکلی، گوشت خوک، حیوانات مرده و مانند آن (مکاسب محرمه) (کعبی، ۱۳۹۴: ۱۲۴). قید مصالح عمومی از آن جهت است که شغل انتخابی مخالف منافع و نظم اجتماعی نباشد مانند خریدوفروش اسلحه. قید حقوق دیگران نیز به معنای عدم تزامم با حقوق شهروندان و منع اضرار به غیر است (بند «۵» اصل چهل‌وسوم) (نجفی‌اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۴۱۶). گفتنی است پیرامون اصول یادشده به‌جز اصل یکصدوچهل‌ویکم، هیچ نظریه تفسیری شورای نگهبان صادر نکرده است؛ اما نظر به اهمیت منع اشتغال هم‌زمان، بیش از ۱۰ مورد نظریه تفسیری، مشورتی و استعلام وجود دارد.

در سیاست‌های کلی ابعاد مختلف این حق با جزئیات بیشتری مورد توجه بوده است. در دهه ۱۳۹۰ مسائل اقتصادی به‌ویژه اشتغال در سیاست‌ها جایگاه والاتری یافت و به تعبیری فرایند اساسی‌سازی ماهوی آنها توسعه یافت و هر سه مؤلفه مذکور با تفصیل بیشتری در

مقایسه با قانون اساسی بیان شد به نحوی که اصولی مانند «خودکفایی، تولید ملی و استقلال اقتصادی»، «رشد بهره‌وری و پویایی نظام اقتصادی»، «مردمی کردن اقتصاد، اشتغال‌زایی و تقویت بخش خصوصی» و «مبارزه با فساد اقتصادی و اداری» در سیاست‌های مختلف را می‌توان کاملاً منطبق با جنبه‌های ایجابی و سلبی «آزادی انتخاب شغل» و «امنیت شغلی» تحلیل کرد (احمدی بنی، عطریان و غمامی، ۱۳۹۸: ۱۲۳-۱۱۵).

۴-۲. قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی

مؤلفه‌های سه‌گانه این حق در قوانین عادی با جزئیات و گستره بیشتری نسبت به هنجارهای اساسی مورد شناسایی قرار گرفته است.

۴-۲-۱. آزادی انتخاب شغل

مهم‌ترین منبع، «قانون کار» (۱۳۶۹) است و کاملاً هر دو جنبه این مؤلفه (سلبی و ایجابی) را در تناسب با معیارهای سازمان بین‌المللی کار و حقوق جهانی بشر انعکاس داده است.

جدول ۲. مفاد قانونی آزادی انتخاب شغل

مؤلفه فرعی	قانون	ماده	مفاد قانون
ایجابی	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۶)	اجبار افراد به کار معین و بهره‌کشی از دیگران ممنوع و مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند ... هرکس حق دارد شغلی را که به آن مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند.
سلبی	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۱۷۲)	کار اجباری به هر شکل ممنوع است و متخلف علاوه بر پرداخت اجرت‌المثل کار انجام‌یافته و جبران خسارت، به حبس از ۹۱ روز تا یک سال و یا جریمه نقدی معادل ۵۰ تا ۲۰۰ برابر حداقل مزد روزانه محکوم خواهد شد.

مأخذ: همان.

۴-۲-۱-۱. صدور مجوزها و شناسایی مشاغل

مجوزهای قانونی نقش بنیادینی در تضمین آزادی انتخاب شغل و بهبود شاخص آن دارد. پیچیدگی، ابهام و عدم شفافیت فرایندها در قوانین یکی از مهم‌ترین موانع تضمین

این حق به‌ویژه برای کسب‌وکارهای نوظهور است. تا پیش از دهه ۱۳۹۰ متأسفانه شاهد روندهای قانونی پیچیده و غیرمتمرکز بودیم اما با ابلاغ سیاست‌های اقتصادی، به تدریج مشکلات مذکور مرتفع شد و این عرصه با اصلاح برخی قوانین و ایجاد درگاه ملی مجوزها متحول شد. ماده (۱) بندهای «۲۳-۲۱» و ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴» (مصوب ۱۳۸۶ اصلاحی ۱۳۹۹) مهم‌ترین مستندات قانونی این امر است.

جدول ۳. مفاد قانونی صدور مجوزها و شناسایی مشاغل

قانون	ماده	مفاد
«قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)» (۱۳۸۶)	بند «۲۱» ماده (۱)	تعریف مجوز: «هر نوع اجازه الکترونیکی و غیرالکترونیکی ... و هر نوع سند مکتوبی که برای شروع، ادامه، توسعه، انحلال یا بهره‌برداری فعالیت اقتصادی توسط مراجع ذی‌ربط صادر می‌شود».
	بند «۲۲» ماده (۱)	درگاه ملی مجوزهای کشور: «سامانه‌ای که مدیریت و راهبری نظام مجوزدهی کشور و نظارت بر صدور مجوزها را برعهده دارد و تنها مرجع رسمی محسوب می‌شود».
	ماده (۷)	حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی و صدور خودکار و برخط بسیاری از مجوزها.
	تبصره «۲» ماده (۷)	ضمانت اجرای امتناع مرجع صادرکننده نسبت به صدور مجوز در مهلت مقرر و امکان شکایت حضوری یا الکترونیک به مرکز ملی رقابت و همچنین درخواست کتبی از بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا استاندار مربوط. افراد متخلف از این حکم پس از معرفی به هیئت تخلفات اداری به مجازات بندهای «د» به بعد ماده (۹) «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» (۱۳۷۲) (از انفصال موقت تا اخراج و انفصال دائم) محکوم می‌شوند.
	تبصره «۲» ماده (۷)	ممنوعیت استناد مراجع صادرکننده مجوز به «شباع بودن بازار» برای عدم صدور مجوز.
	تبصره «۳» ماده (۷)	نظارت بر حسن اجرای امور مرتبط با تسهیل صدور مجوزها برعهده «هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار» است (دبیرخانه در وزارت امور اقتصادی و دارایی).
	تبصره «۴» ماده (۷)	ممنوعیت مطالبه شرط یا مدرک یا هزینه‌ای بیش از موارد تعیین شده از متقاضی حتی با توافق وی از سوی مراجع صادرکننده. تخلف مشمول مجازات ماده (۶۰۰) کتاب پنجم «قانون مجازات اسلامی» (۱۳۷۵) است.
	تبصره «۶» ماده (۷)	مدیریت یکپارچه و تجمیع فرایند برای فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد است.
	ماده (۱)	وظیفه دولت برای حمایت و سامان‌دهی مشاغل خانگی به استناد اصول (۲۸) و (۴۲) قانون اساسی
	«قانون سامان‌دهی و حمایت از مشاغل خانگی» (۱۳۸۹)	ماده (۲)
ماده (۱۱)		شهرداری‌ها موظفند «به تناسب تعداد و تنوع کسب‌وکار خانگی، مکان‌های مناسبی را (بازار موقت) برای عرضه محصولات صاحبان مشاغل مذکور تأمین نمایند».

مأخذ: همان.

۲-۱-۲-۴. ارائه آموزش‌های شغلی

تردیدی نیست که بدون برخورداری از آموزش‌های مناسب، آزادی انتخاب شغل محقق نمی‌شود. وجود مهارت و دانش باعث می‌شود فرد این فرصت را داشته باشد که در صورت تمایل، شغل خود را تغییر داده و به‌این ترتیب، رضایت شغلی و بهره‌وری او نیز افزایش یابد (طاهری، ۱۳۹۲: ۱۳). علاوه بر این، از نگاه کارشناسان سازمان جهانی کار آموزش شغلی به ارتقای مؤلفه‌های دیگر از جمله بهبود شرایط کار و برابری فرصت‌ها کمک می‌کند (ویژه و رضایی، ۱۴۰۱: ۱۸۰).

جدول ۴. مفاد قانونی ارائه آموزش‌های شغلی

مفاد	ماده	قانون
ایجاد مراکز کارآموزی و خدمات اشتغال در کشور و توضیح سایر مقررات مرتبط.	فصل پنجم (آموزش و اشتغال) (مواد ۱۰۷ الی ۱۱۹)	«قانون کار» (۱۳۶۹)
تکلیف وزارت کار و امور اجتماعی برای ارائه آموزش‌های مهارتی مورد نیاز صاحبان کسب‌وکار خانگی به تناسب بازار کار.	ماده (۱۰)	«قانون سامان‌دهی و حمایت از مشاغل خانگی» (۱۳۸۹)
تکلیف صداوسیما به تولید برنامه‌های آموزشی و ترویجی مستمر برای توسعه فرهنگ مشاغل خانگی.	ماده (۱۲)	
تأکید بر آموزش نیروی انسانی متخصص، افزایش نقش آموزش فنی، حرفه‌ای و مهارتی، توانمندسازی نیروی کار و کمک به افزایش خوداشتغالی.	ماده (۱)	«قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی» (۱۳۹۶)
مفاد مذکور در فصل دوم «قانون اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور» (۱۴۰۲) با تفصیل بیان شده است.		
مقصود از آموزش را «کسب نگرش‌ها، مهارت‌های عملی، فهم و دانش مرتبط با حرف و مشاغل بخش‌های گوناگون اقتصادی و اجتماعی به همراه آموزش و تربیت عمومی» دانسته است.	بند «۱» ماده (۲)	
«زمینه‌سازی فرصت‌های برابر برای کسب شایستگی‌های حرفه‌ای».	بند «۵» ماده (۵)	
جامعه هدف: «دستگاه‌های حاکمیتی، مردم، بنگاه‌ها و مراکز تولیدی و خدماتی بخش‌های صنعت، خدمات، کشاورزی دولتی و غیردولتی، اتحادیه‌ها، صنوف و تعاونی‌ها».	بند «۶» ماده (۲)	

مأخذ: همان.

۳-۱-۲-۴. ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی

در راستای اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی احکام قانونی دیگری وضع شده است.

جدول ۵. مفاد قانونی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی

عنوان	ماده	مفاد
«قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» (۱۳۷۳)	ماده واحد	«هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده‌دار شود»
«قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان» (۱۳۹۵)	ماده واحد+تیسره‌ها	«به‌کارگیری افرادی که بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و کلیه دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، ممنوع می‌باشد».

مأخذ: همان.

۲-۲-۴. برخورداری از شرایط عادلانه و مساعد کار

این مؤلفه در قوانین ایران بیش از سایر مؤلفه‌ها مورد توجه قرار گرفته و در زمینه منع تبعیض و تخصیص حمایت‌ها و امتیازات خاص برای اقشار و گروه‌های مختلف (و بعضاً تبعیض مثبت) مانند زنان، اتباع بیگانه، ایثارگران و معلولان الزامات بسیاری وضع شده است، به‌نحوی که برخی معتقدند تبعیض‌های مثبت عملاً به تبعیض منفی و تشویق کنشگران اقتصادی به طرد اقشار مذکور با هدف کاهش هزینه‌ها منجر می‌شود (مؤمنی‌راد و بهبودی، ۱۳۹۶: ۴۱).

جدول ۶. مفاد قانونی برخورداری از شرایط عادلانه و مساعد کار

مؤلفه فرعی	قانون	ماده	مفاد
برابری و منع تبعیض	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۶)	تکرار اصول (۱۹) و (۲۰) قانون اساسی
	«قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶)	ماده (۴۱)	ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی داوطلبان استخدام بر مبنای «رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها»
حمایت از زنان	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۷۵) (اصلاحی) (۱۳۹۰)	ممنوعیت انجام کارهای خطرناک، سخت و زیان‌آور
		مواد (۷۴-۷۸)	مرخصی بارداری و زایمان، کار در زمان بارداری، شرایط مادران شیرده و مهدکودک در کارگاه
	«قانون راجع به خدمت نیمه‌وقت بانوان» (۱۳۶۲)	ماده واحد	اجازه فعالیت نیمه‌وقت یا سه‌چهارم ساعت موظفی

آسیب‌شناسی حق اشتغال و ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران _____ ۷۹

مؤلفه فرعی	قانون	ماده	مفاد
حمایت از زنان	«قانون کاهش ساعات کار بانوان شاغل دارای شرایط خاص» (۱۳۹۵)	ماده واحد	کاهش ساعات هفتگی بانوان دارای معلولیت شدید یا دارای فرزند زیر ۶ سال یا همسر یا فرزند معلول شدید یا مبتلا به بیماری صعب‌العلاج و یا زنان سرپرست خانوار شاغل در دستگاه‌های اجرایی و بخش غیردولتی به ۳۶ ساعت
	«قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶)	تبصره «۱» ماده (۱۰۳)	حذف حداقل شرط سنی لازم (۶۰ سال) برای بازنشستگی زنان
	«قانون حمایت از جوانی جمعیت و خانواده» (۱۴۰۰)	مواد (۲۰-۱۵)	امتیازات استخدامی و مزایای شغلی بیشتر برای زنان مشمول شرط فرزندآوری
حمایت از اتباع بیگانه	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۱۲۰)	اتباع بیگانه نمی‌توانند در ایران مشغول به کار شوند؛ مگر آنکه اولاً دارای روادید با حق کار مشخص بوده و ثانیاً ... پروانه کار دریافت دارند»
		ماده (۱۲۱)	شرایط صدور مجوز
حمایت از ایثارگران	«قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» (۱۳۸۶)	مواد (۳۶-۲۱)	الزام دستگاه‌های اجرایی به جذب ۲۵ درصد از نیازهای استخدامی خود از میان ایثارگران و خانواده آنها، قرار گرفتن در اولویت جذب در کارگاه‌های قانون کار، اعطای تسهیلات به کارفرمایان، صندوق اشتغال و کارآفرینی ایثارگران
	«قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه» (۱۳۹۵)	بند «ب» ماده (۸۸)	وظیفه دولت برای تأمین اعتبار به‌منظور تأمین حداقل معیشت ایثارگران و خانواده آنها
حمایت از معلولان	«لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور» (۱۳۵۹)	تبصره «۱۰» ماده واحد	الزام کلیه مؤسسات دولتی و غیردولتی دارای بیش از ۵۰ نفر شاغل به استخدام ۲ تا ۵ درصد کارکنان خود از میان معلولین توان‌بخشی شده و استفاده از معافیت در حق بیمه، الزام مؤسسات غیردولتی به پرداخت مبلغ ایجاد فرصت‌های شغلی برای معلولین به بهزیستی برای تخلف از قانون
	«قانون کار» (۱۳۶۹)	ماده (۱۱۹)	مراکز کارآموزی خاص معلولان
		ماده (۱۰۸)	دفتر حمایت از اشتغال معلولان و شرکت‌های تعاونی
	«قانون جامع حمایت از حقوق معلولان» (۱۳۹۶)	ماده (۱۰) و (۱۱)	اعطای تسهیلات و اختصاص پست‌های سازمانی مناسب برای معلولان
حقوق، مزایا و خدمات رفاهی کارمندان و کارگران	«قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶)	فصل دهم (مواد ۸۰-۶۴)	جزئیات نظام پرداخت حقوق و مزایای کارمندان
		فصل سوم (مواد ۸۴-۳۴)	جزئیات حق‌السعی و مزایا
		ماده (۴۱)	تعیین حداقل مزد از سوی شورای عالی کار
	«قانون کار» (۱۳۶۹)	فصل هشتم (مواد ۱۵۶-۱۴۷)	تعاونی مسکن، خانه‌های سازمانی، تسهیلات رسمی بانکی، امکانات لازم برای اقامه نماز و مراسمات مذهبی، غذا و وسایل رفت‌وآمد برای کارهای طولانی و کارگاه‌های دور از شهر، فعالیت‌ها و مسابقات ورزشی کارگران
	«قانون تأمین اجتماعی» (۱۳۵۴)	فصل اول (مواد ۱۱-۱)	برخورداری کارگران از مزایای این قانون در زمینه ازدواج، بازنشستگی، غرامت، ازکارافتادگی، حوادث و فوت
اجتماعات و تشکلهای کارگری	«قانون کار» (۱۳۶۹)	فصل ششم (مواد ۱۳۸-۱۳۰)	تشکیل انجمن‌های اسلامی و صنفی، شرکت‌های تعاونی مسکن، کانون‌های عالی کارگران و مدیران بازنشسته، حضور نمایندگان کارگران در سازمان جهانی کار، هیئت‌های تشخیص، هیئت‌های حل اختلاف، شورای عالی تأمین اجتماعی، شورای عالی حفاظت فنی و نظایر آنها.

مأخذ: همان.

۳-۲-۴. امنیت شغلی و حمایت در برابر بیکاری

سومین مؤلفه در فصول مختلف «قانون کار» به‌ویژه در فصل دوم مشاهده می‌شود: نوع و مدت قرارداد، الزام به کتبی بودن آن در شرایط خاص و شرایط فسخ، تعدیل و پایان قرارداد. در این مواد به‌صورت خاص تلاش شده تا از اخراج خودسرانه، اعمال فشار و تضییع حقوق کارگران در صورت تعلیق یا خاتمه قرارداد جلوگیری شود.

جدول ۷. مفاد قانونی امنیت شغلی و حمایت در برابر بیکاری

قانون	ماده	مفاد
«قانون کار» (۱۳۶۹)	فصل دوم (مواد ۳۳-۷)	جزئیات انعقاد، تعلیق و فسخ قرارداد
«قانون بیمه بیکاری» (۱۳۶۹)	مواد (۱) و (۲)	کلیه مشمولین تأمین اجتماعی که تابع قوانین کار و کار کشاورزی هستند می‌توانند در صورتی که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشند، از بیمه بیکاری استفاده کنند.

مأخذ: همان.

۳-۴. آسیب‌شناسی ساختار حقوقی اشتغال

۱-۳-۴. آسیب‌های عام و شکلی

آسیب‌های عام و شکلی به اصول و مبانی کلی وضع الزامات حقوقی و طراحی ساختار حقوقی در قالب قوانین باز می‌گردد. تشریفات مناسب تدوین و تصویب، ساخت جامع، وضوح، دقت، عدم ابهام و به‌طور کلی اتقان زبانی و متنی، تنقیح و تجمیع ضابطه‌مند همگی از اصول عام وضع الزامات حقوقی است (زانتاکی، ۱۴۰۱: ۶). در این زمینه می‌توان مفاد «سیاست‌های کلی قانونگذاری» (۱۳۹۸) را نیز مدنظر قرار داد. بند «۹» و «۱۰» این سیاست‌ها «شفافیت و عدم ابهام، استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی، تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین موجود کشور» را مطرح کرده است. همچنین بند «۲۰» «سیاست‌های تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» (۱۳۹۱) بر «تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات با رویکرد ثبات نسبی در قوانین» تأکید دارد.

محوری‌ترین آسیب در این زمینه، تعدد و تورم قوانین و فقدان طرح‌های جامع تقنینی است که خود زمینه‌ساز سایر آسیب‌ها می‌شود و بار مقرراتی را برای کسب‌وکارها افزایش داده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷: ۲). از چالش‌های نظام‌های حقوقی در جوامع امروزی، افزایش روزشمار کمیت الزامات حقوقی است. پرواضح است که تورم قوانین به‌ویژه هنگامی که دولت مداخلات گسترده اقتصادی دارد، عامل کاهش توجه و اطلاع مخاطبان عمومی و تخصصی نسبت به قوانین، گسترش تزاخمت ماهوی و اجرایی، افزایش هزینه‌های عمومی اجرا، فقدان شفافیت و بروز ابهام و در مجموع تضعیف حاکمیت قانون است (انگ، ۱۳۸۶: ۱۹۳). ناگفته نماند که الزاماً تعدد مواد در یک عنوان قانونی نامطلوب نیست؛ اما تعدد عناوین قوانین یک آسیب بوده و باید از وضع قوانین متعدد به‌صورت ماده‌واحد و متفرقه پرهیز شود (میرزایی، ۱۳۹۰: ۹۳).

در قوانین کنونی، دست‌کم ۵۸۴ تکلیف قانونی در ۳۸ عنوان پیرامون اشتغال، کسب‌وکار و تولید وجود دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱: ۱۰-۳) که برخی از آنها در جداول قبلی بررسی شد. این تورم گاهی عامل و گاهی معلول این آسیب‌های فرعی بوده است:

۲-۳-۴. وضع احکام در قوانین غیرمرتبط

از بدیهیات قانونگذاری، هم‌خوانی مفاد یک قانون و انتخاب عنوان متناسب برای آن است تا اجرای آن میسر شود. در غیر این صورت قانون به صندوقچه‌ای می‌ماند که دربردارنده تعداد زیادی از احکام بدون نظم منطقی است (بیگزاده، ۱۳۸۲: ۲۷). این امر علاوه بر تعویق اصلاحات فوری اقتصادی، به وضع احکامی مشابه، تکراری یا متعارض برای موضوع واحد می‌انجامد (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۵). افزون بر قوانین اصلی، مواد قانونی مستقل بسیاری در قوانین غیرمرتبط یا کم‌ارتباط با اشتغال مانند قوانین برنامه توسعه، حمایت از اقشار خاص، بودجه، دستگاه‌های اجرایی یا سایر نهادهای حاکمیتی وجود دارد که هر کدام باید در جایگاه اصلاح‌کننده

قوانین اصلی قرار می‌گرفت. به‌عنوان مثال، «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (۱۳۹۸) به‌رغم اینکه می‌توانست در قالب یک طرح، قوانین موجود را اصلاح کند، الزامات متفرقه و متعددی برای فعالیتهای اقتصادی، پولی و بانکی، کسب‌وکارها و اشتغال وضع کرده است.

۳-۳-۴. وضع احکام قانونی غیرضروری

قانون باید متناسب با نیازهای واقعی و معقول اجتماعی وضع شود. در صورتی که قوانین با انگیزه‌های سیاسی یا حزبی بدون توجه به نیازهای جامعه تدوین و تصویب شود، به مانعی برای رشد اجتماعی و حاکمیت قانون بدل گشته و عملاً متروک می‌شود (مرکز مالمیری، ۱۳۹۵: ۱۷۵). بیان سیاست‌ها یا احکام مرتبط با اشتغال یا کسب‌وکار در قوانین غیرمرتبط مانند قوانین تأسیس نهادهای غیراقتصادی همچون سازمان تأمین اجتماعی، به جزئیات غیرضروری و دست‌ورالعمل‌ها همچون روند پرداخت دیون و بدهی‌ها، امور آیین‌نامه‌ای مربوط به بورس و بازار سرمایه، بانک‌ها، تأمین اجتماعی و موارد مشابه در مواد مختلف «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (۱۳۹۴)، تصویب «قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» (۱۳۹۴) اشاره دارد که مفاد آن صرفاً بر اجرای سیاست‌ها تأکید می‌کند، نمونه‌ای از این آسیب در ساختار فعلی قوانین کشور است.

مجموع آسیب‌های یادشده، به تشدید هزینه‌ها و بار منفی قوانین می‌انجامد. بار منفی قوانین به زبان ساده یعنی «مداخله و مزاحمت دولت در اشتغال» و در معنای تفصیلی «زیرمجموعه‌ای از مسائل مقررات‌گذاری، دخالت دولت در اشتغال یا کسب‌وکار، هزینه‌های رعایت الزامات، جمع‌آوری مالیات و پاسخ به تقاضاهای اطلاعاتی از سوی حکومت را شامل می‌شود. این بار شامل موانع اداری، عدم ارائه خدمات به مشتری، تأخیرها و ناکامی‌ها در مواجهه با دیوان‌سالاری دولتی» است. البته بار مقررات، لزوماً به وجود آنها مربوط نمی‌شود بلکه به دلیل «بار تشریفات اداری» و هزینه‌های غیرضروری و مخربی است که تحمیل می‌کند و «زمان و منابع

مولد اقتصادی که مشاغل برای درک و رعایت مقررات صرف می‌کنند و بیش از هزینه‌های متعارف روزمره اداره یک کسب‌وکار است» (مرکز مالگیری، ۱۳۹۵: ۱۷۰). در کنار عوامل فوق، بی‌توجهی به فنون شکلی قانونگذاری از جمله زبان دشوار قوانین (ایهام، ابهام و عدم وضوح)، قانونگذاری بدون ملاحظه، رویه‌های پراکنده قانونگذاری، اصلاح مکرر قوانین و مقررات سهم بسیاری در افزایش بار قوانین دارد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۱۹۵-۱۸۰).

۴-۴. آسیب‌های تخصصی و ماهوی

آسیب به جنبه‌های تخصصی و ماهوی حق اشتغال و ساختار حقوقی مرتبط و کیفیت تضمین مؤلفه‌های حقوق بشری این حق، بازمی‌گردد و با موضوع‌شناسی، شیوه‌های تخصصی اجرا و طراحی ضمانت اجرا، جایگاه کنشگران تخصصی و موارد مشابه پیوند می‌خورد.

۴-۴-۱. عدم توازن در تأمین مؤلفه‌های سه‌گانه

همان‌طور که در یافته‌های جدول ۶ و مقایسه آن با سایر جداول مشهود است، در بازشناسی ساختار حقوقی و احکام قانونی این نتیجه به‌دست می‌آید که قانونگذار از مجموع سه مؤلفه حقوق بشری این حق، توجه ویژه و بسیار گسترده‌ای به مؤلفه دوم یعنی «برخورداری از شرایط عادلانه و مساعد کار» دارد و با وضع الزامات قانونی، انبوهی از انواع حمایت‌ها و تبعیض‌های مثبت را پیش‌بینی کرده است، درحالی‌که طبق یافته‌های جدول ۷ نسبت به مؤلفه سوم یعنی «امنیت شغلی و حمایت در برابر بیکاری» ضوابط قانونی و تضمین‌کننده بسیار کمتری وجود دارد و برای بسیاری از مشاغل نیز احکام قانونی منحصربه‌فردی وجود ندارد. همچنین برخی از عناصر فرعی مؤلفه اول یا «آزادی انتخاب شغل» مانند «توزیع عادلانه فرصت‌های شغلی» مورد شناسایی قرار نگرفته است (جدول ۲).

بدین‌سان با یک عدم توازن مخرب به‌ویژه در سطح قوانین عادی مواجه هستیم که

در اثر گسترش مداخلات دولتی و اتخاذ سیاست‌های دولت رفاه به موجب بند «۱۲» اصل سوم قانون اساسی، قانونگذار از ابتدای انقلاب تاکنون بیش از هر چیز درصدد ارائه امتیازها و مزایای شغلی به پشتوانه بودجه عمومی و گاهی به حساب کارفرمایان بوده است و کمتر به شرایط اجتماعی و اقتصادی ناقض ثبات مشاغل و کسب و کارها توجه کرده و از این جهت حق اشتغال با خطرات بیشتری مواجه شده است. در نتیجه این عدم توازن، پدیده چندشغلی طی سال‌های گذشته در ایران افزایش یافته است. بنا بر آمارهای رسمی سالیانه تا ۱۰ درصد به جمعیت چندشغله‌ها افزوده می‌شود که با مؤلفه کاهش قدرت خرید، تورم و کاهش دستمزد و فقدان امنیت شغلی ارتباط مستمری دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰: ۱۶-۳).

۲-۴-۴. ابهام مفهومی و مصداقی اصطلاحات

اصطلاحات «شغل»، «اشتغال» و «کسب و کار» اگرچه واژه‌هایی شفاف با معانی عرفی ساده هستند اما چنانچه چارچوب مفهومی و مصداقی آنها در قوانین مشخص نشود، عملاً به گسترش تفاسیر شخصی، افزایش تعارضات، تکثر رویه‌های اجرایی و درنهایت متروک شدن قوانین ختم می‌شود. قانونگذار به‌رغم تصویب قوانین متعدد پس از انقلاب و مشخص نکردن معنا و مفهوم اصطلاحات یادشده و نسبت آنها با یکدیگر، با تأخیر فراوان برای اولین بار در بند «ث» ماده (۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (۱۳۹۰) به تعریف «کسب و کار» اقدام کرده و آن را «هر نوع فعالیت تکرارشونده و مشروع اقتصادی از قبیل تولید، خرید و فروش کالا و خدمات به قصد کسب منافع اقتصادی» دانسته است. فارغ از ضرورت ارائه چارچوب مفهومی در قانون مذکور، این تعریف صرفاً به مؤلفه‌هایی همچون تکرارشوندگی (استمرار)، انگیزه اقتصادی و مشروعیت قانونی اشاره کرده و به‌نظر می‌رسد با بی‌دقتی همه فعالیت‌های تجاری، تولیدی، صنعتی، خدماتی، قرارداد کار و موارد مشابه را ادغام کرده است؛ درحالی‌که قواعد حاکم بر فعالیت تجاری، قرارداد کار و حتی مشاغل دولتی ماهیتاً متفاوت است و هر یک تابع قوانین مختص به خود بوده و همه موضوع‌ها را شامل نمی‌شود.

با این وصف جامعیت تعریف از جهت سکوت درباره بسیاری از کسب‌وکارها یا مشخص نبودن نوع و ماهیت فعالیت و همچنین مانعیت آن در مشخص نبودن رابطه با انواع فعالیت‌های اقتصادی مخدوش شده است. در نتیجه این آسیب، تعریف ارائه شده با تعریف ماده (۱) «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات» (۱۳۸۹) از «شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان» و همچنین ماده (۲۰) و (۲۲۰) «قانون تجارت» در زمینه انواع شرکت‌های تجاری تداخل مفهومی و مصداقی دارد و مشخص نیست کدام دسته از شرکت‌های تجاری مشمول قوانین حمایتی این قانون می‌شود و به این صورت تضمین مؤلفه «برخورداری از شرایط عادلانه» و «امنیت شغلی» برای مشاغل مرتبط در حاله‌ای از ابهام باقی مانده است.

۳-۴-۴. تعدد و تداخل دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی

تعدد دستگاه‌ها و سازمان‌های دارای صلاحیت برای اجرای قوانین مرتبط با اشتغال یکی از آسیب‌های ماهوی و به‌نوعی نتیجه تورم قوانین بوده و به میزانی جدی است که با هر قانونگذاری جدید، معمولاً عناوین تازه‌ای به فهرست عریض و طویل متولیان کنونی یا به حجم گسترده وظایف و صلاحیت‌های آنها افزوده می‌شود؛ یقیناً این امر با اصول حکمرانی حقوقی و اقتصادی در تعارض است. پیش‌بینی چندین شورا و کارگروه جدید در «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی»، شورای پیگیری در ماده (۱) «قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، شورای راهبری در ماده (۸) «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» (۱۴۰۱) در کنار ده‌ها نهاد و دستگاه متولی دیگر از مصادیق این آسیب است. همچنین عناوینی از قبیل «دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی»، «دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار» و «دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم»، «دفتر مطالعات توسعه بخش خصوصی، رقابت‌پذیری و بهره‌وری» و «ستاد هماهنگی توسعه پنجره‌های واحد» در نهادهای زیر نظر وزارت

امور اقتصادی به چشم می‌خورد که تفکیک سازمانی و جایگاه هر یک مشخص نیست (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷: ۱). این تکرر علاوه بر تعویق اجرای قوانین، به افزایش بار قوانین در نتیجه مداخلات غیرضروری دولت، کاهش شفافیت، تداخل صلاحیت‌ها، اطاله روندها و به تبع افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد و ثمره نهایی این موارد، تضعیف مؤلفه‌های سه‌گانه حق اشتغال به دلیل کم توفیقی دولت در اجرای تعهدات خود است.

۴-۴-۴. فقدان آیین‌های دادرسی و رویه‌های قضایی یا شبه‌قضایی تخصصی

امروزه نظام‌های حقوقی به‌ویژه در کشورهای خانواده رومی-ژرمنی تخصصی شدن آیین‌های دادرسی، رویه‌های قضایی و گردش کار پرونده‌ها امری مطلوب به‌شمار می‌آید (Smits, 2006: 162). حجم گسترده الزامات مرتبط با اشتغال مستلزم طراحی این رویه‌ها بوده تا علاوه بر افزایش ضریب اجرا، امنیت قضایی و نرخ اتکاپذیری به مقررات و حاکمیت قانون ارتقا یابد. از نظر مشاغل، توانایی سیستم قضایی برای رسیدگی شفاف، سریع و کارآمد به انواع دعاوی مرتبط، شرط بقا و پیشرفت حق اشتغال محسوب می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲: ۲). از آسیب‌های تخصصی ساختار فعلی، فقدان چنین آیین‌ها و رویه‌هایی برای تضمین رضایت‌بخش مؤلفه‌های سه‌گانه در قوانین موجود است. اگرچه به پشتوانه صلاحیت‌های عام دیوان عدالت اداری امکان نظارت قضایی بر بسیاری از تصمیمات و مصوبات مرتبط وجود دارد، اما ماده (۲۹) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» این ضرورت را یادآوری کرده و مقرر داشته «قوه قضائیه و دولت اقدامات لازم را برای تنظیم آیین دادرسی تجاری و تشکیل دادگاه‌های تجاری به‌عمل می‌آورند و تا زمان تأسیس، جرائم مرتبط با فعالیت‌های تجاری و اختلافات بین بخش خصوصی و دستگاه‌های اجرایی در شوراهای حل اختلاف یا شعب خاص ... رسیدگی می‌شود». متأسفانه این امر تاکنون محقق نشده و رویه‌های موقت و غیرتخصصی پیش‌رانه اصلی است. علاوه بر این، فقدان حمایت‌های قضایی و معاضدتی خاص از صاحبان مشاغل و کسب‌وکارها و

همچنین فقدان رویه‌های شبه‌قضایی تخصصی برای رسیدگی فوری به دعاوی اصلی کسب‌وکارها چالش دیگری است که خلأ آن احساس می‌شود. یکی از نتایج این آسیب، فقدان نظارت قضایی کارآمد بر اجرای برخی قوانین است. به‌عنوان مثال و به استناد گزارش‌های نظارتی، پدیده فروش یا اجاره کسب‌وکارهای پرمقتضای (مانند مجوز نانوائی به‌دلیل برخورداری از آرد یارانه‌ای، مجوز روزنامه با کاغذ یارانه‌ای، مجوز پتروشیمی با گاز ارزان یا مجوز مؤسسه فرهنگی با معافیت مالیاتی) در نتیجه عدم صدور یا طولانی شدن روند صدور مجوزها به‌رغم راه‌اندازی درگاه مجوزها و تأکید قوانین بر غیرقانونی بودن استناد به اشباع بازار یا عدم رعایت سقف زمانی ازسوی صادرکننده مشاهده می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۱). پیش‌بینی روندهای شبه‌قضایی تخصصی امکان طرح دعوا برای ذی‌نفعان و حل چالش مذکور را فراهم می‌سازد.

۴-۴-۵. فقدان ضمانت اجرای مشخص یا تخصصی

ضمانت اجرا در علم حقوق به‌معنای هرگونه واکنشی است که برای نفوذ و اعمال قاعده حقوقی وضع می‌شود؛ از طریق اعطای پاداش یا وضع مجازات (Walker, 1980: 1101). در ساختار حقوقی اشتغال، مهم‌ترین عامل اجرایی شدن قوانین از منظر تحلیل اقتصادی حقوق، هم‌راستا کردن منافع کنشگران دولتی و خصوصی در فرایند تصمیم‌گیری است. این موضوع در کنار کمبود ضمانت اجراهای قانونی و نواقص نظارت‌های بیرونی، مؤلفه‌های متعددی را نمایان می‌کند که کنش جمعی لازم برای اجرای قوانین مرتبط با مشاغل و کسب‌وکار را پرهزینه کرده است (ایزانلو و همکاران، ۱۳۹۸: ۳۵).

فقدان ضمانت اجرا یا رویه‌های تضمین‌کننده معین یا زمان‌دار نبودن مهلت اجرا، مشخص نبودن نهاد متولی در برخی تکالیف و اکتفا به ذکر «دولت» یا «دستگاه‌های اجرایی» در قوانین مرتبط با حق اشتغال یا کسب‌وکارها از آسیب‌های تخصصی است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱: ۲). در حجم انبوه قوانین مذکور، هزاران گزاره

حقوقی در زمینه وضع صلاحیت و بیان تکلیف برای دستگاه‌های اجرایی جهت اجرای قوانین، تخصیص حمایت‌ها، امتیازات و حتی نظارت وجود دارد اما به جز «قانون کار» یا «قانون تأمین اجتماعی» یا موارد نادری در متن سایر قوانین، عمدتاً ضمانت اجرای مشخص و مصرحی در متن مصوبات وجود ندارد و در بهترین حالت به اعلام گزارش عملکرد به مجلس یا طرح نکات ذی‌نفعان در هیئت‌وزیران مانند اکثر مواد «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار یا تشکیل کارگروه‌ها یا هیئت‌های نظارتی بدون اختیارات کافی (مانند ماده (۴) «قانون ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» یا ماده (۱۹) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور» اکتفا شده است مخصوصاً در مواردی که ذی‌نفع الزامات، اشخاص خصوصی و عموم مردم هستند این چالش گسترده‌تر است مانند ماده (۱۷) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» برای تأسیس «سازمان نظام مشاوره مدیریت» که همچنان متروک مانده است. این امر نه‌تنها اجرا که پایش اجرای قوانین را برای نهادهای نظارتی و عموم مردم قریب به محال می‌کند و با بی‌توجهی به حقوق مکتسبه، انتظارات مشروع صاحبان کسب‌وکارها را برآورده نمی‌سازد.

۶-۴-۴. گسترش تصدی‌های دولت و بی‌توجهی به ذی‌نفعان خصوصی

یکی از راهبردهای کلان اقتصادی که به‌عنوان مثال در بند «۱» «سیاست‌های کلی اصل چهارم» انعکاس یافته، «کوچک کردن اندازه دولت»، «واگذاری اعمال تصدی‌گرایانه دولت» و «کاهش حداقل ۲۰ درصد از حجم مداخلات اقتصادی» است. باید اذعان داشت در عرصه اشتغال متأسفانه در اکثر موارد نه‌تنها این سیاست‌ها اجرا نشده که برعکس، میزان مداخلات دولت به‌صورت روزافزون با قانونگذاری‌ها و وضع آیین‌نامه‌های پراکنده و متکثر^۱ در حال افزایش بوده و خطر نقض مؤلفه‌های حق اشتغال از جمله «آزادی انتخاب شغل» و «حمایت در برابر بیکاری» افزایش

۱. مطابق گزارش پایگاه رسمی قوانین کسب‌وکار، تاکنون بیش از ۸۰ هزار ردیف قانونی، مصوبه، بخشنامه و آیین‌نامه مرتبط در سامانه ثبت شده است!

می‌یابد. این امر نه تنها بهره‌وری بازیگران اقتصادی را کاهش می‌دهد، خواسته‌ها و مطالبات ذی‌نفعان را در ساختارهای حقوقی به حاشیه برده و با ایجاد مانع در مسیر استیفای حق اشتغال، به کاهش انگیزه آنها منجر می‌شود؛ امری که بارها متخصصان یادآوری شده و حتی در بند «۹» «سیاست‌های کلی قانونگذاری» به «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری» اشاره شده است.

از الزامات مطرح شده در ماده (۱۹) «قانون بهبود محیط مستمر کسب‌وکار» ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی است تا همه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی را برای همه واجدان شرایط منتشر کند. در ماده (۳۰) این قانون وزارت امور اقتصادی مکلف شده نسبت به اصلاح و ارتقای «پایگاه اطلاعات قوانین مرتبط با محیط کسب‌وکار» اقدام کند. دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند پیش‌نویس آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را یک هفته قبل از صدور، در تارنمای (سایت) خود به عموم و فعالان اقتصادی اطلاع دهند تا فرصت لازم برای اعلام نظر داشته باشند. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلفند هرگونه آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را بلافاصله در پایگاه مذکور ثبت کنند و به اطلاع عموم برسانند چراکه تا یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، مقررات تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ است. این دو مثال به‌عنوان مصداق کوچکی از توجه به ذی‌نفعان خصوصی است ولی متأسفانه در سایر قوانین مرتبط اثری از آن دیده نمی‌شود و وقتی سیاست‌های اصلی در کاهش مداخلات دولتی در این زمینه اجرا نشود، مصادیق جزئی به ارتقای ساختار حقوقی کسب‌وکارها و مؤلفه‌های سه‌گانه ختم نمی‌شود. ضمن اینکه جای خالی نهادهای تنظیم‌گری (رگولاتوری) و واسطه‌های تنظیم‌گری^۱ در این عرصه احساس می‌شود.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در گفتمان حقوق بشر سه مؤلفه اساسی برای حق اشتغال مشخص شده است: آزادی انتخاب شغل، برخورداری از شرایط عادلانه و حمایت در برابر بیکاری (امنیت شغلی). با توجه به اهمیت حقوق بشر در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، هر سه مؤلفه در قانون اساسی، سیاست‌های کلی و قوانین عادی شناسایی شده اما از منظر کلان و براساس تحلیل ساختار حقوقی، آسیب‌هایی در این زمینه وجود دارد؛ آسیب‌های عام و شکلی با محوریت فقدان طرح‌های جامع تقنینی و افزایش بار منفی قوانین و آسیب‌های تخصصی و ماهوی از جمله عدم توازن در تأمین مؤلفه‌های سه‌گانه، ابهام مفهومی و مصادق اصطلاحات، تعدد دستگاه‌های متولی، فقدان آیین دادرسی تخصصی، فقدان ضمانت اجرا، گسترش تصدی دولت و بی‌توجهی به ذی‌نفعان. با توجه به نکاتی که تاکنون مطرح شد به نظر می‌رسد ساختار حق اشتغال در ایران به عدم توازن و کژکارکردهای متعدد مبتلا است. براساس مدل و سیاست‌های اقتصادی کشور توجه ویژه‌ای به مؤلفه دوم (شرایط عادلانه و مساعد) شده و علاوه بر تلاش برای رفع تبعیض، امتیازات و حمایت‌های بسیاری برای گروه‌ها و اقشار مختلف دیده می‌شود. در حالی که پیرامون مؤلفه‌های دیگر این الزامات ناچیز و بسیط بوده و استیفای حق اشتغال را با تهدید مواجه کرده است. البته تغییرات بنیادین در عرصه صدور مجوزهای کسب‌وکار اقدام تحول‌آفرینی است اما امنیت و ثبات شغلی در نتیجه مشکلات اقتصادی و حقوقی همچنان در صدر نگرانی‌ها و آسیب‌های ساختار حقوقی قرار دارد.

به نظر می‌رسد بهترین راهکار در سطح کلان برای رفع آسیب‌های عام و شکلی مقررات‌زدایی مؤثر و تدوین طرح‌های جامع تقنینی بوده و برای رفع آسیب‌های تخصصی و ماهوی، مردمی کردن ساختار حقوقی اشتغال با کاهش میزان مداخله مستقیم دولت، توجه بیشتر به نهادهای تنظیم‌گری (رگولاتوری) و واسطه‌های تنظیم‌گری با افزایش نقش متخصصان و ذی‌نفعان اقتصادی، تقویت رویه‌های تخصصی تضمین‌کننده و حذف تداخل دستگاه‌های اجرایی پیشنهاد می‌شود. مجموع

آسیب‌شناسی حق اشتغال و ساختار حقوقی آن در قوانین جمهوری اسلامی ایران ————— ۹۱

این راهکارها می‌تواند ارتقای ساختار حقوقی اشتغال و امنیت حقوقی و قضایی را
برای شهروندان به ارمغان آورد.

منابع و مآخذ

۱. احمدی‌بنی، رسول، فرامرز عطریان و سیدمحمد مهدی غمامی (۱۳۹۸). «بررسی اقتصاد مقاومتی در پرتو اصل آزادی کسب‌وکار»، *دانش حقوق عمومی*، ۸ (۲۳).
۲. انگ، سوین (۱۳۸۶). «تورم قانونگذاری و کیفیت قانون»، ترجمه حسن وکیلان، *مجلس و راهبرد*، ۱۳ (۵۴).
۳. ایزانلو، قاسم، علی چشمی، رحیم بیلوار و مهدی خداپرست (۱۳۹۸). «پیوند اقتصاد و حقوق با ارائه چارچوب کنش جمعی برای تحلیل ضمانت اجرای قوانین کسب‌وکار»، *مطالعات حقوق خصوصی*، ۱۲ (۴۹).
۴. بیگزاده، صفر (۱۳۸۲). *شیوه‌نامه نگارش قانون*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۵. جاوید، محمدجواد و عصمت شاه‌مرادی (۱۳۹۲). «آسیب‌شناسی حقوقی زنان شاغل»، *مطالعات راهبردی زنان*، ۱۵ (۶۰).
۶. حکمت‌نیا، محمود و زهرا زمانیان (۱۳۹۶). «امنیت اشتغال و شاخص‌های آن با نگاهی به قانون کار ایران»، *دین و قانون*، ۵ (۱۸).
۷. رفیعی، احمد (۱۳۹۶). *قانون کار در نظم حقوقی کنونی*، تهران، انتشارات نگاه بینه.
۸. زانتاکی، هلن (۱۴۰۱). *قانون‌نویسی، هنر قواعد تنظیم‌گری*، ترجمه حسن وکیلان، تهران، انتشارات سمت.
۹. ساروخانی، باقر (۱۳۷۶). *دایره‌المعارف علوم اجتماعی*، تهران، انتشارات کیهان.
۱۰. طاهری، آزاده (۱۳۹۲). «حق اشتغال به‌مثابه حق بشری»، *ماهنامه کار و جامعه*، ش ۱۶۲.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶). *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۲. عبدالاحد، علی و همکاران (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران»، تهران، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، دوره ۲۶، ش ۱۲.
۱۳. عراقی، عزت‌اله (۱۳۸۱). *حقوق کار*، تهران، انتشارات سمت.
۱۴. عراقی، عزت‌اله و آزاده طاهری (۱۳۹۱). «انتخاب آزادانه شغل در پرتو حق اشتغال»، *تحقیقات حقوقی*، ۱۵ (۵۹).
۱۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴). *مقدمه علم حقوق*، تهران، سهامی انتشار.
۱۶. کعبی، عباس (۱۳۹۴). *مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
۱۷. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۰). «بررسی پدیده چندشغلی و آثار آن در بازار کار ایران»، (۱۰) ۱۹.
۱۸. _____ (۱۳۹۲). «تأثیر کارآمدی قوه قضائیه بر کسب‌وکار»، (۸) ۲۱.
۱۹. _____ (۱۳۹۷). «ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار».

شماره مسلسل ۱۶۱۳۰. <https://sid.ir/paper/791350/fa>

۲۰. _____ (۱۴۰۰). «احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار (پدیده فروش مجوز)»، شماره مسلسل ۱۷۵۳۸.

۲۱. _____ (۱۴۰۱). «احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار»، دوره ۳۰، ش ۵.

۲۲. مرکز مال‌میری، احمد (۱۳۹۵). «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار»، مجلس و راهبرد، ۲۳ (۸۷).

۲۳. موحدیان، غلامرضا (۱۳۸۵). حقوق کار، تهران، فکرسازان.

۲۴. مؤمنی‌راد، احمد و ساناز بهبودی (۱۳۹۶). «تأثیر تبعیض مثبت بر اشتغال زنان در حقوق ایران»، جستارهای حقوق عمومی، ۱ (۳).

۲۵. میرزایی، اقبال علی (۱۳۹۰). «قانون متروک: مبانی، مفهوم و مصادیق»، مجله حقوقی دادگستری، ۶ (۷۴).

۲۶. نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات فردا.

۲۷. ویژه، محمدرضا و آزاد رضایی (۱۴۰۱). «تحلیل سیاست‌های اشتغال دولت ایران در پرتوی حق‌های بنیادین کار»، حقوق اداری، ۹ (۳۰).

28. Alfredsson, Gudmundur (1999). *The Universal Declaration of Human Rights*, London, Martinus Nijhoff.
29. Ashiagbor, Diamond (2005). *The Right to Work*, London, Oxford.
30. Bogg, Alan (2015). *The Autonomy of Labour Law*, Portland, Hart.
31. Collins, Hugh (2019). *Labour Law*, New York, Cambridge.
32. Garden, Charlotte (2019). *The Cambridge Handbook of U.S. Labor Law*, New York, Cambridge.
33. Gareis, Karl (1911). *Introduction to the Science of Law*, Boston, BostonBC.
34. Lafargue, Paul (1883). *The Right to Be Lazy*, Harvard, Kerr.
35. Marks, Susan and Andrew Clopham (2005). *International Human Rights*, London, Oxford.
36. Maul, Daniel (2019). *The International Labour Organization*, Berlin, DeGruyter.
37. Robertson, Smith (1952). *Revolutions of 1848: A Social History*, Princeton, P.University.
38. Smits, John (2006). *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Massachusetts, Elgar.
39. Walker, David (1980). *The Oxford Companion to Law*, New York, Oxford.

Critical Evaluation of the Execution of Government's Financial Judgments and the Non-Seizure and Non-attachment of Government Assets

Seyyed Mohammad Asadinezhad, Akbar Imanpour** and Jamal Nikkar****

Research Article	Receive Date: 2024.02.09	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 95-117
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	--------------

Principles governing the Civil Judgments Enforcement Act, such as the principle of prompt enforcement of judgments and the principle of continuity of enforcement operations without delay or suspension, require that, after the completion of the adjudication process, the content of the issued judgment be enforced without procrastination or delay; because the purpose and ultimate goal of adjudication is the issuance of a just judgment and its enforcement, and without enforcement, this goal will not be achieved. These principles were excepted by the enactment of the 1986 Single-Article Act on the Manner of Payment of Judgments Against the Government and Non-Attachment and Non-Seizure of Government Assets (approved in 1986). The qualification of prompt enforcement of judgments on the one hand, and the lack of compensation for delay damages after delayed enforcement on the other, have shaken the legislator's position in public opinion and the sense of justice in society, raising the question of whether the legislator's performance in delayed enforcement of government's financial judgments and non-seizure of government assets is correct. The present article, adopting a descriptive-analytical method, examines the scope of this single-article act and the justificatory and critical reasons regarding it, in order to provide a report on the efficiency of the legislator's performance and the prevailing judicial practice (concerning delayed enforcement of judgments and non-payment of delay damages). The results indicate that although the impossibility of seizing assets of government institutions is justifiable based on certain principles, the performance of the legislator and courts regarding institutions covered by this single-article act and the non-payment of delay damages is open to criticism in some respects and deserves reconsideration.

Keywords: *Annual Budget; Public Services; Prompt Enforcement of Judgments; Individual Rights; Social Interest*

* Associate Professor, Department of Law, Faculty of Literature and Humanities, University of Guilan, Rasht, Iran; Email: asadinezhad@guilan.ac.ir

** Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Literature and Humanities, University of Guilan, Rasht, Iran; Email: a.imanpoor@guilan.ac.ir

*** PhD Student in Private Law, Faculty of Literature and Humanities, University of Guilan, Rasht, Iran (Corresponding Author); Email: jamalnikkar@yahoo.com

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Asadinezhad S. M., A. Imanpour and J. Nikkar (2026). "Critical Evaluation of the Execution of Government's Financial Judgments and the Non-Seizure and Non-attachment of Government Assets", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 95-117.

doi: 10.22034/mr.2024.16560.5747

ارزیابی انتقادی نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی

سیدمحمد اسدی نژاد،* اکبر ایمان پور** و جمال نیک‌کار***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۲۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۱۱۷-۹۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------

اصول حاکم بر قانون اجرای احکام مدنی همچون اصل فوریت اجرای حکم و اصل تداوم عملیات اجرایی و عدم تأخیر یا تعطیلی آن اقتضا می‌کند پس از اتمام فرایند دادرسی، مضمون حکم صادره بدون تعلل و تأخیر به اجرا درآید؛ زیرا هدف و غایت دادرسی صدور حکم عادلانه و اجرای آن است و بدون اجرای رأی، این هدف محقق نخواهد شد. اصول مزبور با تصویب ماده‌واحد قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ تخصیص خورده است. تخصیص اجرای فوری احکام از یک‌سو و عدم جبران خسارت تأخیر تأدیه پس از اجرا با تأخیر احکام از سوی دیگر جایگاه قانونگذار را در افکار عمومی و احساس عدالت را در جامعه متزلزل کرده و این پرسش مطرح می‌شود که آیا عملکرد قانونگذار در اجرای با تأخیر احکام محکومیت‌های مالی دولت و عدم توقیف اموال دولتی صحیح است؟ مقاله پیش‌رو با اتخاذ روش توصیفی-تحلیلی، به‌منظور ارائه گزارشی از کارآمدی عملکرد قانونگذار و رویه موجود در محاکم (نسبت به اجرای با تأخیر احکام و عدم پرداخت خسارت تأدیه)، دایره شمول این ماده‌واحد و دلایل توجیهی و انتقادی نسبت به آن را مورد بررسی قرار داده است. نتایج حاکی است اگرچه عدم امکان توقیف اموال مؤسسه‌های دولتی بر مبنای برخی اصول قابل توجیه است؛ اما عملکرد قانونگذار و دادگاه‌ها در خصوص مؤسسه‌های تحت شمول این ماده‌واحد و عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه از جهاتی محل ایراد و شایسته بازنگری است. کلیدواژه‌ها: سالیانه بودن بودجه؛ خدمات عمومی؛ اجرای فوری احکام؛ حقوق فردی؛ مصلحت اجتماعی

* دانشیار گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، رشت، ایران؛ Email: asadinezhad@guilan.ac.ir

** استادیار گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، رشت، ایران؛

Email: a.imanpoor@guilan.ac.ir

*** دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، رشت، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: jamalnikkar@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: اسدی نژاد، سیدمحمد، اکبر ایمان پور و جمال نیک‌کار (۱۴۰۴). «ارزیابی انتقادی نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی»، مجلس و راهبرد، ۲۲(۱۲۴)، ص. ۱۱۷-۹۵.

doi: 10.22034/mr.2024.16560.5747

مقدمه

در راستای اجرای قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب^۱ ۱۳۶۵، توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی برای مدت ۱۸ ماه ازسوی اجرای احکام دادگستری، اداره ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی مجاز نیست و تنها پس از انقضای مدت مزبور، در صورت عدم پرداخت محکوم‌به توسط محکوم‌علیه، محکوم‌له می‌تواند برای وصول محکوم‌به، به توقیف اجرایی دارایی‌های محکوم‌علیه اقدام کند. ازسوی دیگر، نهادهای فوق پس از مدت بیان شده نیز صرفاً اقدام به پرداخت اصل محکوم‌به نموده و از جهت تأخیر انجام شده، خسارتی را پرداخت نمی‌نمایند؛ رویکردی که با وجود تورم افسارگسیخته حاکم بر اقتصاد کشور نتیجه‌ای جز کاهش دارایی افراد به‌همراه نخواهد داشت. درخصوص این ماده‌واحد که یکی از مسائل مشترک میان حقوق خصوصی و عمومی است دو نوع نگرش انتقادی و توجیهی وجود دارد؛ به‌نحوی که برخی عملکرد قانونگذار را با «اصول راهبردی حاکم بر اجرای احکام مدنی» و «اصل تساوی اشخاص در برابر قانون» موضوع اصل بیستم قانون اساسی مغایر می‌دانند (شمس، ۱۳۹۷: ۱۹)؛ اما برخی دیگر، اقدام قانونگذار را موافق با

۱. ماده‌واحد- وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد، مکلفند وجوه مربوط به محکوم‌به دولت در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم‌الاجراء ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم وجود و عدم امکان تأمین از محل‌های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم‌به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود.

ضمناً دولت از دادن هرگونه تأمین در زمان مذکور معاف می‌باشد. چنانچه ثابت شود وزارتخانه و مؤسسات یادشده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم‌به استنکاف نموده‌اند، مسئول یا مسئولین مستنکف و متخلف توسط محاکم صالحه به یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنانچه متخلف به‌وسیله استنکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم‌له شده باشد، ضامن خسارت وارده می‌باشد.

تبصره ۱- دستگاه مدعی‌علیه با تقاضای مدعی باید تضمین بانکی لازم را به‌عنوان تأمین مدعی‌به به دادگاه بسپارد. درصورتی که دعوی یا مقداری از خواسته رد شود، به حکم دادگاه تضمین یا مبلغ مانده به دستگاه مدعی‌علیه رد خواهد شد.

تبصره ۲- تبصره «۵۳» قانون بودجه سال ۱۳۵۷ و تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۳۴ لغو می‌شود.

«قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی» دانسته و معتقدند قانون مزبور مبتنی بر مبانی نظری «اصل تداوم خدمات عمومی است» (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۶: ۱۶۱؛ مردانی و رودی جانی، ۱۳۸۵: ۲۱۳).

مشکل آنجاست که شیوه عملکرد قانونگذار در ماده واحد و گسترده وظایف دولت، این امکان را برای بسیاری از ارگان‌های دولتی ایجاد کرده تا با استناد به این قانون از اجرای احکام محکومیت‌های مالی برای مدتی مستثنا شوند و در نهایت به پرداخت محکوم‌به بدون توجه به کاهش ارزش پول اقدام کنند؛ نتیجه‌ای که از منظر حقوق خصوصی قابل‌پذیرش نبوده و به‌نوعی مصداق تأیید حکم ضرری محسوب می‌شود که در فقه اسلامی بر مبنای قاعده لاضرر و لاضرار مورد نفی قرار گرفته است. بنابراین با توجه به تنزل جایگاه قانونگذار در افکار عمومی به‌عنوان یکی از آثار اجرای این قانون، این پرسش مطرح می‌شود: ۱. با توجه به گستردگی مفهوم «دولت»، قانون مزبور شامل چه مواردی خواهد بود؟ ۲. آیا عملکرد قانونگذار در اجرای با تأخیر احکام محکومیت‌های دولت صحیح است؟ ۳. در صورت پذیرش و راجح بودن «اصل تداوم خدمات عمومی» و لزوم اجرای با تأخیر احکام، رویه جاری در محاکم مبنی بر معافیت دولت از پرداخت خسارت تأخیر تأدیه با وجود شناسایی این نوع خسارات در ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی مدنی چگونه قابل توجیه خواهد بود؟ فرضیه نگارندگان آن است که اصل تداوم خدمات عمومی، اقدام قانونگذار را در عدم توقیف اموال دولتی توجیه می‌کند؛ اما عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه، با وجود نرخ بالای تورم در کشور قابل‌پذیرش نبوده و برخلاف عدالت محسوب می‌شود.

در خصوص نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت که موضوع این نوشتار است، مطالعه انتقادی صورت نگرفته و در تألیفات انجام شده صرفاً به تشریح و توجیه مبانی قانون مزبور و عدم امکان توقیف اموال دولتی پرداخته شده است.^۱ این در حالی که این پژوهش با اتخاذ روش توصیفی-تحلیلی درصدد است با تعیین دستگاه‌های مشمول این قانون و بررسی دلایل توجیهی و انتقادی مطرح شده نسبت به آن، عملکرد

۱. برای مطالعه بیشتر نک: رفیعی (۱۳۹۰)؛ رستمی (۱۳۹۱)؛ زرگوش (۱۳۸۸)؛ رستمی و سپهری (۱۳۸۹).

قانونگذار و محاکم را در خصوص عدم توقیف اموال دولتی و تأخیر اجرای احکام و عدم تعلق خسارت تأخیر تأدیه مورد تحلیل قرار دهد. لذا بدین منظور ابتدا به تعیین دامنه شمول این قانون پرداخته می‌شود. سپس با تبیین دلایل نقادانه و توجیهی نسبت به این قانون، عملکرد قانونگذار را در اتخاذ سیاست عدم امکان توقیف اموال دولت تحلیل کرده و در پایان وضعیت حقوقی معافیت دولت از پرداخت خسارت تأخیر تأدیه بررسی می‌شود.

۱. اشخاص مشمول ماده واحد قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت

قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت منصرف از اشخاص حقیقی و حقوقی، حقوق خصوصی بوده و ناظر به دولت به عنوان بزرگ‌ترین شخص حقوق عمومی است. از عبارات به کاررفته در ماده واحد دریافت می‌شود که مؤسسه دولتی برای آنکه تحت شمول این قانون قرار گیرد باید واجد دو شرط به صورت هم‌زمان باشد؛ نخست، شخص باید ذیل عنوان دولت به مفهوم «وزارتخانه یا مؤسسه دولتی» گنجد و دیگر آنکه درآمدها و هزینه‌های آن شخص در بودجه کل کشور منظور شود (شمس، ۱۳۹۷: ۴۳۱). با دقت در تعاریف ارائه شده از وزارتخانه و مؤسسه دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ می‌توان دریافت که «دولت» در ماده واحد، در مفهوم مجموعه حاکمیت سیاسی به کار رفته است و منظور معنای اخص دولت یعنی قوه مجریه نبوده و شامل همه نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه یا سایر نهادهای حکومتی به استثنای شرکت‌های دولتی و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی می‌شود.^۲ به عبارتی،

۱. ماده (۱) قانون مدیریت خدمات کشوری: «وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد».

ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد».

۲. اداره کل حقوقی قوه قضائیه در نظریه مشورتی شماره ۷۲۴۶۶-۷۱/۴/۲۳-چنین نظر داده است: شرکت‌های دولتی و تولیدی‌های وابسته به نهادهای دولتی، کلیه سازمان‌هایی که دارای استقلال مالی و حقوقی هستند نظیر سازمان آب تهران، هلال احمر، بانک‌های ملی شده، شرکت مخابرات، اداره کل خدمات درمانی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده پنج قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ نظیر کمیته امداد خمینی (ره)، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد، بنیاد امور مهاجرین جنگ

شرکت‌های دولتی مانند شرکت‌های آب و برق منطقه‌ای که عهده‌دار خدمات عمومی هستند و در راستای ارائه این خدمات گاهی از برخی امتیازات حاکمیتی برخوردارند و همچنین برخی مؤسسه‌های عمومی غیردولتی که دارای ردیف خاصی در بودجه سالیانه کل کشور هستند به دلیل آنکه مشمول تعریف بیان شده برای وزارتخانه و مؤسسه دولتی قرار نمی‌گیرند، علی‌القاعده مشمول ماده‌واحد نیستند.^۱

درخصوص شرط دوم، برخی با استناد به ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی و با این استدلال که صرفاً وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی دارای ردیف در بودجه کل کشور هستند، چنین شرطی را یک شرط تأکیدی و فاقد اثر دانسته‌اند (رستمی، ۱۳۹۱: ۳۱). اما با وجود برخی مؤسسه‌های دولتی (مرکز جهانی علوم اسلامی) که ردیف آشکاری در بودجه کل کشور ندارند و با رژیم حقوقی خاص خود کار می‌کنند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۲: ۱۳۱) صحت استدلال مطرح شده رد می‌شود و نشان می‌دهد شرط دوم مندرج در ماده‌واحد دارای اثر بوده و مؤسسه‌های دولتی که فاقد شرط مزبور باشند مشمول ماده‌واحد نمی‌شوند.

بنابراین رویه واحدهای اجرای احکام و استعلام از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نهادهای جایگزین مبنی بر آنکه سازمان محکوم‌علیه دارای ردیف خاص در بودجه کل کشور است یا خیر؛ صحیح نبوده و باید در کنار توجه به نتیجه استعلام، بررسی شود که محکوم‌علیه مشمول تعریف وزارتخانه و مؤسسه دولتی قرار می‌گیرد یا خیر (شمس، ۱۳۹۷: ۴۲۳). به نظر می‌رسد وجود مؤسسه‌های دولتی دارای رژیم

← تحمیلی و امثال آنها، مشمول قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ نیستند (حسینی، ۱۳۸۳: ۹۲). همچنین در نشست قضایی کد ۶۰۵۹-۱۳۹۸ مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۱۱ استان بوشهر بدین موضوع پرداخته شده و نظر هیئت عالی و اکثریت اعضا بر این بوده است که شرکت‌های دولتی مشمول ماده‌واحد قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت مصوب سال ۱۳۶۵ نمی‌باشند؛ زیرا «شرکت‌های دولتی» و «نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی» دارای منابع و مصارف و قوانین خاص خود و دارای تفاوت ماهوی با دولت هستند، تسری احکام این قانون به آنها ضمن اینکه ممکن است موجبات تضییع حقوق مردم را به همراه داشته باشد، بار مالی جدیدی بر دولت تحمیل کرده و هزینه تخلف را در این دستگاه‌ها کاهش می‌دهد. ۱. از میان مؤسسه‌های عمومی غیردولتی صرفاً شهرداری‌ها بر مبنای قانون «منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها» مصوب ۱۳۶۱/۰۲/۱۴ از امتیاز عدم توقیف اموال برای مدت معین (۱۲ ماه) برخوردارند؛ زیرا ملاحظاتی که در تصویب این قانون مورد نظر مقنن بوده است درخصوص سایر مؤسسه‌های عمومی غیردولتی به‌غیر از شهرداری‌ها صادق نیست.

ارزیابی انتقادی نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی - ۱۰۱
حقوقی خاص (فاقد ردیف بودجه) از یک سو و استثنائی بودن مقرر مزبور از سوی دیگر
مؤیدی بر صحت استدلال اخیر است؛ زیرا این ماهیت استثنائی (خلاف اصول بودن)
و لزوم تفسیر این ماده واحد در موضع نص اقتضا می‌کند، به نحوی تفسیر شود تا
مؤسسه‌های کمتری مشمول آن قرار گیرد.

۲. ارزیابی و صحت‌سنجی عملکرد قانونگذار در تأخیر اجرای احکام (عدم توقیف اموال)

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد اجرای احکام مدنی علیه دولت و اشخاص حقوقی
حقوق عمومی یکی از مسائل مشترک میان حقوق خصوصی و عمومی است. این
ماده واحد را از یک سو مدافعان حقوق خصوصی نقد و از سوی دیگر صاحب‌نظران
حقوق عمومی توجیه کرده‌اند؛ که ارزیابی آن مستلزم مطالعه و تحلیل این نقدها و
توجیهاست.

۲-۱. نقدهای وارده بر تأخیر اجرای احکام

بی‌تردید یکی از مهم‌ترین اهداف دادرسی، اجرای احکام است و شخصی که حق
او تضییع شده و برای احقاق حق به دادگاه مراجعه کرده در صدد ستاندن حق خود
است و صرف اخذ حکم، مقصود او را تأمین نمی‌کند. بنابراین اجرای حکم مهم‌تر
از صدور حکم بوده و در نتیجه اجراست که حق دادخواه از غاصب ستانده می‌شود و
صاحب حق به حق خود می‌رسد (مهاجری، ۱۳۸۶: ۹). امروزه در اسناد بین‌المللی
«اجرای مؤثر آرا» یکی از اصول بنیادین حقوق شناخته می‌شود و اگرچه در قانون
آیین دادرسی مدنی فراملی برای این اصل مقرراتی پیش‌بینی نشده است اما به این
نکته اشاره شده که مقررات ناظر بر اجرای احکام باید بتواند اجرای احکام مالی،
خسارات و قرارها را به‌طور مؤثر و سریع تضمین کند (محسنی و غمامی، ۱۳۹۰: ۲۵).
در نقدهای وارده بر نحوه اجرای محکومیت‌های دولت یا به عبارتی قانون منع
توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به دولت، اهداف دادرسی و اصول حاکم بر
آن مبنا قرار گرفته است. یکی از نقدهای وارده آن است که چنین عملکردی موجبات

سلب اعتماد عمومی به دستگاه قضایی را فراهم می‌کند؛ زیرا زمانی که حکم دادگاه اجرا نمی‌شود یا در اجرای آن تأخیر می‌شود، دستگاه قضایی و احکام صادره آنها دیگر اعتبار لازم را نخواهد داشت و نمی‌تواند به وظایف خود جامع عمل پوشاند (مدنی، ۱۳۷۵: ۱۲؛ پاهکیده، ۱۳۹۲: ۱۲۷؛ رستمی و سپهری، ۱۳۸۹: ۱۶۰). به عبارتی، وقتی اشخاص به قانون و حاکمیت آن احترام می‌گذارند و در چارچوب قانون به طرح دعوی اقدام می‌کنند، انتظار آن را دارند که محاکم شیوه‌ای اتخاذ کنند که دعوی ایشان به‌نحوی عادلانه مورد رسیدگی قرار گیرد و نسبت به احقاق حقوق تضییع شده‌شان در سریع‌ترین زمان ممکن اقدام شود. این در حالی است که با عدم اجرای احکام در مدت معین و معقول، این انتظار مشروع محقق نمی‌شود و محاکم قضایی نیز جایگاه خود را در افکار عمومی به‌عنوان نهادی مستقل و بی‌طرف از دست خواهند داد.^۱

نقد دیگر وارد بر قانون مزبور آن است که تأخیر در اجرای احکام با اصول حاکم بر اجرای احکام مدنی منافات دارد؛ زیرا اولاً، بر مبنای ماده (۳۴) قانون اجرای احکام مدنی، اصل بر اجرای فوری احکام بوده و محکوم‌علیه باید بدون تعلل و به‌فوریت حکم را اجرا کند. ثانیاً، بر اساس ماده (۲۴) نیز اصل بر تداوم عملیات اجرایی و لازم‌الاجرا بودن حکم است. درحقیقت این ماده بر ضرورت اجرای احکام تأکید کرده و اقتضا می‌کند زمانی که اراده دادگاه بر امری قرار گرفت و در قالب حکم به نفع خواهان و علیه خواننده ظاهر شد، بدون تعلل اجرا شود (مهاجری، ۱۳۸۶: ۹۱). ثالثاً، بر اساس اصل ضرورت اجرای حکم^۲ تا زمانی که اجرای کامل حکم احراز نشده است، عملیات اجرایی ادامه یابد. رابعاً، بنای عقلا و عرف جامعه اصل را بر عدم توقف اجرای حکم و استمرار آن می‌داند؛ زیرا توقف اجرای احکام بدون رضایت محکوم‌له با فلسفه دادرسی (که ماه‌ها یا سال‌ها ممکن است به طول انجامد) و اصل سرعت در رسیدگی به‌عنوان یکی از اصول شکلی ناظر بر کیفیت دادرسی مغایر است.

۱. در نظام‌های دادرسی یکی از اهداف که به نوعی بازتاب دادرسی عادلانه است، رسیدگی به اختلاف‌ها یا اجرای عدالت در مدت زمانی متعارف است. عدم توجه به این موضوع به هر دلیلی، آثار زیان‌بار و غیرقابل جبران بسیاری را به همراه خواهد داشت و موجب می‌شود تا با دادن نقشی ناکارآمد و غیرمقتدر به دستگاه قضایی، نارضایتی عمومی افزایش یافته و اعتماد به دستگاه قضایی و احساس عدالت و امنیت در سطح جامعه کاهش یابد (اسدی‌نژاد و نیک‌کار، ۱۴۰۲: ۱۸۸).

۲. مستنبط از مواد (۲۴، ۳۸ و ۵۲) قانون اجرای احکام مدنی.

۲-۲. توجیهات مطرح شده بر عدم توقیف اموال دولتی و اجرای با تأخیر احکام

قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی یکی از قواعد مسلم و حمایتی در حقوق اداری است که با دو هدف عمده مورد شناسایی قرار گرفته است: اول، حمایت از دولت به دلیل وظایف خاصی که برعهده دارد. دوم، حفظ اموال عمومی به دلیل ارزش و اهمیت خاص آنها. این قاعده از چنان اهمیتی برخوردار است که در قانون بسیاری از کشورها همچون بند «۱» اصل یکصدوسی و دوم قانون اساسی اسپانیا مصوب ۱۹۷۸، اصل ششصد و هشتاد و چهارم قانون آیین دادرسی مدنی کلمبیا، ماده (۴۷۷) قانون مدنی اروگوئه، ماده (۲۳) قانون مدنی کویت، ماده (۸۷) قانون مدنی مصر و ... مورد توجه قرار گرفته است. از مهم‌ترین دلایلی که برای منع تأمین و توقیف اموال دولتی مطرح می‌شود اصل استمرار خدمات عمومی است. اموال دولتی معمولاً برای خدمات عمومی استفاده می‌شود و هرگونه توقیف این اموال ممکن است به قطع خدمات عمومی منجر شود و اگر افراد بتوانند با طرح دعوا علیه دولت به توقیف اموال منقول و غیرمنقول دولتی بپردازند، موجب اخلاف در امور دولتی و نهایتاً اخلاف در اداره امور کشور خواهد شد (مردانی و رودیجانی، ۱۳۸۵: ۲۱۷). برخی نیز اصول سه‌گانه تفکیک قوا، سالیانه بودن بودجه و تداوم خدمات عمومی را مبنای منع تأمین و توقیف اموال دولتی معرفی کرده‌اند (Alvarado Esquivel, 2008: 252). براساس اصل سالیانه بودن بودجه، هرگونه تعهد و پرداخت فقط در همان سال مالی انجام می‌شود و اگر تعهدی بعد از سال مالی صورت گرفته باشد دیگر در آن سال قابل پرداخت نخواهد بود.^۱ عده‌ای نیز هدف شناسایی قاعده عدم امکان توقیف را حفظ و جلوگیری از اتلاف اموال عمومی و دولتی و حمایت از دولت و نهادهای عمومی در ارائه صحیح خدمات عنوان کرده‌اند (Almerco, 2004: 37).

بررسی و تحلیل نقدها و توجیهات مطروحه در خصوص منع توقیف اموال متعلق به دولت حاکی از آن است که نظر هریک از طرفین، از جهاتی صحیح بوده و از جهاتی

۱. مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی، بیانگر همین مطلب است؛ صدر ماده (۶۳): «کلیه اعتبارات جاری و عمرانی منظور در قانون بودجه باید تا آخر سال مالی قابل تعهد پرداخت شود و مانده وجوه و اعتبارات هم باید عودت داده شود».

واجد تأمل و اصلاح است. درحقیقت اگرچه عملکرد قانونگذار با اصول حاکم بر اجرای احکام مدنی مغایر است؛ اما پذیرش مبانی مورد اشاره برای این قانون یعنی اصل استمرار خدمات عمومی، با توجه به اینکه یکی از کارکردها و وظایف اساسی نهادهای دولتی و حاکمیتی ارائه خدمات عمومی است با منطق عقلایی هماهنگ بوده و تأخیر اجرای احکام را تا حدودی توجیه می‌کند. فرض کنید ماشین‌ها و وسایلی که سازمان آتش‌نشانی برای اطفای حریق یا سازمان اورژانس برای ارائه خدمات پزشکی در اختیار دارد توقیف شود، این اقدام بدون تردید می‌تواند خطرات جدی در پی داشته باشد که هیچ عقل سلیمی آن را نمی‌پذیرد. به نظر می‌رسد موضع و جایگاه این قانون محل برخورد حق و عدالت از یک سو و مصلحت از سوی دیگر (حقوق و مصالح فردی و مصالح جمعی) است. درحقیقت اگرچه اجرای فوری احکام حق محکوم‌له و اقدامی در راستای تحقق عدالت است اما تداوم خدمات عمومی نیز امری مرتبط با مصلحت جمعی است. رابرت الکسی، مشهورترین مدافع مدل تعادل معتقد بود هم حقوق فردی و هم منافع جمعی می‌تواند موضوع اصولی باشد که آن اصول باید با توجه به امکانات قانونی و عملی تا بیشترین حد امکان، تأمین و تضمین شود (بیات کمیتکی و بالوی، ۱۳۹۳)؛ اما هنگامی که دو اصل در تعارض با یکدیگر قرار گیرد، تحقق یکی با هزینه کردن دیگری امکان‌پذیر خواهد بود و ضروری است تا میان اصول متعارض، تعادل برقرار شود. امروزه امکان محدود و مقید کردن حقوق و آزادی‌های فردی، در اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و کنوانسیون اروپایی و آمریکایی حقوق بشر مورد توجه قرار گرفته و ضمن تأکید بر عناصر محدودکننده‌ای چون حقوق و آزادی‌های دیگران، نظم عمومی و رفاه عامه ملحوظ شده است.^۱ در فقه

۱. برای نمونه: بند دوم ماده (۲۹) اعلامیه جهانی حقوق بشر، مقرر می‌دارد: «هرکس در اجرای حقوق و استفاده از آزادی‌های خود، تنها تابع محدودیت‌هایی است که به‌وسیله قانون، منحصرأ به‌منظور تضمین شناسایی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران، رعایت مقتضیات عادلانه اخلاق، نظم عمومی و رفاه همگانی در یک جامعه دموکراتیک وضع گردیده است.»
بند سوم این ماده، محدودیت دیگری را به‌این‌ترتیب مطرح کرده است: «این حقوق و آزادی‌ها، در هیچ حال نباید طوری اعمال شود که با مقاصد و اصول سازمان ملل متحد مغایرت داشته باشد.»

امامیه نیز مصلحت شامل مصالح فردی و عمومی است^۱ که در چارچوب قوانین اسلام به رسمیت شناخته شده است. بر مبنای شریعت اسلام و متون فقهی در صورتی که مصالح فردی با مصالح عمومی در تعارض قرار گیرد، مصلحت فردی تحت‌الشعاع آن قرار گرفته و مصلحت عمومی مقدم می‌شود (علی‌احمدی، ۱۳۷۸، ج ۷: ۳۱۵).^۲ بنابراین اقدام قانونگذار در تنظیم ماده‌واحد عملکردی در راستای محدودیت حقوق فردی به منظور تحقق مصلحت اجتماعی بوده است.

به نظر می‌رسد مبنای تبیین شده برای قانون منع توقیف (اصل تداوم خدمات عمومی)، امری مقبول و عقلایی بوده و ضرورت این ماده‌واحد را توجیه می‌کند؛ اما عملکرد مقنن از منظر موضوعی قابل قبول نبوده و نتوانسته میان دو اصل ضرورت اجرای فوری احکام و تداوم خدمات عمومی توازن برقرار سازد؛ زیرا تمامی اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی اعم از اراضی و املاک، اوراق بهادار و غیره مشمول حمایت قانونی در برابر توقیف قرار گرفته است. در حالی که با توجه به فلسفه پذیرش قاعده عدم امکان توقیف اموال دولتی و عمومی چنین اطلاقی مناسب نبوده و ضرورتی ندارد تمامی اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی مشمول این قاعده قرار گیرد. از سوی دیگر همه دستگاه‌های دولتی نیز ارائه‌کننده خدمات عمومی نیستند و با توجه به مبنای تبیین شده برای این قانون نباید از امتیاز مقرر در این قانون منتفع شوند.

۱. مصالح عمومی و فردی هر دو در فقه امامیه به رسمیت شناخته شده است. منظور از مصالح فردی آن دسته از مصالحی است که در چارچوب قوانین شریعت، پذیرفته شده باشد (عمیدزنجانی، ۱۳۸۶: ۲۰۵) و منظور از مصلحت عمومی مصالحی است که در حوزه اجتماع مطرح بوده و دارای مصادیقی چون حفظ شریعت اسلام، حفظ نظام اسلامی، جلوگیری از سلطه کفار بر میان جامعه اسلامی، برقراری نظم و اداره صحیح امور جامعه، بالا رفتن سطح تحصیلات و فرهنگ در جامعه اسلامی است (گرچی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۲۸۷).

۲. برخی اولویت مصلحت عمومی را با این مثال توضیح داده‌اند: انسان می‌بایست در حفظ مال خود بکوشد و از اتلاف آن جلوگیری کند، زیرا حفظ آن به نفع وی و مصلحت او است، لکن اگر همین مال در کشتی‌ای باشد که حفظ آن موجب غرق شدن کشتی می‌شود مصلحت سرنشینان کشتی ایجاب می‌کند که از حفظ مال چشم‌پوشی کند و جان افراد را حفظ کند. یا اینکه کسی حق ندارد در حال عادی، درختان باغ دیگری را قطع کند، لکن اگر سیلی آمد که مهار کردن آن نیازمند چوب درختان است، منافع و مصالح نوعی اقتضا می‌کند که بی‌درنگ و بدون جلب رضایت مالکان آن، درختان را قطع کنند تا در جلوگیری از ویرانی سیل استفاده کنند (نجومیان، ۱۳۶۷: ۱۸۶). در شریعت اسلام و متون فقه، موارد بسیاری از این ترجیح مشاهده می‌شود که عبارت است از: ضمان صاحبان حرف نسبت به تلف یا اتلاف آنچه از اموال دیگران در اختیار دارند، تحریم احتکار، جواز قیمت‌گذاری کالای دیگران از سوی حاکم و نوع اختیارات حاکم و ... (علیدوست، ۱۳۸۸: ۵۴۱).

۳. ارزیابی عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه

از دیگر جنبه‌های قابل تأمل در رویه اجرایی قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت، عدم تعلق خسارت تأخیر تأدیه به محکومیت‌های مالی دولت در طول دوره تعلیق اجرای حکم است که به‌نوعی تعارض در حکم و اجرا شکل می‌گیرد. درحقیقت عدم توجه به خسارت تأخیر تأدیه و کاهش ارزش پول، محملی برای تضييع حقوق محکوم‌له ایجاد کرده و این پرسش را در ذهن ایجاد می‌کند: چرا محکوم‌له با وجود تورم بالا استحقاق دریافت کاهش ارزش پول (تأخیر تأدیه) را ندارد؟ تا به امروز حقوق‌دانان اظهارنظر خاصی نسبت به علل عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه در محکومیت دستگاه‌های دولتی ابراز نکرده‌اند و این مسئله به سکوت گذشته است؛ بنابراین با توجه به عدم مباحثه و تحلیل مسئله ازسوی حقوق‌دانان، یافتن پاسخی برای چرایی و صحت‌سنجی رویه اجرایی موجود نیازمند بررسی و تحلیل دلایل احتمالی است که توجیه‌کننده عملکرد دادگاه‌ها خواهد بود.

۳-۱. دلایل توجیهی عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه در محکومیت دستگاه‌های دولتی

مبنای عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه در قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت تصریح نشده و در تألیفات حقوقی نیز مورد تبیین قرار نگرفته است، لذا با وجود این سکوت، فروض و دلایل احتمالی که می‌تواند توجیه‌کننده عملکرد دادگاه‌ها در عدم حکم به پرداخت خسارات تأخیر تأدیه باشد عبارت است از:

- شناسایی ماهیت مثلی برای پول: بسیاری از محققان برای پول ماهیت مثلی قائل هستند (سبحانی، ۱۳۸۳: ۹۶؛ طباطبائی حائری، ۱۳۸۶، ج ۲: ۳۰-۲۶)^۱ و

۱. در فقه اسلامی برخی برای پول ماهیت مثلی و برخی دیگر ماهیت قیمی قائل‌اند. مدافعان ماهیت قیمی برای پول جبران خسارات کاهش ارزش پول را لازم دانسته و معتقدند آنچه در پول معتبر است مالیت (ارزش کاربردی و توان خرید) آن است (معرفت، ۱۳۷۵: ۱۴). مدافعان ماهیت مثلی برای پول به دو گروه تقسیم می‌شوند: برخی جبران خسارات کاهش ارزش پول را لازم نمی‌دانند (حسینی حائری، ۱۳۷۲: ۲۶)؛ اما برخی دیگر با وجود شناسایی ماهیت مثلی پول معتقدند اگر کاهش ارزش پول بین زمان تحقق دین و ادای آن به‌نحوی باشد که عرف در برابر آن واکنش نشان دهد باید قدرت حقیقی پول پرداخت شود تا به مقتضای قاعده

براساس قاعده مشهور فقهی «ضمان مثلی به مثل است»، معتقدند اگر شخصی مبلغی بدهکار باشد و هنگام ادای دین، ارزش پولی که دریافت کرده بود، به شدت کاهش یابد، حق طلبکار همان ارزش اسمی است و بیش از آن حق مطالبه ندارد؛ زیرا افزایش و کاهش ارزش و قدرت خرید پول از اوصاف غیرذاتی و نسبی پول است و دخیل در مثلثیت به شمار نمی‌آید (حسینی حائری، ۱۳۷۲: ۲۶).

- **اصل سالیانه بودن بودجه:** بودجه برنامه مالی دولت است که برای یک دوره زمانی معین تنظیم می‌شود و مناسب‌ترین واحد زمانی برای اجرای آن یک سال تشخیص داده شده است، یعنی دخل و خرج دولت برای یک سال پیش‌بینی می‌شود و مورد تصویب مجلس قرار می‌گیرد. در کشور ما نیز اصل سالیانه بودن بودجه جنبه رسمی و قانونی پیدا کرده است و بر مبنای آن هرگونه تعهد و پرداخت فقط در همان سال مالی انجام می‌شود و اگر تعهدی بعد از سال مالی ایجاد شود، دیگر در آن سال قابل پرداخت نیست. بنابراین به موجب این اصل موارد هزینه‌کرد دستگاه‌های دولتی که از ردیف بودجه سهمی دارند از پیش مشخص بوده و نمی‌تواند خارج از موارد تعیین شده هزینه‌ای کنند. به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین نتایج اجرای این اصل، آن است که دستگاه‌های دولتی (که از ردیف بودجه سهمی دارند) در خصوص تعهداتی که خارج از سال مالی ایجاد می‌شود حکم شخص معسر را دارند؛ زیرا میزان ورودی و خروجی (درآمد و هزینه) آنها مشخص است و قادر به پرداخت تعهداتی که در این فرایند از پیش تعیین نشده قرار نگرفته است نیستند و از این رو همانند شخص معسر تکلیف پرداخت خسارت تأخیر تأدیه از ایشان سلب می‌شود. نظریه مشورتی شماره ۷/۹۹/۱۸۳۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۹ نیز در همین راستا صادر و مقرر کرده است از جمله شرایط امکان محکومیت محکوم‌علیه به پرداخت دین با محاسبه شاخص سالیانه بانک مرکزی، تمکن مدیون است که در مورد ادارات و مؤسسه‌های دولتی با لحاظ ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب

۱۳۶۵، شرط تمکن با وجود عدم منظور محکوم‌به در بودجه محقق نمی‌شود.^۱

- **تبعات رویکرد حمایتی به مسئولیت دستگاه‌های حاکمیتی:** مطالعه قوانین و مقررات ناظر بر مسئولیت دستگاه‌های دولتی از جمله ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی و تبصره ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی بیانگر آن است که قانونگذار در خصوص دستگاه‌های دولتی (بالاخص حاکمیتی) نوعی نگاه خاص و حمایتی داشته و در ماده (۱۱) نهادهای حاکمیتی را در جبران خسارت ناشی از اقدام‌های خود مخیر قرار داده است. سه نظریه مصونیت پادشاه از ارتکاب خطا،^۲ نظریه حاکمیت^۳ و نظریه کارآمدی^۴ به‌عنوان مهم‌ترین مبانی مصونیت دولت مطرح

۱. نظریه مشورتی شماره ۷/۹۹/۱۸۳۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۹ در همین راستا صادر شده که در زیر درج می‌شود:
استعلام: قانونگذار جهت پرداخت دیون مربوط به دولت و شهرداری‌ها در قوانین خاص مهلت‌هایی تعیین و محاکم را از توقیف اموال آن مراجع تا انقضای این مهلت‌ها ممنوع کرده است. آیا مطالبات اشخاص از دولت و شهرداری‌ها مشمول مطالبه خسارت تأخیر تأدیه می‌شود؟

پاسخ: اولاً، طبق ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ از جمله شرایط امکان محکومیت محکوم‌علیه به پرداخت دین با محاسبه شاخص سالیانه بانک مرکزی، تمکن مدیون است که در مورد ادارات و مؤسسه‌های دولتی با لحاظ ماده‌واحد قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ شرط تمکن وقتی محقق می‌شود که محکوم‌به در بودجه منظور شده باشد. اساساً با لحاظ قسمت اخیر ماده‌واحد مذکور، حتی در صورت تأمین اعتبار در بودجه، اگر مسئول مربوطه از پرداخت محکوم‌به استنکاف کند، در صورت ثبوت تخلف، به انفصال از خدمت دولت محکوم خواهد شد و اگر این استنکاف سبب وارد شدن خسارت به محکوم‌له باشد، مستنکف ضامن خسارت وارده است که باین ترتیب، از آنجاکه کیفیت اجرای احکام قطعی علیه دولت و مؤسسه‌های دولتی با احکام صادره علیه اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی متمایز و متفاوت است و اجرای حکم علیه دولت و مؤسسه‌های دولتی به تأمین اعتبار در بودجه منوط خواهد بود؛ لذا مستلزم تأدیه خسارت تأخیر تأدیه نیست و ضمان خسارت وارده به محکوم‌له متوجه شخص مستنکف است. بدیهی است پس از گذشت مدت مندرج در ماده‌واحد قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ صدور حکم به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه بلامانع است. ثانیاً، با توجه به مفاد ماده‌واحد قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱، تأمین و توقیف اموال شهرداری‌ها، موکول به صدور حکم قطعی شده و برای پرداخت محکوم‌به، به شهرداری‌ها مهلت داده شده است که اگر در سال مورد عمل، شهرداری اعتبار لازم را برای پرداخت وجه محکوم‌به نداشته باشد، باید از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه، وجه محکوم‌به را به محکوم‌لهم پرداخت کند.

۲. نظریه مصونیت پادشاه از ارتکاب خطا تا اواخر قرون وسطی با نوسان‌هایی در ایده‌های پیرامون، غالب‌ترین نظریه مصونیت دولت به‌شمار می‌رفت؛ زیرا مسئولیت با حق پادشاه در حکومت کردن و با نفس حکومتگری، ناسازگار بود.

۳. نظریه حاکمیت دولت را ابتدا ماکیاولی (ایتالیایی) مطرح کرد اما توماس هابز (انگلیسی) و ژان بدن (فرانسوی) آن را برجسته کردند. توماس هابز، بر این عقیده بود که شهروند طی قراردادی همه حقوق طبیعی را به دولت می‌سپارد تا به امنیت به‌عنوان اساسی‌ترین نیازی که در حالت طبیعی از آن محروم است، دست یابد و انجام این تکلیف و برآورده ساختن آن به‌تبع، مستلزم داشتن اقتدار فراوان برای دولت است (موحد، ۱۳۸۴: ۱۶۱).

۴. طرفداران این نظریه مصونیت دولت را ابزاری حقوقی برای حمایت از دولتی ضعیف در مقابل درخواست‌های بی‌شمار شهروندان

می‌شود که با تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ وارد حقوق ایران شده است. به نظر می‌رسد این رویکرد حمایتی نسبت به عملکرد دستگاه‌های حاکمیتی در نگاه قانونگذار امری نهادینه بوده و همین نگاه ویژه یکی از دلایل اتخاذ چنین عملکردی (عدم تکلیف پرداخت خسارت تأخیر تادیه) از سوی قانونگذار بوده است.

۲-۳. ارزیابی دلایل مطروحه

از میان دلایل تبیین شده، نظریه ماهیت مثلی برای پول و رویکرد حمایتی در خصوص مسئولیت دستگاه‌های حاکمیتی به هیچ‌وجه توجیه‌کننده رویه قضایی موجود در محاکم قضایی نیست؛ زیرا اگرچه نظریه ماهیت مثلی پول در زمان تصویب قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت به‌عنوان نظریه منتخب در خصوص ماهیت پول محسوب می‌شد و می‌توانست توجیهی برای عدم پرداخت خسارت تأخیر تادیه در فرض تأخیر اجرای احکام باشد؛ اما با وجود ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی مدنی و شناسایی خسارات کاهش ارزش پول، دیگر عدم پرداخت خسارات تأخیر تادیه بر این مبنا قابل‌پذیرش نیست. همچنین محاکم در خصوص معافیت دستگاه‌های دولتی از پرداخت خسارت تأخیر تادیه، تفاوتی بین دستگاه‌های متولی امور حاکمیتی و تصدی‌گری قائل نیستند و صرفاً در صورت وجود شرایط پیش‌تر بیان شده، دستگاه‌های دولتی از پرداخت خسارات تأخیر تادیه معاف می‌دانند.

شاید به نظر رسد نظریه سالیانه بودن بودجه و استدلال مطروحه در نظریه مشورتی ۱۳۹۹/۱۱/۲۹ مبنی بر اینکه دستگاه‌های دولتی به دلیل عدم امکان هزینه در غیر موارد تخصیص یافته در بودجه و عدم امکان توقیف اموال آنها بر مبنای اصل تداوم خدمات عمومی، وضعیتی مشابه شخص معسر دارند، توجیه مناسبی برای عدم پرداخت تأخیر تادیه باشد؛ اما تأمل و تعمق در این استدلال نقاط ضعفی را آشکار می‌سازد که دلالت بر نادرستی عملکرد محاکم دارد. در نظریه مشورتی بر مبنای اصل سالیانه

می‌دانند و معتقدند حذف مصونیت دولت بدین معناست که ما به همه افراد اجازه دهیم علیه دولت اقامه دعوا کنند و این امر به ورشکستگی و نابودی دولت می‌انجامد (زرگوش، ۱۳۸۸: ۷۷ به نقل از: Kenneth, 1997: 372).

بودن بودجه عدم تمکن دستگاه‌های دولتی امری مفروض گرفته شده و محکوم‌علیه (دولت) را از اثبات عدم تمکن معاف کرده است؛ این در حالی است که اولاً، براساس ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی مدنی فرض بر تمکن مدیون است و خلاف آن به اثبات نیاز دارد.^۱ ثانیاً، دستگاه‌های دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت نیستند که بتواند به عدم تمکن خود استناد کنند بلکه زیرمجموعه‌ای از خانواده بزرگ دولت محسوب می‌شوند که اجرای برخی از مسئولیت‌های دولت برعهده دارند. ثالثاً، اگرچه ضابطه کلی این است که مصالح عمومی در اسلام بر مصالح فردی اولویت دارد؛ اما نباید فراموش کرد که اسلام به مصالح فردی نیز اهتمام ورزیده و بر آن به‌عنوان انگیزه و عامل تکاپو و تکامل اشخاص تأکید دارد و به همین جهت اعمال قواعدی مانند لاضرر، لاجرح و نفی اکراه شامل موارد شخصی می‌شود (رحمت‌الهی و پناهی‌بروجدی، ۱۳۹۰: ۱۲۸). بنابراین در مواردی که مصلحت شخصی (اجرای بدون تأخیر احکام) فدای مصلحت عمومی (تداوم خدمات عمومی) می‌شود و این موضع‌گیری موجب ضرر و هزینه افراد خواهد شد، انتظار بر آن است جبران ضرر (کاهش ارزش پول) نیز توسط حکومت اسلامی صورت بگیرد.

به نظر می‌رسد هیچ‌یک از نظریات مطروحه و تبیین شده دلیل قابل‌قبولی برای عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه محسوب نشده و رویه حاکم را در مراجع قضایی توجیه نمی‌کند. به عبارتی، اگرچه در برهه‌ای از زمان (پیش از تصویب ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی مدنی) عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه قابل پذیرش بوده است اما امروزه با وجود تورم افسارگسیخته در اقتصاد کشور و توجه به کاهش ارزش پول در قانون آیین دادرسی مدنی، دیگر عدم جبران خسارات تأخیر تأدیه جایگاه قانونی

۱. در ماده‌واحد محکوم‌علیه (دولت) بدوا مکلف شده است از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل نسبت به پرداخت محکوم‌به اقدام نماید و در صورت عدم وجود و عدم امکان تأمین از محل‌های قانونی دیگر، در بودجه سال بعد آن را پیش‌بینی کنند. این شیوه نگارش به معنای آن است که دستگاه دولتی زمانی می‌تواند از امتیاز این ماده واحد استفاده نماید که اثبات نماید امکان پرداخت از محل‌های قانونی دیگر وجود ندارد. این درحالی است که عملاً در رویه اجرایی محاکم، موسسات دولتی صرفاً عدم پرداخت را اعلام می‌نمایند و به صرف این اعلام از امتیاز مقرر در این ماده واحد بهره‌مند می‌شوند، بدون اینکه چنین ادعایی را اثبات نمایند.

ندارد و صرفاً به محملی برای تضييع حقوق محکوم‌له تبديل شده است؛ نتیجه‌ای که با قاعده لاضرر و لاضرار^۱ در فقه اسلامی همخوانی نداشته و در تعارض آشکار با قواعد مسئولیت مدنی و اهداف تبیین شده برای حقوق است؛ زیرا حقوق به‌عنوان یک علم اجتماعی در پی تحقق اهداف خاصی است و براساس مبانی خاصی شکل می‌گیرد. اگرچه هریک از پیروان مکاتب مختلف اهدافی چون حفظ نظم و مصلحت، تأمین عدالت و پیشرفت تمدن را برای حقوق برشمرده‌اند،^۲ اما این سه مصلحت در عرض هم نبوده و قابل جمع است؛ زیرا پایه‌های اصلی هر حکومت را حفظ نظم و امنیت حقوقی تشکیل می‌دهد و جامعه‌ای می‌تواند عدالت را مستقر سازد و اجتماع را به‌سوی تمدن عالی‌تر هدایت کند که در مرحله نخست منظم باشد. این در حالی است که عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه در محکومیت‌های دولتی برخلاف اهداف تبیین شده برای حقوق (عدالت) تلقی شده و موجب می‌شود هزینه‌های خدمات عمومی که منتفعان آن همه افراد جامعه هستند به برخی از افراد تحمیل شود.

ازسوی دیگر، قاعده لاضرر نیز به‌عنوان قاعده آمره، مبنایی برای نفی ضرر و لزوم جبران خسارت در حقوق موضوعه است و مستندی فقهی برای تصویب قوانین محسوب می‌شود.^۳ براساس این قاعده و سایر مبانی مسئولیت در حقوق اسلام هیچ

۱. لاضرر قاعده‌ای است که اطلاق و قلمرو گسترده آن ناشی از لزوم نفی انواع ضررها در شریعت مقدس اسلام است و در هر مورد که سخنی از ضمان قهری به میان می‌آید، هرچند به‌عنوان مدرک اصلی ضمان مورد استفاده قرار نمی‌گیرد، اما پایه و اساس جبران خسارت را تشکیل می‌دهد (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ج ۱: ۱۵۱).

۲. پیروان مکتب تحقیقی دولتی، حفظ نظم را در جامعه مهم‌ترین مصلحت می‌دانند و قواعد حقوق را مقرراتی می‌شمارند که از طرف قوای صالح دولت تضمین شده است. در مقابل مکتب‌هایی که برای حقوق مبنای آرمانی و برتر از اراده حکومت می‌شناسند هدف حقوق را تأمین عدالت می‌دانند. از نظر پیروان مکتب تحقیقی اجتماعی نیز هدف حقوق پیشرفت تمدن و فرهنگ ملت‌هاست. بر هدف نخستین و ترجیح نظم و امنیت بر عدالت این ایراد وارد است که اگر هدف حقوق به این ارزش صوری محدود شود، بهانه گران‌بهایی به‌دست قدرت حاکم می‌دهد تا حقوق را وسیله حفظ نظمی سازد که خود می‌پسندد. به همین جهت هم از آن احتراز می‌شود. بر دومین هدف که عدالت را سبب غایبی حقوق می‌داند، این ایراد وارد است که مفهوم عدالت مبهم، شکننده و انعطاف‌پذیر است و جامعه میدان نابرابری‌هاست و دادرس نمی‌تواند بر مبنای عدالت در نفوذ و اعتبار قانون تردید کند. سومین هدف برای جمع دو هدف نخستین مفید است ولی باز هم به این سؤال پاسخ صحیح نمی‌دهد که پیشرفت در چیست و تمدن کدام است؟

۳. در اینکه لزوم جبران ضرر، یا به‌اصطلاح مسئولیت مدنی را می‌توان از قاعده لاضرر استنباط کرد، اختلاف شده است. به عقیده شیخ انصاری قاعده لاضرر اثبات ضمان نمی‌کند؛ چون نقش لاضرر این است که حکمی را بردارد، نه اینکه حکمی را ثابت کند (انصاری، بی‌تا: ۱۷۲). مرحوم ثنائینی نیز به پیروی از شیخ انصاری معتقد است که قاعده لاضرر همیشه به‌صورت معارض و مخالف

زیانی نباید بدون جبران باقی بماند و به محض آنکه زیان وارد شده، ناروا و قابل انتساب به فعل زیان‌بار شخص باشد، از نظر فقه اسلامی، آن شخص مسئول جبران خسارت وارده است. در این فرمول کلی فرقی نمی‌کند که عامل زیان، شخص حقیقی باشد یا حقوقی؛ دولتی باشد یا غیردولتی، موضوع خسارت از اموال باشد یا از آبدان؛ عین باشد یا منفعت. از این‌رو هرگاه از نظر عرف بتوان اضرار ناروایی را به کسی نسبت داد، او ضامن جبران خسارت است (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ج ۱: ۱۷۷).

بنابراین عملکرد دادگاه‌ها در اجرای ماده واحد قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و معاف دانستن دستگاه‌های دولتی از جبران خسارات تأخیر تأدیه امری غیرمعمول بوده و با اهداف و مبانی مسئولیت مدنی (حمایت از زیان‌دیده) و عدالت به‌عنوان مهم‌ترین هدف برقراری حکومت اسلامی ناهماهنگ است و برخلاف اصل تساوی شهروندان در برابر تکالیف عمومی است. لذا ضروری است سیاستی اتخاذ شود که میان حقوق فردی و مصلحت اجتماعی نوعی توازن و تعادل ایجاد شود.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تحلیل ماده واحد نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت حاکی از آن است که عملکرد قانونگذار در تدوین این قانون از منظر حقوق عمومی و بر مبنای اصول «تداوم خدمات عمومی» و «سالیانه بودن بودجه» صحیح و قابل پذیرش است؛ زیرا تداوم خدمات عمومی در جامعه و حفظ نظم اجتماعی اقتضا می‌کند اموال دولتی که معمولاً در راستای ارائه خدمات عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند از توقیف مصون باشند. به عبارتی، اصل تداوم خدمات عمومی ضرورت اجرای فوری احکام را تخصیص

عمومات دیگر وارد صحنه می‌شود و بر آنها غلبه می‌کند. پس باید همواره حکم ثابتی به‌نحو عموم وجود داشته باشد و بعضی مصادیق آن ضرری باشد تا به موجب قاعده لاضرر، شمول آن حکم عام نسبت به آن مصادیق مرتفع شود. لذا قاعده لاضرر نقش بازدارنده دارد، نه نقش سازنده (نجفی خوانساری، ۱۴۲۱، ج ۳: ۴۲۰). در مقابل، سیدعلی طباطبائی و کسانی که مفاد قاعده را نفی ضرر جبران نشده یا نهی از اضرار به‌غیر می‌دانند، از این قاعده برای اثبات مسئولیت کسی استفاده می‌کنند که عامل ورود زیان بوده است و معتقد به اثبات ضمان هستند؛ زیرا اگر مقصود نفی ضرر جبران نشده یا نهی از اضرار باشد، تدارک ضرر از لوازم این نفی است (طباطبائی حائری، ۱۳۷۰، ج ۲: ۳۰۲).

زده و عدم امکان توقیف اموال محکوم‌علیه را توجیه کرده است. البته اگرچه کلیت مقرر مزبور قابل‌پذیرش است؛ اما بر نحوه تدوین آن ایرادهایی وارد است، از این رو تحقق هرچه شایسته‌تر عدالت و حقوق اشخاص از یک سو و ماهیت استثنائی قانون مزبور و برقراری تعادل و توازن میان حقوق عمومی و خصوصی (حق و مصلحت) از سوی دیگر، بازنگری در این قانون ضروری می‌کند؛ زیرا اولاً در قانون مزبور همه دستگاه‌های دولت خطاب قرار گرفته است؛ در حالی که جملگی دستگاه‌های دولتی ارائه‌کننده خدمات عمومی نیستند و صرفاً برخی از نهادها و مؤسسه‌ها وظیفه ارائه خدمات عمومی را برعهده دارند. ثانیاً، قانونگذار تمامی اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی را مشمول حمایت قانونی در برابر توقیف قرار داده است و این در حالی است که با توجه به فلسفه پذیرش این قانون (عدم توقف خدمات عمومی) چنین اطلاقی مناسب نیست و ضرورتی ندارد همه اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی مشمول عدم توقیف قرار گیرد. ثالثاً، اگرچه عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه در زمان دولتی بودن هر دو طرف (محکوم‌له و محکوم‌علیه)، ممکن است از جهاتی کارآمد و قابل‌توجیه باشد، اما اعمال آن در مواردی که محکوم‌له یک شخص حقیقی یا حقوقی غیردولتی است کارآمد نبوده و صرفاً محملی برای تضییع حقوق محکوم‌لهم خواهد شد که با قاعده لاضرر و لاضرار در فقه اسلامی و مبانی مسئولیت مدنی در تقابل است و موجب می‌شود «عدالت» که یکی از مهم‌ترین اهداف برقراری حکومت اسلامی است محقق نشود و هزینه‌های اموری که منتفعان آن جمع و جامعه هستند صرفاً بر برخی از افراد تحمیل شود.

- بنابراین در راستای اصلاح قانون مزبور و تأمین حقوق اشخاص پیشنهاد می‌شود:
- قید «ارائه‌کننده خدمات عمومی» به وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی افزوده شود تا صرفاً دستگاه‌های دولتی ارائه‌کننده خدمات عمومی مشمول امتیاز مزبور قرار گیرند.
 - از کلیت و جامعیت قانون مزبور کاسته شود و صرفاً اموالی مستثنا از توقیف قرار گیرد که در راستای ارائه خدمات عمومی مورد استفاده هستند؛ شاید با اتخاذ

چنین راهکاری توازن میان اصل اجرای فوری احکام و تداوم خدمات عمومی (حقوق فردی و منافع جمعی) نیز برقرار شود. جبران خسارات تأخیر تأدیه از محل بیت‌المال انجام شود، تا از این طریق از تحمیل هزینه‌های عملکرد دستگاه‌های دولتی (که منتفعان آن عموم هستند) به برخی از افراد جلوگیری به عمل آید.

منابع و مأخذ

۱. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۳۹۶). «قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی ایران؛ رویکردی انتقادی-تطبیقی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، ش ۵۶.
۲. اسدی‌نژاد، سیدمحمد و جمال نیک‌کار (۱۴۰۲). «تأملی در اطلاع دادرسی؛ پیامدها، علل و راهکارها»، نشریه پژوهشنامه حقوق کیفری، سال چهاردهم، ش ۲.
۳. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۹۲). حقوق اداری، جلد اول، چاپ شانزدهم، تهران، انتشارات میزان.
۴. انصاری، مرتضی بن محمد امین (بی تا). رسائل فقهیه، قم، نشر مجمع الفکر اسلامی.
۵. بیات کمیتکی، مهناز و مهدی بالوی (۱۳۹۳). «اندیشه اضطرارگرایی در مصاف با نظریه تعادل»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق عمومی، دوره ۱۵، ش ۴۲.
۶. پاهکیده، امین (۱۳۹۲). تشریفات ویژه رسیدگی به دعاوی دولت در آیین دادرسی مدنی ایران، تهران، انتشارات جنگل.
۷. حسینی حائری، سیدکاظم (۱۳۷۲). مجموعه سخنرانی چهارمین سمینار بانکداری اسلامی، تهران، مؤسسه بانکداری اسلامی.
۸. حسینی، سیدمحمدرضا (۱۳۸۳). قانون اجرای احکام مدنی در رویه قضایی، چاپ دوم، تهران، انتشارات نگاه بینه.
۹. رحمت‌الهی، حسین و زهرا پناهی بروجردی (۱۳۹۰). «بررسی تطبیقی مصلحت در مکاتب فردگرا و جمع‌گرای غربی و فقه امامیه»، فصلنامه حقوق اسلامی، دوره هشتم، ش ۲۸.
۱۰. رستمی، ولی (۱۳۹۱). «میهمان ماه: اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی عمومی»، فصلنامه قضاوت، دوره یازدهم، ش ۷۷.
۱۱. رستمی، ولی و کیومرث سپهری (۱۳۸۹). «اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی عمومی، موانع و راهکارها»، فصلنامه حقوق (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)، سال چهارم، ش ۲.
۱۲. رفیعی، علی (۱۳۹۰). اجرای احکام مدنی علیه دولت، تهران، انتشارات فکرسازان.
۱۳. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸). «مبانی نظری مصونیت و مسئولیت در مسئولیت مدنی دولت»، مجله حقوق عمومی، ش ۵.
۱۴. سامانه کتابخانه مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). «مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در جلسه علنی»، جلسه ۲۰۹، اجلاسیه دوم، قابل مشاهده در:

<http://www.ical.ir/UploadedData/284/Contents/636480638683080260.pdf>

۱۵. سبحانی، جعفر (۱۳۸۳). «سؤال و جواب پیرامون پول»، مجله رهنمون، ش ۶.
۱۶. شمس، عبدالله (۱۳۹۷). *اجرای احکام مدنی*، تهران، انتشارات دراک.
۱۷. صدر، محمدباقر (۱۴۱۰). *الاسلام يقود الاحیاء*، بیروت، دارالمعارف للمطبوعات.
۱۸. طباطبایی حائری، سیدعلی بن محمد (۱۳۷۰). *ریاض المسائل فی بیان الاحکام بالدلائل*، جلد دوم، قم، مؤسسه نشر اسلامی.
۱۹. علی احمدی، حسین (۱۳۷۸). «نقش مصلحت نظام در فقه اسلامی»، مجموعه آثار کنگره امام خمینی و اندیشه حکومت اسلامی، احکام حکومتی و مصلحت، جلد هفتم، تهران، انتشارات مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۲۰. علیدوست، ابوالقاسم (۱۳۸۸). *فقه و مصلحت*، تهران، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۲۱. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶). *قواعد فقه بخش حقوق عمومی*، تهران، انتشارات سمت.
۲۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶). *الزامهای خارج از قرارداد*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۳. گرجی، ابوالقاسم (۱۳۷۵). *مقالات حقوقی*، جلد دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۴. محسنی، حسن و مجید غمامی (۱۳۹۰). *آیین دادرسی مدنی فراملی*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲۵. مدنی، سیدجلال الدین (۱۳۷۵). *اجرای احکام مدنی*، چاپ چهارم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۲۶. مردانی، نادر و محمدمجتبی رودی جانی (۱۳۸۵). «استثنائات وارده بر توقیف اموال در قانون اجرای احکام مدنی»، *مجله کانون وکلا*، ش ۱۹۲.
۲۷. معرفت، محمدهادی، ابوطالب تجلیل، شیخ مهدی آصفی، سیدمحمد موسوی بجنوردی و سیدمحمدحسن مرعشی (۱۳۷۵). «احکام فقهی پول»، *مجله فقه اهل بیت*، ش ۷.
۲۸. موحد، محمدعلی (۱۳۸۴). *در هوای حق و عدالت: از حقوق طبیعی تا حقوق بشر*، چاپ سوم، تهران، کارنامه.
۲۹. مهاجری، علی (۱۳۸۶). «شرح جامع قانون اجرای احکام مدنی»، جلد اول، چاپ سوم، تهران، انتشارات فکرسازان.
۳۰. نجفی خوانساری، شیخ موسی (۱۴۲۱). *منیه الطالب فی الحاشیه المکاسب*، جلد سوم، قم، مؤسسه نشر اسلامی.
۳۱. نجومیان، حسین (۱۳۶۷). *مبانی قانونگذاری و دادرسی*، تهران، انتشارات بنیاد پژوهش‌های

ارزیابی انتقادی نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی - ۱۱۷

اسلامی.

۳۲. یوسفی، احمدعلی (۱۳۸۱). ربا و تورم؛ بررسی تطبیقی کاهش ارزش پول و ربا، تهران، انتشارات دانش و اندیشه معاصر.

33. Almerco, Sara Copa (2004). "El Dominio Publico; Su Desafectacion", Pontificia Universidad Catolica del Peru.

34. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús (2008). "Puntos Críticos en la Ejecución de las Sentencias de Amparo", *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*; Estudios en Homenaje a Héctor Fix- Zamudio, Vol. 5. Universidad Nacional Autónoma de México.

International Social Media and Political Distrust: Emphasizing Cultural Change Mediating Variables

Mahmoud Reza Rahbarghazi and Morteza Ebrahimi***

Original Article	Receive Date: 2024.06.13	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 119-149
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Trust is an indicator of social capital that facilitates social exchange in conditions of uncertainty and risk, and therefore is considered an essential and vital element in achieving social order. In this regard, political trust is one of the components of social trust, generally defined as citizens' trust in political institutions, and in fact, it is an important indicator of political legitimacy that appears to have suffered significant damage in many countries worldwide in recent decades. Various reasons have been cited for this decline, one of the influential factors being social media. The purpose of this research is to examine the direct and indirect effects of social media on the political trust of Iranian citizens, using secondary analysis method based on the wave of data from the World Values Survey (WVS). The research results show that social media, firstly, has a direct, significant, and positive impact on political distrust, leading to reduced trust in political institutions. Secondly, indirectly, by creating cultural changes—namely, strengthening secular and emancipative values among citizens—it significantly contributes to increasing political distrust. Finally, given that social media, as neutral tools, are influenced by various environmental factors such as the type of governance system performance, official media discourse, etc., any impact they have occurs under the influence of such factors.

Keywords: *Social Media; Secular Values; Emancipative Values; Political Distrust; World Values Survey*

* Associate Professor, Department of Political Science, Faculty of Literature and Humanities, University of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran (Corresponding Author); Email: m.rahbarqazi@uma.ac.ir

** Associate Professor, Department of Political Science, Faculty of Literature and Humanities, University of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran; Email: m.ebrahimi@uma.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Rahbarghazi, M. R. and M. Ebrahimi (2026). "International Social Media and Political Distrust: Emphasizing Cultural Change Mediating Variables", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 119-149.

doi: 10.22034/mr.2024.16887.5833

رسانه‌های اجتماعی بین‌المللی و بی‌اعتماد سیاسی: با تأکید بر متغیرهای میانجی تغییرات فرهنگی

محمودرضا رهبر قاضی* و مرتضی ابراهیمی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۱۴۹-۱۱۹
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

اعتماد شاخصی از سرمایه اجتماعی است که تبادل اجتماعی را در شرایط عدم اطمینان و ریسک تسهیل می‌کند و بنابراین در تحقق نظم اجتماعی، عنصری ضروری و حیاتی به‌شمار می‌آید. در این راستا، اعتماد سیاسی یکی از مؤلفه‌های اعتماد اجتماعی است که عموماً به‌عنوان اعتماد شهروندان به نهادهای سیاسی تعریف می‌شود و در واقع یک شاخص مهم مشروعیت سیاسی است که به‌نظر می‌رسد در دهه‌های اخیر بسیاری از کشورهای جهان دچار آسیب‌های زیادی شده‌اند. در مورد علت‌های این کاهش، دلایل مختلفی ذکر شده که یکی از عوامل مؤثر رسانه‌های اجتماعی است. هدف این پژوهش بررسی تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم رسانه‌های اجتماعی بر اعتماد سیاسی شهروندان ایرانی، با استفاده از روش تحلیل ثانویه و براساس موج داده‌های پیمایش ارزش‌های جهانی (WVS) است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که رسانه‌های اجتماعی اولاً به‌طور مستقیم تأثیر معنادار و مثبتی بر بی‌اعتمادی سیاسی دارند و به کاهش اعتماد افراد به نهادهای سیاسی منجر می‌شود. ثانیاً، به‌طور غیرمستقیم و با ایجاد تغییرات فرهنگی یعنی تقویت ارزش‌های سکولار و رهایی در میان شهروندان به‌طور معناداری به افزایش بی‌اعتمادی سیاسی دامن می‌زنند. سرانجام، با توجه به اینکه رسانه‌های اجتماعی به‌عنوان ابزارهایی خنثی، تحت تأثیر عوامل محیطی مختلف از قبیل نوع عملکرد نظام حکمرانی، گفتمان رسانه‌ای رسمی و غیره قرار دارند هرگونه تأثیر آنها تحت عملکرد چنین عواملی انجام می‌شود.

کلیدواژه‌ها: رسانه‌های اجتماعی؛ ارزش‌های سکولار؛ ارزش‌های رهایی؛ بی‌اعتمادی سیاسی؛ پیمایش ارزش‌های

جهانی

* دانشیار گروه علوم سیاسی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران (نویسنده مسئول)؛
Email: m.rahbarqazi@uma.ac.ir

** دانشیار گروه علوم سیاسی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران؛
Email: m.ebrahimi@uma.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: رهبر قاضی، محمودرضا و مرتضی ابراهیمی (۱۴۰۴). «رسانه‌های اجتماعی بین‌المللی و بی‌اعتماد سیاسی: با تأکید بر متغیرهای میانجی تغییرات فرهنگی»، مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۴)، ص. ۱۴۹-۱۱۹.

doi: 10.22034/mr.2024.16887.5833

مقدمه

بحث از بین رفتن اعتماد سیاسی موضوعی است که در محافل عمومی و دانشگاهی به راه افتاده است (Citrin and Stoker, 2018). بحث بی‌اعتمادی شهروندان به دولت، سیاستمداران، احزاب سیاسی و نهادهای نمایندگی از دهه ۱۹۷۰، باعث شد جامعه علمی برای اولین بار از روند کاهش اعتماد سیاسی آگاه شود. اعتماد سیاسی نمایانگر نوعی حسن‌نیت از طرف شهروندان است که به حفظ حمایت از حکومت‌ها در مواقع بحران کمک می‌کند و بی‌اعتمادی سیاسی گسترده می‌تواند چالشی اساسی برای عملکرد نظام‌ها ایجاد کند. این واقعیت که شهروندان عمدتاً جهت‌گیری‌های عاطفی و شناختی منفی را نسبت به افرادی که بر آنها حکومت می‌کنند در نهادها و فرایندهای سیاسی آنها ابراز می‌کنند، در علوم سیاسی به‌خوبی مستند و مطالعه شده است (Dalton, 2004). این الگوی جدید جهت‌گیری‌های سیاسی برچسب‌های مختلفی مانند «دمکرات‌های ناراضی»، «شهروندان منتقد» یا «شهروندان رهایی‌یافته»، با تأکید بر نگرش‌های شهروند انتقادی، همراه با آرمان‌های دمکراتیک به خود اختصاص داده است. از این رو، در مطالعات تجربی موجود سعی کرده‌اند علل اعتماد و بی‌اعتمادی سیاسی و همچنین پیامدهای آنها را شناسایی کنند (Hetherington and Rudolph, 2015). تعدادی از مطالعات به سطوح اعتماد از منظر مقایسه‌ای نگاه کرده‌اند و انواع سطح کلان را به‌طور گسترده در عملکردهای نهادی و اقتصادی یا عوامل فرهنگی-تاریخی نظام‌ها مورد بررسی قرار داده‌اند. سایر مطالعات با تمرکز بر عوامل تعیین‌کننده در سطح خرد به نقش ویژگی‌های فردی، ادراکات شهروندان از عملکرد دولت پرداخته‌اند (Grimes, 2017).

با گسترش بی‌اعتمادی به نهادهای سیاسی در بخش بزرگی از کشورهای جهان، در دهه‌های اخیر محققان شروع به بررسی عوامل تعیین‌کننده اعتماد به نهادهای سیاسی به‌منظور روشن کردن دلایل کاهش مشروعیت این نهادها کرده‌اند و نشان داده‌اند که رسانه‌های اجتماعی در این زمینه نقش دارند (Hanitzsch and Berganza, 2012).

به نظر می‌رسد این نقش بسیار مهم است زیرا کاربران رسانه‌های اجتماعی تمایل دارند نهادهای سیاسی را آن‌گونه درک کنند که این منابع به تصویر کشیده‌اند و انتظارات آنها از نهادهای سیاسی همسو با پیام‌های رسانه‌ها و همچنین ارزیابی و قضاوت آنها از حکومت‌ها همسو با داده‌های رسانه‌های اجتماعی باشد (Moy, Pfau and Kahlor, 1999). رسانه‌های اجتماعی گاهی اطلاعات مفیدی را برای ارزیابی نهادهای سیاسی و انتخاب آگاهانه به شهروندان ارائه می‌دهند. با این حال، اگرچه رسانه‌های اجتماعی اغلب به‌عنوان دیده‌بان‌های مستقلی تلقی می‌شوند که به نظارت بر صاحبان قدرت قادرند اما عوامل بسیاری می‌تواند از این رفتار مستقلانه جلوگیری کند (Norris, 2011). به‌عبارت‌دیگر، رسانه‌های اجتماعی در دورانی که دسترسی به اطلاعات بسیار آسان‌تر شده است، نقش مهمی در ارزیابی نهادهای سیاسی و تسهیل انتخاب‌های آگاهانه برای شهروندان ایفا می‌کنند. با این حال، هرچند رسانه‌ها به‌عنوان نهادهای مستقل و نظارت‌گر بر عملکرد قدرت‌های سیاسی شناخته می‌شوند، اما عوامل متعددی نظیر پیچیدگی‌های اقتصادی، فشارهای سیاسی، عملکرد حکومت‌ها و منافع شخصی می‌تواند مانع از تحقق این استقلال و کارایی آنها شود بنابراین می‌توان گفت درک این دینامیک‌ها برای حفظ دموکراسی و شفافیت ضروری است. به همین دلیل است که به‌نظر برخی محققان رسانه‌ها به دنبال احترام به منابع قدرت هستند (Donohue, Tichenor and Olien, 1995). به‌عبارت‌دیگر، آن‌طور که میلز اشاره می‌کند رسانه‌ها در عصر جدید به یکی از عناصر تابعه نخبگان قدرت تبدیل شده‌اند و آنها صرفاً در راستای منافع این نخبگان عمل می‌کنند (گیدنز، ۱۳۷۶: ۳۶۵)؛ نخبگان قدرتی که در غرب و مخصوصاً آمریکا ساکن هستند و با ابزارهای مختلف از قبیل شبکه‌های ماهواره‌ای و رسانه‌های اجتماعی سعی می‌کنند تا ایدئولوژی کاذبی را در راستای منافع طبقات خود ایجاد کنند. چنین ایدئولوژی‌هایی - که در بسیاری از مواقع در تضاد با منافع و باورهای بومی شهروندان سایر کشورها قرار دارد - باعث خواهد شد میان نخبگان حکومت و شهروندان تضاد ایجاد شود و با تضعیف باورها و اعتقادهای بومی، اعتماد افراد به

نظام‌ها و نهادهای سنتی کاهش یابد (Chan et al., 2020).

با وجود اهمیت موضوع، تحقیقات کمی برای بررسی رابطه بین قرار گرفتن در معرض رسانه‌های اجتماعی و اعتماد به نهادهای سیاسی انجام شده است. آیا رسانه‌های اجتماعی واقعاً در کمک به از بین بردن اعتماد سیاسی و اجتماعی (همان‌طور که بسیاری از ناظران و منتقدان ادعا می‌کنند) مقصر هستند؟ و در صورت تأثیر مثبت رسانه‌های اجتماعی در این زمینه، آیا این رسانه‌ها صرفاً به‌طور مستقیم روی بی‌اعتمادی سیاسی تأثیر می‌گذارند، یا آنها به‌طور غیرمستقیم و با ایجاد تغییرات فرهنگی بر بی‌اعتمادی به نهادهای سیاسی تأثیر می‌گذارند؟ در این پژوهش با تقسیم تغییرات فرهنگی به دو شاخص ارزش‌های سکولار و فرهنگی که با الهام از نظریات اینگلههارت^۱ (۲۰۰۶) انجام شده است، انتظار می‌رود رسانه‌های اجتماعی با تضعیف ارزش‌های بومی و سنتی موجود در جوامع و ایجاد ارزش‌های غربی باعث گسترش بی‌اعتمادی سیاسی در جوامع شود. بنابراین در پژوهش با هدف پر کردن این خلأ در مورد رابطه بین این عوامل و آزمون این سؤال که آیا رسانه‌های اجتماعی ممکن است واقعاً تأثیر منفی‌ای بر اعتماد سیاسی داشته باشند، با استفاده از داده‌های پیمایش ارزش‌های جهانی^۲ صورت می‌گیرد که اینگلههارت و همکاران وی تهیه کرده‌اند. در این راستا، اهداف این پژوهش عبارتند از:

۱. تبیین تأثیرات مستقیم رسانه‌های اجتماعی روی اعتماد سیاسی در میان شهروندان ایران،
۲. تبیین تأثیرات غیرمستقیم رسانه‌های اجتماعی روی اعتماد سیاسی از طریق متغیر میانجی ارزش‌های سکولار،
۳. تبیین تأثیرات غیرمستقیم رسانه‌های اجتماعی روی اعتماد سیاسی از طریق متغیر میانجی ارزش‌های رهایی.

1. Inglehart

2. <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

۱. پیشینه تجربی پژوهش

در ایران برزکار، جلالی و باقری (۱۴۰۰) در پژوهشی نشان می‌دهند که شبکه‌های اجتماعی مجازی بر همه مؤلفه‌های اصلی جامعه‌پذیری سیاسی (شناخت نظام سیاسی، شناخت چهره‌های سیاسی، ارزش‌های سیاسی، اعتماد سیاسی و مشارکت سیاسی) تأثیرگذار است و نسبت به شبکه سنتی خانواده پیشی گرفته است و بیشتر از هر ابزار دیگری روی نگرش و اعتماد مردم به سیاست تأثیر می‌گذارد. اعتمادی‌فرد، اسلامی و حسینی (۱۴۰۰) استدلال می‌کنند که اخبار منفی درباره برجام درون شبکه‌های اجتماعی به افزایش بی‌اعتمادی افراد منجر می‌شود. از طرف دیگر این بی‌اعتمادی که باعث عدم اطمینان نسبت به آینده می‌شود نوسان قیمت کالاهای سرمایه‌ای مانند ارز و سکه را در جامعه به دنبال دارد. سرانجام سردارنیا، بدری و امینی‌زاده (۱۴۰۰) در پژوهشی نشان می‌دهند که اعتماد به اخبار موجود در شبکه‌های اجتماعی مجازی ابتدا به تضعیف اعتماد اجتماعی منجر شده و سپس این امر باعث کاهش اعتماد نهادی در سطح نهادی-حاکمیتی می‌شود. شمس و فرقانی (۱۳۹۷) در مقاله خود که با روش کیفی صورت گرفته است استدلال می‌کنند ویژگی اصلی شبکه‌های اجتماعی تولید و انتشار شایعات سیاسی در جامعه است که این امر به نوبه خود باعث ناآرامی، مخدوش کردن انتخابات و دمکراسی شده و اعتماد مردم به نهادهای سیاسی را کاهش می‌دهد. یافته‌های پژوهش احمدپور ترکمانی، ازکیا و ساروخانی (۱۳۹۷) حاکی از آن است که شبکه‌های اجتماعی مجازی در راستای جامعه‌پذیری سیاسی غیررسمی و به عبارتی مغایر با آنچه که جامعه‌پذیری سیاسی رسمی است، عمل می‌کنند. عدلی‌پور و همکاران (۱۳۹۳) در پژوهش خود که در سطح شهر تبریز صورت گرفته است نشان می‌دهند که استفاده از فیس‌بوک با اعتماد سیاسی رابطه معناداری داشته و باعث کاهش اعتماد افراد به سازمان‌های سیاسی شده است. در خارج از کشور نیز مسعودنیا و همکاران^۱ (۲۰۲۳) استدلال می‌کنند که

استفاده از رسانه‌های اجتماعی به‌طور چشمگیری بی‌اعتمادی سیاسی را در میان شهروندان مصری از طریق افزایش ادراک فساد، درک عملکرد ضعیف دولت و درک عدم آزادی‌های تضمین شده افزایش می‌دهد. رهبرقازی و محموداوغلی^۱ (۲۰۲۱) نشان می‌دهند که رسانه‌های اجتماعی تأثیر مثبتی بر بی‌اعتمادی سیاسی شهروندان لبنانی داشته و با برخی متغیرهای میانجی موجب افزایش سطح بی‌اعتمادی آنان به نهادهای سیاسی می‌شود. ممولی^۲ (۲۰۲۰) نشان می‌دهد که براساس داده‌های جمع‌آوری شده یوروبارومتر (۲۰۱۷-۲۰۱۴)، می‌توان بیان کرد که از میان اشکال مختلف رسانه‌ها، مطبوعات و اینترنت تأثیر بسیار مهمی بر اعتماد سیاسی دارد. فلو^۳ (۲۰۱۹) در پژوهشی استدلال می‌کند که انتشار اخبار جعلی رسانه‌ها بهتر است به‌عنوان نشانه‌ای از بحران اعتماد در نظر گرفته شود، زیرا بیشتر منعکس‌کننده قطبی‌سازی سیاسی است. سرون^۴ (۲۰۱۵) در مقاله خود استدلال می‌کند که مصرف اخبار از وبسایت‌های اطلاعاتی/خبری به‌طور مثبت با اعتماد سیاسی بالاتر مرتبط است، درحالی‌که دسترسی به اطلاعات موجود در رسانه‌های اجتماعی با اعتماد سیاسی کمتر مرتبط است.

البته همان‌طور که مشاهده می‌شود تحقیقات گذشته که در ایران انجام شده، صرفاً به یک جامعه محدود و به آزمون تأثیرات مستقیم رسانه‌های اجتماعی بر اعتماد سیاسی پرداخته‌اند؛ اما این پژوهش سعی می‌کند با استفاده از داده‌های پیمایش ارزش‌های جهانی که در سراسر کشور انجام گرفته است، به آزمون فرضیات مطرح شده در بخش ادبیات نظری پردازد. ثانیاً، در این پژوهش علاوه بر تأثیرات مستقیم رسانه‌های اجتماعی، تلاش می‌شود تا تأثیرات غیرمستقیم رسانه‌های اجتماعی از طریق تغییرات فرهنگی، روی اعتماد سیاسی را تبیین و بررسی کند.

1. Rahbarqazi and Mahmoudoghli

2. Memoli

3. Flew

4. Ceron

۲. ادبیات نظری

سهم نظریه کاشت در درک اطلاعات نادرست هنگام استفاده از رسانه‌های اجتماعی با توجه به‌وضوح مفهومی آن مشهود به‌نظر می‌رسد. این نظریه تأثیر تماشای تلویزیون را بر درک برخی از نسخه‌های واقعیت‌های تلویزیونی به‌عنوان «واقعیت» مورد بررسی قرار می‌دهد (Gerbner, Gross and Signorielli, 1973). با این وجود، دامنه نظریه کاشت اولیه محدود بود، زیرا به‌طور خاص برای پوشش خبری محلی خشونت در محله‌های فقیرنشین و واقعیت‌های جنایی ارائه شده بود. این نظریه به‌دلیل گزاره‌های بیش از حد عمومی و حمایت‌های تجربی ضعیف بین مصرف رسانه‌ای و ادراکات بینندگان مورد انتقاد قرار گرفت (Shrum, Lee and Burroughs, 2011). به‌رغم پیشرفت‌هایی که در آثار بعدی انجام شد، محققان معتقدند مفهوم‌سازی ارائه شده گربنر و همکارانش^۱ (۱۹۸۰) بر این فرض استوار بود که جهان نمایش داده شده در تلویزیون اساساً در بین برنامه‌ها یکنواخت است و قرار گرفتن در معرض آن، صرف‌نظر از شرایط فردی، تأثیرات ثابتی ایجاد می‌کند. این انتقادات باعث شده تا بر لزوم توجه به ویژگی‌های فردی و جایگاه‌های اجتماعی در دریافت و هضم اطلاعات (نادرست) تأکید شود.

ابتدا ضروری است منبع اطلاعات در کانال‌های مختلف رسانه‌ای - رسانه‌های اجتماعی و سنتی - مشاهده شود. جریان‌های خبری - اطلاعاتی بر یکدیگر تأثیر می‌گذارد، با تلاقی آنها در کانال‌های رسانه‌ای مختلف، بحث‌های عمومی چشمگیری شروع می‌شود. برای مثال، مطالعه گوپتا و همکاران^۲ (۲۰۲۰) نشان می‌دهد که ماهیت هنوز ناشناخته کووید-۱۹ به رگبار ناگهانی اطلاعات افراد غیرمتخصص در مراحل اولیه بیماری همه‌گیر منجر شد و انبوه شایعات بی‌اساس در انواع مختلف رسانه‌ها منتشر شد. دوم، تنوع محتوای اخبار نادرست است که باید در نظر گرفته شود مثلاً تعداد زیادی از اطلاعات نادرست درباره کووید-۱۹ از روش‌های درمانی اثبات نشده مانند

1. Gerbner, Gross and Signorielli

2. Gupta, Gasparyan and Zimba

هیدروکسی کلروکین، تا شایعات بی‌اساس در مورد انتقال کرونا با وای‌فای را می‌توان مطرح کرد. در ایالات متحده، شکاف سیاسی بین جمهوری خواهان و دمکرات‌ها، انواع اطلاعات نادرست را حتی بیشتر کرد، زیرا ترامپ در آن زمان علناً نظر کارشناسی مشاوران علمی خود را مورد سؤال قرار داد (Boyd-Barrett, 2019). با توجه به اینکه کووید-۱۹ مضامین و کیفیت‌های مشابهی را در مکالمات رسانه‌های اجتماعی ایجاد می‌کند (Singh, Dixit and Joshi, 2020)، مشاهده اطلاعات نادرست مختلف به عدم یکنواختی کمک می‌کند، آن‌طور که نظریه کاشت آن را استدلال می‌کند. سوم، بررسی دریافت اطلاعات نادرست، فرضیه همگن بودن مخاطبان را مورد سؤال قرار می‌دهد. رسانه‌های اجتماعی احتمالاً تفاوت‌های فردی را برجسته‌تر از رسانه‌های سنتی در نظر می‌گیرند، زیرا کسانی که پیشینه‌های اجتماعی-سیاسی-فرهنگی مشابهی دارند، اغلب اطلاعات را به شکلی متفاوت تفسیر و دریافت می‌کنند و می‌فرستند. به عبارت دیگر، رسانه‌های اجتماعی ممکن است مجموعه‌ای بی‌نهایت از روایت‌ها و بازنمایی‌های واقعیت را ارائه دهند و این برخلاف دوران رسانه‌های سنتی است که «داستان‌هایی مشابه» از طریق آنها انتشار می‌یابد. علاوه بر این، پیام‌های محتوایی (مثلاً پست‌ها) که یک کاربر از طریق ارتباطات رسانه‌های اجتماعی خود در معرض آن قرار می‌گیرد (مانند دوستان، فالوورها و دنبال‌کنندگان) ممکن است با محتوایی که کاربران دیگر از ارتباطات خود با آن مواجه می‌شوند همپوشانی نداشته باشد به همین دلیل استدلال می‌شود که آنچه مردم از طریق این رسانه‌ها می‌بینند امری بسیار فردی است (Bakshy et al., 2015). نکته مهم آن است که تز نظریه کاشت براساس فرض ساده S (محرک) و R (پاسخ) ساخته شده است. این ساده‌سازی بیش از حد که فرایند شناختی افراد به یک مکانیسم قطعی دیکته شده با رسانه تقلیل می‌یابد مورد انتقاد زیادی قرار گرفته است. از سوی دیگر، برخی مانند ویکس و هولبرت^۱ (۲۰۱۳) و ولمن و همکاران^۲ (۲۰۰۳) در مطالعات خود

1. Weeks and Holbert

2. Wellman, Quan-Haase and Boase

نقش مکانیسم اجتماعی گسترده‌تری را مستند کرده‌اند که در آن پیام‌های رسانه‌ها در گفتگوهای تعاملی بین فردی روزمره توضیح داده می‌شود، فیلتر یا رد می‌شود. در عین حال، این وضعیت یک چالش نظری مشخص برای نظریه کاشت ایجاد می‌کند؛ این نظریه بر فرض وجود یک جریان رسانه‌ای نسبتاً یک‌دست، پایدار و همگن اتکا دارد تا بتواند آثار انباشتی و تدریجی رسانه را توضیح دهد. اما محیط رسانه‌ای جدید با ویژگی‌هایی مانند انبوه اطلاعات نادرست، ناهمگونی شدید محتوا، فردی‌سازی تجربه رسانه‌ای، و تعدد روایت‌های متناقض، این پیش‌فرض‌های بنیادین را تضعیف می‌کند. بنابراین مسئله اصلی آن است که دیگر نمی‌توان از «یک جهان نمادین مشترک» سخن گفت؛ واقعیتی که نظریه کاشت برای توضیح پیامدهای رسانه‌ای به آن نیاز دارد. با این حال، باید تاکید کرد که این مسأله یک موضوع کاملاً جدید نیست و حتی در اوایل دهه ۱۹۸۰ نیز نظریه‌پردازان کاشت درباره اثر فناوری‌های نوظهور و نقش انتخاب‌گری کاربران بحث کرده بودند (Shanahan and Morgan, 1999). در مطالعات اولیه، داده‌ها حاکی از آن بود که استفاده از فناوری‌های جدید در دهه ۱۹۸۰ بیشتر باعث تقویت نظریه کاشت می‌شود. پارادایم گسترده‌تر گربرنر، به نام شاخص‌های فرهنگی، خواستار بررسی مواردی بود که عبارتند از: الف) فرایندهای نهادی، فشارها و محدودیت‌هایی که زمینه‌ساز تولید محتوای رسانه‌ای است (تحلیل فرایند نهادی). ب) رایج‌ترین تصاویر در محتوای رسانه (تحلیل سیستم پیام) و ج) از یک سو روابط بین قرار گرفتن در معرض رسانه‌ها و از سوی دیگر باورها و رفتارهای مخاطبان (Gerbner and Gross, 1973).

علاوه بر این، نظریه کاشت بیشترین نگرانی را در مورد پیام‌های انبوه دارد و این سؤال که جوامع بزرگ در طول زمان چه چیزی را جذب می‌کنند؟ شاناهان و مورگان^۱ (۲۰۱: ۱۹۹۹) استدلال می‌کنند که از یک طرف تعداد نسبتاً کم شرکت‌های رسانه‌ای و از طرف دیگر تعداد زیاد نویسندگان و تولیدکنندگان پیام‌ها، به تولید جریان عظیمی از پیام‌ها در مورد جهان، گروه‌های اجتماعی و

1. Shanahan and Morgan

نحوه کارکرد نهادها منجر می‌شود که به‌رغم سطحی از تازگی و نوآوری هنوز از فرمول‌های ثابت، آن‌طور که گربنر نظریه‌پردازی کرده بود، پیروی می‌کنند. بنابراین به‌نظر می‌رسد تنوع محتوای پیام‌ها کمتر از آن چیزی است که جدیداً از طرف برخی محققان استدلال می‌شود. در واقع می‌توان استدلال کرد که همچنان همانند گذشته محتوای پیام‌ها بیشتر از فناوری ارائه شده است.

از این‌رو هنگامی که از اینترنت برای خواندن ایمیل، بررسی وضعیت فیس‌بوک دوستان، آپلود عکس در اینستاگرام، توییتر و غیره استفاده می‌شود، اتفاق دیگری در حال رخ دادن است، فرایندی که بیشتر شبیه به ارتباطات بین‌فردی است تا مصرف استوری‌های انبوه تخیلی، آن‌طور که برخی از محققان استدلال می‌کنند. همچنین تماشای برنامه‌های پخش شده رادیو و تلویزیون از طریق رسانه‌های اجتماعی همچنان اساساً «تماشای تلویزیون» است، همان‌طور که تماشای برنامه‌های آنلاین اصلی که نه در کانال‌های پخش و نه در کانال‌های کابلی ظاهر می‌شود، «تماشای تلویزیون» است. بنابراین، نظریه کاشت باید شروع به ارزیابی محتوای کلی‌تر منابع دیجیتالی جدید شود برای تعیین اینکه آیا پیام‌های آنها همان ارزش‌ها و عناصری را ارائه می‌دهد که در برنامه‌های پخش و تلویزیون کابلی وجود دارد یا خیر. همچنین، با توجه به پیوندهای نزدیک وبسایت‌ها و رسانه‌های اجتماعی با صنایع مرتبط با رسانه‌های رادیویی، تلویزیونی و روزنامه‌ها، منطقی به‌نظر می‌رسد که تصور شود کسانی که «سرگرمی» آنها اکنون به فناوری‌های رایانه‌ای و رسانه‌های اجتماعی گره خورده است، درحقیقت پیام‌های سنتی بیشتری نسبت به پیام‌های غیرسنتی دریافت خواهند کرد (Morgan, Shanahan and Signorielli, 2015). بنابراین، گسترش و فراوانی شبکه‌ها و پلتفرم‌های اجتماعی به این معنا نیست که فناوری‌های جدید تماماً جایگزین تلویزیون سنتی شده است. در واقع این رسانه‌های جدید، مکمل تلویزیون سنتی است و گزینه‌های بیشتری برای مشاهده به مصرف‌کنندگان ارائه می‌دهد (Nielsen, 2016).

نظریه کاشت جرج گربنر بر روش‌هایی تمرکز دارد که از طریق آن رویارویی

گسترده و مکرر با رسانه‌ها طی زمان به تدریج دیدگاه ما را در مورد دنیا و واقعیت اجتماعی شکل می‌دهد. براساس این نظریه هرچه بیشتر با این رسانه‌ها ارتباط برقرار کنیم، دیدگاه ما به جهان به دیدگاه رسانه‌ها شبیه‌تر خواهد بود. گربنر و همکارانش معتقدند کاشت یک فراگرد بی‌سمت‌وسو نیست، بلکه شبیه فراگرد جاذبه‌ای است. هر گروه از بینندگان ممکن است در جهت متفاوتی تلاش کنند اما همه گروه‌ها تحت تأثیر جریان مرکزی واحدی هستند. از این رو کاشت بخشی از یک فراگرد دائمی، پویا و پیش‌رونده تعامل میان پیام‌ها و زمینه‌های قبلی است (مهدی‌زاده، ۱۳۸۴: ۸۰). همچنین گربنر و همکارانش (۱۹۸۰) استدلال می‌کنند که در آمریکا، تلویزیون دسته‌ای از پیام‌ها را انتقال می‌دهد که بازتاب جریان اصلی فرهنگ آمریکایی است به طوری که تلویزیون به صورت بازوی اصلی فرهنگی جامعه آمریکا درآمده است. براساس این دیدگاه، تکنولوژی تلویزیون صرفاً وسیله‌ای در خدمت بشر و مطیع محض او نیست، بلکه خود به صورت یک بسته فرهنگی است که اقتضائات خاص خود را دارد. تلویزیون، زاده تحولات فکری و اجتماعی جامعه مغرب زمین در عصر نوزایی است. بر اثر همین دگرگونی اجتماعی و فکری بود که دین به حاشیه رانده شد، نخستین ریشه‌های سکولاریسم شکل گرفت و به دنبال آن، جریان عرفی شدن به راه افتاد. بنابراین، رسانه تلویزیون را باید با توجه به بستر پیدایش آن مطالعه کرد، نه به عنوان ابزار بی‌جان و فرمان‌بر محض بشر. با این تحلیل، رسانه تلویزیون، خود فراورده جریان عرفی شدن و به صورت طبیعی در خدمت آن است (سلیمی و همکاران، ۱۳۸۶).

حال با توجه به مفروضات جدید در نظریه کاشت که شاناهان و مورگان (۱۹۹۹)، مورگان و همکاران (۲۰۱۵) و نیلسن^۱ (۲۰۱۶) و همسو با نظریات گربنر ارائه شده است، انتظار می‌رود رسانه‌های اجتماعی نیز همانند تلویزیون باعث گسترش فرهنگ آمریکایی و غربی در جوامع شود، چراکه آنها رسانه‌های جدید را نه به عنوان رقیب تلویزیون، بلکه به عنوان مکملی برای رسانه‌های سنتی فرض

1. Nielsen

می‌کنند؛ این موضوع زمانی بیشتر اهمیت پیدا می‌کند که عمده پیام‌ها و اخبار تلویزیونی که در رسانه‌های اجتماعی انتشار می‌یابد، برگرفته از شبکه‌های ماهواره‌ای و نه لزوماً تلویزیون ملی، باشد. این امر مخصوصاً به این دلیل اهمیت دارد که در عصر حاضر، رسانه‌های اجتماعی به‌طور چشمگیری بر فرهنگ‌های سنتی تأثیر گذاشته‌اند و این تأثیرات، گاه مثبت و گاه منفی بوده است. در این راستا، طغیان اطلاعات و همچنین عدم امکان گزینشگری و تشخیص داده‌های جعلی از واقعی، از جمله مهم‌ترین عواملی است که سبب شده تا فرهنگ‌های سنتی دستخوش تغییر قرار گیرد. برای مثال، براساس گزارش مرکز تحقیقات پیو، بیش از ۶۷ درصد از مردم آمریکا اخبار جعلی را به‌عنوان واقعی تلقی می‌کنند و این امر به تغییرات ناخواسته در باورها و رفتارهای افراد منجر شده است (Shearer and Grieco, 2019).

همچنین کیو و همکاران^۱ (۲۰۱۲) استدلال می‌کنند که حجم بالای اطلاعات و جریان‌های فکری موجود فضای آنلاین، در برخی موارد، به ایجاد تشمت و سردرگمی در میان افراد شده و بر فرهنگ‌های سنتی تأثیر منفی می‌گذارد و فضای اجتماعی-فرهنگی جامعه را برای زیر سؤال بردن عقلانیت و ارزش‌های سنتی و ایجاد یک عصر پساحقیقت جدید فراهم می‌کند. بنابراین فرضیه اول این پژوهش عبارت است از: رسانه‌های اجتماعی به تقویت ارزش‌های سکولار و رهایی [به‌عنوان دو مؤلفه فرهنگ آمریکایی و غربی] در جامعه منجر می‌شود.

حال، سؤال دیگر این پژوهش آن است که رسانه‌های اجتماعی چه تأثیری روی اعتماد سیاسی شهروندان دارد؟ نظریه‌های غالب در علوم سیاسی دو رویکرد را پیشنهاد می‌کند: نهادگرا و فرهنگ‌گرا (Coleman, 1986). نهادگراها اعتماد را درون‌زا و مرتبط با عملکرد مؤسسه‌ها می‌داند؛ ازسوی دیگر، برای نظریه‌پردازان فرهنگ‌گرا اعتماد، برون‌زا است و براساس هنجارهایی سرچشمه می‌گیرد که طی فرایند اجتماعی شدن به افراد منتقل می‌شود و خارج از حوزه سیاسی قرار دارد (Inglehart, 1997). جریانی که به عملکرد نهادی توجه دارد و بنیان این پژوهش

1. Qiu, Lin, Leung and Tov

را تشکیل می‌دهد، بر جنبه‌های اقتصادی و سیاسی به‌عنوان عواملی متمرکز است که نحوه قضاوت شهروندان را در مورد کار دولت و بازیگران آن تعیین می‌کند (Hetherington and Rudolph, 2008). در این رگه نظری، ارزیابی عملکرد دولت با شهروندان مهم است و از آنجاکه این ارزیابی‌ها عمدتاً از ادراک شهروندان ناشی می‌شود نه از واقعیت‌ها، بنابراین رسانه‌های اجتماعی ممکن است بتوانند در افزایش یا فرسایش اعتماد سیاسی کمک کنند. این ادعا بر دو فرض شناختی و دیگری نگرش استوار است. اولاً، این فرض که اکثر مردم برای اطلاعاتی که در مورد سیاست دارند (حقایق سیاسی، نظرها و انتقادهای سیاسی)، به رسانه‌ها وابسته هستند. همچنین رسانه‌ها می‌توانند به افکار و احساسات شهروندان در مورد یک موضوع شکل دهند، آنها را تحریک کنند تا افراد کیفیت حکومت را ارزیابی کنند که آیا عملکرد دولت مثبت است یا منفی (Norris, 2011).

مکانیسم دیگری که رسانه‌های اجتماعی با آن بر بی‌اعتمادی سیاسی تأثیر می‌گذارد، گسترش قطبی‌شدگی سیاسی در جامعه است (Tucker et al., 2018). منظور از قطبی‌شدگی سیاسی، فرایندی است که طی آن افکار عمومی جامعه به دو گروه مجزا، متضاد و متقابل تقسیم شده و هریک از این دو گروه به‌سوی افراط‌نگرشی و رفتاری هرچه بیشتر پیش می‌رود. براساس برخی پژوهش‌های جدید، رسانه‌های اجتماعی اگرچه علت قطبی‌شدگی نیست، اما ممکن است آن را تشدید کند. آن‌طور که اندیشمندان جدید نظریه کاشت اعلام می‌کنند رسانه‌های اجتماعی تمایل دارد که افراد متشابه‌الذهن را گرد هم آورده و آنها را متشابه‌الذهن‌تر از آنچه پیش‌تر بودند کنند. در این دیدگاه، استدلال می‌شود که به‌طورکلی افراد در رسانه‌های اجتماعی گرایش به این دارند که بیشتر با افراد همفکر خود شبکه‌بندی کنند و بدین‌ترتیب کنشگران به‌تدریج دارای دیدگاه‌های افراطی در مورد حقانیت موضع سیاسی خود می‌شوند (Farrell, 2012). اما سؤالی که وجود دارد این است که رسانه‌های اجتماعی افراد متشابه‌الذهن را به کدام جهت‌گیری سیاسی سوق می‌دهند؟ به‌نظر می‌رسد که تجدید نظریه کاشت گربنر

می‌تواند پاسخی به سؤال ما ارائه دهد؛ به طوری که او سعی کرد تا متغیرهای محیطی را نیز در کنار رسانه‌های سنتی توجه کند و سپس به تحلیل موضوع پردازد (سورین و تانکارد، ۱۳۹۸: ۳۹۰).

در این راستا، می‌توان استدلال کرد که در برخی کشورها که نیروهای مخالف نظام سیاسی به تلویزیون ملی دسترسی ندارند، آنها از رسانه‌های جایگزین از قبیل ماهواره‌ها و رسانه‌های اجتماعی استفاده می‌کنند. بنابراین، بسیاری از کاربران رسانه‌های اجتماعی اخبار منفی منتشر شده با تلویزیون، ماهواره و سایر رسانه‌ها را در مورد حکومت مستقر بولد می‌کنند و باعث می‌شوند تا ارزیابی منفی شهروندان درباره حکومت تشدید شود و بدین ترتیب نوعی فضای قطبی‌شده در جامعه ایجاد شود که در آن اعتماد افراد به نهادهای سیاسی موجود تحت تأثیر قرار گیرد (Gerbaudo, 2012).

بنابراین براساس نظریات فوق، با توجه به اینکه در ایران نیز میان اخبار شبکه‌های تلویزیونی ماهواره‌ای و اخبار رسانه‌های ملی تضاد وجود دارد و رسانه‌های اجتماعی از قبیل تلگرام، اینستاگرام، توئیتر و غیره بیشتر تحت تأثیر شبکه‌های ماهواره‌ای است، پس فرضیه دوم پژوهش عبارت است از: رسانه‌های اجتماعی به‌طور مستقیم به تقویت بی‌اعتمادی سیاسی در جامعه منجر می‌شود.

به‌نظر می‌رسد ارزش‌های فرهنگی و دینی عامل دیگری است که می‌تواند روی اعتماد سیاسی تأثیر گذارد. در این زمینه عمده تحقیقات نشان می‌دهد که سکولاریسم باعث کاهش اعتماد سیاسی به حکومت می‌شود. بحث با این ادعای الکسی توکوویل^۱ شروع می‌شود که مذهب اساس انجمن‌های مدنی را فراهم می‌کند و اعتماد اجتماعی، با گسترش سکولاریسم و تضعیف این انجمن‌های مدنی کاهش می‌یابد (Daniels and Von der Ruhr, 2010). پاتنام استدلال می‌کند که «جوامع ایمانی که در آن مردم با هم عبادت می‌کنند، احتمالاً مهم‌ترین مخزن سرمایه اجتماعی است؛ سرمایه‌هایی که اساس اعتماد اجتماعی و سیاسی را تشکیل

می‌دهد» (Putnam, 2000: 66). به عبارت دیگر، مشارکت در نهادهای دینی را می‌توان به عنوان منبع اجتماعی در نظر گرفت زیرا انجمن‌های داوطلبانه را ترویج می‌کند و شبکه‌های بین‌فردی را ایجاد می‌کند؛ شبکه‌هایی که به نوبه خود اعتماد سیاسی را گسترش می‌دهد (Wuthnow, 2002). اما زمانی که چنین نهادهای مدنی در جامعه تحت تأثیر گسترش ارزش‌های مدرن و سکولار تضعیف می‌شود، طبیعی است که سطح سرمایه اجتماعی و مخصوصاً اعتماد سیاسی در جامعه کاهش یابد.

گیدنز^۱ معتقد است در جوامع سنتی‌تر، آن چیزی که باعث تقویت اعتماد سیاسی مردم می‌شود دین‌داری حکام و احترام آنها به سنت‌ها است و تخصص و توانایی‌های مدرن کارگزاران اهمیت کمتری دارد. بنابراین می‌توان استدلال کرد که در این‌گونه کشورها تقویت ارزش‌های سکولار و رهایی می‌تواند تأثیر معکوسی روی اعتماد سیاسی داشته باشد. در جوامع سنتی خاورمیانه از آنجاکه نظام سیاسی برمبنای اسلام است و اکثریت مردم دارای عقاید و باورهای دینی هستند بنابراین فرض بر این است که اکثریت این شهروندان به نظام‌های سیاسی مبتنی بر دین خود اعتماد داشته باشند (پناهی و شایگان، ۱۳۸۶). در چنین جوامعی اگر یک عامل بیرونی از قبیل رسانه‌های اجتماعی روی اعتقادهای مردم تأثیر گذارد و باعث شود که باورهای آنان تغییر یابد، بدیهی است که روی جهان‌بینی سیاسی آنها نیز تأثیر گذارد و اعتماد آنها را به نهادهای سیاسی کاهش دهد (You and Wang, 2020). در این راستا، همسو با فرضیات اول و دوم این پژوهش، فرضیه سوم پژوهش عبارت است از: رسانه‌های اجتماعی به‌طور غیرمستقیم و از طریق ارزش‌های سکولار و رهایی باعث تقویت بی‌اعتمادی سیاسی در میان شهروندان می‌شود.

1. Giddens

۳. روش تحقیق

۳-۱. داده‌های پژوهش

در این تحقیق از روش تحلیل ثانویه براساس داده‌های پیمایش ارزش‌های جهانی^۱ استفاده شده است. این داده‌ها در سطح بین‌المللی و طی دوره‌های زمانی مختلف جمع‌آوری شده است. در این پژوهش از بین کشورهای مختلف بررسی شده، کشور ایران به‌عنوان جامعه آماری انتخاب شد. با توجه به اینکه این داده‌ها به‌صورت طولی جمع‌آوری شده، تنها از داده‌های موج هفتم استفاده شده است. داده‌های موج هفتم در ایران دارای حجم نمونه ۱۴۹۹ نفری است که در این پژوهش همه این افراد مورد آزمون قرار گرفته‌اند. در این راستا، میانگین آماری سن افراد پاسخگویان ۳۹/۵ بود و ۵۱/۱ درصد افراد مرد و ۴۸/۹ درصد افراد زن بودند. به لحاظ سطح درآمد ۴۲ درصد افراد از طبقه پایین، ۵۱/۶ درصد افراد از طبقه متوسط و ۶/۴ درصد افراد از طبقه بالا بودند. همچنین ۷۳/۶ درصد پاسخگویان دارای سطح تحصیلات دیپلم و زیر دیپلم، ۱۹/۳ درصد با سطح تحصیلات کارشناسی و ۷ درصد دارای کارشناسی ارشد و بالاتر بودند. سرانجام ۷۴ درصد پاسخگویان ساکن شهرها و ۲۶ درصد از مناطق روستایی در ایران بودند.

۳-۲. سنجش متغیرهای پژوهش

۱. رسانه‌های اجتماعی: بسیاری از مردم با منابع مختلف از رویدادهایی آگاه می‌شوند که در کشورمان و جهان در جریان است. این متغیر، به‌عنوان متغیر مستقل، نشان می‌دهد که افراد تا چه مقدار برای دسترسی به اطلاعات و منبع خبری از رسانه‌های اجتماعی بین‌المللی از قبیل توئیتر، فیس‌بوک، اینستاگرام و غیره استفاده می‌کنند؟ (میانگین: ۳/۸۴؛ انحراف استاندارد: ۱/۶۳؛ حداقل: ۱؛ حداکثر: ۵).

۲. بی‌اعتمادی سیاسی: در معنای وسیع، بی‌اعتمادی سیاسی به ارزیابی شهروندان از نهادهای اصلی دولت اشاره دارد و ارزیابی منفی شهروندان از این نهادها اصلی‌ترین شاخص اعتماد سیاسی محسوب می‌شود (Van Deth, Montero and Westholm, 2007). در این راستا، این پژوهش از پانزده گویه به‌منظور سنجش این متغیر وابسته استفاده کرده که برخی از آنها عبارتند از: من نسبت به اغلب سیاستمداران مطمئن نیستم که آیا می‌شود به آنها اعتماد کرد یا خیر، اطلاعات ارائه شده توسط دولت معمولاً قابل اتکا نمی‌باشند، مسئولان دولتی اغلب نمی‌توانند تصمیمات درستی اتخاذ کنند و غیره (میانگین: ۳/۱۸؛ انحراف استاندارد: ۰/۶۴؛ حداقل: ۱؛ حداکثر: ۵؛ آلفای کرونباخ: ۰/۸۸).

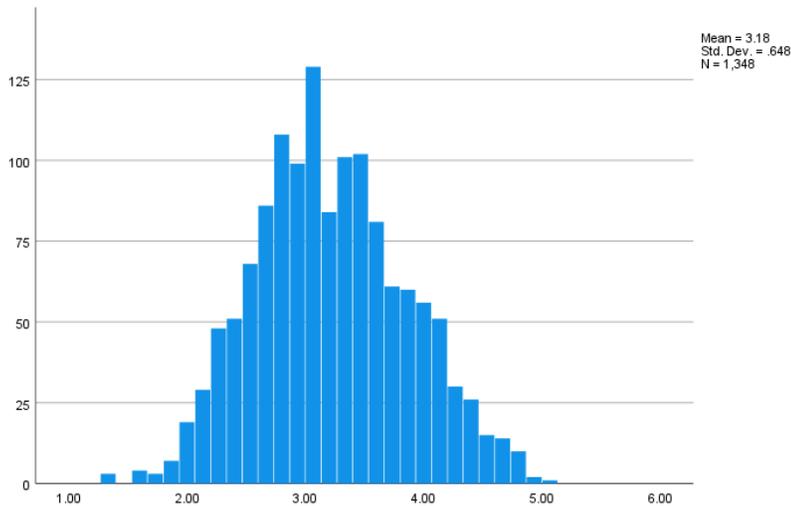
۳. ارزش‌های سکولار: از دیدگاه اینگلهارت (۲۰۰۶) ارزش‌های سکولار-عقلانی در برابر اولویت‌های ارزش‌های سنتی قرار دارد. جوامعی که از این ارزش‌ها استقبال می‌کنند تأکید کمتری بر دین، ارزش‌های سنتی خانوادگی و اقتدار دارند. تقریباً در چنین جوامعی، طلاق، سقط جنین، مرگ آسان (مرگ بیماران لاعلاج) و خودکشی پذیرفته شده است (Inglehart, 2006). در این راستا، ارزش‌های سکولار با ۱۲ گویه مورد سنجش قرار گرفته است که برخی از آنها عبارتند از: مخالفت با مراجع اقتدار، مخالفت با اهمیت مذهب در زندگی، مخالفت با هنجارهای سنتی و غیره (میانگین: ۰/۲۶؛ انحراف استاندارد: ۰/۱۵؛ حداقل: ۰؛ حداکثر: ۱؛ آلفای کرونباخ: ۰/۷۱).

۴. ارزش‌های رهایی: از دیدگاه اینگلهارت (۲۰۰۶) ارزش‌های رهایی یا همان خودبیانگری اولویت بالایی برای رفاه ذهنی، ابراز وجود و کیفیت زندگی دارد. به‌منظور سنجش این متغیر از ۱۲ گویه استفاده شده است که عبارتند از: حفاظت از محیط زیست، مدارای بیشتر با بیگانگان، برابری جنسیتی، تغییر ارزش‌های تربیتی کودک از تأکید بر کار سخت به‌سوی تخیل و مدارا و غیره (میانگین: ۰/۳۳؛ انحراف استاندارد: ۰/۱۵؛ حداقل: ۰؛ حداکثر: ۱؛ آلفای کرونباخ: ۰/۷۳).

۴. نتایج پژوهش

در نمودار ۱ شاخص‌های توصیفی متغیر اصلی و وابسته تحقیق یعنی بی‌اعتمادی سیاسی ارائه شده است. با توجه به نمودار هیستوگرام، پیش‌فرض آزمون رگرسیون یعنی نرمال بودن آن تأیید می‌شود. گفتنی است میزان چولگی و کشیدگی بقیه متغیرها نیز در دامنه ۲ و ۲- قرار دارد.

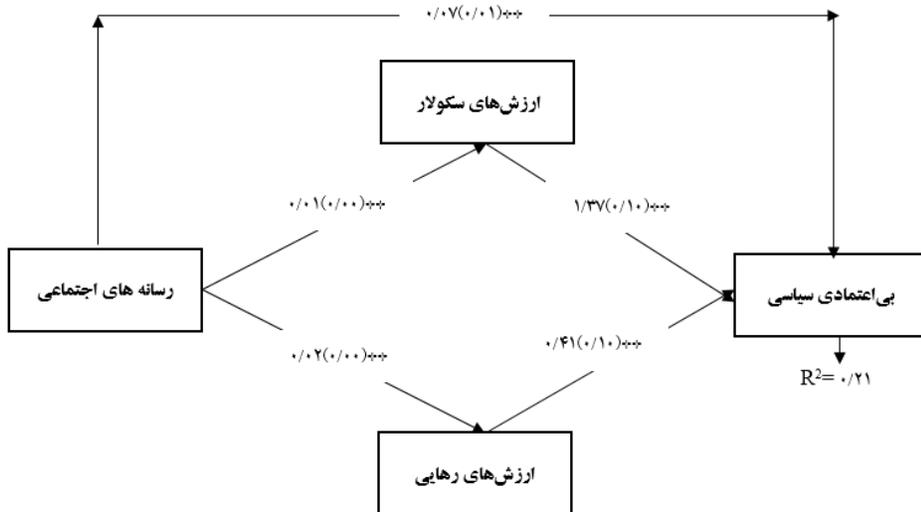
نمودار ۱. هیستوگرام متغیر وابسته بی‌اعتمادی سیاسی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نمودار ۱ به توزیع داده‌های متغیر وابسته بی‌اعتمادی سیاسی در میان شهروندان ایرانی می‌پردازد. همان‌طور که نتایج نشان می‌دهد اولاً متغیر بی‌اعتمادی سیاسی از توزیع نسبتاً نرمالی برخوردار است و ثانیاً میزان بی‌اعتمادی سیاسی در میان پاسخگویان، با میانگین ۳/۱۸ در حدود متوسط است.

شکل ۱. ضرایب رگرسیونی غیراستاندارد متغیرهای پژوهش بر بی‌اعتمادی سیاسی



توضیح: *** و ** به ترتیب معناداری در سطوح ۰.۱٪ و ۰.۵٪ را نشان می‌دهد. ورودی‌ها ضرایب رگرسیون غیراستاندارد با خطاهای استاندارد در پرانتز قرار گرفته است.
مأخذ: همان.

شکل ۱ ضرایب مسیره‌های مستقیم غیراستاندارد الگوی چند میانجیگری را با استفاده از روش پریچر و هایز نشان می‌دهد. با توجه به این شکل، در مسیرهای a، میزان اثر مستقیم غیراستاندارد از متغیر رسانه‌های اجتماعی به ارزش‌های رهایی برابر است با ۰/۰۲۰ و از متغیر رسانه‌های اجتماعی به سکولاریسم برابر با ۰/۰۱۸ است. در مسیرهای b، میزان اثر مستقیم غیراستاندارد از متغیر ارزش‌های رهایی به بی‌اعتمادی سیاسی برابر است با ۰/۴۱۶ و از سکولاریسم به بی‌اعتمادی سیاسی برابر با ۱/۳۷۵ است. سرانجام نتایج نشان می‌دهد که رسانه‌های اجتماعی به‌صورت مستقیم روی بی‌اعتمادی سیاسی نیز با ضریب غیراستاندارد ۰/۰۷۵ تأثیر دارد. همچنین نتایج آزمون نشان می‌دهد که میزان $F(121/0.3)$ در سطح ۰/۰۱ معنادار است و بنابراین مدل پژوهش از توان خوبی برای تبیین بی‌اعتمادی سیاسی برخوردار است. از سوی دیگر میزان ضریب تعیین در این پژوهش ۰/۲۱۲ است که این

امر نشان می‌دهد این مدل پژوهشی ۲۱/۲ درصد از واریانس تغییرات بی‌اعتمادی سیاسی را مورد تبیین قرار می‌دهد و ۷۸/۸ درصد عوامل دیگری هستند که روی بی‌اعتمادی سیاسی تأثیر می‌گذارد اما در این پژوهش مورد تبیین قرار نگرفته است.

جدول ۱. تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم بر بی‌اعتمادی سیاسی

	ارزش‌های سکولار	ارزش‌های رهایی	بی‌اعتمادی سیاسی	بی‌اعتمادی سیاسی
	مستقیم	مستقیم	مستقیم	غیرمستقیم
	تی			آزمون سوبل
رسانه‌های اجتماعی	۶/۷۴ ^{**}	۷/۸۹ ^{**}	۷/۶۰ ^{**}	
ارزش‌های سکولار			۱۳/۱۹ ^{**}	۱۳/۷۰ ^{**}
ارزش‌های رهایی			۳/۸۷ ^{**}	۳/۸۷ ^{**}
عرض از مبدأ	۱۶/۵۱ ^{**}	۲۲/۹۲ ^{**}	۴۶/۰۴ ^{**}	
ضریب تعیین	۰/۰۳	۰/۰۴	۰/۲۱	

توضیح: ** و * به ترتیب معناداری در سطوح ۱٪ و ۵٪ را نشان می‌دهد. ورودی‌ها مقدار آزمون t و سوبل است.

مأخذ: همان.

جدول ۱ نتایج حاصل از استراتژی بوت استراپینگ هایز است که اثرات مستقیم و غیرمستقیم رسانه‌های اجتماعی بر بی‌اعتمادی سیاسی با میانجیگری ارزش‌های رهایی و سکولاریسم (مسیرهای ab) را نشان می‌دهد. در این آزمون، تعداد نمونه‌گیری‌های مجدد بوت استراپ (k) برابر با ۱۰۰۰ و سطح اطمینان برای فواصل اطمینان ۹۵ درصد است. براساس داده‌های این جدول، مقدار t اثر مستقیم رسانه‌های اجتماعی بر ارزش‌های سکولار برابر با ۶/۷۴ است و در فاصله اطمینان ۰/۰۱ تا ۰/۰۲ معنادار است. مقدار t اثر مستقیم رسانه‌های اجتماعی بر ارزش‌های رهایی برابر با ۷/۸۹ است و این متغیر نیز در فاصله اطمینان ۰/۰۱ تا ۰/۰۲ معنادار است. مقدار t اثر مستقیم ارزش‌های سکولار بر بی‌اعتمادی سیاسی برابر با ۱۳/۱۹ است و در فاصله اطمینان ۱/۵۷ تا ۱/۵۷ معنادار است. مقدار t اثر مستقیم ارزش‌های رهایی بر بی‌اعتمادی سیاسی برابر با ۳/۸۷ است و در فاصله

اطمینان ۰/۱۹ تا ۰/۶۲ معنادار است. مقدار اثر غیرمستقیم رسانه‌های اجتماعی بر بی‌اعتمادی سیاسی با میانجیگری ارزش سکولار (a1b1) که با آزمون سوبل (۱۳/۰۷) بررسی شده است نشان می‌دهد در فاصله اطمینان ۰/۰۳ تا ۰/۰۱ به لحاظ آماری مثبت و معنادار است. همچنین، مقدار آزمون سوبل (۳/۸۷) رسانه‌های اجتماعی بر بی‌اعتمادی سیاسی با میانجیگری ارزش‌های رهایی (a2b2) در فاصله اطمینان ۰/۰۰ تا ۰/۰۱ نیز به لحاظ آماری مثبت و معنادار است. سرانجام اثر مستقیم رسانه‌های اجتماعی روی بی‌اعتمادی سیاسی با میزان آماره $t = ۷/۶۰$ و فاصله اطمینان ۰/۰۵ تا ۰/۰۹ حاکی از تأثیر مثبت و معنادار این متغیر بر بی‌اعتمادی سیاسی است. نتایج به‌صورت کلی نشان می‌دهد که رسانه‌های اجتماعی هم به‌طور مستقیم و هم غیرمستقیم و از طریق متغیرهای میانجی ارزش‌های رهایی و سکولاریسم می‌تواند تأثیر مثبت و معناداری بر بی‌اعتمادی سیاسی گذارد و باعث کاهش اعتماد به نهادهای سیاسی در میان شهروندان شود.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اعتماد بین شهروندان و نهادهای سیاسی یکی از بخش‌های مهم سرمایه اجتماعی است و محققان استدلال می‌کنند زمانی که این اعتماد دوسویه وجود داشته باشد انجام بسیاری از امور با همدلی تسهیل می‌شود و حتی هزینه‌های انجام کارها کاهش پیدا می‌کند، چراکه هم مردم و هم دولت برای ایستادن در پشت یک هدف مشترک به یکدیگر اعتماد دارند. اما اکنون برخی از شواهد حاکی از آن است که اعتماد بین مردم و نهادهای سیاسی در ایران روندی نزولی پیدا کرده است، به‌طوری‌که برای مثال براساس داده‌های موج پنجم پیمایش ارزش‌های جهانی تنها ۵/۶ درصد افراد به نهاد سیاسی حکومت در ایران اعتماد نداشتند، اکنون این امر به ۲۹/۴ درصد رسیده است که نشان‌دهنده اهمیت موضوع است.

در این راستا، درحالی‌که برخی محققان به عواملی با عنوان ناتوانی ساختار سیاسی، عدم اجماع نخبگان، چالش‌های فراروی سیاست خارجی ایران، اوضاع

اقتصادی، فاصله شدید طبقاتی، فضای سیاست‌زدگی و غیره به‌عنوان عوامل تأثیرگذار بر بی‌اعتمادی سیاسی اشاره می‌کنند، این پژوهش از چشم‌اندازی متفاوت و با تأکید بر شبکه‌های اجتماعی بر تبیین این سؤال پرداخت. این پژوهش سعی کرد تا با استفاده از نظریات مختلف از جمله تئوری‌های جدید در نظریات کاشت نشان دهد که رسانه‌های اجتماعی می‌تواند یکی از دلایل اصلی در کاهش اعتماد مردم به نهادهای سیاسی باشد. یافته‌ها در این زمینه همسو با نظریات مورگان و همکاران (۲۰۱۵)، نیلسن (۲۰۱۶)، گربودو^۱ (۲۰۱۲)، ووثنو^۲ (۲۰۰۲) و غیره نشان می‌دهد که رسانه‌های اجتماعی هم به‌طور مستقیم و هم غیرمستقیم تأثیر منفی و معناداری بر اعتماد سیاسی شهروندان ایرانی داشته است؛ به‌طوری‌که رسانه‌های اجتماعی می‌تواند علت ۲۱ درصد از کاهش بی‌اعتمادی سیاسی را در ایران تبیین کند که به‌نظر می‌رسد در مباحث سیاسی، اندازه اثر بسیاری محسوب می‌شود.

در گذشته بسیاری از اندیشمندان در مورد فضای مجازی و رسانه‌های اجتماعی مجازی، به‌عنوان امکان ایجاد فضایی برای تضارب آرا خوش‌بین بودند که در شکل‌گیری حوزه عمومی فعال می‌تواند مفید واقع شود؛ اما باید پذیرفت که بسیاری از انگیزه‌ها و کنش‌ها در فضای مجازی، در دنیای واقعی تحت سلطه سرمایه‌داری، زیرمجموعه‌ای از کنش‌های مرتبط با ثروت و قدرت هستند و آنچه در واقع نیروی محرک فضای مجازی و شبکه‌های مجازی است، قدرت و ثروت ایجادکنندگان آنها است. در این راستا، پژوهش استاب و تیل^۳ (۲۰۲۲) نشان می‌دهد که در چارچوب دگرگونی ساختاری عرصه عمومی، رسانه‌های اجتماعی نه فضاهایی بی‌طرف برای ارتباط آزاد شهروندان، بلکه بخشی از بازارهای مالکیتی هستند که منطق سرمایه در آنها قواعد تعامل را تعیین می‌کند. این پلتفرم‌ها با اتکاء به کنترل رفتاری دیجیتال و گردآوری مداوم داده‌های کاربران، الگوهای ارتباطی را به‌گونه‌ای سامان می‌دهند

1. Gerbaudo

2. Wuthnow

3. Staab and Thiel

که نه گفتگوی مشارکتی، بلکه فعال‌سازی تجاری و جهت‌دهی الگوریتمی برجسته شود. در چنین وضعیتی، مرز میان امر سیاسی و امر تجاری از میان می‌رود و تجربه کاربران بیش از آنکه به تقویت عاملیت سیاسی آنان بینجامد، به بازتولید الگوهای توجه‌محور و انباشت تبلیغاتی منتهی می‌شود و این فرایند سبب می‌شود که عرصه عمومی دیجیتال در عمل تحت سیطره منطق اقتصادی پلتفرم‌ها قرار گیرد و به جای گسترش ظرفیت نقد عمومی، شکل تازه‌ای از بازنمایی خصوصی‌شده را پدید آورد.

موضوعی که با توجه به ماهیت و ایدئولوژی موجود در ایران به تحلیل بیشتر نیاز دارد در مخالفت با جریان‌های لیبرال غربی است. محتوای شبکه‌های ماهواره‌ای که در خارج از کشور تهیه می‌شود در تضاد با ارزش‌های فرهنگی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد. بنابراین، با رسوخ تبلیغات و پیام‌های شبکه‌های ماهواره‌ای در شبکه‌های اجتماعی مجازی و ماهیت اعتراضی این پیام‌ها و اخبار، این امر که چنین پیام‌هایی عمدتاً در تضاد با ارزش‌های دینی و ملی موجود در ایران قرار دارد، باعث می‌شود تا فحوای چنین رسانه‌هایی با ایدئولوژی موجود در نهادهای سیاسی کشور در تضاد باشد و به کاهش اعتماد اعضای چنین شبکه‌هایی به نهادهای سیاسی کشور منجر شود.

بنابراین ارتباطات مبتنی بر رسانه‌های اجتماعی با تغییر ارزش‌های سنتی شهروندان، ادراکات انتقادی از عملکرد دولت را تقویت می‌کند (Besley and Prat, 2006). رسانه‌های اجتماعی به‌عنوان ابزاری عمل می‌کنند که از طریق آن نارضایتی مردم افزایش می‌یابد و باعث می‌شود مردم علیه ساختارهای سیاسی موجود بسیج شوند. این تأثیرات نه تنها اعتماد سیاسی و وفاداری به اقتدار سیاسی را کاهش می‌دهد، بلکه می‌تواند با ایجاد تغییرات فرهنگی، سبک زندگی غربی را در کشورها تقویت کند (Brainard, 2003). سایر آثار تغییرات رسانه‌های دیجیتال برای جوامع نگران‌کننده‌تر است. رسانه‌های اجتماعی اغلب به اتاق‌های پژواکی تبدیل می‌شوند که در آن افراد تمایل دارند از رسانه‌ها به‌گونه‌ای استفاده کنند که تمایلات قبلی آنها را تأیید می‌کنند و با کاربران هم‌فکر پست می‌شوند. این امر «حباب‌های فیلتری» را ایجاد

می‌کند که به تولید «مخاطبان انبوه» منجر می‌شود، یعنی گروه‌های بزرگی که محتوای مشابهی را درون شبکه‌های اجتماعی مصرف می‌کنند و به دلیل شیوع ارزش‌های مدرن و غربی در این شبکه‌ها، افراد به جذب چنین ایدئولوژی‌هایی درمی‌آیند و با ایستارهای موجود در جامعه خویش به مخالفت می‌پردازند. چنین امری باعث ایجاد چرخه معیوب از قطبی‌سازی می‌شود (Brundidge and Rice, 2009) و با گسترش شکاف‌های ایدئولوژیک در جامعه، اعتماد برخی از شهروندان به نهادهای سیاسی حاکم تضعیف می‌یابد. مخصوصاً که نظریات موجود به‌خوبی نشان می‌دهد که مردم بیشتر تمایل دارند به اخبار منفی واکنش نشان دهند (Soroka and McAdams, 2012) و این سوگیری شناختی باعث افزایش تأثیر تبلیغات منفی و کمپین تبلیغاتی در رسانه‌های سنتی و جدید طی سال‌ها شده است. این رسانه‌ها با ترویج منفی‌گرایی و بدبینی سیاسی، به تکثیر روایتی در مورد غیرقابل‌اعتماد بودن سیاستگذاران می‌پردازد و به کاهش اعتماد سیاسی و نهادی در میان کاربران کمک می‌کند. بنابراین به‌نظر می‌رسد با توجه به حضور فعال بازیگران بدبین به ارزش‌های فرهنگی و نهادهای سیاسی درون رسانه‌های اجتماعی، همراه با سهم بالای داستان‌ها و پست‌های منفی و نادرست، انتظار ارتباط منفی بین استفاده از رسانه‌های اجتماعی و نگرش نسبت به بی‌اعتمادی سیاسی کاملاً قابل‌درک است؛ فرضیه‌ای که با یافته‌های این پژوهش تأیید شد.

سرانجام گفتنی است به‌نظر می‌رسد عواملی مانند عملکرد دولت در زمینه کنترل رسانه‌های رسمی و فاصله میان گفتمان رسانه‌ای رسمی با واقعیت‌های اجتماعی موجب کاهش اعتماد عمومی به نهادهای عمومی در ایران شده است و این شرایط باعث شده تا افراد به رسانه‌های اجتماعی به‌عنوان منابع اطلاعاتی خویش و مکانی برای بیان دیدگاه‌های متفاوت خود روی آورند. این عوامل نیز زمینه‌ای را فراهم کرده که رسانه‌های اجتماعی به کاربران این امکان را دهد که به دیدگاه‌ها و اطلاعاتی دسترسی پیدا کنند که ممکن است با ارزش‌های رسمی و مسلط در تضاد باشد و فضا را برای بی‌اعتمادی سیاسی فراهم کند؛ فضایی که در صورت اصلاح و ایجاد تغییرات،

می‌توان جلوی پیامدهای منفی و سوء آن را کاهش داد. بنابراین، مهم‌ترین پیشنهادها و راهکارهای مورد نیاز برای تقویت اعتماد سیاسی در ایران عبارتند از:

۱. افزایش شفافیت و پاسخگویی به منظور تقویت حکمرانی خوب: این امر می‌تواند با ایجاد نهادهای نظارتی مستقل، انتشار اطلاعات و آمار مربوط به عملکرد این نهادها و همچنین تقویت مشارکت شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری و نظارت بر آنها محقق شود.

۲. تقویت فضای گفتگو در جامعه: ایجاد و تقویت نهادهای مدنی مستقل و بی‌طرف که بتواند فضایی برای بحث و تبادل نظر درباره مسائل سیاسی و اجتماعی فراهم کند، می‌تواند به ایجاد فضای بیشتر اعتماد و تفاهم در جامعه کمک کند.

۳. ارتقای سواد رسانه‌ای و سیاسی در جامعه: این امر افزایش توانایی شهروندان در تحلیل انتقادی محتوای رسانه‌ای، شناخت منابع اطلاعاتی معتبر و درک فرایندهای سیاسی و نحوه مشارکت در آنها را شامل می‌شود. همچنین، آموزش درباره چگونگی مقابله با اخبار جعلی می‌تواند در این زمینه مفید باشد.

منابع و مأخذ

۱. احمدپور ترکمانی، بابک، مصطفی ازکیا و باقر ساروخانی (۱۳۹۷). «تبیین جامعه‌شناختی نقش شبکه‌های اجتماعی مجازی در جامعه‌پذیری سیاسی»، *مجله جهانی رسانه*، ۱۳ (۱).
۲. اعتمادی‌فرد، سیدمهدی، سیدمهرداد اسلامی و غزاله حسینی (۱۴۰۰). «بحران اعتماد اجتماعی در سیالیته شبکه‌های اجتماعی بررسی اعتماد اجتماعی از خلال واکنش افراد در توئیتر به بگرام»، *بررسی مسائل اجتماعی ایران*، ۱۲ (۱).
۳. برزکار، مصطفی، رضا جلالی و سیامک باقری (۱۴۰۰). «مطالعه تطبیقی تأثیرگذاری شبکه‌های اجتماعی مجازی و خانواده بر جامعه‌پذیری سیاسی دانشجویان»، *پژوهش‌های سیاست اسلامی*، ۹ (۲۰).
۴. پناهی، محمدحسین و فریبا شایگان (۱۳۸۶). «اثر میزان دینداری بر اعتماد سیاسی»، *فصلنامه علوم اجتماعی*، ۱۴ (۳۷).
۵. سردارنیا، خلیل‌اله، کوروش بدری و سینا امینی‌زاده (۱۴۰۰). «رابطه بین شبکه‌های اجتماعی و اعتماد نهادی (مطالعه موردی: دانشجویان دانشگاه شیراز)»، *پژوهش‌های راهبردی سیاست*، ۱۰ (۳۶).
۶. سلیمی، محمد و همکاران (۱۳۸۶). «مجموعه مقالات همایش سراسری رسانه تلویزیون و سکولاریسم»، تهران، مرکز پژوهش‌های اسلامی صدا و سیما.
۷. سورین، ورنر و جیمز تانکارد (۱۳۹۸). *نظریه‌های ارتباطات*، ترجمه علیرضا دهقان، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۸. شمس، مرتضی و محمدمهدی فرقانی (۱۳۹۷). «شبکه‌های اجتماعی مجازی و تولید شایعات در انتخابات سیاسی (مطالعه موردی: شبکه اجتماعی اینستاگرام)»، *رسانه‌های دیداری و شنیداری*، ۱۲ (۲۸).
۹. عدلی‌پور، صمد، وحید قاسمی، رضوان قصابی و نقی طاهری (۱۳۹۳). «تأثیر استفاده از شبکه اجتماعی فیس‌بوک بر اعتماد و مشارکت سیاسی جوانان»، *مطالعات فرهنگ - ارتباطات*، ۱۵ (۲۸).
۱۰. گیدنز، آنتونی (۱۳۷۶). *جامعه‌شناسی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، نشر نی.
۱۱. مهدی‌زاده، سیدمحمد (۱۳۸۴). *مطالعه تطبیقی نظریه کاشت و دریافت در ارتباطات*، تهران، مرکز تحقیقات صدا و سیما.

12. Bakshy, E., S. Messing and L.A. Adamic (2015). "Exposure to Ideologically Diverse News and Opinion on Facebook", *Science*, 348 (6239).
13. Besley, T. and A. Prat (2006). "Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability", *American Economic Review*, 96 (3).
14. Boyd-Barrett, O. (2019). "Fake News and 'Russia Gate' Discourses: Propaganda

- in the Post-truth Era”, *Journalism* 20 (1).
15. Brainard, L.A. (2003). “Citizen Organizing in Cyberspace: Illustrations from Health Care and Implications for Public Administration”, *The American Review of Public Administration*, 33 (4).
 16. Brundidge, J. and R.E. Rice (2009). “Political Engagement Online: Do the Information Rich Get Richer and the Like-minded More Similar? In A. Chadwick and P.N. Howard (Eds.)”, *Routledge Handbook of Internet Politics*, New York, NY: Taylor and Francis.
 17. Ceron, A. (2015). “Internet, News, and Political Trust: The Difference Between Social Media and Online Media Outlets”, *Journal of Computer-mediated Communication*, 20 (5).
 18. Chan, C.M., N. Chao, Y. Cheng, T. Dong, J. Feng, F. Gao, ... M. Zhang (2020). *China in the Era of Social Media: An Unprecedented Force for An Unprecedented Social Change*, United Kingdom, Lexington Books.
 19. Citrin, J. and L. Stoker (2018). “Political Trust in a Cynical Age”, *Annual Review of Political Science*, 21.
 20. Coleman, J.S. (1986). “Social Theory, Social Research, and a Theory of Action”, *American Journal of Sociology*, 91 (6).
 21. Dalton, R.J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, UK.
 22. Daniels, J.P. and M. Von der Ruhr (2010). “Trust in Others: Does Religion Matter?”, *Review of Social Economy*, 68 (2).
 23. Donohue, G.A., P.J. Tichenor and C.N. Olien (1995). “A Guard Dog Perspective on the Role of Media”, *Journal of Communication*, 45 (2).
 24. Farrell, H. (2012). “The Consequences of the Internet for Politics”, *Annual Review of Political Science*, 15, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2089186> or <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-polisci-030810-110815>
 25. Flew, T. (2019). “Digital Communication, The Crisis of Trust, and the Post-global”, *Communication Research and Practice*, 5 (1).
 26. Gerbaudo, P. (2012). *Tweets and the Streets: Social Media and Contemporary Activism*, London, Pluto Press.
 27. Gerbner, G., L. Gross and N. Signorielli (1980). “Aging With Television: Images on Television Drama and Conceptions of Social Reality”, *Journal of Communication* 30 (1).
 28. Gerbner, G. and L. Gross (1973). *Cultural Indicators: The Social Reality of Television*

- Drama*, Philadelphia, Annenberg School of Communications.
29. Grimes, M. (2017). "Procedural Justice and Political Trust", In *Handbook on Political Trust*; S. Sonja Zmerli and T.W.G. Van der Meer, Eds.; Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
 30. Gupta L, A.Y. Gasparyan and O. Zimba (2020) "Scholarly Publishing and Journal Targeting in the Time of the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic: A Cross-sectional Survey of Rheumatologists and Other Specialists", *Rheumatology International*, 12(40).
 31. Hanitzsch, T. and R. Berganza (2012). "Explaining Journalists' Trust in Public Institutions Across 20 Countries: Media Freedom, Corruption, and Ownership Matter Most", *Journal of Communication*, 62 (5).
 32. Hetherington, M.J. and T.J. Rudolph (2008). "Priming, Performance, and the Dynamics of Political Trust", *The Journal of Politics*, 70 (2).
 33. Hetherington, M.J. and C. Rudolph (2015). *Why Washington Won't Work: Polarization, Political Trust and the Governing Crisis*; The University of Chicago Press, Chicago, IL, USA.
 34. Inglehart, R. (1997). "Modernization and Postmodernization, Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies", Princeton, Princeton University Press.
 35. _____ (2006). "Mapping Global Values", *Comparative Sociology*, 5 (2-3).
 36. Masoudnia, H., M. Ghorbani and D. Stockemer (2023). "The (indirect) Effect of Social Media Consumption on Political Distrust in Egypt", *Information Polity*, 28 (1).
 37. Memoli, V. (2020). "The Effect of the Media in Times of Political Distrust: The Case of European Countries", *Italian Journal of Electoral Studies QOE-IJES*, 83 (1).
 38. Morgan, M., J. Shanahan and N. Signorielli (2015). "Yesterday's New Cultivation, Tomorrow", *Mass Communication and Society*, 18 (5).
 39. Moy, P., M. Pfau and L. Kahlor (1999). "Media Use and Public Confidence in Democratic Institutions", *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 43 (2).
 40. Nielsen, C. (2016). *The Nielsen Total Audience Report Q2*, Author New York, NY.
 41. Norris, P. and Cambridge University Press (2016). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press.
 42. Norris, P. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press.

43. Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster.
44. Qiu, L., H. Lin, A.K. Leung and W. Tov (2012). "Putting Their Best Foot Forward: Emotional Disclosure on Facebook", *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 15 (10).
45. Rahbarqazi, M. and R. Mahmoudoghli (2021). "Modeling Social Media Effects on Political Distrust in Lebanon", *Communication and Society*, 34 (3).
46. Shanahan, J. and M. Morgan (1999). *Television and its Viewers, Cultivation Theory and Research*, Cambridge, Cambridge University Press.
47. Shearer, E. and E. Grieco. (2019). "Americans are Wary of the Role Social Media Sites Play in Delivering the News", Pew Research Cent, Retrieved from <https://www.pewresearch.org/journalism/2019/10/02/americans-are-wary-of-the-role-social-media-sites-play-in-delivering-the-news/>
48. Shrum, L.J., J. Lee and J.E. Burroughs (2011). "An Online Process Model of Second-order Cultivation Effects: How Television Cultivates Materialism and its Consequences for Life Satisfaction", *Human Communication Research*, 37 (1).
49. Singh, S., A. Dixit and G. Joshi (2020). "Is Compulsive Social Media Use Amid COVID-19 Pandemic Addictive Behavior or Coping Mechanism?", *Asian Journal of Psychiatry*, 54: 102290.
50. Soroka, S. and S. McAdams (2012). *News, Politics, and Negativity*, CIRANO - Scientific Publications 2012s-14, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2075941> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2075941>
51. Staab, P. and T. Thiel (2022). "Social Media and the Digital Structural Transformation of the Public Sphere", *Theory, Culture & Society*, 39 (4).
52. Tucker, J.A., A. Guess, P. Barberá, C. Vaccari, A. Siegel, S. Sanovich, . . . B. Nyhan (2018). "Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature", Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature, *Report Prepared for the Hewlett Foundation*.
53. Van Deth, J.W., J.R. Montero and A. Westholm (Eds.) (2007). *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*, Routledge.
54. Weeks, B.E. and R.L. Holbert (2013). "Predicting Dissemination of News Content in Social Media", *Journalism & Mass Communication Quarterly* 90 (2).
55. Wellman, B., A. Quan-Haase and J. Boase (2003). "The Social Affordances of the Internet for Networked Individualism", *Journal of Computer-mediated Communication*

8 (3), JCMC 834.

56. Wuthnow, R. (2002). "Religious Involvement and Status-bridging Social Capital", *Journal for the Scientific Study of Religion*, 41 (4).

57. You, Y. and Z. Wang (2020). "The Internet, Political Trust, and Regime Types: A Cross-national and Multilevel Analysis", *Japanese Journal of Political Science*, 21 (2).

Integrated Strategic-operational Model for Evaluating the Implementation of National Environmental Development Programs

Ali Mobini Dehkordi*, Nooshin Aghili** and Bahram Malekmohammadi***

Research Article	Receive Date: 2024.06.01	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 151-185
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

The issue of environment and climate change is one of the fundamental and significant challenges of human life in the current era, to the extent that this important matter has been placed on the agenda of global organizations, governments, stakeholders, and beneficiaries in the health sector, especially at the societal level. Additionally, the experiences of developed governments in implementing environmental policies at the national level indicate that the evaluation of the implementation of these policies should be further explored. This article, using a mixed (qualitative-quantitative) method and employing "Interpretive Structural Modeling," analyzes the data. In the qualitative section, a systematic literature review was conducted, and in the quantitative section, data were collected through questionnaires completed by researchers and experts with over 15 years of relevant work experience. Then, based on the mentioned method, the validity and reliability of the findings were confirmed using interpretive structural modeling software. The qualitative analysis of the literature and research background showed that content exists at two levels of strategic and operational environmental evaluation, but no integrated linkage between these two levels has been scientifically presented to date, which is one of the new findings of this research. Additionally, at the strategic level, besides the dimensions of plans, programs, and policies, a fourth dimension called prioritization emerged as another new finding from this study. Another finding of this research is the introduction of two types of indicators: "forward-looking" and "performance," which are fully introduced at each stage of the "Integrated Strategic-Operational Model" and demonstrated in a process.

Keywords: *Integrated Strategic-Operational Evaluation Model; Prioritization; Forward-Looking and Performance Indicators; Evaluation; Environmental; Development Programs*

* Professor, Faculty of Entrepreneurship, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author);

Email: mobini@ut.ac.ir

** PhD in Environmental Sciences, Kish International Campus, University of Tehran, Tehran, Iran;

Email: noosha.aghili@ut.ac.ir

*** Associate Professor, Faculty of Environment, University of Tehran, Tehran, Iran;

Email: malekmohamadi@ut.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Mobini Dehkordi A., N. Aghili and B. Malekmohammadi (2026). "Integrated Strategic-operational Model for Evaluating the Implementation of National Environmental Development Programs", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 151-185.

doi: 10.22034/mr.2024.16869.5820

مدل یکپارچه راهبردی عملیاتی ارزیابی اجرای سیاست‌های برنامه‌های توسعه ملی زیست‌محیطی

علی مبینی دهکردی،* نوشین عقیلی** و بهرام ملک محمدی***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۱۲	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۱۸۵-۱۵۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

موضوع محیط زیست و تغییر اقلیم از چالش‌های اساسی و بااهمیت زندگی بشر در عصر کنونی است. به طوری که این مسئله مهم در دستور کار سازمان‌های جهانی، دولت‌ها، ذی‌نقشان و ذی‌نفعان حوزه سلامت به‌ویژه در سطح جامعه قرار گرفته است. همچنین تجارب دولت‌های توسعه‌یافته در اجرای سیاست‌های محیط زیستی در سطح ملی نشان می‌دهد ارزیابی اجرای این سیاست‌ها باید مورد کنکاش بیشتر قرار گیرد. این مقاله با روش ترکیبی، کیفی، کمی (آمیخته) و با استفاده از «مدل‌سازی ساختاری تفسیری»، به تحلیل داده‌ها پرداخته است. در بخش کیفی با مرور سیستماتیک ادبیات و در بخش کمی با جمع‌آوری داده‌ها به صورت تکمیل پرسشنامه از محققان و خبرگان بالای ۱۵ سال سابقه کار مرتبط انجام شده است. سپس با توجه به روش گفته شده، اعتبار روایی و پایایی یافته‌ها نیز با استفاده از نرم‌افزار مدل‌سازی ساختاری تفسیری مورد تأیید قرار گرفته است. تحلیل کیفی ادبیات و پیشینه تحقیق نشان داد که در دو سطح ارزیابی راهبردی و عملیاتی زیست‌محیطی مطالبی موجود است اما از پیوند بین این دو سطح به صورت یکپارچه تاکنون مطلب علمی ارائه نشده است که این مسئله یکی از یافته‌های جدید این پژوهش است. همچنین در سطح راهبردی علاوه بر ابعاد: طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها، بعد چهارم به نام اولویت‌گذاری نیز از دیگر یافته‌های جدید به دست آمده از این تحقیق است. یکی دیگر از یافته‌های این تحقیق معرفی دو نوع شاخص «آینده‌نگر و عملکرد» است که در هر مرحله از «مدل یکپارچه راهبردی-عملیاتی» به صورت کامل معرفی و در یک فرایند نشان داده شده است.

کلیدواژه‌ها: مدل یکپارچه ارزیابی راهبردی-عملیاتی؛ اولویت‌گذاری؛ شاخص‌های آینده‌نگر و عملکرد؛ ارزیابی؛

زیست محیطی؛ برنامه‌های توسعه

* استاد دانشکده کارآفرینی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛ Email: mobini@ut.ac.ir

** دکتری محیط زیست، پردیس بین‌الملل کیش، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ Email: noosha.aghili@ut.ac.ir

*** دانشیار دانشکده محیط زیست، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ Email: malekmohamadi@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: مبینی دهکردی، علی، نوشین عقیلی و بهرام ملک محمدی (۱۴۰۴). «مدل یکپارچه راهبردی عملیاتی ارزیابی اجرای سیاست‌های برنامه‌های توسعه ملی زیست‌محیطی». مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۴)، ص. ۱۸۵-۱۵۱.

doi: 10.22034/mr.2024.16869.5820

مقدمه

کشور ما در زمینه سیاستگذاری، تدوین طرح‌ها، برنامه‌ها، پروژه‌ها، همچنین در بحث‌های مختلف مرتبط با طراحی مدل‌های مربوط به فرایندها از نظر تئوریک و عملی، بیشترین شکاف نظری را در ارزیابی اجرای سیاست‌ها در سطوح راهبردی- عملیاتی دارد. نتایج حاصل از تحقیقات و گزارش‌های منتشر شده در مراکز مطالعاتی دانشگاهی و سازمان‌های مسئول و چگونگی میزان تحقق اهداف در شش برنامه توسعه ملی را مرکز پژوهش‌های مجلس منعکس کرده است (۱۴۰۱). موضوع پژوهش در این مقاله، طراحی مدل یکپارچه راهبردی-عملیاتی اجرای سیاست‌های برنامه ششم در سطح ملی است و سؤال اصلی آن است که چرا سیاست‌ها و برنامه‌های کشوری طی دوره پنج‌ساله خود اجرا نشده است؟ آیا علت آن وجود گسستگی تئوریک و عملیاتی، بین سطوح سیاستگذاری، طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و پروژه‌های مربوطه است؟ تجارب موفق جهان در اجرای اهداف برنامه‌ها چگونه بوده است؟ تبدیل سیاست‌ها به طرح‌ها و طرح‌ها به برنامه‌ها و پروژه‌ها و نهایتاً تخصیص منابع و بودجه چه مسیری را طی کرده است؟ آیا می‌توانیم سطح راهبردی را با سطح عملیاتی به‌طور پیوسته و مستمر پیگیری کنیم؟ آیا تاکنون این شیوه در جهان معمول و مرسوم بوده است؟ در پیشینه تحقیق و ادبیات مقاله در بررسی تجارب کشورهای منتخب در قاره‌های مختلف جهان که دارای سطوح متنوع از توسعه‌یافتگی یا در حال گذار به توسعه هستند، از نظر شاخص‌های مختلف و مرتبط با مسائل زیست‌محیطی مانند تئوری توسعه پایدار و سیر تکاملی آنها، به همراه موضوع‌های مربوط به اقتصاد چرخشی^۱، «توسعه سبز» و «توسعه انسانی» مروری نظام‌مند انجام گرفت. مسئله پژوهش این مقاله آن است که مدل ارزیابی اجرای سیاست‌ها در سطح ملی شامل دو مرحله راهبردی-عملیاتی چگونه است؟ سؤال دیگر آن است که آیا مدل ارزیابی اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها در سطح راهبردی-عملیاتی می‌تواند یکپارچه باشد؟ پاسخ به این سؤال‌ها با هدف معرفی یک مدل یکپارچه مشتمل بر پیوستگی بین سطوح کلان-خرد، مورد توجه و تمرکز در این تحقیق قرار دارد.

۱. مرور پیشینه و ادبیات تحقیق

تعریف محدوده حفاظت و توسعه سیاست‌های زیست‌محیطی در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی بسیار مهم است و به دلیل چارچوب گسترده‌تر آن برای ایجاد توازن بین حفاظت و توسعه، برای همه ذی‌نقشان رشته‌های مختلف، از محیط‌بانان تا متخصصان توسعه به عنوان دغدغه‌ای بیان شده است. بررسی تاریخچه توسعه سیاست‌های زیست‌محیطی از دیدگاه نهادهای سیاستگذاری، نشان‌دهنده اهمیت توجه و مشارکت فزاینده بخش غیردولتی در تنظیم زمینه و چارچوب آن در سال‌های اخیر است. سازوکارهای اجرایی و ترتیبات نهادی برای تبدیل اهداف سیاستی به اجرایی شدن، تا حد زیادی تحت تسلط مقام‌های دولتی قرار گرفت که این مسئله به نوبه خود مانع دستیابی به نتایج مورد نظر است، لذا برای حل مسائل پیچیده زیست‌محیطی و الزامات توسعه مورد مطالعه، کشور نپال رویکرد سیاستگذاری فرارشته‌ای را پیشنهاد داده است (Aryal, Ojha and Maraseni 2021). مرور سیستماتیک آخرین روند اجرای سیاست‌ها و تجزیه و تحلیل روندهای زیست‌محیطی در کشورهای پیشرو مانند ایالات متحده آمریکا، بریتانیا و چین در اجرای اهداف توسعه پایدار نشان از وجود پتانسیل ناکافی برای ارزیابی عملکرد کشورها در زمینه اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی و تهدید جدی برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار دارد. برای حل این مشکل، در ارزیابی جامع سیاست زیست‌محیطی، دولت‌ها باید با اتخاذ رویکرد سیستماتیک با تخصیص سطوح اساسی ارزیابی تنوع کیفی، انجام اقدام‌های زیست‌محیطی در چارچوب اجرای برنامه‌های اهداف توسعه پایدار، بررسی مشارکت نمایندگان مختلف جامعه از قبیل دولت، بخش خصوصی، همچنین تجزیه و تحلیل برنامه و تأمین مالی آن، ضمن مدیریت چالش‌ها، میزان تحقق به اهداف را نیز بهبود بخشند (Derendiaeva, 2022).

در بررسی ادبیات و مصاحبه‌های انجام شده در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ برای

ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی^۱ در چین، انگیزه‌ها، سیاست‌ها و اثربخشی آنها از نظر چگونگی و شیوه انجام در سطح ملی تا سال ۲۰۰۵ انجام شد و نتایج نشان داد سیاست‌های بوروکراتیک بین وزارتخانه‌های محیط زیست و غیرمحیط زیست، قانونگذاری و اجرای ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی به ارزیابی اثرات زیست‌محیطی^۲، در مجموعه برنامه‌های دولتی در بخش محیط زیست، محدود شده بودند. همچنین از طریق تحلیل منابع داده‌های ۱۰۴ مقاله علمی در زمینه توسعه و اجرای سیاست اقتصاد چرخشی برای پیدا کردن محرک‌ها و موانع اجرای فرایند ارتقای اقتصاد چرخشی، مشخص شد به‌رغم حکومت با اقتدار چین، انجام این فرایند تحت تأثیر یک تعامل پیچیده از حکومت متمرکز، همچنین پویایی از طریق مجموعه‌ای غنی از تعاملات بین‌المللی، ملی و منطقه‌ای قرار گرفته بود اما توسعه این اقتصاد در سطح کلان با موانع اجرایی ناشی از حکمرانی چندسطحی ضعیف مواجه بود. از طرف دیگر تبیین نتایج حاصل از سه مطالعه فوق، در مورد سیاست‌های کلیدی زیست‌محیطی، اقتصاد چرخشی و اهداف توسعه پایدار (قابل تعمیم برای سایر مناطق و کشورها)، نشان داد در «مناطق صنعتی» مانند اتحادیه اروپا با سابقه طولانی‌تر، حکمرانی چندسطحی برای «کشورهای صنعتی» مانند چین که به مسیر توسعه به‌عنوان مدل جایگزین نسبت به لیبرال دمکراسی نگاه می‌کنند، با یکدیگر مرتبط بودند (Anran and Leipold, 2022). با وجود گسترش و دستیابی به چارچوب اندازه‌گیری این تعاملات پیچیده در کشورها در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی، هنوز یک سیستم مناسب برای اندازه‌گیری عملکرد مرتبط با گذار اکولوژیکی و اخلاقی وجود نداشت، اما با استفاده از مکانیسم‌های انتخابی خاص توسعه یافته، شاخص‌های بازیابی شده از ادبیات موجود در یک چارچوب جدید یکپارچه، چندسطحی و مقیاس‌پذیر از سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد ضمن سازمان‌دهی، چارچوب برخی از ویژگی‌های مرتبط با آنها را نیز ارائه کردند به‌ویژه: ۱. ادغام سه پارادایم «توسعه پایداری»، «توسعه اقتصاد چرخشی»،

1. Strategic Environmental Assessment (SEA)

2. Environmental Impact Assessment (EIA)

«همزیستی صنعتی»، ۲. سهولت کاربرد در سطوح مختلف به معنای شرکت واحد، زنجیره تأمین یا منطقه، ۳. سازگاری با ویژگی‌های مختلف شرکت‌ها (اندازه و میزان آگاهی)، به کمک توسعه دو سیستم مختلف مقیاس‌پذیر (کامل و هسته). با توجه به ایجاد ظرفیت سودمندی و سهولت استفاده در بازخوردهای مثبت، تحلیل و توانایی برای غلبه بر تنش‌ها، همچنین تشویق شرکت‌ها به در نظر گرفتن عملکرد فراتر از مرزهای خود مورد توجه قرار گرفت. همچنین در دانش‌گذار اکولوژیکی، اخلاقی و پارادایم‌های مرتبط در سطوح نظری و عملی، بینش‌های متعددی را برای تحقیقات آینده به‌ویژه از نوع تجربی ارائه داد (Cagno et al., 2023).

از سوی دیگر مطالعات راهبردی اقتصاد چرخشی برای مبارزه با تغییرات آب و هوایی و سایر مسائل زیست‌محیطی با توجه به روند صنعتی شدن جهانی و وابستگی بیش از حد به منابع انرژی‌های تجدیدناپذیر که به افزایش زباله‌های جامد و تشدید تغییرات آب و هوایی نیز منجر می‌شود، استراتژی برای به‌کارگیری اقتصاد چرخشی را در همه بخش‌ها به‌منظور کاهش ۴۵ درصد انتشار کربن تا سال ۲۰۳۰ و دستیابی به حذف کربن (به حدود صفر) تا ۲۰۵۰ هدف‌گذاری شد. مرور نتایج استراتژی‌های اقتصاد چرخشی با تمرکز بر مدیریت زباله، تغییرات و کیفیت آب و هوا، انرژی، کاربری زمین، صنعت، تولید غذا، ارزیابی چرخه زندگی و مسیرهای مقرون‌به‌صرفه نشان داد افزایش استفاده از مواد زیستی، یک چالش مهم از نظر کاربری و پوشش در زمین است. متغیر بودن و گرانی فناوری‌های حذف کربن (۱۰۰ تا ۱۲۰۰ دلار در هر تن CO₂) موجب شد از نظر اقتصادی و سیاسی، تنها تعداد کمی از شرکت‌ها در سراسر جهان اهداف تغییرات آب و هوایی را به‌کار گیرند، در حالی که راهبردهای اقتصاد چرخشی را می‌توان در بخش‌های مختلفی مانند صنعت، زباله، انرژی، ساختمان‌ها و حمل‌ونقل به‌کار برد. از این رو می‌توان ضمن اعلام نیاز به «روش ارزیابی چرخه عمر» برای بهینه‌سازی سیستم‌های جدید، با ایجاد مسیرهای مقرون‌به‌صرفه به سمت اقتصاد چرخشی، یک پایه نظری مهمی را برای آینده صنعتی، کشاورزی و تجاری پایدار ارائه کرد (Yang et al., 2023).

بررسی چالش‌های استفاده از پتانسیل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در بنگلادش برای توسعه طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها^۱ و تضمین توسعه پایدار، نشان از اهمیت حاکمیت زیست‌محیطی در مورد ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی، کدگذاری آن در دستورالعمل‌ها و قوانین مرتبط با اجرا، همچنین ظرفیت‌سازی، بررسی مراحل فنی کیفیت ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در روند تأیید گزارش‌ها و ایجاد هماهنگی بین نهادهای دولتی دارد. همچنین حکمرانی برای مراجع نهادی ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی و توسعه مالکیت، اصلاح قوانین و دستورالعمل‌های زیست‌محیطی موجود، ظرفیت‌سازی به صورت نهادی به همراه آموزش‌های حرفه‌ای و ارتقای آگاهی، برای غلبه بر چالش‌ها ضروری است (Shammi et al., 2022).

بررسی ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در اتحادیه اروپا از نظر فرصت‌های سیاستی مانند آموزش و پاسخگویی نشان داد روند ارزیابی اثرات زیست‌محیطی از دهه ۱۹۹۰ در اتحادیه اروپا رشد چشمگیری داشته است. در شناسایی و کاوش عوامل احتمالی، پس از ارزیابی سیاست‌ها، به دلیل افزایش میل به یادگیری و پاسخگویی، به اصلاح ساختارهای نهادی نیاز است و زمینه جدیدی از مکمل‌ها و تنش‌های بالقوه، مدنظر قرار گرفت. در ادامه بررسی حوزه بسیار پویا از فعالیت‌های ارزیابی در اتحادیه اروپا با تکیه بر روش‌های تجربی در حال ظهور سیاست‌های آب و هوایی، نتایج نشان داد تحقیقات آینده باید تعاملات بین آنها را برای ایجاد فرصت‌های مطالعاتی جدید و مهیج به‌منظور درک سیاست‌های زیست‌محیطی معاصر پیگیری کند (Schoenefeld et al., 2019).

مطالعات اجرای فرایند ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در آسیا نیز با تدوین قوانین در کشورهای منتخب هنگ‌کنگ، چین، کره جنوبی، تایوان، ویتنام و اندونزی، دارای یک سیاست مهم زیست‌محیطی برای کشورهای منطقه بود، اما اجرای آن در تحقق عملی مشارکت عمومی، به‌ویژه در کشورهای با پویایی و تفاوت قدرت فرهنگی رو به بالا مانند چین، اندونزی و ویتنام با چالش‌هایی مواجه بود. از طرفی کشورهای

مانند ژاپن و پاکستان به‌طور داوطلبانه عناصری از ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی مانند مشارکت عمومی را بدون داشتن مقررات قانونی اجرا می‌کردند، درحالی‌که کشورهایمانند تایلند، فیلیپین، بنگلادش و سریلانکا در برابر پذیرش آن مقاومت داشتند. مشکل اصلی اجرا در آسیا، ادغام محدود آن در تصمیم‌گیری راهبردی به‌دلیل ماهیت برنامه‌ریزی در سیاست‌ها و وجود بافت فرهنگی چارچوب‌بندی شده بود. افزایش پیشرفت اجرای ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در آسیا و چشم‌انداز آتی آن در گرو توسعه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، به‌منظور ظرفیت‌سازی مؤثر، شامل استفاده از طیف وسیعی از ابزارهای خط‌مشی‌گذاری و ساختاریافته مانند چارچوب‌های قانونی و ابزارهای سیاست غیرساختاریافته (مشارکت ذی‌نفعان) است و نشان داد یکپارچه‌سازی ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در آسیا به تغییر پارادایم برای رسیدگی به شکاف راهبردی اولیه اتکای بیش از حد به ابزارهای سیاست‌های ساختاری و انطباق با قانون نیاز است. ازاین‌رو اجرای آن به درک معقولانه‌ای نیاز دارد تا در تئوری نیز یک رویکرد راهبردی و منطقی برای ادغام ملاحظات زیست‌محیطی لحاظ شود (Victor and Agamuthu, 2013).

افزایش کاربرد اصول استفاده از ظرفیت‌های کاربردی-اجرایی-عملکردی ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در کشورهای سراسر جهان برای فرایندهای برنامه‌ریزی، به‌عنوان یک ابزار پشتیبانی مهم تصمیم‌گیری در سازمان‌های کمک‌دهنده، همچنین تأیید دو سند حقوقی مرتبط با همکاری در عرصه بین‌المللی، تأکید بر اهمیت ابعاد آن دارد. با توجه به کمبود ادبیات بررسی عملکرد ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی، یک مرور مقایسه‌ای در ۱۲ کشور منتخب از منظر دیدگاه‌های قانونی، نهادی و عملیاتی انجام گرفت تا مشکلات اجرایی بالقوه، موانع و درس‌آموخته‌ها، عدم قطعیت‌ها، کمبود داده‌ها آشکار شود و برای تحقیقات آتی در سایر مناطق، از طریق تکرار یا سفارشی‌سازی سیستم‌های موجود نیز به‌کار رود (Chaker et al., 2006).

با وجود اختلاف نظر اغلب محققان و متخصصان در مورد ماهیت و هدف ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در بازبینی اصول راهبردی و مفهوم‌سازی آن به‌عنوان

یک فرایند ارزیابی چندوجهی و چندبعدی، می‌توان آن را به‌عنوان مجموعه‌ای از رویکردهایی که در امتداد طیفی از «کمتر راهبردی‌تر» به «ارزیابی تأثیر تا مبتنی بر راهبردی» متناسب با میزان کاربرد هر رویکرد با اهداف خاص آن، متمایز کرد و اصول راهبردی در طراحی و اجرای آن را نیز منعکس نمود. پیشبرد اثربخشی ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی، مستلزم دستور کار تحقیقاتی پایدار و متمرکز بر ارتقا و غلبه بر رویکرد سنتی آن، به‌عنوان ابزاری برای ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها است. تحقق پتانسیل کامل ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی مستلزم یک دستور کار تحقیقاتی جدید همراه با برنامه متمرکز بر توسعه و آمایش سرزمین با رویکرد حاکمیتی-مشورتی و نوآوری‌های راهبردی، به‌منظور تسهیل در فرمولاسیون طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها دارد تا بتواند انتقال در سیاست‌های کوتاه‌مدت و ابتکارات مبتنی بر تفکر اصطلاحی طولانی‌مدت را نیز هدایت کند (Noble and Nwanekezie, 2017).

بررسی نقش ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در تدوین برنامه‌های توسعه سازگار با محیط زیست، اثربخشی و تأثیر آن در برنامه‌ریزی توسعه برای پایداری محیط همراه با چالش‌های ادغام آن در چارچوب طرح‌های دولتی و فرایندهای تصمیم‌گیری در بوتسوانا مشخص کرد اثربخشی ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی یک جزء پیچیده و درعین حال حیاتی از هر سیستم با عملکرد خوب است. با وجود الزامات قانونی قوی و درک اهمیت ادغام موفقیت‌آمیز یافته‌ها و توصیه‌ها در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی برای توسعه، اثربخشی کلی این ابزار نسبتاً محدود بود و به دلایل مشکلات مالی، نارسایی‌های فنی، سیاست‌ها و انتظارات متضاد ارزش‌ذی‌نفعان، تهدید می‌شد، از این‌رو نیازمند اصلاحات رفتاری، نهادی و قانونی است (Matome, 2023).

در مطالعه مقایسه‌ای پیشرفت اجرای تکنیک‌های ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در آمریکای مرکزی و کارائیب، ضرورت استفاده از سیستم‌های ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی برای اطمینان از پایداری طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها برای اولین بار در ادبیات علمی، چشم‌اندازی مشترک از وضعیت فعلی آن در کاستاریکا، السالوادور،

گواتمالا، پاناما و جمهوری دومینیکن به کار رفت، همچنین روش‌های انتشار نتایج ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی فقط در السالوادور و کاستاریکا انجام گرفت و نشان داد هیچ مکانیسم نظارتی تاکنون اعمال نشده است. با توجه به یافته‌ها، برای حصول اطمینان از توسعه آتی فرایندهای ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در منطقه همراه با معیارهای پایدار، حمایت تصمیم‌گیرندگان برای تطبیق با طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها ضروری است (Rodrigo-Ilarri et al., 2020).

نظارت بر تأثیر شهرها با ابتکارات توسعه پایدار، برخی کشورها را به استفاده از ابزار ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی برای تقویت تلاش‌های مدیریت زیست‌محیطی سوق داد. ضرورت استفاده از شاخص‌های اجرای ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی برای شهرسازی، مسئولان را قادر ساخت هرگونه آثار نامطلوب را در نظارت کاهش دهند. بیش از یک دهه پس از اجرای این ابزار در شیلی، بازبینی شاخص‌های مورد استفاده در چارچوب ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی برای نظارت بر اثرات برنامه‌ریزی شهری هنوز اجرا نشده بود و هیچگونه استانداردسازی شاخص‌ها به صورت قانونی وجود نداشت، لذا طبقه‌بندی‌های بین‌المللی شامل چارچوب شاخص‌های «فشار، وضعیت و واکنش» را سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۱ و سازمان بین‌المللی استاندارد^۲ اعمال کرد و باعث شاخص‌های نظارت بر محیط زیست در پرجمعیت‌ترین مناطق شیلی طبقه‌بندی و به کار گرفته شد، از این رو پیشنهاد شد موضوع‌های خاص مانند ارتقای سطح نظارت بر اثرات ایجاد شده با شهرنشینی در آینده اجرا شود (Reicher, Delgado and Arumi, 2021). با ادامه بررسی توسعه پایدار و تحلیل روند سیاست زیست‌محیطی در کره از سال ۱۹۸۷-۲۰۴۰ مشاهده شد چگونگی اجرای سیاست‌های بین‌المللی در سیاست‌های زیست‌محیطی هر کشور برای تضمین حفاظت از محیط زیست جهانی و توسعه پایدار اهمیت زیادی دارد. در این بررسی جامع، از روش تحلیل سطوح شبکه جامع برای

1. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

2. International Organization for Standardization (ISO)

کشف کلیدواژه‌های اصلی و کلیدی در هر دوره، براساس طرح جامع محیط زیست ملی استفاده شد. به دلیل ارتباط نزدیک اقتصاد و فناوری با محیط زیست، رشد اقتصادی و توسعه فناوری نسبت به سیاست‌های زیست‌محیطی در کره تقدم داشت و مفهوم «رشد سبز» نسبت به مفهوم «پایداری» نیز دارای اولویت بود، همچنین این نتایج به گسترش رویکرد تحقیقات سیاست‌های موجود، با ارائه پتانسیل برای تحلیل سطوح شبکه جامع براساس اسناد خط‌مشی در آینده نیز کمک می‌کند (Bayarsaikhan et al., 2023).

بررسی رویکرد ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی از نظر شرایط فعلی، جهت‌گیری‌های آینده و عملکرد در طرح‌های توسعه شهری نیوزلند، طی دو دهه گذشته (تحت قانون مدیریت منابع)^۱ در سال ۱۹۹۱ انجام شد. با توجه به وجود زمینه قانونی ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی الزامات رویه‌ای اساسی را برآورد کرده بود، اما به دلیل کمبودهایی مانند آثار تجمعی، اطلاعات پایه ناکافی، کاهش و نظارت ناکافی، ضمن بررسی برخی ویژگی‌های کلیدی و مؤثر بر عملکرد آن، توصیه‌هایی برای بهبود آن ارائه شد (Kabir and Morgan, 2021).

در مطالعه موردی کاربرد گسترده‌تر چارچوب اثربخشی ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی با استفاده از پایداری آن، به سؤال: «آیا معیارهای اثربخشی فعلی برای هدف ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی مناسب هستند؟» پاسخ داده شد. چارچوب اثربخشی شامل شش بعد رویه‌ای، ماهوی، تعاملی، هنجاری، کثرت‌گرایی، دانش و یادگیری بود. در ابتدا برای ارزیابی پایداری در سطح وسیع، سیستم تقویت شد زیرا تاکنون این روش برای مطالعات موردی در گذشته استفاده نشده بود. با تجزیه و تحلیل بررسی اسناد و تجارب دو نفر از نویسندگان طرح‌ها، مطالعات مختلف و موردی انتخاب شد، ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی پیشنهادی Browse Liquefied Natural Gas در منطقه استرالیای غربی در دوره ۲۰۱۵-۲۰۰۷ به کمک استفاده از دو قانون محیط زیست استرالیای غربی و مشترک‌المنافع استرالیا انجام گرفت و ضمن ارائه چارچوب

ساختار مفید و آشکار کردن نقاط قوت و ضعف، تعاملات مشروعیت بین ابعاد را نیز مشخص کرد (Pope et al., 2018).

مطالعه موضوع پایان‌ناپذیر اثربخشی ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، اهداف اساسی، چالش‌های تحقیقاتی و تجزیه و تحلیل نتایج نشان داد که نقش آن در تصمیم‌گیری‌های کسب رضایت و طراحی، دارای محدودیت بودند. از عمده دلایل آن می‌توان، ادغام غیرفعال با فرایندهای بدون انسجام در تصمیم‌گیری، همچنین ناشناخته بودن میزان کمک ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به توسعه پایدار، بوروکراسی در شرکت‌ها و مؤسسه‌های علمی را نام برد، به‌علاوه برای افزایش اثربخشی ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، مفاهیم، روش‌ها و چالش‌های تحلیلی، تحقیقات نیاز به تمرکز بیشتری روی تئوری در مورد ماهیت و عملکرد فرایندهای علمی از جنبه‌های مختلف دارد (Cashmore and Kørnøv, 2012).

نتایج مطالعات روش‌های ارزیابی پایداری در مورد پیامدها و چالش‌های کشورهای جزیره‌ای کوچک در حال توسعه^۱ نشان داد تعداد فزاینده‌ای از ابتکارات برای رسیدگی به مسائل نوظهور در پایداری جهانی در نظر گرفته شده است. شناسایی ابزارها و روش‌های مختلف ارزیابی پایداری به‌عنوان رایج‌ترین روش‌های کاربردی برای اندازه‌گیری عملکرد این کشورها با در نظر گرفتن ادغام ابعاد محیطی، اقتصادی و اجتماعی در سطح کشورها و مقایسه ویژگی‌ها و معیارهای تکنیک‌های مختلف اندازه‌گیری در پایداری انجام شده است. تمرکز تحقیق بر تعریف گزارش برون‌داند از بررسی عملکرد توسعه و ارزیابی پایدار با استفاده از رویکرد تحلیل Bibliometric مبتنی بر پلتفرم Web of Science از دوره ۲۰۲۰-۲۰۰۰ انجام گرفت. تحلیل‌های تطبیقی نشان داد براساس معیارهای برآورد شده، شکاف‌های پژوهشی بین ابزارهای مختلف وجود دارد، لذا پیشنهاد شد تعیین یک چارچوب ارزیابی پایدار، می‌تواند برای کشورهای جزیره‌ای کوچک در حال توسعه به‌عنوان جهت‌گیری در تحقیقات آینده استفاده شود، همچنین نتایج این تحلیل می‌تواند برای هدایت و شفاف‌سازی محققان

و دست‌اندرکاران در مورد ارزیابی پایداری در سطح کشورها به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه کاربرد داشته باشد (St Flour and Bokhoree, 2021).

انجام ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در سیستم‌های انرژی تجدیدپذیر ترکیبی^۱ مبتنی بر انرژی‌های تجدیدپذیر بهینه با در نظر گرفتن سلامت انسان، کیفیت اکوسیستم، تغییرات آب و هوا و منابع نشان داد استفاده از فناوری انرژی‌های تجدیدپذیر ترکیبی، یک روش کارآمد و مؤثر برای کاهش گازهای گلخانه‌ای ناشی از احتراق سوخت‌های فسیلی است، اما ریزشکته‌های تجدیدپذیر، عاری از آسیب‌های زیست‌محیطی به‌ویژه در طول عمر سیستم‌های انرژی تجدیدپذیر ترکیبی نیست که باید برای برطرف کردن آن، مورد توجه قرار گیرد، همچنین بهینه‌سازی با استفاده از الگوریتم تقسیم در مقایسه با سایر الگوریتم‌ها به آسیب زیست‌محیطی کمتری در تولید آب شیرین منجر می‌شود (Kiehadroulinezhad et al., 2023).

وجود توسعه پایدار اقتصادی-اجتماعی تنها در بستر محیط زیست سالم میسر است و باید با پرداختن به پایداری مستمر، توسعه و محیط زیست، نظام جامع ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی را به‌عنوان ابزاری برای اعمال حقوق پیشگیرانه محیط زیست در نظر گرفت، همچنین آسیب‌های احتمالی ناشی از فعالیت‌های توسعه‌محور و پیشگیری از بروز سایر آسیب‌ها، در راستای کوشش و کنش ملی برای همسو کردن آن با حفاظت از محیط زیست، به‌منزله امر ضروری شناسایی شود. مطالعات کتابخانه‌ای صورت گرفته در قلمرو حقوق پیشگیرانه محیط زیست، نشان داد پس از گذشت چند دهه، نظام کنونی ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و تصمیم‌های توسعه‌محور، در سطح پروژه‌های منفرد عمل می‌کند و از توانایی لازم برای ارزیابی اثرات برنامه‌ها و طرح‌های کلان توسعه برخوردار نیست، بنابراین ضرورت استقرار یک نظام ارزیابی اثرات زیست‌محیطی منسجم و یکپارچه متکی به قانون، ضمن فراهم کردن ابزار مهم برای کاربرد حقوق پیشگیرانه محیط زیست، مبنای قانونی لازم برای گسترش دامنه ارزیابی‌های پیشگیرانه به سطوح بالاتر از پروژه‌های منفرد،

از نظر اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های کلان توسعه را نیز باید فراهم کرد (فردوسی و همکاران، ۱۴۰۱). با افزایش آگاهی، فشار ذی‌نفعان برای بهبود وضعیت اقتصاد جهانی، همچنین با اعمال سیاست‌های سخت‌گیرانه زیست‌محیطی و ادغام آن در مدل‌های مرتبط برای کنترل تغییرات آب و هوایی، باعث ایجاد تحول در گذار از انرژی‌های تجدیدپذیر و کیفیت زیست‌محیطی شد. نتیجه مطالعه داده‌های ۲۰۱۹-۱۹۹۰، نشان داد سیاست‌های سخت‌گیرانه مذکور به همراه اقتصاد چرخشی، یکی از مهم‌ترین راهکارها برای جلوگیری از انتشار CO₂ است و ارزش افزوده صنعتی و رشد اقتصادی نیز به‌طور مثبت نسبت به اقتصاد چرخشی به‌طور معنادار وجود دارد، ضمناً یافته‌های اثرات ترکیبی این دو متغیر، از تاثیرات فردی آنها بر کاهش اقتصاد چرخشی نیز بسیار مهم‌تر است زیرا افق ارزشمندی را به سیاستگذاران ارائه کرد تا ضمن تسهیل ارتقای کیفیت کلی وضعیت زیست‌محیطی در اقتصاد گروهی از کشورها به رهبری قدرت‌های اقتصادی نوظهور مانند برزیل، روسیه، هند، چین و آفریقای جنوبی (بریکس)^۱ با تمرکز بر سیاست‌های زیست‌محیطی سخت‌گیرانه، اهمیت انرژی‌های تجدیدپذیر برای کاهش اقتصاد چرخشی را مشخص کند (Wang et al., 2022).

در مطالعه تبیین جایگاه ایران در جهان برمبنای توسعه پایدار با رویکرد زیست‌محیطی و محورهای موضوع مدیریت محیط زیست، مشخص شد حفظ و حراست از محیط زیست محدود به یک یا چند کشور نبوده و پدیده‌ای است که کل جهان از آن متأثر می‌شود. برای بررسی توسعه پایدار زیست‌محیطی براساس شش شاخص منتخب حوزه محیط زیست و تعیین جایگاه ایران در بین سایر کشورهای جهان از نظر: سرانه منابع داخلی آب شیرین، بهره‌وری آب، استفاده از انرژی، منابع تولید برق، دسترسی به برق، انتشار CO₂، داده‌های لازم از بانک جهانی برای ۱۸۶ کشور استخراج شد. با استفاده از روش خوشه‌بندی و روش دلفی، شناسایی کشورهای مشابه طی ۱۸ سال گذشته با شرایط وضعیت توسعه پایدار محیطی انجام گرفت. یافته‌ها نشان داد بیشترین هم‌خوشگی شاخص‌های مذکور را با کشورهای ویتنام دارد که ۱۳ بار طی سال‌های

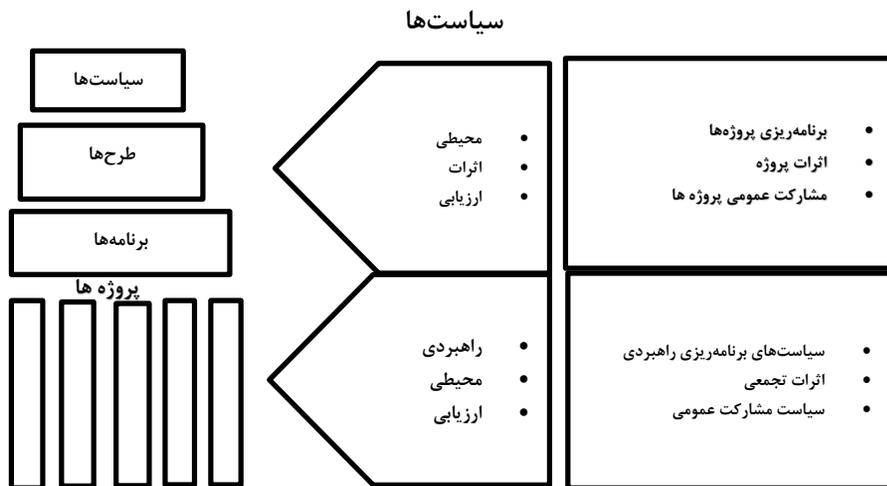
۲۰۱۶-۱۹۶۶، ۱۲ بار مربوط به کشور ارمنستان و عراق، ۱۱ بار با کشور ونزوئلا و ۹ بار با کشورهای سوریه، آرژانتین، مصر، آلبانی، در یک گروه قرار دارد. از منظر شاخص‌های انتشار CO₂ و سرانه منابع داخلی آب شیرین نسبت به کشورهای هم‌خوشه خود در وضعیت مناسبی قرار ندارد، لذا براساس یافته‌های تحقیق، پیشنهادهایی برای انجام پژوهش‌های آتی ارائه شد (آهنی و افشار کاظمی، ۱۴۰۰).

در مطالعه مشارکت اجتماعی، محدودیت‌های مشارکت، عوامل مؤثر، مدل‌سازی ساختاری-تفسیری در حوزه محیط زیست ایران مشخص شد مشارکت اجتماعی، یکی از ارکان اساسی در تکامل به‌سوی شکل‌های سازگارانه حکمرانی خوب است، با وجودی که دستیابی به مشارکت مؤثر و آگاهانه در حوزه محیط زیست کار ساده‌ای نیست، یکی از دلایل اصلی، وجود مؤلفه‌های درک نشده در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها است. این پژوهش با هدف ارائه مدل تعاملی، فرایندی، ترسیم ارتباطات ساختاری و جلب مشارکت کاربردی در حوزه محیط زیست، با تأکید بر عوامل مؤثر و محدودیت‌های آن با روش آمیخته، از طریق ابزار گردآوری داده‌ها، مصاحبه، پرسشنامه خبرگان و روش مدل‌سازی ساختاری-تفسیری به‌منظور ساختاربندی و ترسیم روابط تعاملی انجام شده و با نرم‌افزار MICMAC، شاخص‌ها با توجه به اثرگذاری و اثرپذیری تحلیل شد. طبق یافته‌ها، ۱۳ مؤلفه شرایط حاکم بر جامعه، اعتماد اجتماعی، احساس تعلق اجتماعی، مسئولیت‌پذیری اجتماعی، عوامل فردی و شخصیتی، زمینه و امکان مشارکت، ایجاد انگیزه مشارکت، دانش و آگاهی، محدودیت‌های اجتماعی و فرهنگی، ساختار قانونی، عوامل اقتصادی، عوامل اجرایی و مشارکت اجتماعی در حفظ محیط زیست، در شش سطح کلی طبقه‌بندی شد؛ به‌گونه‌ای که شرایط حاکم بر جامعه در سطح ۶ و مشارکت اجتماعی در حفظ محیط زیست در سطح ۱ قرار گرفت. همچنین شناخت مؤلفه‌های مؤثر بر مشارکت و روابط علی بین آنها نیز به مدیران و تصمیم‌گیران کمک کرد تا با هزینه‌های کمتر و اثربخشی بیشتر، بتواند در جهت کاهش معضلات و چالش‌های محیط زیستی، ضمن ایجاد سیاست‌های یکپارچه، برای تصمیم‌گیری‌های راهبردی و سایر راهکارهای

مشابه اقدام کند (طهرائی نصرآبادی و همکاران، ۱۴۰۲).

در یک مطالعه فراتحلیل کیفی در پژوهش‌های علمی ناظر بر مسئله حکمرانی در ایران، یکی از دلایل ناکامی در مسیر توسعه، نداشتن الگوی ملی و بومی برای حکمرانی خوب، متناسب با ارزش‌های اجتماعی و سازگار با شرایط فرهنگی-تاریخی کشور بود. ۶۸ مقاله و گزارش در این زمینه با جستجو در چهار پایگاه داده علمی کشور از ۱۳۹۴-۱۳۸۲ در دو بخش «یافته‌های توصیفی فراتحلیلی» و «ارزیابی کیفی مقاله‌ها» مطالعه شد. یافته‌های توصیفی با شش شاخص قالب در مقاله‌ها شامل بازه زمانی، سنخیت‌شناسی پژوهشگران، جنسیت پژوهشگران، توزیع جغرافیایی، روش پژوهش، بخش ارزیابی کیفیت مقاله‌ها و براساس زیرشاخص‌ها به سه گروه «چیستی، چرایی و چگونگی» دسته‌بندی و تحلیل شد. نتایج نشان داد پژوهش‌های این حوزه کمتر ناظر بر جنبه‌های عملیاتی بوده، بیشتر بر بحث‌های نظری و ارائه مفاهیم کلی تمرکز داشته، همچنین اغلب نظریه‌های حکمرانی خوب به‌عنوان نظریه جهانی توصیه شده بودند که نقدهایی نیز بر آن وارد است (سلیمی و مکنون، ۱۳۹۷).

شکل ۱. ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی و ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در طرح‌ها، برنامه‌ها و



۲. شاخص بین‌المللی عملکرد محیط زیستی^۱

شاخص بین‌المللی عملکرد محیط زیستی، روشی برای کمی‌سازی عملکرد زیست‌محیطی کشورهاست که ارزیابی وضعیت محیط زیست کشورها و رده‌بندی جهانی براساس آن صورت می‌گیرد و بر دو هدف اصلی تأکید دارد:

۱. کاهش تنش‌های زیست‌محیطی بر سلامت انسان (هدف سلامت زیست‌محیطی)،
۲. حفاظت از اکوسیستم‌ها و مدیریت منابع طبیعی (هدف حیات اکوسیستم).

۲-۱. جایگاه ایران در شاخص بین‌المللی عملکرد محیط زیستی

با بررسی جدول ۱ جایگاه رتبه ایران در شاخص عملکرد محیط زیستی طی سال‌های ۲۰۲۲-۲۰۰۶ دارای افت از رتبه ۵۳ در سال ۲۰۰۶ به ۱۳۳ در ۲۰۲۲ بوده است و نکات مهم زیر در مورد وضعیت محیط زیست کشور قابل برداشت است (سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۴۰۲):

- در زیرگروه کیفیت هوا برای در معرض قرار گرفتن سه شاخص SO_2 ، NOX و CO رتبه و نمره بسیار ضعیفی دارد، درحالی‌که براساس اطلاعات سیاهه انتشار در کلان‌شهرهای کشور، دو آلاینده ذرات گردوغبار و ازون، عامل اصلی آلاینده‌گی بوده و آلاینده‌های SO_2 ، NOX و CO در کلان‌شهرهای کشور، غالباً در دامنه مجاز قرار داشتند که شاید بتوان آن را به عدم ارائه اطلاعات مناسب کشور نسبت داد. چنانچه در مورد شاخص قرار گرفتن در معرض NOX نمره‌ای ثبت نشده بود.
- در شاخص نرخ رشد شدت گازهای گلخانه‌ای، رتبه نامناسب ۱۷۱ را کسب کرد و تغییرات ۱۰ ساله نیز بیانگر نزول ۲۴/۴- درصد است. با توجه به اینکه این شاخص معادل انتشار گازهای گلخانه‌ای تقسیم بر تولید ناخالص داخلی کشور است، این تنزل رتبه را علاوه بر رشد انتشار گازهای گلخانه‌ای، می‌توان به کاهش تولید ناخالص داخلی طی سالیان اخیر مرتبط دانست.

1. Environmental Performance Index (EPI)

- شاخص انتشار گازهای گلخانه‌ای پیش‌بینی شده در سال ۲۰۵۰ در گزارش ۲۰۲۲، به شاخص‌های ارزیابی اضافه شد و البته وزن نهایی بالایی (۱۳/۷۹٪) به آن اختصاص یافت. نمره کشور در این شاخص صفر و رتبه ۱۷۱ منظور شد که دلیل آن را می‌توان به رشد قابل توجه انتشار گازهای گلخانه‌ای طی دهه اخیر و فقدان برنامه مشخص برای کاهش آن نسبت داد.

جدول ۱. جایگاه ایران در شاخص عملکرد محیط زیستی (طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۲۲)

رتبه	سال
۵۳	۱۳۸۵ (۲۰۰۶)
۶۷	۱۳۸۷ (۲۰۰۸)
۶۰	۱۳۸۹ (۲۰۱۰)
۱۱۴	۱۳۹۱ (۲۰۱۲)
۸۳	۱۳۹۳ (۲۰۱۴)
۱۰۵	۱۳۹۵ (۲۰۱۶)
۸۰	۱۳۹۷ (۲۰۱۸)
۶۷	۱۳۹۹ (۲۰۲۰)
۱۳۳	۱۴۰۱ (۲۰۲۲)

Source: [http://\(EPI\).yale.edu/reports/2022-report](http://(EPI).yale.edu/reports/2022-report)

- ۲-۲. نکات قابل مقایسه و بررسی وضعیت کشور با برخی از کشورهای منطقه
- در حوزه خط‌مشی اقلیمی، به‌ویژه شاخص انتشار گازهای گلخانه‌ای پیش‌بینی شده در ۲۰۵۰، کشورهای ایران، ترکیه و عربستان دارای وضعیت بسیار نامطلوب و کشور مصر وضعیت نسبتاً بهتری دارد.
 - در شاخص بین‌المللی عملکرد محیط زیستی کل، ترکیه دارای نمره و رتبه بسیار نامناسب، دو کشور ایران و مصر تقریباً نمره نزدیک به هم و عربستان نمره و رتبه نسبتاً بهتری دارد.

نیاز روزافزون جامعه ایران برای دستیابی به توسعه اقتصادی همراه با پایداری محیط زیست در شرایط کنونی، با کاهش CO₂ و اتخاذ رویکردهای یکپارچه ارزیابی اجرای سیاست‌ها در برنامه‌های ملی توسعه کشور میسر است. در مرور ادبیات، روش‌های ارزیابی در سطح راهبردی زیست‌محیطی با تمرکز بر طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها، عمدتاً در سطح کیفی بود، همچنین سطح ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به صورت مجرد بر سطح‌ها، پروژه‌ها و آثار آنها تمرکز داشت (شکل ۱) که این مسئله ضرورت این تحقیق را بیشتر نمایان می‌سازد. بحران تخریب محیط زیست و کاهش رشد اقتصادی، باید در اولویت و رأس هر بخش از حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاست‌گذاری، علمی، تحقیق، سلامت، آموزش و پاسخگویی‌ها باشد تا همراه با هماهنگی و مدیریت بین‌بخشی، برون‌بخشی و فرابخشی به صورت یکپارچه و رویکرد نهادی مورد توجه همه خبرگان، ذی‌نقشان، ذی‌نفعان، سیاستگذاران و مجریان در پهنه سرزمین و بخش‌های مختلف آن قرار گیرد، همچنین با توافق استفاده از رویکرد ترکیبی اقتصاد چرخشی به همراه توسعه سبز و پایدار در ارزیابی اجرای سیاست‌ها، آثار و نتایج پروژه‌ها به صورت ضرورت، بااهمیت ملی نمایان شود، زیرا تخلف از این امر مهم می‌تواند موجب بروز بحران‌هایی با ابعاد زیست‌محیطی، توسعه‌ای و حتی تأمین معاش، رشد اقتصادی، آمایش سرزمین، ثبات اقتصادی، انسجام اجتماعی، امنیتی و سلامت از منظر یک واحد قلمداد شدن انسان، حیوان، گیاه^۱ شود.

این مقاله پس از مرور ادبیات و استفاده از نظریات ۱۵ نفر از خبرگان متخصص محیط زیست و ارزیابی‌کننده، در قالب یک گروه کانونی در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و قانونگذاری، برنامه‌های توسعه‌ای کشور را بررسی و نتایج ارائه شد. هدف از انجام آن، انتقال و استفاده از تجارب به دست آمده است تا در سطح ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی، علاوه بر طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها (شکل ۱)، سطوح دیگری نیز به آن اضافه کند تا در دستور کار اولویت‌گذاری به عنوان یک متغیر بسیار

اثرگذار قرار گرفته شود، به علاوه در سطح راهبردی ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی و سطح عملیاتی ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به شکل توأم، به صورت پایدار و یکپارچه به کار رود تا از فواید کاربرد مهم آن در ارزیابی اجرای سیاست‌های برنامه‌های توسعه ملی استفاده شود.

با تحلیل مباحث در سطح ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی، از نظر یکپارچگی در سطح ارزیابی اجرای رویکرد ارزیابی راهبردی و ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، همچنین پیوند یافته‌های مرور ادبیات مبتنی بر مقالات علمی گوناگون به همراه تجارب کشورهای مختلف جهان در بخش روش تحقیق، بررسی پایگاه‌های معتبر علمی-پژوهشی و انجام نقد و نظر بر شکاف بین سطوح ارزیابی راهبردی و ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، فاکتور اولویت‌گذاری به دست آمد. مفهوم پایدار فرایند ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی حاصل مباحث و تحلیل یافته‌های گروه کانونی، به یافته‌های مرور ادبیات نیز اضافه شد. این موضوع می‌تواند به عنوان رویکردی در طراحی مدل ارزیابی اجرای برنامه‌های توسعه برای بخش محیط زیست در سطح ملی مورد استفاده آیندگان قرار گیرد، بنابراین نگرش رسیدن به اهداف مسائل مرتبط با توسعه، محیط زیست و پیشگیری از ایجاد روند مرزهای بحرانی در کشور، همچنین فرایند ارزیابی در مدیریت پیشگیری از بحران که در این مقاله به عنوان راهکار و فرایند مدل یکپارچه و کارآمد به آن پرداخته شد، پیشنهاد می‌شود در رأس اولویت‌های مهم و دستور کار مدیریت بحران کشور نیز محسوب شود.

۳. روش تحقیق

این مقاله از نوع توصیفی-تبیینی با رویکرد ترکیبی-استفهامی (قیاسی و استقرایی) و از طریق داده‌های کیفی و کمی براساس مدل تحقیقاتی ساندرز (۲۰۲۳) انجام گرفته است. هدف از آن «شناسایی و سطح‌بندی شاخص‌های مؤثر بر ارزیابی کاربردی برنامه‌های توسعه» است. در جمع‌آوری داده‌های کیفی با رویکرد مرور سیستماتیک پیشینه، ادبیات تحقیق و مطالعات مرتبط استفاده شد، سپس

متغیرهای ادبیات را گروه کانونی متخصصان این رشته مورد بحث و بررسی قرار دادند. به دلیل ماهیت کار، از تکنیک مدل‌سازی ساختاری تفسیری^۱ برای جمع‌آوری داده‌های کمی از طریق ابزار پرسشنامه متناسب با فرضیات تحقیق استفاده شد، همچنین نمونه آماری با انتخاب جامعه متخصصان و مصاحبه انجام گرفت. گفتنی است جامعه آماری پژوهش، سیاستگذاران، مجریان خبره و کارشناسانی است که حداقل ۱۵ سال تجربه مفید در زمینه سیاستگذاری و اجرای برنامه‌ها در سطح ملی و ارزیابی گزارش‌های بخشی، بین‌بخشی و فرابخشی در نهادهای علمی، تحقیقی، تقنینی و مشاوره‌ای داشتند و به روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی انتخاب شدند. مطابق این روش افراد و نفرات مرحله اول، نفرات دیگر نمونه پژوهش را معرفی کردند و این روند تا زمان رسیدن به مرز اشباع ادامه یافت. ازسوی دیگر با توجه به ماهیت روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری، پاسخ‌ها برگرفته از نظر مستقیم خبرگان بود، لذا نیازمند پایایی و روایی نداشت. روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری ضمن مشخص کردن ارتباط متغیرها، ساختاردهی به عناصر و تعیین رابطه مفهومی بین ابعاد را نیز انجام داد. به بیان دیگر مدل‌سازی ساختاری تفسیری یک روش تحقیقی است که در مطالعات مختلف از تحلیل روابط و سلسله‌مراتب بین عوامل مؤثر استفاده می‌کند. ازسوی دیگر این روش از ترکیب داده‌های کمی و کیفی برای تحلیل و تفسیر روابط بین متغیرها، با تمرکز بر تعامل و روابط بین عوامل، به محققان کمک می‌کند تا ساختار و الگوهای پیچیده‌تر را در مطالعات، شناسایی و تفسیر کند. سه‌گام اصلی و ضروری برای اجرای این مدل عبارتند از (دهقان، ۱۴۰۲):

۱. شناسایی ابعاد و شاخص‌ها،
۲. تعیین رابطه مفهومی بین ابعاد، مدل ارزیابی اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ملی،
۳. ترسیم مدل و شبکه تعامل بین ابعاد با توجه به روابط آنها.

۴. یافته‌ها

۱. در گام اول با استفاده از بررسی ادبیات موضوع و ادبیات مرور شده در زمینه ارزیابی اجرای سیاست‌های برنامه ششم توسعه در سطح راهبردی-عملیاتی که در پیشینه تحقیق نیز به آن اشاره شد، ابعاد و شاخص‌های مدل ارزیابی اجرای سیاست‌های برنامه شناسایی شد.

۲. تعیین رابطه مفهومی بین ابعاد و مدل ارزیابی اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ملی، با استفاده از رویکرد مدل‌سازی ساختاری تفسیری، روابط بین ابعاد تحقیق، با به‌کارگیری این مدل و کاربرد رابطه مفهومی، تحلیل شد. مراحل زیر برای به‌کارگیری این مدل (همان) انجام گرفت:

۱-۲. تشکیل ماتریس خودتعاملی ساختاری که از ابعاد مدل ارزیابی اجرای سیاست‌های برنامه و مقایسه آنها تشکیل شد (همان). برای مدل‌سازی ساختاری تفسیری مؤلفه‌ها شناسایی شده و ماتریس در یک سطر و در همان ستون مؤلفه‌ها قرار می‌گیرد. از این‌رو مطابق نظر خبرگان، یک ماتریس مربعی ۵ در ۵ تشکیل و نوع روابط بین مؤلفه‌های بررسی و تعیین شد که مطابق با جدول ۲ است.

جدول ۲. ماتریس خودتعاملی ساختاری

lag5	lag4	lag3	lag2	lag1	lead5	lead4	lead3	lead2	lead1	P5	P4	P3	P2	P1	
0	0	0	0	1	0	0	0	0	-1	-1	0	0	1		P1
0	0	0	1	0	0	0	0	-1	0	0	0	1		-1	P2
0	0	1	0	0	0	0	-1	0	0	0	1		-1	0	P3
0	1	0	0	0	0	-1	0	0	0	1		-1	0	0	P4
1	0	0	0	0	-1	0	0	0	0		-1	0	0	1	P5
-1	0	0	0	1	0	0	0	0		0	0	0	0	1	lead1
0	0	0	1	-1	0	0	0		0	0	0	0	1	0	lead2
0	0	1	-1	0	0	0		0	0	0	0	1	0	0	lead3
0	1	-1	0	0	0		0	0	0	0	1	0	0	0	lead4
1	-1	0	0	0		0	0	0	0	1	0	0	0	0	lead5
0	0	0	0		0	0	0	1	-1	0	0	0	0	-1	lag1
0	0	0		0	0	0	1	-1	0	0	0	0	-1	0	lag2
0	0		0	0	0	1	-1	0	0	0	0	-1	0	0	lag3
0		0	0	0	1	-1	0	0	0	0	-1	0	0	0	lag4
	0	0	0	0	-1	0	0	0	1	-1	0	0	0	0	lag5

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

درحقیقت در این جدول عدد ۱ قراردادی و بیانگر آن است که متغیر قید شده در هر ردیف نسبت به متغیر ستون، مستقیماً تأثیرگذار است اما عدد ۱- تأثیرپذیری مستقیم متغیر ردیف نسبت به ستون است، همچنین عدد صفر بیانگر عدم ارتباط مستقیم متغیرهای ردیف و ستون است.

۲-۲. تشکیل ماتریس دریافتی، از تبدیل ماتریس خودتعاملی ساختاری به یک ماتریس دارای یک طیف دو ارزشی (صفر و یک) تشکیل شده است و برای استخراج آن، در صورت داشتن وجود رابطه، عدد ۱ و در غیر این صورت عدد صفر منظور می‌شود (همان). در پژوهش حاضر ماتریس دریافتی مطابق با جدول ۳ است.

جدول ۳. ماتریس دریافتی

lag5	lag4	lag3	lag2	lag1	lead5	lead4	lead3	lead2	lead1	P5	P4	P3	P2	P1	
0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	P1
0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	P2
0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	P3
0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	P4
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	P5
0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	lead1
0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	lead2
0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	lead3
0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	lead4
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	lead5
0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	lag1
0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	lag2
0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	lag3
0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	lag4
0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	lag5

مأخذ: همان.

الف) ماتریس دریافتی

ماتریس دریافتی اولیه از تبدیل ماتریس خودتعاملی-ساختاری به یک ماتریس دو ارزشی صفر و ۱ به دست می‌آید. ابتدا ارتباطات مثلث پایین قطر اصلی آورده می‌شود که با توجه به مثلث بالای قطر اصلی این کار انجام شده و به قرار جدول ۳ است.

ب) ماتریس دریافتی نهایی

در این مرحله از روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری، ماتریس سازگار شد.

ماتریس دریافتی نهایی، از اعمال روابط تعدی بین مؤلفه‌ها به دست آمد. رابطه تعدی بدین صورت است که اگر مؤلفه i منجر به مؤلفه j شود و مؤلفه j منجر به مؤلفه k گردد، می‌توان نتیجه گرفت که مؤلفه i نیز به k منجر می‌شود. معمولاً این علامت در ماتریس دریافتی نهایی با ۱ و میزان وابستگی و قدرت نفوذ هر مؤلفه نیز مشخص می‌شود. در اینجا قدرت نفوذ، میزان تأثیر بر مؤلفه‌های دیگر است و برای هر مؤلفه، از جمع اعداد هر سطر در ماتریس دریافتی نهایی به دست می‌آید. میزان وابستگی، تأثیرپذیری از مؤلفه‌های دیگر را نشان می‌دهد و برای هر مؤلفه از جمع اعداد هر ستون در ماتریس دریافتی نهایی به دست می‌آید. با توجه به ماتریس دریافتی نهایی، سطوح مؤلفه‌ها نیز تعیین می‌شود، بنابراین مؤلفه‌های دارای وابستگی زیاد در سطوح ابتدایی و مؤلفه‌های دارای قدرت نفوذ بالا در پایین‌ترین سطح جداول ماتریس قرار می‌گیرد که شرح آن در جدول ۴ آمده است.

جدول ۴. ماتریس دریافتی نهایی

Convergence	lag5	lag4	lag3	lag2	lag1	lead5	lead4	lead3	lead2	lead1	P5	P4	P3	P2	P1	
6	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	P1
6	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	P2
6	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	P3
6	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	P4
6	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	P5
5	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	lead1
5	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	lead2
5	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	lead3
5	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	lead4
5	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	lead5
4	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	lag1
4	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	lag2
4	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	lag3
4	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	lag4
4	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	lag5
	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4	6	6	6	6	6	Dependency

مأخذ: همان.

۲-۳. تعیین روابط و سطح‌بندی بین ابعاد، باید فعالیت مجموعه خروجی‌ها و ورودی‌ها را برای هر بعد از ماتریس دریافتی استخراج کند، سپس مجموعه روابط دوطرفه هر یک از ابعاد و تعداد ابعاد که در دو مجموعه ورودی و خروجی تکرار

شده‌اند را مشخص کند و در فعالیت مرحله بعد، ابعاد براساس مجموعه‌های حاصل سطح‌بندی کند (دهقان، ۱۴۰۲). به‌طور معمول ابعادی که دو مجموعه (ورودی-خروجی) رابطه دوطرفه یکسان داشته باشد، ابعاد سطح بالای سلسله‌مراتب را تشکیل می‌دهد، بنابراین این ابعاد سطح بالا در منشأ هیچ بعد دیگری قرار ندارد. پس از تعریف ابعاد سطح بالا از دیگر ابعاد و تفکیک آنها، با یک فرایند یکسان، سطوح بعدی به شرح جدول ۵ مشخص می‌شود.

پس از انجام این مراحل در روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری، تعیین سطوح هر مؤلفه مطابق با جدول ۵ انجام گرفت و لیست مؤلفه‌های تأثیرگذار و تأثیرپذیر برای هر مؤلفه، به‌طور جداگانه مشخص شد. بدین‌منظور سه مجموعه تعریف شد:

الف) مجموعه دریافتی: یک متغیر خاص عبارت است از نام متغیر به انضمام سایر متغیرهایی که در تشکیل آن نقش داشته و شامل مؤلفه‌هایی است که در آن سطر، دارای عدد ۱ است.

ب) مجموعه مقدماتی: هر متغیر شامل نام متغیر به انضمام سایر متغیرهایی می‌شود که در ایجاد آنها نقش داشته و شامل همه مؤلفه‌هایی می‌شود که در آن سطر، دارای عدد ۱ است.

ج) مجموعه اشتراک: متغیرهای مشترک در دو مجموعه دریافتی و مقدماتی به‌دست می‌آید. متغیرهایی که اشتراک به‌دست آمده از آنها با مجموعه دریافتی‌ها یکسان است، در سلسله‌مراتب مدل‌سازی ساختاری تفسیری به‌عنوان متغیر سطح بالا محسوب می‌شود، یعنی آن متغیرها بر متغیرهای دیگر تأثیر کمتری داشته و پس از شناسایی متغیر بالاترین سطح، از فهرست متغیرها کنار گذاشته می‌شود. تکرار این عمل تا زمانی ادامه می‌یابد که سطح همه متغیرها مشخص شود، به‌این ترتیب سطوح شناسایی شده، در ساخت مدل نهایی ساختاری تفسیری نیز استفاده می‌شود.

۳. ترسیم مدل و شبکه تعامل بین ابعاد، با توجه به روابط ابتدایی میان عناصر و سطح‌بندی بین عوامل مدل مفهومی، ارزیابی اجرای سیاست‌های برنامه ششم در سطح ملی ترسیم و ارائه شد.

جدول ۵. تعیین روابط و سطح‌بندی بین ابعاد

مجموعه اشتراک	مجموعه اولیه	مجموعه دریافتی	ردیف
C-1=P1	C-1C-4C-5C-6C-10C-15	C-1C-2C-3C-7C-11C-12	1
C-2=P2	C-1C-2C-5C-6C-7C-11	C-2C-3C-4C-8C-12C-13	2
C-3=P3	C-1C-2C-3C-7C-8C-12	C-3C-4C-5C-9C-13C-14	3
C-4=P4	C-2C-3C-4C-8C-9C-13	C-1C-4C-5C-10C-14C-15	4
C-5=P5	C-3C-4C-5C-9C-10C-14	C-1C-2C-5C-6C-11C-15	5
C-6=lead1	C-5C-6C-10C-15	C-1C-2C-6C-7C-11	6
C-7= lead2	C-1C-6C-7C-11	C-2C-3C-7C-8C-12	7
C-8= lead3	C-2C-7C-8C-12	C-3C-4C-8C-9C-13	8
C-9= lead4	C-3C-8C-9C-13	C-4C-5C-9C-10C-14	9
C-10= lead5	C-4C-9C-10C-14	C-1C-5C-6C-10C-15	10
C-11= lag1	C-1C-5C-6C-11C-15	C-2C-7C-11C-12	11
C-12= lag2	C-1C-2C-7C-11C-12	C-3C-8C-12C-13	12
C-13= lag3	C-2C-3C-8C-12C-13	C-4C-9C-13C-14	13
C-14= lag4	C-3C-4C-9C-13C-14	C-5C-10C-14C-15	14
C-15= lag5	C-4C-5C-10C-14C-15	C-1C-6C-11C-15	15

مأخذ: همان.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با مطالعه نتایج تحقیقات توسعه‌ای و کاربردی در اکثر کشورهای جهان که در مرور ادبیات نیز به آن اشاره شد، در این تحقیق چند سؤال مطرح شده است:

سؤال اول: ارزیابی راهبردی-عملیاتی به‌صورت یکپارچه، پیوسته و تعاملی دارای چه ویژگی‌هایی است؟ در پاسخ به این سؤال با استفاده از تحلیل مضامین بحث‌های گروه کانونی که جمعی از متخصصان و خبرگان این رشته (با تجربه بالای ۱۵ سال) بودند، همچنین با بهره‌گیری از مدل‌سازی ساختاری تفسیری، به تعیین متغیرهای اولویت‌ها، سطح‌بندی و تبیین روابط بین آنها پرداخته شد. پیوستگی بین سطح ارزیابی راهبردی و ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به‌عنوان یافته جدید این تحقیق، به‌صورت پیوند دو سطح راهبردی و عملیاتی است که در مدل شکل ۲ آورده شده است، نشان می‌دهد که پیوندها به‌صورت خطی نیستند و از ۵ سطح به‌صورت مدولار، چرخشی و

پیوسته تشکیل شده‌اند و هر سطح با سطح قبل و بعد خود، دارای تعامل دوسویه است. **سؤال دوم:** آیا در ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی، علاوه بر سه سطح طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها بعد دیگری مورد نیاز است؟ پاسخ: در مرور ادبیات انجام شده در این پژوهش، در اکثر کشورها به این سه سطح مذکور اشاره شده بود اما در نتایج به‌دست آمده در این تحقیق بعد جدید چهارم با مفهوم اولویت‌گذاری نیز به‌دست آمد که براساس سه مؤلفه مأموریت‌گرایی، آینده‌پژوهی و نیازهای جامعه (مسائل راهبردی) شکل می‌گیرد. بنابراین به‌عنوان یکی از ابعاد ارزیابی راهبردی اضافه شد و در نتیجه، مدل تکمیل شده این تحقیق به طرح‌ها، برنامه‌ها، سیاست‌ها و اولویت‌گذاری تغییر یافت که این موضوع از دیگر نوآوری‌های این تحقیق است و با تمام ویژگی‌های مورد اشاره در همه مراحل در مدل شکل ۲ نیز نشان داده شده است.

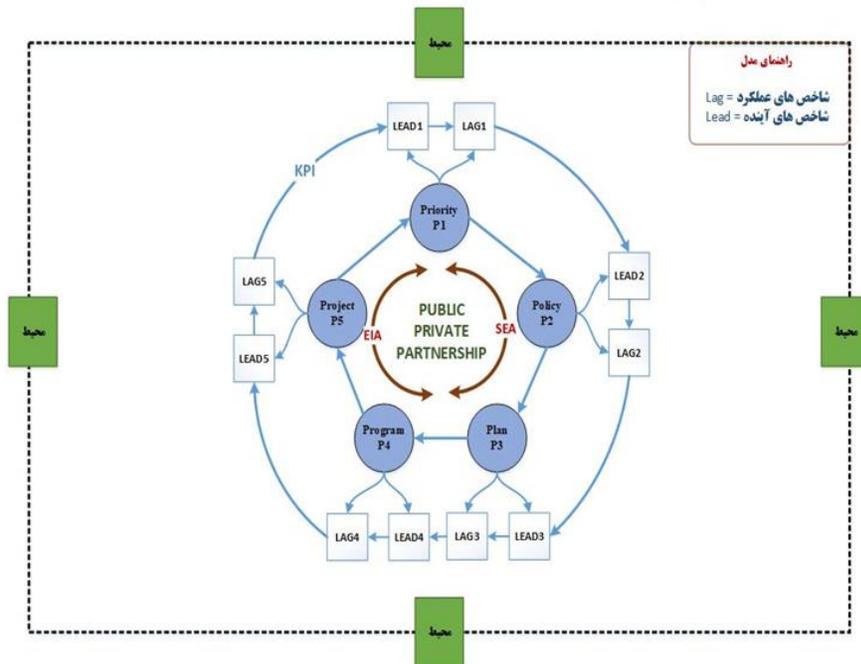
سؤال سوم: شاخص‌های ارزیابی اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها در سطح ملی، چه ویژگی‌هایی دارد؟ در مقالات مرور شده این تحقیق و مدل‌های جهانی مورد بررسی، نشان داد که در زمینه ویژگی‌ها و شاخص‌ها، شکاف نظری وجود دارد، اما در روش تحقیق این مقاله با تحلیل یافته‌ها، نتیجه حاصل شد که شاخص‌ها بر دو نوع طبقه‌بندی شده، شاخص‌های^۱ «هدایت‌کننده یا آینده‌نگر و دیگری شاخص‌های گذشته‌نگر یا عملکردی» که با مشخصات ذکر شده به‌صورت فرایندی در مدل شکل ۲ ترسیم شده است. این موضوع از دیگر یافته‌های نوآورانه این تحقیق محسوب می‌شود. نکته کلیدی دیگر در نوآوری این تحقیق، آن است که در همه مراحل از مدل شکل ۲ چه در سطح ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی و چه در سطح عملیاتی ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، در پیوند با همدیگر و همچنین به‌صورت فرایندی به‌هم‌پیوسته، شاخص‌ها نیز نمایان شده است. ویژگی نوآورانه شاخص‌های هدایت‌کننده یا آینده‌نگر، آن است که ورودی هر مرحله و شاخص‌های گذشته‌نگر یا عملکردی، خروجی همان مرحله و ورودی مرحله بعد نیز است که در مدل ترسیم و نمایش داده شده است.

1. Lead and Lag are Project Management Terms That Describe The Potential Advance or Delay of Activities Within a Project Schedule

مروری کوتاه بر مدل شکل ۲: فرایند مدل ارزیابی یکپارچه (راهبردی-عملیاتی) هم‌زمان به‌صورت «مدل فرایندی» شاخص‌های ارزیابی و همچنین موازی برای هر مرحله از مدل ارائه شده است. نکته متفاوت با ادبیات شاخص‌گذاری، چگونگی کاربرد شاخص‌های متفاوت در هر مرحله با مرحله بعد، یا مرحله قبل از آن خواهد بود که به‌صورت چرخشی و رفت و برگشتی (تعاملی) پیوند دوسویه وجود دارد.

یکی از نوآوری‌های مهم این مقاله عبارت است از اضافه شدن بعد «اولویت‌گذاری» به ابعاد طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها در مدل سطح ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی (شرح آن در ادبیات تحقیق آمده است) که در آن به‌صورت مراحل ارزیابی سیاست‌های ملی و برنامه‌ها مطرح شد، همچنین ارزیابی اثرات زیست‌محیطی که در سطح عملیاتی چندگانه برای پروژه‌ها، به‌صورت پیوسته و یکپارچه «راهبردی-عملیاتی» ترسیم شد که حاصل یافته‌های به‌دست آمده از این تحقیق است و به ادبیات علمی نیز اضافه شد.

شکل ۲. مدل یکپارچه راهبردی-عملیاتی ارزیابی اجرای سیاست‌ها در سطح ملی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در این مدل، فرایند شاخص‌گذاری، موازی مراحل مدل با تقسیم‌بندی شاخص‌های دوگانه هدایت‌کننده و عملکردی است که در یک چرخه اولویت‌گذاری، سیاست‌گذاری، طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی شد و پروژه‌های اجرایی به‌صورت مستمر، تعاملی، پویا و یکپارچه به‌دست آمد، ضمن آنکه این موضوع وجه تمایز نوآورانه این مدل با مدل‌های مرور شده در پیشینه تحقیق است و نشان‌دهنده دو فرایند است. فرایند اول، مدل ارزیابی مرحله‌ای، پیوسته، تعاملی، یکپارچگی، راهبردی-عملیاتی و فرایند دوم شامل شاخص‌های دوگانه هدایت‌کننده و عملکردی است که در هر مرحله از مدل راهبردی-عملیاتی و یکپارچه، در مدل شکل ۲ قابل مشاهده است. نکته قابل تأکید در این تحقیق، یکپارچگی دو فرایند مراحل اجرای سیاست‌ها در مدل یکپارچه و همچنین شاخص‌های هادی و عملکردی است. با توجه به اینکه این مدل براساس مرور متون و ادبیات تحقیق در ایران و جهان، همچنین سیاست‌ها و راهبردهای موجود به‌کار رفته در طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها، همچنین لزوم نیاز جامعه به استفاده از آن در این مقاله مطرح شده است و بنا به دلایل بررسی شده پیش‌گفته این مقاله که در مورد آنها توضیح داده شد، این مبحث تاکنون مورد استفاده واقع نشده است، از این‌رو در قسمت پیشنهادها کاربردی اعلام شد که این مدل به‌دست آمده حاصل از این پژوهش، می‌تواند در تحقیقات کاربردی مرتبط مورد توجه و بهره‌برداری قرار گیرد. همچنین براساس نوآوری‌ها و مرور ادبیات پیشین، پیشنهادهای کاربردی و پژوهشی نیز به شرح زیر ارائه می‌شود:

- پیشنهادهای کاربردی پژوهش

اجرائی‌سازی مدل مفهومی در شکل ۲، تفکیک وظایف سازمانی و بازآرایی ساختاری براساس هر مرحله از مدل، می‌تواند مبنایی برای بازتعریف مأموریت‌های ذی‌نفعان مختلف در سطوح سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی نتایج قرار گیرد. لازم است در تعیین نوع شاخص‌های هادی-عملکردی و نحوه ارتباط آنها در سازمان‌های بخشی، بین‌بخشی و فرابخشی، (در بخش محیط زیست) همچنین

مسئول منابع طبیعی و انسانی، علم و فناوری، اقتصادی و اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، امنیتی و سایر موارد مرتبط با آن، به تفکیک مراحل و وظایف، مورد بازبینی قرار گیرد، به علاوه هماهنگی در ستاد ملی ارزیابی و برنامه‌ها با توجه به نوع شاخص‌ها، در هر مرحله نیز مورد استفاده قرار گیرد.

– پیشنهادهای پژوهشی آینده

به دنبال مطالب گفته شده مقاله، سؤال مطرح شده آن است که با توجه به مطالب مرور ادبیات پیشینه تحقیق، آیا در سطح ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی (کلان) و ارزیابی عملیاتی (خرد)، می‌تواند بدون تعیین شاخص‌های ارزیابی، مورد استفاده قرار گیرد؟ تعیین فرایند شاخص‌گذاری در مدل، از اهداف دیگر این تحقیق است که به دنبال آن، سؤال‌های فرعی دیگری مطرح می‌شود مانند: ارتباط بین انواع شاخص‌ها و مراحل آنها در فرایند ارزیابی چیست؟ همچنین تعامل بین شاخص‌ها و متغیرهای مورد نظر در فرایند ارزیابی طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها چگونه تعریف می‌شود؟ از اهداف دیگر این مقاله آن است که به این سؤال پاسخ داده شود که آیا نحوه سازمان‌دهی و ساختاردهی مراحل مختلف طرح‌ها، برنامه‌ها، سیاست‌ها و اولویت‌گذاری در رویکرد یکپارچه ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی و شاخص ارزیابی اثرات زیست‌محیطی چگونه خواهد بود؟ از طرف دیگر سازمان‌دهی، ساختاردهی و تعیین مراحل مختلف آنها در فرایندهای ارزیابی و تعیین شاخص‌های آن، همچنین مأموریت‌های یکپارچه برای مراقبان^۱ در هر مرحله از مدل شکل ۲، دارای چه ویژگی‌هایی است؟ موضوع دیگر نحوه ارتباط بین آنها، سطح‌بندی و نهایتاً تعیین فرایند سومی به نام «مراقبان دروازه»^۲ است که هر مرحله نسبت به مرحله بعد و روش‌های ورودی-خروجی آنها، به عنوان شبکه‌ای از تعامل با ابعاد مدل در مراحل مختلف، دارای پیوستگی و ساختاردهی مرتبط شاخص‌ها در ارزیابی برنامه‌ها باشد، همچنین تعیین مأموریت‌ها، نقش‌ها، وظایف، تقدم و تأخر زمانی و سطح‌بندی مراقبان

1. Keepers

2. GateWay Keepers (GWK)

به‌عنوان دروازه‌بانان در مراحل مختلف مدل، با کارویژه‌های متنوع و درعین حال به هم پیوسته (که به‌طور اختصار معرفی شد) می‌تواند مورد تحقیق و مطالعه در آینده قرار گیرد. به عبارتی فرایندهای ساختاردهی مراقبان کنترل‌کننده در هر مرحله از مدل یکپارچه شده، به‌دلیل اهمیت بالا برای تحقق اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های کشور، همچنین فرایند «اولویت‌گذاری» که نگاهی به نیازهای حال، آینده و مأموریت‌های بخشی، بین‌بخشی و فرابخشی هر سازمان دارد، می‌تواند به‌عنوان موضوع جدید در چارچوب و تعیین دستور سیاست‌گذاری و سیاستی، مورد تحقیق و پژوهش‌های آتی مورد استفاده واقع شود تا ساختار کنونی به‌کاررفته اعم از قانونگذاری، اجرای برنامه‌ها و پروژه‌ها براساس یافته‌های این تحقیق، مورد بازآرایی قرار گیرد.

منابع و مآخذ

۱. آهنی، منا و محمدعلی افشار کاظمی (۱۴۰۰). «تبیین جایگاه ایران در جهان بر مبنای توسعه پایدار: با رویکرد زیست‌محیطی»، فصلنامه پایداری، توسعه و محیط زیست، ۲ (۲).
۲. اسدپور، هاجر، محمود قلعه‌نویی و آرمین بهرامیان (۱۴۰۱). «تدوین مدل روش پژوهش در مطالعات منظر شهری با تأکید بر پیاز پژوهش ساندروز»، فصلنامه مطالعات شهری، ۱۲ (۴۵).
۳. دهقان، نبی‌اله (۱۴۰۲). *الماس تحقیق (مدلی جامع برای تدوین و تبیین روش‌شناسی تحقیق)*، تهران، انتشارات فوژان.
۴. سازمان حفاظت محیط زیست (۱۴۰۲). «گزارش مدیریتی تهیه فهرست انتشار آلاینده‌های هوا».
۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴). «راهنمای ارزیابی راهبردی محیط زیستی طرح‌های عمرانی»، معاونت فنی و توسعه امور زیربنایی، ش ۶۹۰. www.nezamfanni.ir.
۶. سلیمی، جلیل و رضا مکنون (۱۳۹۷). «فرا تحلیل کیفی پژوهش‌های علمی ناظر بر مسئله حکمرانی در ایران»، مدیریت دولتی، ۱۰ (۱).
۷. طهرائی نصرآبادی، زهرا، سعید مطهری، بیتا آزادبخت و مریم فراهانی (۱۴۰۲). «طراحی مدل جلب مشارکت بر اساس مؤلفه‌های تأثیرگذار و تأثیرپذیر آن در حوزه محیط زیست»، فصلنامه پایداری، توسعه و محیط زیست، ۴ (۲).
۸. عبداللهی، محمدرضا، عالیه ناظمی و علیرضا آذربایجانی (۱۴۰۱). «تحلیل بخش حقیقی اقتصاد ایران عملکرد سه‌ماهه اول سال و برآورد رشد اقتصادی سال ۱۴۰۱»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۳۰) ۱۴۵.
۹. فردوسی، سعید، سیدمسعود منوری، سیدعباس پورهاشمی و رضا مکنون (۱۴۰۱). «نظام جامع ارزیابی‌های زیست‌محیطی، ابزاری برای اعمال حقوق پیشگیرانه محیط زیست»، فصلنامه پایداری توسعه و محیط زیست، ۳ (۲).
۱۰. نوبهار، عماد، محمود دهقان نیری، آذر عادل و علی رجب‌زاده قطری (۱۴۰۰). «طراحی چارچوب جامع پایداری در بانکداری: رویکرد فراترکیب و مدل‌سازی ساختاری تفسیری»، نشریه مدیریت فردا، سال بیستم، ش ۶۶.

11. Anran, Luo and Sina Leipold (2022). "Chinese Lessons on Upscaling Environmental Policy Concepts? A Review of Policy-oriented Circular Economy Research", *Journal of Cleaner Production*, Vol. 333.

12. Aryal, K., B.R. Ojha and T. Maraseni (2021). "Perceived Importance and Economic

- Valuation of Ecosystem Services in Ghodaghodi Wetland of Nepal”, *Land Use Policy*, Vol. 106, 105450.
13. Aryal, Kishor, Laudari Hari Krishna, Neupane Prem Raj and Tek Narayan Maraseni (2021). “Who Shapes the Environmental Policy in the Global South? Unpacking the Reality of Nepal”, *Journal Environmental Science and Policy*, Vol. 121, <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:23482191>
 14. Bayarsaikhan, T., M.H. Kim, H.J. Oh and T.H.T. Gim (2023). “Toward Sustainable Development? Trend Analysis of Environmental Policy in Korea from 1987 to 2040”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 66 (8), <https://doi.org/10.1080/09640568.2022.2036602>
 15. Cagno, E., M. Negri, A. Neri and M. Giambone (2023). “One Framework to Rule Them All: An Integrated, Multi-level and Scalable Performance Measurement Framework of Sustainability, Circular Economy and Industrial Symbiosis”, *Sustainable Production and Consumption*, 35.
 16. Cashmore, M. and L. Kørnøv (2012). *The Changing Theory of Impact Assessment*, In Sustainability Assessment, Routledge.
 17. Cashmore, M., R. Gwilliam, R. Morgan, D. Cobb and A. Bond (2004). “The Interminable Issue of Effectiveness: Substantive Purposes, Outcomes and Research Challenges in the Advancement of Environmental Impact Assessment Theory”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 22 (4), <https://doi.org/10.3152/147154604781765860>
 18. Centre for Impact Assessment Research and Training (CIART) (20 Feb 2012). Department of Geography, University of Otago, Po Box 56, Dunedin, New Zealand Published online.
 19. Chaker, A., K. El-Fadl, L. Chamas and B. Hatjian (2006). “A Review of Strategic Environmental Assessment in 12 Selected Countries”, *Environmental Impact Assessment Review*, 26 (1).
 20. Derendiaeva, O.A. (2022). “Analysis of Environmental Trends on the Example of the Leading States: The USA, Great Britain and China in the Context of the Implementation of Sustainable Development Goals”, In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* (Vol. 979, No. 1). IOP Publishing.
 21. Fang, W., Y. Zhang, C. Kang, Q. Meng, A. Shi, S. Lou and L. Zhang (2022). “Oxygen Vacancies Nb₂O₅-X: Ultra-stable Lithium Storage Anode Materials for Advanced Rechargeable Batteries”, *Applied Surface Science*, 600, 154068.
 22. <http://yale.edu/reports/2022-report> (EPI) // [http://Environmental Performance Index 2022 \(EPI\) https://usability.yale.edu/web-accessibility/accessibility-yale -](http://EnvironmentalPerformanceIndex2022(EPI)https://usability.yale.edu/web-accessibility/accessibility-yale-)
 23. <https://www.oecd.org/2006>.
 24. Jenny, Pope, Bond Alan, Cameron Carolyn, Retief Francois and Morrison-Saunders Angus (2018). “Are Current Effectiveness Criteria Fit for Purpose? Using a Controversial

- Strategic Assessment as a Test Case”, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 70.
25. Kabir, Z. and I. Khan (2020). “Environmental Impact Assessment of Waste to Energy Projects in Developing Countries: General Guidelines in the Context of Bangladesh”, *Sustainable Energy Technologies and Assessments*, 37, 100619.
26. Kabir, Z. and R.K. Morgan (2021). “Strategic Environmental Assessment (SEA) Practice of Urban Planning in Australia and New Zealand: A Comparison”, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 23 (01n02), 2250013.
27. Kiehadrouinezhad, M., A. Merabet, H. Hosseinzadeh-Bandbafha and C. Ghenai (2023). “Environmental Assessment of Optimized Renewable Energy-based Microgrids Integrated Desalination Plant: Considering Human Health, Ecosystem Quality, Climate Change, and Resources”, *Environmental Science and Pollution Research*, 30 (11).
28. Lees, J., J.A. Jaeger, J.A. Gunn and B.F. Noble (2016). “Analysis of Uncertainty Consideration in Environmental Assessment: an Empirical Study of Canadian EA Practice”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 59 (11).
29. Matome, G. (2023). “Strategic Environmental Assessment’s Role in Formulating Environmentally Sound Development Plans in Botswana”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 41(4).
30. Noble, B. and K. Nwanekezie (2017). “Conceptualizing Strategic Environmental Assessment: Principles, Approaches and Research Directions”, *Environmental Impact Assessment Review*, 62.
31. Reicher, O., V. Delgado and J.L. Arumi (2021). “Use of Indicators in Strategic Environmental Assessments of Urban-planning Instruments: A Case Study”, *Sustainability*, 13 (22), 12639.
32. Rodrigo-Illari, J., L.González-González, M.E. Rodrigo-Clavero and E. Cassiraga (2020). “Advances in Implementing Strategic Environmental Assessment (SEA) Techniques in Central America and the Caribbean”, *Sustainability*, 12 (10), 4039.
33. Schoenefeld, J.J., K. Schulze, M. Hildén and A.J. Jordan (2019). “Policy Monitoring in the EU: The Impact of Institutions, Implementation, and Quality”, *Politische Vierteljahresschrift*, 60 (4).
34. Shammi, M., P.K. Halder, S.M. Tareq, M.M. Rahman and Z. Kabir (2022). “From Environmental Impact Assessment to Strategic Environmental Assessment in Bangladesh: Evolution, Perspective, Governance and Challenges”, *Environmental Impact Assessment Review*, 97, 106890.
35. St Flour, P.O. and C. Bokhoree (2021). “Sustainability Assessment Methodologies: Implications and Challenges for SIDS”, *Ecologies*, 2 (3).
36. Victor, D. and P. Agamuthu (2013). “Strategic Environmental Assessment Policy

- Integration Model for Solid Waste Management in Malaysia”, *Environmental Science and Policy*, 33.
37. Victor, Dennis and P. Agamuthu (2014). “Policy Trends of Strategic Environmental Assessment in Asia”, *Environmental Science and Policy*, Vol. 41, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901114000628>
38. Wang, Z., K. Yen-Ku, Z. Li, N.B. An and Z. Abdul-Samad (2022). “The Transition of Renewable Energy and Ecological Sustainability Through Environmental Policy Stringency: Estimations from Advance Panel Estimators”, *Renewable Energy*, 188.
39. Yang, M., L. Chen, J. Wang, G. Msigwa, A.I. Osman, S. Fawzy,... and P.S. Yap (2023). “Circular Economy Strategies for Combating Climate Change and Other Environmental Issues”, *Environmental Chemistry Letters*, 21 (1).

Global Lessons of Government as a Platform for Enhancing Citizen Participation: Implications for National Policymakers

Mohammad Karimi Dehkordi*, Komail Gheidarloo** and Mohammad

Reza Atarodi***

Research Article	Receive Date: 2024.04.04	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 187-232
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Given that few deny the importance of participation in achieving countries' development, one of the serious challenges facing participation is adopting appropriate mechanisms and tools for its realization. "Government as a Platform" refers to a governance model that uses digital platforms to deliver efficient and effective public services. In this model, the government acts as a foundation for innovation and collaboration, providing a range of digital tools and services that enable citizens, businesses, and other stakeholders to co-create and deliver public services. Among the advantages that make this model more attractive compared to other participation models is the accessibility, ease, and inclusiveness of virtual space platforms. Although various experts and researchers introduce "Government as a Platform" as one of the most effective mechanisms for promoting citizen participation, no comprehensive study has been conducted on its advantages as well as challenges in fostering public participation. Lack of familiarity with the costs and benefits of implementing citizen participation platforms and numerous ambiguities can hinder recommendation or lead to improper implementation of this participation model. To ensure that all valid available sources on the research issues are examined, this study uses the systematic review method and performs meta-synthesis of the collected data to achieve a comprehensive and broad view of the conducted studies.

Keywords: *Government as a Platform; Platform Government; Open Government; Citizen Participation; Participation*

* PhD Student in Culture and Communication, Faculty of Culture and Communication, Imam Sadiq University (Corresponding Author); Email: mohammadkd1999@gmail.com

** Assistant Professor, Faculty of Culture and Communication, Imam Sadiq University; Email: gheidarloo@isu.ac.ir

*** Associate Professor, Faculty of Management, Imam Sadiq University; Email: atarodi@isu.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Karimi Dehkordi, M., K. Gheidarloo and M. R. Atarodi (2026). "Global Lessons of Government as a Platform for Enhancing Citizen Participation: Implications for National Policymakers", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 187-232.

doi: 10.22034/MR.2024.16675.5778

آموزه‌های جهانی دولت به‌مثابه پلتفرم برای افزایش مشارکت شهروندی؛ دلالت‌هایی برای خط‌مشی‌گذاران ملی

محمد کریمی دهکردی، * کمیل قیدرلو** و محمدرضا عطاردی***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۱۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۲۳۲-۱۸۷
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

با توجه به آنکه کمتر کسی منکر اهمیت مشارکت در تحقق توسعه کشورها است، اما یکی از چالش‌های جدی پیش روی مشارکت، اتخاذ سازوکارها و ابزارهای مناسب برای تحقق آن است. «دولت به‌مثابه پلتفرم» به مدلی از حکمرانی اشاره دارد که از پلتفرم‌های دیجیتال برای ارائه خدمات عمومی کارآمد و مؤثر استفاده می‌کند. در این مدل، دولت به‌عنوان بستری برای نوآوری و همکاری عمل می‌کند و طیفی از ابزارها و خدمات دیجیتالی را ارائه می‌کند که شهروندان، کسب‌وکارها و سایر ذی‌نفعان را قادر می‌سازد تا خدمات عمومی را به‌طور مشترک ایجاد و ارائه کنند. از جمله مزایایی که این الگو را نسبت به سایر الگوهای جلب مشارکت، جذاب‌تر می‌کند، در دسترس، آسان و فراگیر بودن پلتفرم‌های فضای مجازی است. هرچند کارشناسان و پژوهشگران مختلف «دولت به‌مثابه پلتفرم» را از مؤثرترین سازوکارها در ارتقای مشارکت شهروندی معرفی می‌کنند، اما پژوهش‌های جامع‌تری در مورد مزیت‌ها و همین‌طور چالش‌های آن انجام نشده است که این مدل می‌تواند در مسیر مشارکت مردمی گام بردارد. ناآشنایی با هزینه و فایده‌های پیاده‌سازی پلتفرم‌های مشارکت شهروندی و ابهام‌های فراوان می‌تواند مانع توصیه یا پیاده‌سازی نادرست این مدل از مشارکت شود. این پژوهش برای حصول اطمینان از اینکه تمامی منابع معتبر موجود در خصوص مسائل پژوهش مورد بررسی قرار گرفته است از روش مرور نظام‌مند استفاده می‌کند و برای دستیابی به دیدی فراگیر و گسترده از پژوهش‌های انجام شده به فراترکیب داده‌های جمع‌آوری شده اقدام می‌کند.

کلیدواژه‌ها: دولت به‌مثابه پلتفرم؛ دولت پلتفرمی؛ دولت باز؛ مشارکت شهروندی؛ مشارکت

* دانشجوی دکتری فرهنگ و ارتباطات، دانشکده فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)؛

Email: mohammadkd1999@gmail.com

Email: gheidarloo@isu.ac.ir

** استادیار، دانشکده فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه امام صادق (ع)؛

Email: atarodi@isu.ac.ir

*** دانشیار، دانشکده مدیریت، دانشگاه امام صادق (ع)؛

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: کریمی دهکردی، محمد، کمیل قیدرلو و محمدرضا عطاردی (۱۴۰۴). «آموزه‌های جهانی دولت به‌مثابه پلتفرم برای افزایش مشارکت شهروندی؛ دلالت‌هایی برای خط‌مشی‌گذاران ملی»، مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۴)، ص. ۱۸۷-۲۳۲.

doi: 10.22034/MR.2024.16675.5778

مقدمه

در عصر حاضر، سیطره پلتفرم‌های دیجیتال بر مناسبات اقتصادی و اجتماعی، زمینه‌ساز گذار از دیوان‌سالاری سنتی به پارادایم «دولت به‌مثابه پلتفرم» شده است؛ مفهومی که ریشه در تکامل فناوری اطلاعات و نظریات تیم اوراییلی داشته و با تغییر نقش حاکمیت از «متصدی انحصاری خدمات» به «تسهیل‌گر و فراهم‌کننده زیرساخت»، ظرفیت‌های بی‌بدیلی را برای ارتقای شفافیت، چابکی و نوآوری در کیفیت حکمرانی آزاد کرده است. این معماری نوین با گشودن داده‌ها و استانداردسازی روابط، بستر را برای هم‌آفرینی ارزش مهیا می‌سازد، اما تحقق غایی این الگو در گرو نقش‌آفرینی فعال جامعه است؛ از این‌رو، ضروری است تا ابعاد و لایه‌های مختلف دولت پلتفرمی، نه صرفاً به‌عنوان یک راهکار فنی، بلکه مشخصاً در راستای تعمیق و تسهیل «مشارکت شهروندی» مورد کنکاش و پژوهش قرار گیرد تا چگونگی تبدیل شهروندان از مصرف‌کنندگان منفعل به شرکای فعال در اداره امور عمومی تبیین گردد.

۱. پیشینه

با بررسی کلیدواژه دولت به‌مثابه پلتفرم و دولت پلتفرمی در پایگاه نورمگز، گنج (ایرانداک)، پایگاه جامع علوم انسانی تنها سه منبع یافت شد؛ مقاله «واکاو ویژگی‌های دولت به‌مثابه پلتفرم با استفاده از مرور نظام‌مند و فراترکیب» نوشته طهماسبی و همکاران است که با استفاده از روش مرور سیستماتیک به بررسی منابع موجود و با ادبیات مختلف این حوزه به تعریف واحدی از دولت به‌مثابه پلتفرم و ویژگی‌های آن پرداخته‌اند. فدایی و همکاران نیز در مطالعه‌ای با عنوان «گذار از دولت مدرن به دولت پلتفرمی؛ مطالعه دلالت‌پژوهانه و مبتنی بر آموزه‌های اقتصاد اشتراکی» سعی در ارائه چارچوب مفهومی از دولت پلتفرمی داشتند که می‌تواند چالش‌هایی که دولت مدرن با آن مواجه است را پاسخ دهد و همین‌طور سعی کرده تا با بررسی تعاریف مختلف دولت پلتفرمی به تعریفی جامع با همه خصوصیت‌های آن دست یابد. منبع دیگری

که به فارسی موجود است کتاب راهنمای اجرایی دولت به‌مثابه پلتفرم نوشته ریچارد پوپ است که پیشنهادها و راهنمایی‌های عملی برای توسعه پلتفرم‌های دولتی ارائه می‌دهد؛ راهنمایی‌هایی که بتواند از بین رفتن سیلوهای سازمانی، صرفه‌جویی در هزینه‌ها و تغییر در نوع خدمات دولتی را موجب شود. در زمینه بررسی دولت به‌مثابه پلتفرم و پلتفرم‌های شهری و مشارکت شهروندی هیچ منبعی به فارسی یافت نشد. با جستجو در منابع انگلیسی به روش مرور سیستماتیک، هشت منبع یافت شد که به‌صورت مستقیم و هفت منبع نیز به‌صورت عام به بررسی مشارکت شهروندی در بستر پلتفرم‌های شهری پرداخته است. در این پانزده منبع که به‌عنوان منابع اصلی فراترکیب در این پژوهش از فرایند مرور نظام‌مند استخراج شده است، هریک از این پژوهش‌ها با سؤال‌های متفاوتی به بررسی نسبت مشارکت و دولت به‌مثابه پلتفرم اقدام کرده‌اند، اما در این پژوهش با استفاده از روش مرور نظام‌مند و فراترکیب به شناسایی دقیق روابط بین این دو مفهوم اقدام شده است. همچنین مزایا، چالش‌ها و الزامات ارتقای مشارکت دولت به‌مثابه پلتفرم از دل پژوهش‌های جهانی انجام شده در این زمینه استخراج شده است و سعی دارد تصویر جامع و دسته‌بندی شده از حوزه‌های موضوعی این پژوهش‌ها ارائه دهد.

۲. ادبیات پژوهش

۲-۱. توسعه و مشارکت

مشارکت شهروندان در امور اداره کشور، به‌عنوان عناصر اساسی توسعه پایدار جوامع مورد توجه بسیاری از نظریه‌پردازان قرار گرفته است. از نظر آنها مشارکت احتمال موفقیت برنامه‌های توسعه را افزایش داده و علاوه بر آن به ارتقای سرمایه اجتماعی کمک می‌کند که برای توسعه جامعه و پایداری بلندمدت آن ضروری است. برای مثال نظریه توسعه انسانی معتقد است که توسعه انسان‌محور تنها با مشارکت فعال و گسترده جامعه حاصل می‌شود (United Nations Development Programme, 1990).

مشارکت مردم در پاسخ به نیازهای فعلی و آینده و دستیابی به پایداری در توسعه، مؤلفه مهمی قلمداد می‌شود (Development, 1987).

علاوه بر آن بسیاری از نظریه‌پردازان هم خاصاً به بررسی رابطه بین مشارکت و توسعه پرداخته‌اند؛ آمارتیا سن^۱ (۱۹۹۹) معتقد است توسعه به‌معنای گسترش توانایی‌های افراد است و مشارکت برای دستیابی به این امر ضروری است. او استدلال می‌کند که مشارکت فعال مردم در فرایند توسعه برای شناسایی نیازها و اولویت‌های خود و ایجاد راه‌حلهایی ضروری است که آن نیازها را برآورده می‌کند. پائولو فریره^۲ (۲۰۰۰) بر اهمیت مشارکت مردم در توسعه تأکید و استدلال می‌کند که مردم نباید دریافت‌کنندگان منفعل برنامه‌های توسعه باشند، بلکه باید مشارکت‌کنندگان فعال در شکل‌دهی و اجرای آن برنامه‌ها باشند. رابرت چمبرز^۳ (۱۹۹۴) استدلال می‌کند که مشارکت مردم برای درک نیازها و اولویت‌های آنها و همچنین ایجاد راه‌حلهایی حیاتی است که مناسب و مؤثر هستند.

در مجموع، بسیاری از نظریه‌پردازان توسعه اهمیت مشارکت مردمی دستیابی به توسعه پایدار و موفق را مورد تأکید قرار داده‌اند.

۲-۲. دولت به‌مثابه پلتفرم

مفهوم «دولت به‌مثابه پلتفرم» به مدلی از حکمرانی اشاره دارد که از فناوری و پلتفرم‌های دیجیتال برای ارائه خدمات عمومی کارآمدتر و مؤثرتر استفاده می‌کند. در این مدل، دولت به‌عنوان بستری برای نوآوری و همکاری عمل می‌کند و طیفی از ابزارها و خدمات دیجیتالی را ارائه می‌کند که شهروندان، کسب‌وکارها و سایر ذی‌نفعان را قادر می‌سازد تا خدمات عمومی را به‌طور مشترک ایجاد و ارائه دهند. دولت به‌مثابه پلتفرم در سال‌های اخیر توجه بسیار زیادی را به خود جلب کرده است،

1. Amartya Sen

2. Paulo Freire

3. Robert Chambers

به طوری که بسیاری از دولت‌ها در سراسر جهان این رویکرد را برای مدرن‌سازی ارائه خدمات عمومی خود اتخاذ کرده‌اند.

تیم اوریلی^۱ (۲۰۱۰) استدلال می‌کند که دولت باید به عنوان پلتفرم نوآوری عمل کند و شهروندان و کسب‌وکارها را قادر سازد تا برنامه‌ها و خدمات جدید را روی پلتفرم دولتی ایجاد کنند. این رویکرد می‌تواند به هدایت نوآوری، کاهش هزینه‌ها و بهبود ارائه خدمات عمومی کمک کند و درعین حال مشارکت شهروندان را تقویت کند.

دولت به مثابه پلتفرم این امکان را فراهم می‌کند تا دولت‌ها فرایندهای اداری خود را ساده‌سازی کنند و توانایی خود را برای رفع نیازهای شهروندان بهبود بخشند. دولت با ارائه طیف وسیعی از ابزارها و خدمات دیجیتال، شهروندان، مشاغل و سایر ذی‌نفعان را به ایجاد و ارائه مشترک خدمات عمومی قادر می‌کند. علاوه بر آن ظرفیت دولت برای تعامل با شهروندان و پاسخگویی افزایش می‌یابد.

۳-۲. برخی از انواع مشارکت اجتماعی در بستر دولت به مثابه پلتفرم

دولت‌ها با استفاده از ظرفیت‌های دولت به مثابه پلتفرم این امکان را به دست می‌آورند که انواع مختلفی از مشارکت شهروندی را محقق کنند، برای مثال با استفاده از پرتال‌های داده باز امکان دسترسی شهروندان به داده‌های دولتی برای تحلیل و تحقیق فراهم می‌شود که خود به ارتقای شفافیت و مسئولیت‌پذیری و افزایش نوآوری کمک کند. پلتفرم‌های مشاوره آنلاین، شهروندان را در فرایندهای سیاستگذاری و تصمیم‌گیری مشارکت داده و امکان ارائه بازخورد، اشتراک‌گذاری نظرها و شرکت در بحث حول مسائل سیاسی را فراهم می‌کند. پلتفرم‌های جمع‌سپاری امکان اشتراک‌گذاری مهارت‌ها، دانش‌ها و منابع شهروندان را در تولید مشترک و ارائه خدمات عمومی به وجود می‌آورد. پلتفرم‌های رسانه‌های اجتماعی امکان بحث و گفتگو درباره سیاستگذاری و حکومت‌داری عمومی را فراهم می‌کند. رسانه‌های اجتماعی

1. Tim O'Reilly

می‌تواند دولت‌ها را قادر سازد تا مخاطبان بیشتری دسترسی داشته باشند و شفافیت و مسئولیت‌پذیری بیشتری را ترویج دهند.

۳. بیان مسئله و اهداف تحقیق

با وجود اینکه کمتر اندیشمندی در اهمیت مشارکت در تحقق توسعه و دستیابی به حکمرانی کارآمد اختلاف نظر دارد، مسئله مهمی که پیش روی مشارکت مردمی وجود دارد، شناسایی مدل مناسبی از مشارکت مردم در عرصه حکمرانی کشور است. دولت به‌مثابه پلتفرم یکی از مدل‌های حکمرانی دولتی است که ظرفیت‌های مردمی را با بهره‌گیری از فضای مجازی و پلتفرم‌ها در حکمرانی مشارکت می‌دهد.

یکی از اهداف جدی پیاده‌سازی الگوی پلتفرمی حکمرانی در بسیاری از کشورها تحقق مشارکت مردمی بوده است. اوریلی (۲۰۱۰) با تأکید بر نقش دولت در ایجاد اکوسیستم مشارکتی، مفهوم Gaap^۱ را معرفی می‌کند. او نشان می‌دهد که چگونه فناوری‌های دیجیتال و داده‌های باز می‌تواند شهروندان را توانمند کرده و نوآوری را از طریق تلاش‌های مشترک تقویت کند.

این مدل حکمرانی امکان ارائه راه‌های در دسترس‌تر و کارآمدتر برای مشارکت در فرایندهای دولتی را ایجاد می‌کند. با استفاده از ابزارهای دیجیتال، دولت‌ها می‌توانند فراگیری خدمات عمومی را گسترش دهند و امکان شنیدن طیف متنوع‌تری از نظرها در فرایند سیاستگذاری فراهم می‌شود (Smith, 2019). داده‌های باز مورد استفاده در پلتفرم‌ها می‌تواند شفافیت، مسئولیت‌پذیری و مشارکت شهروندان را در حکومت بهبود بخشد (Janssen and Helbig, 2018) علاوه بر این، پلتفرم‌های دیجیتال می‌تواند بازخورد و تعامل بی‌درنگ بین شهروندان و مقامات دولتی را تسهیل کند (Mergel, 2013). پلتفرم‌های دیجیتال با مازولار بودن و مقیاس‌پذیری می‌تواند کارایی را افزایش و هزینه‌ها را کاهش دهد و مشارکت شهروندان را در حکومت ارتقا دهد (Brown, Fishenden and Thompson, 2014).

هرچند مزایای بسیاری برای این الگو نظیر در دسترس بودن، سهولت در استفاده، امکان ایجاد شفافیت، امکان به اشتراک‌گذاری داده‌های دولتی و امکان ارتباط مردم با یکدیگر و مسئولان در پژوهش‌های مختلف مورد اشاره قرار گرفته است، اما تحقیق جامعی در مورد همه مزایایی که این سازوکار در اختیار مشارکت مردمی قرار می‌دهد انجام نشده است. برخی از پژوهش‌ها در برشمردن مزیت‌ها، نسبت به یکدیگر اختلاف نظر دارند. بنابراین نگاه دقیق، جامع و صحیحی از مزیت‌های مورد انتظار پلتفرم‌های شهروندی در راستای مشارکت در دسترس نیست.

از جانب دیگر، پیاده‌سازی این الگو به‌مانند سایر الگوهای حکمرانی، با چالش‌هایی مواجه خواهد بود. شناسایی این چالش‌ها، به حکمرانان این امکان را می‌دهد، تا با نگاه واقع‌گرایانه به توصیه، تجویز و پیاده‌سازی این مدل حکمرانی اقدام کنند. مشکلات امنیت سایبری (Brown, 2023)، نابرابری سواد دیجیتال و مهارت استفاده از پلتفرم‌ها در میان شهروندان (Smith, 2022)، مقاومت درون‌سازمانی در مقابل پیاده‌سازی این مدل حکمرانی (Johnson and Lee, 2023)، فقدان قوانین و سیاست‌های مناسب برای حمایت از مشارکت الکترونیکی (Smith, 2022) از چالش‌های پیش روی مشارکت در بستر پلتفرم‌های شهروندی است. اما تمامی چالش‌های پیش روی دولت به‌مثابه پلتفرم مورد احصا قرار نگرفته است، یا موارد احصا شده در پژوهش‌های مختلف دارای تضاد و تعارض با یکدیگر است. بنابراین برای دستیابی به نگاه جامع و دقیق از چالش‌های پیش روی مشارکت مردمی در این الگوی حکمرانی باید پژوهشی انجام شود.

برای پیاده‌سازی هر مدل حکمرانی باید مزایا و چالش‌های پیش روی آن در ابتدا مورد شناسایی قرار گیرد. آگاهی نسبت به ابعاد مختلف پیاده‌سازی دولت پلتفرمی و نسبتی که می‌تواند با مقوله مشارکت داشته باشد، به حکمرانان این امکان را می‌دهد تا تشخیص دهند این مدل در چه بستر و زیست‌بومی به تحقق مشارکت و در چه بستر و زیست‌بومی بی‌اثر خواهد بود. علاوه بر آن توجه به چالش‌ها و مزایا، الزاماتی را در اختیار حکمرانان قرار می‌دهد تا با سیاستگذاری و وضع قوانین ناظر به آن،

امکان هرچه بیشتر برای تحقق مشارکت مردمی مؤثر فراهم شود. بنابراین اهداف این پژوهش دستیابی به نگاهی جامع و دقیق نسبت به مزایا، چالش‌ها و الزامات پیش روی دولت به‌مثابه پلتفرم برای تحقق مشارکت مردمی است.

۴. روش

این پژوهش از نوع بنیادی به روش کیفی بوده و شیوه انجام آن، مرور نظام‌مند ادبیات با رویکرد فراترکیب است. برای جمع‌آوری اطلاعات از روش‌های کتابخانه‌ای و اسنادی استفاده شده و با مرور نظام‌مند ادبیات، منابع مناسب پالایش و انتخاب شده است. این پژوهش از آن جهت روش مرور نظام‌مند را انتخاب کرده که بتوان با اطمینان دید جامعی از تمامی منابعی داشت که به‌صورت پراکنده به احصای مزایا، چالش‌ها و الزامات این الگو از مشارکت اقدام کرده‌اند. برای دستیابی به دید گسترده و فراگیر درخصوص این مسائل، داده‌های جمع‌آوری شده با روش فراترکیب مورد تحلیل قرار گرفت.

۴-۱. مرور نظام‌مند و فراترکیب

پژوهش‌های مرور نظام‌مند، عمدتاً با هدف ترکیب کردن پژوهش‌ها و دستیابی به تصویر بزرگی از دانش موجود در موضوعی خاص و همین‌طور شناسایی تنوع‌ها و تفاوت‌ها در نتایج و یافتن علل تفاوت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. در مرور سیستماتیک، جامع بودن و اطمینان یافتن از پوشش مناسب منابع بسیار مهم است (کشتکار، ۱۳۹۶). همچنین برای جمع‌بندی و تحلیل نتایج پژوهش‌های کیفی از روش فراترکیب استفاده می‌شود (Humphreys, 2007).

روش فراترکیب ذیل فرامطالعه مطرح می‌شود. این روش کیفی یافته‌های سایر مطالعات مرتبط و مشابه را مورد بررسی قرار می‌دهد و با فراهم کردن دیدگاهی نظام‌مند برای پژوهشگران با درهم آمیختن پژوهش‌های کیفی به موضوع‌ها و استعاره‌های نو و اساسی دست می‌یابد و به ارتقای دانش فعلی اقدام می‌کند و دید

فراگیر و گسترده‌ای را در زمینه مسائل به‌دست می‌دهد. درنهایت نمونه مدنظر برای فراترکیب از مطالعات کیفی منتخب و با توجه به ارتباط آنها با سؤال پژوهش ساخته می‌شود (کمالی، ۱۳۹۶).

۲-۴. مراحل مرور نظام‌مند

با تعریف پروتکل مرور، مرور نظام‌مند شروع می‌شود. ناظر به حوزه موضوع مشارکت در دولت به‌مثابه پلتفرم از فرایندی استفاده می‌شود که کیتچنهام^۱ (۲۰۰۴) ارائه کرده است. در این فرایند ابتدا به طراحی سؤال‌های پژوهش مبتنی بر هدف‌ها و مسئله‌های پژوهش اقدام شده، سپس در قدم بعدی با بررسی منابع اطلاعاتی و فرایندی به ارزیابی و گزینش پژوهش‌ها پرداخته می‌شود. در قدم کیفیت، پژوهش‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد تا در مرحله بعد داده‌ها از دل پژوهش‌ها استخراج و درنهایت براساس پرسش‌های پژوهش تحلیل شود.

۳-۴. سؤال‌های پژوهش

براساس مسئله و هدف مدنظر، این پژوهش به‌دنبال پاسخ به پرسش‌های زیر است:

۱. دولت به‌مثابه پلتفرم چه مزایایی را در اختیار مشارکت مردمی قرار می‌دهد؟
۲. چالش‌های مربوط به استفاده از این بستر برای مشارکت مردمی کدام‌اند؟
۳. چه ملاحظات راهبردی را در اجرا، وضع سیاست‌ها و قوانین در عرصه مشارکت ناظر به این الگو باید مورد توجه قرار داد؟

۴-۴. مرحله شناسایی

در این مرحله، برای دستیابی به جامعیت جستجو با موضوع دولت به‌مثابه پلتفرم تمامی کتب، مقالات، مقاله‌های کنفرانسی، گزارش‌های سیاستی و مؤسسه‌های بین‌المللی معتبر با

1. Kitchenham

جستجو در موتور جستجوگر گوگل و Researchgate و Google Scholar (با ضرب سه دسته کلیدواژه (Open Governance Open, Government, Governance Government) (Platform) و (Emocracy, Participation Engagement) شناسایی و گردآوری شده و پژوهشگران این منابع را در بستر نرم‌افزار Citavi ذخیره و طبقه‌بندی کرده‌اند. به‌منظور بهره‌مندی مرور انجام شده از منابع رساله و پایان‌نامه‌های دانشگاهی، این دسته از کلیدواژه‌ها در سامانه پروکوئست^۱ جستجو شد و رساله‌ها و پایان‌نامه‌ها نیز به این منابع ملحق شد. این نکته بدیهی است که بسیاری از منابع شناسایی شده تکراری بوده و در مرحله غربالگری از فرایند مرور حذف شد.

مرور سیستماتیک براساس استراتژی جستجوی از پیش تعیین‌شده‌ای انجام گرفت. سپس استراتژی جستجو مستندسازی می‌شود تا دقیق و کامل بودن آن قابل ارزیابی باشد (Kitchenham, 2004). در جستجوی اولیه کلیدواژه‌های مدنظر در تمامی فیلدها (کلیدواژه، عنوان، چکیده، فهرست و متن) مورد استفاده قرار گرفت. در پایان، ۶۸ عنوان منبع یافت شد که حداقل یک کلمه از هر دو گروه کلمات را دارا باشند.

۴-۵. مرحله غربالگری

در این مرحله منابع یافت شده در پایگاه‌های داده در صورتی که تکراری بود پس از مقایسه با منابع جمع‌آوری شده در سیتاوی و همین‌طور نتایج جستجو در پایگاه‌های قبلی حذف شد. با بررسی عناوین، چکیده‌ها، سرفصل‌ها و جستجوی کلیدواژه‌های مورد نظر در متن منبع‌ها، منابع غیرمرتبط حذف شد. علاوه بر آن، منابعی که از قالب مقالات مجله‌های علمی، مقالات کنفرانسی، کتب، رساله‌ها، پایان‌نامه‌ها، گزارش‌های نهادها و مؤسسه‌های معتبر بین‌المللی و دولتی خارج بود مانند مقالات ژورنال، وبسایت‌ها، مصاحبه و مانند آن، از این فرایند خارج شد. درنهایت، منابع باقی‌مانده، پس از این مرحله به ۲۳ عدد رسید.

۴-۶. مرحله واجد شرایط بودن

در این مرحله، متن منابع منتخب در مرحله قبل بررسی و برخی از منابع با تطابق نداشتن معیارهای پذیرش، مخصوصاً غیرمرتبط بودن با سؤال‌های پژوهش حذف شد. در این راستا باید معیارهای پذیرش و استثنا کردن دقیقاً معین شود. شناسایی معیارها با هدف معین کردن منطقی برای انتخاب منابع پژوهش از میان منابع شناسایی شده است، به گونه‌ای که در اثنای اجرای مرور سیستماتیک به بررسی گزینش منابع مورد نیاز با هدف یافتن سؤال‌های پژوهش پرداخته شد. این مرحله منابع باقی‌مانده به ۱۵ عدد رسید.

شکل ۱. جریان اطلاعات در فرایند مرور سیستماتیک



منابع مورد بررسی بعد از مرحله غربالگری، در نرم‌افزار سیتاوی ذخیره و دسته‌بندی شد تا امکان دسترسی به منابع و ارجاع‌دهی آسان شود.

۴-۷. مرحله آخر

در این مرحله، شاخص‌های ارزیابی کیفیت مورد توجه قرار گرفت، معتبر بودن پایگاه داده، معتبر بودن مجله نشردهنده، تصریح یا تخصیص موضوع به «دولت به‌مثابه پلتفرم» و مشارکت و نه صرفاً پرداختن به آن در بخشی از منابع مورد بررسی قرار گرفت. بنابراین از بین ۱۵ مقاله، همه آنها برای تحلیل کیفی و کدگذاری تأیید شد.

۵. متن

بعد از بررسی و استخراج مضمون‌های ناظر به مشارکت اجتماعی از مقالات منتخب، مقوله‌بندی مضامین استخراج شده است و درنهایت ذیل سه مقوله ظرفیت‌ها، چالش‌ها و الزامات تقسیم شد؛ یعنی در این مقالات، عمده مسائل مورد توجه نویسندگان این سه مسئله بوده است. ظرفیت‌ها به‌معنای امکانات و فرصت‌هایی است که دولت به‌مثابه پلتفرم در اختیار مشارکت اجتماعی و دستگاه حکمرانی می‌گذارد، چالش‌ها به‌معنای مسائل و موانعی است که در راستای تحقق مدل مشارکتی دولت به‌مثابه پلتفرم وجود دارد و الزامات، آن دسته از نکاتی است که برای تحقق هرچه بهتر مشارکت در بستر دولت به‌مثابه پلتفرم ضروری است. بنابراین در ذیل به احصا و توضیح هریک از این مقولات سه‌گانه پرداخته شده است.

۵-۱. مزایای دولت به‌مثابه پلتفرم در راستای ارتقای مشارکت مردمی

در جدول زیر به‌صورت نمونه به برخی مزایای دولت به‌مثابه پلتفرم در راستای ارتقای مشارکت مردمی اشاره می‌شود که در فرایند فراترکیب استخراج شده است. ازجمله مزیت‌هایی که مکرراً در مقالات مختلف مورد اشاره قرار گرفته است، دسترسی

گسترده عموم مردم به فناوری اطلاعات، ایجاد دسترسی به منابع و اطلاعات دولتی و تحقق شفافیت، ایجاد فرصت و تسهیل ارتباط دولت و شهروندان و درنهایت کاهش هزینه‌های مشارکت سیاسی برای دولت است.^۱

جدول ۱. نمونه برخی از مزایای دولت به‌مثابه پلتفرم در راستای ارتقای مشارکت مردمی

ارجاع	تعریف	مزیت	دسته‌بندی
Theocharis et al. (2022)	دولت‌ها می‌توانند با حمایت از فعالیت‌های مدنی و مشارکتی به افراد کمک کنند تا هویت‌های سیاسی خود را شکل دهند و تقویت کنند. این امر می‌تواند به افزایش انگیزه افراد برای مشارکت سیاسی کمک کند.	تقویت هویت‌های سیاسی	تقویت هویت‌های سیاسی
Shofia, Trisetyarso and Saleh Abbas (2020)	این فناوری می‌تواند به ایجاد اعتماد و مشارکت شهروندان کمک کند.	ایجاد اعتماد و مشارکت شهروندان	
...	
Schmidhuber et al. (2019)	پلتفرم‌های مشارکت اجتماعی، مشارکت سیاسی را از طریق کاهش هزینه‌های اجتماعی تسهیل می‌کند. برای مثال، افراد می‌توانند در این بستر در مورد مسائل سیاسی با دیگران صحبت کنند، بدون اینکه مجبور باشند نگران قضاوت دیگران باشند.	کاهش هزینه‌های اجتماعی	کاهش هزینه‌های اجتماعی
Grönlund (2020)	می‌توانند به افراد کمک کنند تا با یکدیگر ارتباط برقرار کنند و شبکه‌های اجتماعی ایجاد کنند.	تسهیل ارتباط بین افراد و گروه‌ها	
...	
...	⋮

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۵. چالش‌های ارتقای مشارکت به‌واسطه دولت به‌مثابه پلتفرم

ساختار دولت به‌مثابه پلتفرم با چالش‌هایی مواجه است که می‌تواند مانعی در مقابل ارتقای مشارکت باشد. از این رو باید به بررسی و احصای این چالش‌ها پرداخته شود تا بتوان در راستای ارتقای مشارکت گام برداشت. در جدول ۲ به‌صورت مختصر نمونه‌ای از چالش‌های احصا شده پیش روی مشارکت مردم در دولت به‌مثابه پلتفرم آورده شده است. از چالش‌هایی که مکرراً در مقالات مختلف مورد اشاره قرار گرفته، مسئله اعتماد مردم به دولت، مسئله دسترسی مردم به فناوری‌های مشارکتی، مسئله

۱. جدول کامل تمامی مقولات مستخرج در پیوست قرار داده شده است.

عدم آگاهی و آموزش در استفاده از پلتفرم‌های مشارکت و سواد دیجیتال و مسئله شفافیت است (جدول مربوط به احصای چالش‌های دولت به‌مثابه پلتفرم در راستای ارتقای مشارکت مردمی، به‌صورت کامل در پیوست آورده شده است).

جدول ۲. نمونه برخی از چالش‌های پیش روی دولت به‌مثابه پلتفرم در راستای ارتقای مشارکت مردمی

دسته‌بندی	چالش	تعریف	رفرنس‌ها
فرهنگ و سیاست	فرهنگ سیاسی اقتدارگرا	در کشورهایی با فرهنگ سیاسی اقتدارگرا که مردم به حاکمیت دولت اعتقاد دارند، ممکن است به مشارکت در پلتفرم‌ها و ابزار نظر درباره تصمیم‌گیری‌ها راضی نباشند.	Farina et al. (2014)
	کم سواد و بی‌سواد	افراد بی‌سواد به‌دلیل محدودیت در دسترسی به اطلاعات نمی‌توانند در پلتفرم‌های آنلاین مشارکت کنند.	Farina et al. (2014)

تمرکز بر گروه‌های خاص	تمرکز بر گروه‌های خاص	دولت‌ها ممکن است در طراحی پلتفرم‌های مشارکت آنلاین بر گروه‌های خاصی از شهروندان تمرکز کنند، مانند شهروندان تحصیل کرده یا شهروندان جوان. این امر می‌تواند به نابرابری در مشارکت شهروندان منجر شود.	Van den Berg (2022)
	تعصب و تبعیض	دولت‌ها ممکن است در دسترسی به پلتفرم‌های خود تبعیض قائل شوند و دسترسی افراد از اقشار مختلف جامعه را محدود کنند. این امر می‌تواند به کاهش مشارکت سیاسی و تقویت نابرابری منجر شود.	Theocharis et al. (2022); Hale et al. (2018)
...
...

مأخذ: همان.

۳-۵. الزامات مربوط به ارتقای مشارکت مردمی در دولت به‌مثابه پلتفرم در جدول ۳ برخی الزامات و توصیه‌های سیاستی پژوهش‌های مختلف مطرح شده که به‌صورت نمونه آورده شده است.^۱ ازجمله این الزامات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. جدول کامل الزامات استخراج شده، در پیوست آورده شده است.

جدول ۳. نمونه برخی از الزامات سیاستگذارانه ارتقای مشارکت در بستر دولت به مثابه پلتفرم

ارجاعات	توضیحات	الزامات	دسته بندی
Theocharis et al. (2022)	دولت‌ها باید از سوءاستفاده پلتفرم‌های مشارکتی برای اهداف غیردمکراتیک یا سرکوب آزادی بیان جلوگیری کنند. این امر می‌تواند با ایجاد سازوکارهای نظارتی مناسب برای جلوگیری از سوءاستفاده از این پلتفرم‌ها انجام شود.	حفظ دمکراسی و آزادی بیان	حکومت‌ها
Esselimani, Sagsan and Kiralp (2021)	دولت باید از نگرش سنتی خود به‌عنوان ارائه‌دهنده خدمات به نگرش جدید به‌عنوان تسهیل‌کننده مشارکت تغییر کند. این تغییر نگرش مستلزم آن است که دولت به شهروندان به‌عنوان شرکای خود در فرایندهای تصمیم‌گیری نگاه کند.	تغییر نگرش دولت از ارائه‌دهنده خدمات به تسهیل‌کننده مشارکت	
...	
Schmidhuber et al. (2019) Santini and Carvalho (2019)	دولت‌ها می‌توانند از مشارکت شهروندان با بخش خصوصی و جوامع مدنی حمایت کنند. این امر می‌تواند به افزایش مشارکت شهروندان کمک کند. دولت‌ها می‌توانند از بخش خصوصی و جوامع مدنی برای توسعه و نگهداری پلتفرم‌های مشارکتی، آموزش شهروندان برای مشارکت و حمایت از مشارکت شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های دولتی حمایت کنند.	حمایت از مشارکت شهروندان از طریق بخش خصوصی و جوامع مدنی	حکومت‌ها و شهروندان
Santini and Carvalho (2019)	دولت باید اقدام‌هایی برای محدود کردن دسترسی خود به قدرت انجام دهد. این اقدام‌ها می‌تواند شامل ایجاد مکانیسم‌های نظارتی و تقویت حقوق شهروندان باشد.	محدودیت دسترسی به قدرت	
...	:
...	

مأخذ: همان.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

الگوی حکمرانی دولت به مثابه پلتفرم یکی از مدل‌های نوین حکمرانی است که به دنبال ارائه خدمات دولتی در بستر پلتفرم‌های فضای مجازی است. پلتفرم‌های دولتی ظرفیت‌های بسیاری را در اختیار دولت‌ها قرار داده تا در راستای ارتقای مؤلفه‌های حکمرانی گام بردارند. از نتایج بهره‌مندی ظرفیت‌های دولت پلتفرمی می‌توان به افزایش کارایی، ارتقای شفافیت و افزایش مشارکت مردمی اشاره کرد. مسئله مشارکت مردمی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های جدی ارتقای حکمرانی است. این مفهوم در بسیاری از نظریات توسعه و در توصیه‌های مربوط به سازمان‌ها و نهادهای جهانی در راستای تحقق

۱. این الزامات، پایه و اساس سایر الزامات هستند و بدون تحقق آنها، تحقق سایر الزامات نیز دشوار خواهد بود.

۲. این الزامات، به ایجاد زیرساخت‌های نهادی لازم برای ارتقای فرهنگ مشارکت در دولت به مثابه پلتفرم اشاره دارد.

توسعه و ارتقای نظام حکمرانی مورد تأکید قرار گرفته است. اما پیاده‌سازی هر مدل حکمرانی نیازمند تحقیق و بررسی ابعاد مختلف آن الگو است تا بتوان ضمن احصای مزایای مربوط به پیاده‌سازی آن برای ارتقای مشارکت مردمی، با نگاهی واقع‌گرایانه به چالش‌های پیش روی پیاده‌سازی این بستر آشنایی یافت. بنابراین با استفاده از ظرفیت‌ها و چالش‌های احصا شده پژوهشگران و سیاستگذاران، راهبردها و سیاست‌های موفق‌تری در حوزه افزایش مشارکت با ابزار پلتفرم‌های مشارکت شهروندی اتخاذ خواهد شد.

در این پژوهش با استفاده از روش مرور سیستماتیک سعی شده تا به‌صورت جامع پژوهش‌هایی شناسایی شود که به موضوع مشارکت شهروندی در بستر دولت به‌مثابه پلتفرم می‌پردازد و با روش فراترکیب به این مسائل پاسخ داده شود که مزایای قابل احصای دولت به‌مثابه پلتفرم برای ارتقای مشارکت کدام‌اند؟ دولت‌ها برای دستیابی به مشارکت اجتماعی به‌وسیله این بسترها با چه چالش‌هایی مواجه‌اند؟ و درنهایت برای دستیابی هرچه بیشتر به مزایای احصا شده و مقابله مناسب با چالش‌ها، چه راهبردها و سیاست‌هایی را می‌توان به دولت‌ها پیشنهاد داد؟

۱-۶. مزایای دولت به‌مثابه پلتفرم جهت ارتقای مشارکت مردمی

دولت پلتفرمی مزایایی را در اختیار مشارکت مردمی می‌گذارد، این مزایا در شش دسته‌بندی قرار می‌گیرد که در قالب شکل ۲ به تصویر کشیده شده است.

۱. فرهنگی: این دسته از مقولات به‌دنبال احصای آثار مثبت پیاده‌سازی الگوی دولت

به پلتفرم در ارتقای فرهنگ مشارکت مردمی است که در ادامه ذکر می‌شود:

پلتفرم‌های مشارکت شهروندی می‌تواند به افزایش آگاهی شهروندان برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های سیاسی کمک کند این آگاهی زمینه‌های اعتماد بیشتر مردم را به نظام حکمرانی دربردارد. در کنار افزایش آگاهی، شاهد آن خواهیم بود که احساسات مردم برای مشارکت در تصمیم‌گیری سیاسی برانگیخته می‌شود. دولت‌ها با پیاده‌سازی پلتفرم‌های مشارکت شهری می‌توانند با حمایت از فعالیت‌های مدنی و مشارکتی، به افراد

کمک کنند تا هویت‌های سیاسی خود را شکل دهند و تقویت کنند. مشارکت در این بستر می‌تواند افزایش اعتماد به نفس عمومی و همین‌طور افزایش احساس مالکیت مردم نسبت به جامعه را برانگیزد. علاوه بر آن شهروندان ناظر به تصمیمات اتخاذ شده احساس تعلق کرده و به حمایت آن اقدام می‌کنند. همه این موارد به نوعی ارتقای مشارکت شهروندان را در اداره شهر سبب می‌شود.

۲. اجتماعی: پیاده‌سازی دولت به مثابه پلتفرم بر مؤلفه‌های اجتماعی مؤثر مشارکت مردم اثر می‌گذارد:

پلتفرم‌های مشارکت اجتماعی، مشارکت سیاسی را از طریق کاهش هزینه‌های اجتماعی (مثلاً ترس از قضاوت‌های دیگران) تسهیل می‌کند و این تسهیلگری به شکل‌گیری شبکه‌های ارتباطات اجتماعی منجر می‌شود و پاسخگویی دولت به نیازها و خواسته‌های مردم، به افزایش رضایتمندی مردم منجر می‌شود.

شرکت در تصمیم‌سازی‌ها احساس مسئولیت و اعتماد به نفس شهروندان را بالا می‌برد. آنها قادر خواهند بود مسائل مهم اجتماعی و اولویت‌های سیاسی و اقتصادی جامعه را بهتر تشخیص دهند و با مشارکت فعال، مهارت‌های حل مسئله و تصمیم‌گیری را در خود افزایش دهند.

۳. ناظر: مزایایی که دولت به مثابه پلتفرم به دلیل ساختار پلتفرمی بودن خود در اختیار مشارکت قرار می‌دهد از قرار زیر است:

پلتفرم‌ها امکان جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها و بازخورد شهروندان ناظر به سیاست‌ها را امکان‌پذیر می‌کند. داده‌های جمع‌آوری شده از طریق پلتفرم‌ها برای شناخت نیازها و خواسته‌های شهروندان مورد استفاده قرار می‌گیرد. این امر می‌تواند به دولت کمک کند تا سیاست‌هایی را تدوین کند که پاسخگوی نیازهای شهروندان باشد. جمع‌آوری و تحلیل بازخوردهای شهروندان با ابزارهای موجود در این بستر می‌تواند برای بهبود سیاست‌ها و برنامه‌های دولتی استفاده شود. پلتفرم‌های مشارکت می‌تواند به افزایش ظرفیت شهروندان برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های سیاسی کمک کند. علاوه بر آن مشارکت را برای همه، صرف‌نظر از سطح تخصص یا مهارت‌های فنی، در دسترس کند. این پلتفرم‌ها ظرفیت

آن را دارد تا متناسب با سلايق و نیازهای مختلف شخصی‌سازی شود که همه این موارد می‌تواند به افزایش مشارکت منجر شود.

۴. فنی-زیرساختی: زیرساخت‌ها و امکانات فنی که لازمه پیاده‌سازی پلتفرم‌هاست، امکاناتی را در اختیار مشارکت قرار می‌دهد:

دسترسی گسترده به فناوری اطلاعات در بسیاری از جوامع می‌تواند به تسهیلگری در مشارکت شهروندان منجر شود. دولت‌ها با بستر فضای مجازی می‌توانند امکان دسترسی به اطلاعات و منابعی را دهند که می‌تواند به افراد کمک کند تا در مورد مسائل سیاسی آگاه شوند و تصمیمات آگاهانه‌تری گیرند. علاوه بر آن فرصت تسهیل تعامل و ارتباط بین شهروندان و دولت فراهم می‌آید. دولت‌ها می‌توانند پلتفرم‌های مشارکت آنلاین را به سرعت و به راحتی ایجاد و تغییر دهند. این امر می‌تواند به دولت‌ها اجازه دهد تا به سرعت به تغییرات در نیازهای شهروندان پاسخ دهند.

۵. سیاسی: مزیت‌ها از جنس مؤلفه‌های سیاسی که دولت به‌مثابه پلتفرم برای ارتقای مشارکت در اختیار نهاد حکمرانی می‌گذارد از قرار زیر است:

پلتفرم‌های مشارکت شهری فضای دیجیتالی را برای مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌های دولتی ارائه می‌دهد. این پلتفرم‌ها شفافیت را افزایش و به ساکنان اجازه می‌دهد روند رو به جلو ببینند. این امر باعث تقویت اعتماد می‌شود زیرا شهروندان درک عمیق‌تری از اقدام‌های دولت به‌دست می‌آورند و می‌توانند آنها را مسئول بدانند.

علاوه بر این، پلتفرم‌ها با تسهیل مشارکت مردم، بدون توجه به محدودیت‌های زمانی یا مکانی، موانع مشارکت را از بین می‌برد. این فراگیری به شنیده شدن طیف وسیع‌تری از صداها منجر می‌شود که در نهایت تصمیم‌گیری‌های آگاهانه‌تر و افزایش حمایت عمومی از طرح‌های دولت را در پی دارد.

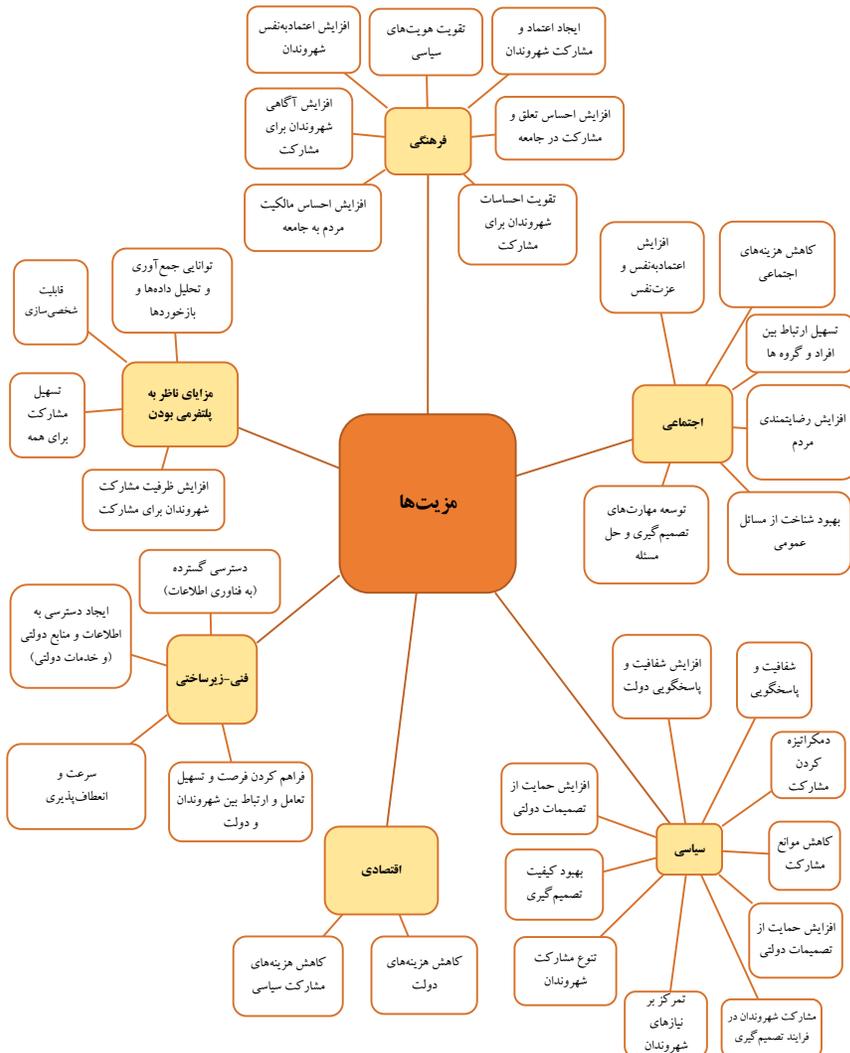
این پلتفرم‌ها با مشارکت ساکنان در شکل‌دهی جوامع خود، شهروندان را توانمند و حس‌تعلق را تقویت می‌کند. این رویکرد مشارکتی به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا بر نیازهای مردم خود تمرکز کنند و به خدمات پاسخگوتر و مؤثرتر منجر شود.

۶. اقتصادی: مزیت‌های اقتصادی پلتفرم‌های مشارکت شهری افزایش مشارکت را به

ارمغان می‌آورد و در ادامه ذکر می‌شود:

دولت‌ها می‌توانند پلتفرم‌های مشارکت آنلاین را با هزینه کم ایجاد و اداره کنند. پلتفرم‌های دولتی می‌تواند هزینه‌های دولت را با کاهش نیاز به برگزاری جلسات عمومی و نظرسنجی‌های حضوری کاهش دهد. دولت‌ها می‌توانند با فراهم کردن زیرساخت‌های لازم، از جمله دسترسی به اینترنت و فناوری‌های دیجیتال، هزینه‌های مشارکت سیاسی را کاهش دهند. این امر می‌تواند به افراد بیشتری امکان دهد تا در فعالیت‌های سیاسی شرکت کنند.

شکل ۲. مزایای دولت به‌مثابه پلتفرم جهت ارتقای مشارکت شهروندی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۶-۲. چالش‌های پیش روی دولت به‌مثابه پلتفرم برای ارتقای فرهنگ مشارکت هرچند دولت به‌مثابه پلتفرم ظرفیت‌های فراوانی را در اختیار مشارکت مردمی و ارتقای فرهنگ مشارکت قرار می‌دهد، خود با چالش‌هایی برای تحقق این مهم روبه‌رو است، این چالش‌ها در شکل ۳ مورد اشاره قرار گرفته است که در ادامه به‌صورت مفصل مورد اشاره قرار می‌گیرد:

۱. **فرهنگی:** این دسته از چالش‌ها به مواردی اشاره دارد که مؤلفه‌های فرهنگی مانعیتی در مقابل پلتفرم‌های مشارکت شهری برای افزایش مشارکت ایجاد می‌کند: ممکن است مردم به‌دلیل عملکرد ضعیف دولت‌ها در گذشته، یا به‌دلیل سوءاستفاده دولت‌ها از قدرت خود، عدم پاسخگویی دولت به نیازها و خواسته‌های مردم، نگرانی‌هایی در مورد حریم خصوصی، امنیت و بی‌طرفی و عدم شفافیت و پاسخگویی دولت، نسبت به مشارکت در فرایندهای مشارکتی دولتی اعتماد نداشته باشند.

در برخی از کشورها، فرهنگ مشارکت مدنی ضعیف است. این امر می‌تواند استفاده از پلتفرم‌های دولتی برای مشارکت را دشوار کند. در کشورهایی با فرهنگ سیاسی اقتدارگرا که مردم به حاکمیت دولت اعتقاد دارند، ممکن است حاضر به مشارکت در پلتفرم‌ها و ابراز نظر درباره تصمیم‌گیری‌ها نباشند.

یکی دیگر از چالش‌های مهم پلتفرم‌های مشارکت شهری، ناآگاهی مردم از مسائل است. این امر می‌تواند به مشارکت غیرمطلعمانه مردم در فرایندهای مشارکتی منجر شود. بسیاری از شهروندان به‌دلیل عدم دسترسی به اینترنت یا آموزش کافی در زمینه فناوری، به مشارکت در فرایندهای دولتی قادر نیستند. علاوه بر آن افراد بی‌سواد به‌دلیل محدودیت در دسترسی به اطلاعات نمی‌توانند در پلتفرم‌های آنلاین مشارکت کنند.

۲. **اجتماعی:** در ذیل به چالش‌های اجتماعی اشاره می‌شود که دولت پلتفرمی برای ارتقای مشارکت پیش روی خود می‌بیند:

پلتفرم‌های مشارکت شهری، اگرچه امیدوارکننده است، اما برای دستیابی به

مشارکت فراگیر با موانعی روبه‌رو است. طراحی پلتفرم ممکن است به سمت برخی از جمعیت‌شناختی‌ها، مانند افراد جوان یا تحصیل‌کرده منحرف شود و ناخواسته دیگران را کنار گذارد. این یک زمین بازی نابرابر برای مشارکت شهروندان ایجاد می‌کند. علاوه بر این، نگرانی‌هایی در مورد دسترسی عادلانه وجود دارد در صورتی که پلتفرم‌ها علیه کاربران با پیشینه‌های مختلف تبعیض قائل شود، می‌تواند به موانع تبدیل شود. همچنین، فضاهای آنلاین می‌تواند حامل آسیب‌های اجتماعی مانند اعتیاد، قلدری و سوءاستفاده باشد و خود گفتمان سیاسی ممکن است با سکوهایی به تفرقه و منفی‌گرایی دامن زند. افزایش افراط‌گرایی آنلاین مسائل را پیچیده‌تر می‌کند. درنهایت، اتکای بیش از حد به فناوری می‌تواند به کاهش مشارکت حضوری منجر شود و به‌طور بالقوه احساس اجتماعی را تضعیف کند که این پلتفرم‌ها قصد پرورش آن را دارند.

۳. سیاسی: چالش‌های سیاسی برای ارتقای مشارکت با پلتفرم‌های شهری از قرار زیر است:

پلتفرم‌های مشارکت شهری که برای توانمندسازی شهروندان طراحی شده با موانع سیاسی روبه‌رو است. عدم شفافیت در مورد نحوه استفاده از داده‌ها و فرایند تصمیم‌گیری، اعتماد را از بین می‌برد، درحالی‌که برخی از این پلتفرم‌ها ممکن است برای سرکوب مخالفان استفاده شود. همکاری با جامعه مدنی و همسو کردن سیاست‌ها با نیازهای شهروندان بسیار مهم است. با این حال، محدودیت‌های قانونی و پلتفرم‌های پراکنده باعث سردرگمی می‌شود. دسترسی محدود به اطلاعات، مشارکت را بیشتر محدود می‌کند. درنهایت، اگر شهروندان دانش کافی برای مسائل مورد بحث نداشته باشند، این پلتفرم‌ها می‌تواند به ورودی با کیفیت پایین منجر شود. با رسیدگی به این چالش‌ها، این پلتفرم‌ها می‌تواند به مکان‌هایی واقعی برای مشارکت دمکراتیک تبدیل شود.

۴. اقتصادی: برای ارتقای مشارکت در بستر پلتفرم‌ها موانع اقتصادی وجود دارد که از قرار زیر است:

بسیاری از دولت‌ها بودجه کافی برای توسعه، نگهداری و مدیریت پلتفرم‌های مشارکت الکترونیکی ندارند. از طرفی مشارکت مردم در نوآوری اجتماعی می‌تواند برای دولت پرهزینه باشد و افراد فقیر نیز به دلیل محدودیت مالی برای تأمین نیازهای اولیه زندگی، امکان دسترسی به فناوری و اینترنت را ندارند. علاوه بر این، فقر می‌تواند باعث کاهش سطح سواد و آگاهی افراد شود.

۵. فنی-زیرساختی: موانع و مشکلات فنی و زیرساختی پیش روی این بسترها

برای تحقق مشارکت از قرار زیر است:

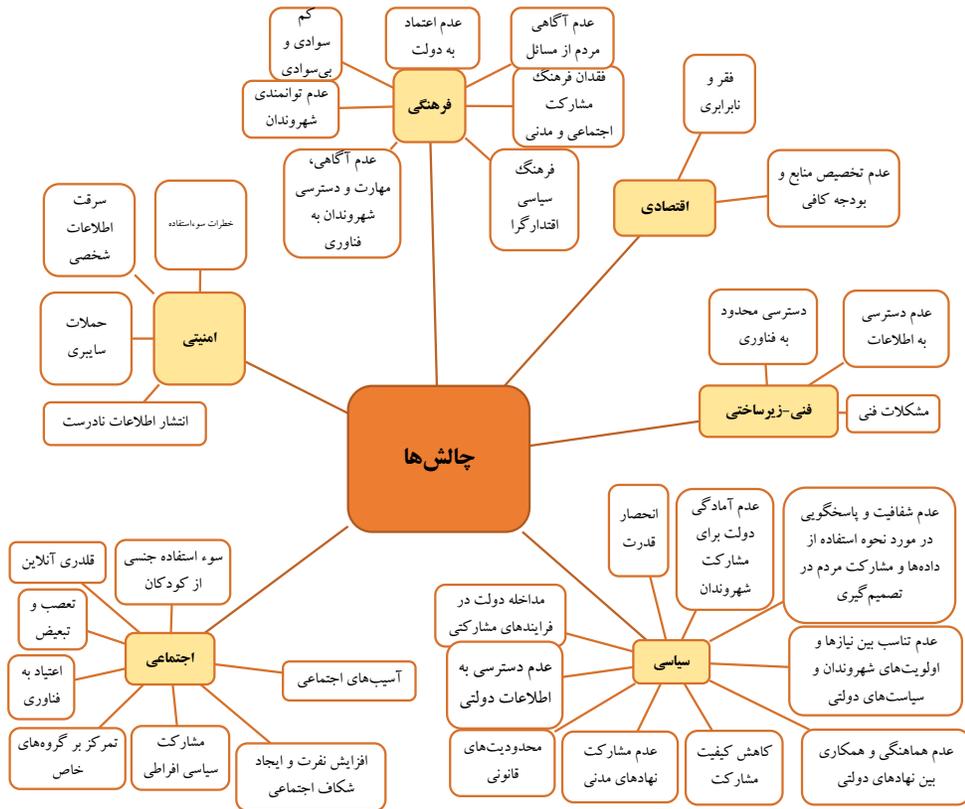
دولت‌ها ممکن است در ایجاد و اداره پلتفرم‌های مشارکت آنلاین با مشکلات فنی مواجه شوند. در برخی از کشورها، دسترسی به اطلاعات دولتی محدود است. شکاف دیجیتال در دسترسی به اینترنت و فناوری باعث محرومیت بخشی از جامعه می‌شود. همه اینها موانعی فنی در مقابل مشارکت در بستر پلتفرم‌ها است.

۶. امنیتی: پلتفرم‌های مشارکت شهری با تهدیدهای امنیتی از سوی شهروندان و

دولت‌ها مواجه است که در ادامه ذکر می‌شود:

بازیگران مخرب می‌توانند با انتشار اطلاعات نادرست، اعتماد را از بین برند و به شهروندان آسیب رسانند. خود دولت‌ها نیز ممکن است از این پلتفرم‌ها برای منافع سیاسی یا سرکوب مخالفان استفاده کنند که باعث کاهش شفافیت و پاسخگویی می‌شود. همچنین، حفظ حریم خصوصی شهروندان نیز دغدغه مهمی است، زیرا به اشتراک گذاشتن اطلاعات شخصی به صورت آنلاین می‌تواند خطرناک باشد. علاوه بر این، اخبار جعلی و حملات هکرها می‌تواند باعث سردرگمی و اختلال در مشارکت شده و این پلتفرم را ناکارآمد کند.

شکل ۳. چالش‌های پیش روی دولت به‌مثابه پلتفرم برای ارتقای فرهنگ مشارکت



مأخذ: همان.

۳-۶. الزامات راهبردی قانونی و سیاستی

برای استفاده از مزیت‌های دولت به‌مثابه پلتفرم در راستای ارتقای مشارکت مردمی و غلبه بر چالش‌های پیش روی آن در بستر دولت به‌مثابه پلتفرم الزاماتی باید مورد نظر دستگاه‌های اجرایی و قانونگذار قرار گیرد که در قالب شکل ۴ گنجانده شده است.

۱. الزامات بنیادین: در ذیل به آن دسته از الزاماتی اشاره می‌شود که در ایجاد و

اداره پلتفرم‌ها به‌صورت بنیادی مدنظر است:

برای افزایش مشارکت شهروندان، پلتفرم‌های شهری باید برپایه دموکراسی بنا

شود. دولت و مجلس باید با وضع قوانین شفاف و ایجاد فضایی برای گفتگوی باز از سوءاستفاده این پلتفرم‌ها جلوگیری کند. این امر مستلزم تغییر رویکرد دولت از ارائه‌دهنده خدمات به تسهیلگر مشارکت باشد، به‌گونه‌ای که شهروندان را به‌عنوان شریک در فرایند تصمیم‌گیری ببیند.

خود پلتفرم‌ها نیز باید در دسترس و همه‌گیر باشد، گفتگوهای سازنده و مشارکت مسئولانه را تشویق کند. تبعیض در دسترسی باید از بین برود تا فرصت برابر برای همه تضمین شود. ایجاد اعتماد بلندمدت کلیدی است که از طریق مشارکت‌های پایدار بین شهروندان و دولت قابل دستیابی است.

بخش خصوصی نیز می‌تواند نقش مهمی ایفا کند همکاری با دولت‌ها برای ایجاد پلتفرم‌ها و توسعه راهبردهای روابط عمومی، می‌تواند شهروندان را توانمند سازد و ارتباط دولت و شهروند را تقویت کند. این رویکرد چندوجهی که شامل قوانین، ذهنیت دولت، طراحی پلتفرم، شمولیت و مشارکت‌های بخش عمومی و خصوصی است، محیطی پویا برای مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی شهری ایجاد می‌کند.

۲. الزامات نهادی: این دسته از الزامات به مواردی اشاره می‌کند که برای افزایش مشارکت در پلتفرم‌های مشارکت شهری باید ناظر به نهادهای حکمرانی از جمله دولت، مجلس باشد.

برای افزایش مشارکت شهروندان از طریق پلتفرم‌های شهری، رویکردی چندوجهی ضروری است. همکاری با جامعه مدنی و بخش خصوصی کلیدی است که باید در قالب قوانین گنجانده شود. این همکاری می‌تواند شامل توسعه و نگهداری پلتفرم‌های مشارکت‌آمیز، آموزش شهروندان برای مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های دولتی باشد. شفافیت برای دولت‌ها الزامی است. قانونگذاران باید با ایجاد سازوکارهای نظارتی و تقویت حقوق شهروندی، دسترسی دولت به قدرت از طریق این پلتفرم‌ها را محدود کند. شفافیت شامل اطلاع‌رسانی در مورد تصمیمات دولت، ایجاد فرصت‌های مشارکت عمومی و پاسخگویی به بازخورد شهروندان است. دولت‌ها باید شفافیت خود را در مورد نحوه استفاده از داده‌های جمع‌آوری شده از

پلتفرم‌های مشارکت تقویت کنند. این کار از طریق انتشار گزارش‌های شفاف و ایجاد سازوکارهای پاسخگویی برای شهروندان قابل انجام است. درنهایت، ایجاد همکاری آسان‌تر بین دولت‌های محلی، شهروندان و کسب‌وکارها با استفاده از این پلتفرم‌ها ضروری است.

۳. الزامات اجرایی: برای اجرایی‌سازی مدل دولت به‌مثابه پلتفرم این الزامات باید لحاظ شود:

برای رونق پلتفرم‌های مشارکت شهری، به یک اکوسیستم تعریف شده دقیق نیاز است. چارچوب حقوقی قوی از دخالت بیش از حد دولت در بحث‌های شهروندمحور جلوگیری می‌کند. علاوه بر این، برای مدیریت رفتار نامناسب کاربران، وضع قوانین شفاف و اجرای مؤثر آن ضروری است. موفقیت این پلتفرم‌ها به همکاری ذی‌نفعان وابسته است. شهروندان، دولت‌ها و کسب‌وکارها باید نقش‌ها و منافع خود را در پلتفرم به‌طور مؤثر مدیریت کنند. همکاری با سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر نهادهای مرتبط در فرایند سیاستگذاری می‌تواند این امر را تقویت کند. شمولیت^۱ کلیدی است. همکاری با مراکز اجتماعات محلی می‌تواند دسترسی را برای همه شهروندان افزایش دهد.

خود پلتفرم باید روش‌های مشارکت متنوعی را ارائه دهد، از جمله نظرسنجی‌ها، جلسات طوفان فکری و بحث‌های عمومی. مشارکت شهروندان را می‌توان با تشویق همکاری با مقامات دولتی و ارائه فرصت‌هایی برای مشارکت در فرایندهای گزارش‌دهی، مانند ارائه پیشنهاد در مورد مسائل مختلف، بیشتر تشویق کرد. این پلتفرم همچنین می‌تواند از تحلیل داده‌ها برای شناسایی نقاط ضعف در سیستم‌های دولتی و پیشنهاد بهبود استفاده کند. درنهایت، ایجاد تعامل بین شهروندان از طریق بحث‌های گروهی می‌تواند انگیزه مشارکت را بیشتر کند.

۴. الزامات ناظر به مدیریت و ارزیابی پلتفرم: الزامات ناظر به مدیریت و ارزیابی این پلتفرم‌ها در راستای ارتقای مشارکت است:

برای افزایش مشارکت شهروندان، پلتفرم‌های مشارکت شهری به ارزیابی مستمر نیاز دارد. این شامل ارزیابی کیفیت خدمات، نیازهای کاربران و سازگاری با سیاست‌ها است. همچنین، این پلتفرم باید انعطاف‌پذیر باشد تا از همکاری‌های مداوم و نیازهای اجتماعی در حال تغییر پشتیبانی کند.

برای جذب شهروندان، این پلتفرم باید به آنها ابزارهایی برای مشارکت فعال در فرایند سیاست‌گذاری و احساس شنیده شدن صدایشان را دهد. این امر را می‌توان با ابزارها، ارتباط شفاف و حتی برنامه‌های پاداش محقق کرد. درنهایت، ارائه بازخورد بموقع در مورد نحوه استفاده از مشارکت شهروندان، اعتماد آنها را تقویت و مداوم می‌کند.

۵. الزامات ناظر به طراحی و ساختار پلتفرم: این الزامات به این مسئله می‌پردازد که در طراحی و ساختار پلتفرم‌های مشارکت شهروندی باید چه نکاتی مدنظر قرار گیرد:

پلتفرم‌های مشارکت شهری برای رونق به شمولیت و سهولت استفاده نیاز دارد. این پلتفرم‌ها باید با زبانی واضح، رابط کاربری قابل دسترس و توجه به کاربران با سطوح مختلف سواد دیجیتال، محدودیت‌های زمانی و توانایی‌های فیزیکی طراحی شود. شفافیت کلیدی است. دسترسی عموم به اطلاعات، تصمیمات و احکام دولتی ضروری است. همچنین، این پلتفرم‌ها باید از طریق ابزارهای مشارکت فعال مانند نظرسنجی‌های آنلاین، بحث‌های آنلاین و جلسات مشارکتی، شهروندان را توانمند سازد.

تعامل را می‌توان از طریق ارائه اطلاعات شفاف و مختصر، محتوای متنوع که منعکس‌کننده دیدگاه‌های مختلف است و عناصر طراحی تعاملی و خلاقانه تقویت کرد. این پلتفرم‌ها باید ابزارهای مشارکت مناسب مانند نظرسنجی‌ها، رأی‌گیری‌ها و بحث‌های گروهی را برای تناسب با اهداف مشارکتی ارائه دهد. درنهایت، ایجاد فضایی برای بحث آزاد با مقامات دولتی و سایر شهروندان، مشارکت را بیشتر تشویق می‌کند.

۶. ناظر به زیرساخت و جنبه فنی: دولت باید زیرساخت‌های فناوری مناسب را برای تسهیل مشارکت شهروندان فراهم کند. این زیرساخت‌ها شامل پلتفرم‌های مشارکت الکترونیکی، افزایش دسترسی به اینترنت، ابزارهای مشارکت الکترونیکی

و زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری است. دولت‌ها باید منابع کافی برای حمایت از مشارکت شهروندان تخصیص دهند. این منابع می‌تواند شامل منابع مالی، انسانی و فنی باشد.

۷. ناظر به فرهنگ و جامعه: الزامات زیر مربوط به مواردی است که باید ناظر به فرهنگ و جامعه باشد تا بتوان از دولت به‌مثابه پلتفرم انتظار ارتقای مشارکت داشت: پلتفرم‌های مشارکت شهری، با وجود پتانسیل فوق‌العاده برای مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی شهری، برای موفقیت به رویکردی چندوجهی نیاز دارد. در وهله اول، دولت‌ها باید فرهنگ قوی از مشارکت شهروندی را پرورش دهند. این کار مستلزم آموزش شهروندان در مورد حقوق و مسئولیت‌هایشان، مزایای مشارکت الکترونیکی و مهارت‌های لازم برای مشارکت مؤثر است. برنامه‌های آموزشی و فعالیت‌های اجتماعی می‌تواند از این هدف حمایت کند. علاوه بر این، ارائه پشتیبانی به کاربرانی که سواد دیجیتال محدودی دارند، شمولیت را تضمین می‌کند.

دوم اینکه، دولت‌ها باید نشان دهند برای مشارکت شهروندان ارزش قائل هستند. این امر را می‌توان با استفاده از مشارکت شهروندان برای بهبود عملکرد و ارائه مشوق‌هایی برای مشارکت، مانند پاداش‌های مالی یا حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌های مهم، به‌دست آورد. سوم، طراحی خود پلتفرم و اعتماد به آن بسیار مهم است. پلتفرم‌ها باید براساس اصول دمکراتیک و نیازهای کاربر ساخته شود و شفافیت و پاسخگویی در اولویت قرار گیرد. آموزش کاربر در مورد مشارکت مسئولانه نیز مهم است. درنهایت، کمپین‌های بازاریابی مؤثر با استفاده از رسانه‌های سنتی و اجتماعی می‌تواند مخاطبان بیشتری را به این پلتفرم‌ها جذب کند. با اجرای این استراتژی‌ها، دولت‌ها می‌توانند محیطی پویا برای مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی شهری ایجاد کنند، جایی که شهروندان احساس قدرت می‌کنند و صدای آنها شنیده می‌شود.

۸. ناظر به امنیت و ایمنی: این الزامات ناظر به مواردی است که برای حفظ امنیت داده‌ها و اطلاعات کاربران و حفظ حریم خصوصی آنها در پلتفرم‌ها باید لحاظ شود:

امنیت اطلاعات و داده‌های مربوط به مشارکت‌ها و بحث‌های مردمی و پایگاه‌های داده را باید دولت تضمین کند. در پلتفرم‌های مشارکتی، حفظ حریم خصوصی و امنیت اطلاعات شهروندان بسیار مهم است و باید برای پیشگیری از تهدیدهای امنیتی و محافظت از حریم خصوصی شهروندان اقدام‌های مورد نیاز صورت گیرد و پلتفرم باید از اطلاعات مردم به‌نحوی استفاده کند که حریم خصوصی آنها محفوظ ماند.

شکل ۴. الزامات سیاستگذارانه ارتقای مشارکت مردمی در دولت به‌مثابه پلتفرم



پیشنهادهای

- بررسی نسبت، اهمیت و جایگاه ظرفیت‌ها، چالش‌ها و الزامات ارتقای مشارکت شهروندی با پلتفرم‌های مشارکت شهروندی،
 - بررسی جایگاه مؤلفه‌های استخراج شده در زیست‌بوم‌های سیاسی و اجتماعی جمهوری اسلامی،
 - طراحی مدل بومی مشارکت پلتفرمی ناظر به زیست‌بوم جمهوری اسلامی ایران با در نظر گرفتن مؤلفه‌های استخراج شده در این پژوهش،
- امکان‌سنجی پیاده‌سازی مشارکت شهروندی به‌واسطه دولت به‌مثابه پلتفرم در قوانین جمهوری اسلامی ایران.

پیوست

جدول ۱. مزایای دولت به‌مثابه پلتفرم در راستای ارتقای مشارکت مردمی

دسته‌بندی	مزیت	تعریف	ارجاع
۲.۹ ۱۸	تقویت هویت‌های سیاسی	دولت‌ها می‌توانند با حمایت از فعالیت‌های مدنی و مشارکتی، به افراد کمک کنند تا هویت‌های سیاسی خود را شکل دهند و تقویت کنند. این امر می‌تواند به افزایش انگیزه افراد برای مشارکت سیاسی کمک کند.	Theocharis et al. (2022)
	ایجاد اعتماد و مشارکت شهروندان	این فناوری می‌تواند به ایجاد اعتماد و مشارکت شهروندان کمک کند.	Shofia Trisetyarso and Saleh Abbas (2020)
	افزایش آگاهی شهروندان برای مشارکت	پلتفرم‌های آنلاین مشارکت شهروندان می‌تواند به افزایش آگاهی شهروندان برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های سیاسی کمک کند.	Santini and Carvalho (2019)
	تقویت احساسات شهروندان برای مشارکت	پلتفرم‌های آنلاین مشارکت شهروندان می‌تواند به تقویت احساسات شهروندان برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های سیاسی کمک کند.	Santini and Carvalho (2019)
	افزایش اعتماد به نفس شهروندان	مشارکت شهروندان در این بستر می‌تواند به افزایش اعتماد به نفس عمومی منجر شود که این امر می‌تواند انگیزه بیشتری برای مشارکت آنها در فعالیت‌های اجتماعی ایجاد کند.	Schmidthuber et al. (2019)
	افزایش احساس مالکیت مردم به جامعه	مشارکت شهروندان در این بستر می‌تواند به افزایش احساس مالکیت مردم نسبت به جامعه منجر شود که این امر می‌تواند انگیزه بیشتری برای مشارکت آنها در فعالیت‌های اجتماعی ایجاد کند.	Schmidthuber et al. (2019)
۲.۱۰ ۱۹	افزایش احساس تعلق و مشارکت در جامعه	مشارکت در فرایندهای مربوط به اداره جامعه در دولت به‌مثابه پلتفرم، احساس تعلق شهروندان به تصمیم‌های اتخاذ شده، مسیر کلی جامعه و مشارکت در آن را دربردارد.	Farina et al. (2014)
	کاهش هزینه‌های اجتماعی	پلتفرم‌های مشارکت اجتماعی، مشارکت سیاسی را از طریق کاهش هزینه‌های اجتماعی تسهیل می‌کنند. برای مثال، افراد می‌توانند در این بستر در مورد مسائل سیاسی یا دیگران صحبت کنند، بدون اینکه مجبور باشند نگران قضاوت دیگران باشند.	Schmidthuber et al. (2019)
	تسهیل ارتباط بین افراد و گروه‌ها	می‌توانند به افراد کمک کنند تا با یکدیگر ارتباط برقرار کنند و شبکه‌های اجتماعی ایجاد کنند.	Grönlund (2020)
	افزایش رضایتمندی مردم	دولت به‌مثابه پلتفرم می‌تواند با افزایش رضایتمندی مردم، مشروعیت دولت را تقویت کند. این امر می‌تواند از طریق پاسخگویی دولت به نیازها و خواسته‌های مردم انجام شود.	Piperagkas, Angarita and Issarny (2020)
	بهبود شناخت از مسائل عمومی	با مشارکت شهروندان در پلتفرم‌های دولتی، آنها قادر خواهند بود مسائل مهم اجتماعی و اولویت‌های سیاسی و اقتصادی جامعه را بهتر تشخیص دهند.	Farina et al. (2014)
	توسعه مهارت‌های تصمیم‌گیری و حل مسئله	شهروندان می‌توانند با مشارکت فعال، مهارت‌های حل مسئله و تصمیم‌گیری را در خود افزایش دهند.	Farina et al. (2014)
افزایش اعتماد به نفس و عزت‌نفس	شرکت در تصمیم‌سازی‌ها احساس مسئولیت و اعتماد به نفس شهروندان را بالا می‌برد.	Farina et al. (2014)	

ارجاع	تعریف	مزیت	دسته‌بندی
Van den Berg (2022) Luciano, Wiedenhöft and Dos Santos (2018) Esselimani, Sagsan and Kiralp (2021)	دولت‌ها می‌توانند پلتفرم‌های مشارکت آنلاین را به‌گونه‌ای طراحی کنند که به شهروندان امکان دهد روند تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اجتماعی را به‌صورت شفاف مشاهده کنند. این امر می‌تواند به مردم کمک کند تا تصمیمات دولت را بهتر درک کنند و از دولت مطالبه‌گری کنند که به افزایش اعتماد شهروندان به دولت منجر خواهد شد.	شفافیت و پاسخگویی	مشارکت
Farina et al. (2014)	پلتفرم‌های دولتی می‌تواند به همه شهروندان فرصت دهد تا در فرایند تصمیم‌گیری دولتی نقش داشته باشند.	امکان مشارکت در تصمیم‌گیری	
Farina et al. (2014)	پلتفرم‌های دولتی می‌تواند مشارکت بیشتری را از طریق کاهش موانع مشارکت، مانند زمان و مسافت، تسهیل کند.	کاهش موانع مشارکت	
Farina et al. (2014)	پلتفرم‌های دولتی می‌تواند حمایت از تصمیمات دولتی را با ارائه فرصتی به شهروندان برای ارائه نظرات خود افزایش دهد.	افزایش حمایت از تصمیمات دولتی	
Sahamies, Haver and Antiroiko (2022)	پلتفرم‌های حکمرانی محلی می‌تواند به شهروندان امکان دهد تا در اقدام‌ها و برنامه‌های دولتی مشارکت داشته باشند. این امر می‌تواند به شهروندان کمک کند تا احساس کنند بخشی از جامعه هستند و می‌توانند برای بهبود آن مشارکت کنند.	مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری	
Linders (2012)	دولت به‌مثابه پلتفرم می‌تواند بر نیازهای شهروندان تمرکز کند. این امر می‌تواند به ارائه خدمات دولتی بهتر و پاسخگوتر منجر شود.	تمرکز بر نیازهای شهروندان	
Lin and Kant (2021)	دولت می‌تواند با ایجاد بستری مناسب، امکان مشارکت شهروندان از همه طیف‌های جامعه را فراهم کند.	تنوع مشارکت شهروندان	
Farina et al. (2014)	هنگامی که مردم در تصمیم‌گیری‌ها حضور پیدا می‌کنند، احتمال حمایت آنان از تصمیمات افزایش می‌یابد.	افزایش حمایت از تصمیمات دولتی	
Farina et al. (2014)	استفاده از نظرات عمومی باعث بهبود کیفیت تصمیمات می‌شود.	بهبود کیفیت تصمیم‌گیری	
Farina et al. (2014)	مشارکت عمومی می‌تواند دولت را به پاسخگویی و افزایش شفافیت ملزم کند.	افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت	
Van den Berg (2022) Farina et al. (2014)	دولت‌ها می‌توانند پلتفرم‌های مشارکت آنلاین را با هزینه کم ایجاد و اداره کنند.	کاهش هزینه‌های دولت	کاهش هزینه‌ها
Theocharis et al. (2022) Piperagkas, Angarita and Issarny (2020) Lin and Kant (2021)	دولت‌ها می‌توانند با فراهم کردن زیرساخت‌های لازم، از جمله دسترسی به اینترنت و فناوری‌های دیجیتال، هزینه‌های مشارکت سیاسی را کاهش دهند. این امر می‌تواند به افراد بیشتری امکان دهد تا در فعالیت‌های سیاسی شرکت کنند.	کاهش هزینه‌های مشارکت سیاسی	
Van den Berg (2022, 2019) Santini and Carvalho (2019) Linders (2012) Shofia, Trisetayrso and Saleh Abbas (2020) Schmidthuber et al. (2019) Piperagkas, Angarita and Issarny (2020)	امروزه دسترسی به فناوری اطلاعات در بسیاری از جوامع گسترده است. این امر می‌تواند به دولت کمک کند تا مشارکت شهروندان را از طریق پلتفرم‌های آنلاین تسهیل کند.	دسترسی گسترده (به فناوری اطلاعات)	دسترسی گسترده

ارجاع	تعریف	مزیت	دسته‌بندی
Theocharis et al. (2022) Schmidhuber et al. (2019) Sahamies, Haver and Anttiroiko (2022) Luciano, Wiedenhöft and Dos Santos (2018) Hale et al. (2018) Esselimani, Sagsan and Kiralp (2021)	دولت‌ها می‌توانند به افراد امکان دسترسی به اطلاعات و منابعی را دهند که می‌تواند به افراد کمک کند تا در مورد مسائل سیاسی آگاه شوند و تصمیمات آگاهانه‌تری بگیرند.	ایجاد دسترسی به اطلاعات و منابع دولتی (و خدمات دولتی)	توانایی جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها و بازخوردها
Van den Berg (2022, 2019) Theocharis et al. (2022) Luciano, Wiedenhöft and Dos Santos (2018) Hale et al. (2018)	دولت‌ها می‌توانند پلتفرم‌های مشارکت آنلاین را به گونه‌ای طراحی کنند که به شهروندان امکان دهد به صورت تعاملی با یکدیگر و با دولت ارتباط برقرار کنند. این امر می‌تواند به افزایش مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اجتماعی کمک کند. این امر می‌تواند به افراد کمک کند تا دیدگاه‌های خود را با دیگران به اشتراک گذارند و حمایت اجتماعی برای فعالیت‌های سیاسی خود کسب کنند.	فراهم کردن فرصت و تسهیل تعامل و ارتباط بین شهروندان و دولت	
Van den Berg (2022)	دولت‌ها می‌توانند پلتفرم‌های مشارکت آنلاین را به سرعت و به راحتی ایجاد و تغییر دهند. این امر می‌تواند به دولت‌ها اجازه دهد تا به سرعت به تغییرات در نیازهای شهروندان پاسخ دهند.	سرعت و انعطاف‌پذیری	
Van den Berg (2019) Schmidhuber et al. (2019)	دولت می‌تواند از داده‌های جمع‌آوری شده از طریق پلتفرم‌های آنلاین برای شناخت نیازها و خواسته‌های شهروندان استفاده کند. این امر می‌تواند به دولت کمک کند تا سیاست‌هایی را تدوین کند که پاسخگوی نیازهای شهروندان باشد. دولت‌ها می‌توانند از فناوری‌های جدید برای جمع‌آوری و تحلیل بازخورد شهروندان استفاده کنند. این بازخورد می‌تواند برای بهبود سیاست‌ها و برنامه‌های دولتی استفاده شود.	توانایی جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها و بازخوردها	توانایی شخصی‌سازی
Shofia, Trisetarso and Saleh Abbas (2020)	پلتفرم را بر اساس نیازهای خود شخصی‌سازی کنند. این امر می‌تواند باعث افزایش مشارکت کاربران شود.	قابلیت شخصی‌سازی	
Santini and Carvalho (2019)	پلتفرم‌های آنلاین مشارکت شهروندان می‌تواند به افزایش ظرفیت شهروندان برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های سیاسی کمک کند.	افزایش ظرفیت مشارکت شهروندان برای مشارکت	
Farina et al. (2014)	پلتفرم‌های دولتی می‌تواند مشارکت را برای همه، صرف‌نظر از سطح تخصص یا مهارت‌های فنی، قابل دسترس کند.	تسهیل مشارکت برای همه	

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

جدول ۲. چالش‌های پیش روی دولت به مثابه پلتفرم در راستای ارتقای مشارکت مردمی

دسته‌بندی	چالش	تعریف	رفرنس‌ها
	عدم اعتماد به دولت	ممکن است مردم به دلیل عملکرد ضعیف دولت‌ها در گذشته، یا به دلیل سوءاستفاده دولت‌ها از قدرت خود، عدم پاسخگویی دولت به نیازها و خواسته‌های مردم، نگرانی‌هایی در مورد حریم خصوصی، امنیت و بی‌طرفی و عدم شفافیت و پاسخگویی دولت، نسبت به مشارکت در فرایندهای دولتی اعتماد نداشته باشند.	Van den Berg (2022, 2019) Theocharis et al. (2022) Shofia, Trisetyarso and Saleh Abbas (2020) Schmidhuber et al. (2019) Santini and Carvalho (2019) Sahamies, Haver and Anttiroiko (2022) Piperagkas, Angarita and Issarny (2020) Linders (2012) Lin and Kant (2021) Hale et al. (2018) Esselimani, Sagsan and Kiralp (2021) Farina et al. (2014)
	فقدان فرهنگ مشارکت اجتماعی و مدنی	در برخی از کشورها، فرهنگ مشارکت مدنی ضعیف است. این امر می‌تواند استفاده از پلتفرم‌های دولتی برای مشارکت را دشوار کند.	Luciano, Wiedenhöft and Dos Santos (2018) Farina et al. (2014)
	عدم آگاهی مردم از مسائل	یکی دیگر از چالش‌های مهم دولت به مثابه پلتفرم، عدم آگاهی مردم از مسائل است. این امر می‌تواند به مشارکت غیرمطلعمانه مردم در فرایندهای مشارکتی منجر شود.	Piperagkas, Angarita and Issarny (2020)
	عدم توانمندی شهروندان	اگر شهروندان توانمند نباشند، نمی‌توانند به‌طور مؤثر در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت کنند.	Esselimani, Sagsan and Kiralp (2021)
	عدم آگاهی، مهارت و دسترسی شهروندان به فناوری	یکی از چالش‌های اصلی مشارکت الکترونیکی، عدم آگاهی و دسترسی شهروندان به فناوری است. بسیاری از شهروندان به دلیل عدم دسترسی به اینترنت یا آموزش کافی در زمینه فناوری، به مشارکت در فرایندهای دولتی قادر نیستند. مردم ممکن است از نحوه استفاده از فناوری‌های دیجیتال برای مشارکت اجتماعی آگاه نباشند. این امر می‌تواند مشارکت اجتماعی را برای این افراد دشوار کند.	Shofia, Trisetyarso and Saleh Abbas (2020) Van den Berg (2019) Sahamies, Haver and Anttiroiko (2022) Piperagkas, Angarita and Issarny (2020) Luciano, Wiedenhöft and Dos Santos (2018) Linders (2012) Hale et al. (2018)
	فرهنگ سیاسی اقتدارگرا	در کشورهایی با فرهنگ سیاسی اقتدارگرا که مردم به حاکمیت دولت اعتقاد دارند، ممکن است حاضر به مشارکت در پلتفرم‌ها و ابراز نظر درباره تصمیم‌گیری‌ها نباشند.	Farina et al. (2014)
	کم‌سواد و بی‌سوادی	افراد بی‌سواد به دلیل محدودیت در دسترسی به اطلاعات نمی‌توانند در پلتفرم‌های آنلاین مشارکت کنند.	Farina et al. (2014)

دسته‌بندی	چالش	تعریف	رفرنس‌ها	
۱-۳ ۱-۴ ۱-۵	تمرکز بر گروه‌های خاص	دولت‌ها ممکن است در طراحی پلتفرم‌های مشارکت آنلاین بر گروه‌های خاصی از شهروندان تمرکز کنند، مانند شهروندان تحصیل کرده یا شهروندان جوان. این امر می‌تواند به نابرابری در مشارکت شهروندان منجر شود.	Van den Berg (2022)	
	تعصب و تبعیض	دولت‌ها ممکن است در دسترسی به پلتفرم‌های خود تبعیض قائل شوند و دسترسی افراد از اقشار مختلف جامعه را محدود کنند. این امر می‌تواند به کاهش مشارکت سیاسی و تقویت نابرابری منجر شود.	Theocharis et al. (2022) Hale et al. (2018)	
	آسیب‌های اجتماعی	ICT ها می‌تواند به آسیب‌های اجتماعی، مانند اعتماد به فناوری، قلدری آنلاین و سوءاستفاده جنسی از کودکان منجر شود.	Grönlund (2020)	
	افزایش نفرت و ایجاد شکاف اجتماعی	پلتفرم‌های آنلاین مشارکت شهروندان می‌تواند به ایجاد شکاف‌های اجتماعی، تقویت نفرت و خشونت و کاهش کیفیت بحث‌های سیاسی منجر شود.	Santini and Carvalho (2019)	
	مشارکت سیاسی افراطی	پلتفرم‌های مشارکت اجتماعی می‌تواند به شکل‌گیری مشارکت سیاسی افراطی نیز کمک کند. ^۱	Theocharis et al. (2022)	
	اعتماد به فناوری	با افزایش وسواس فناوری در جوامع، ممکن است مردم به‌جای مشارکت حضوری، تنها در فضای مجازی حضور پیدا کنند.	Grönlund (2020)	
	قلدری آنلاین	شکلی از آزار و اذیت است که از طریق اینترنت یا سایر فناوری‌های دیجیتال انجام می‌شود. قلدری آنلاین می‌تواند شامل ارسال پیام‌های متنی آزاردهنده، ارسال عکس‌ها یا فیلم‌های آزاردهنده، یا انتشار اطلاعات نادرست یا توهین‌آمیز در مورد فرد باشد.	Grönlund (2020)	
	سوءاستفاده جنسی از کودکان	هرگونه فعالیت جنسی با یک کودک است که در آن کودک رضایت قانونی ندارد. سوءاستفاده جنسی از کودکان می‌تواند شامل تماس فیزیکی، تماس تلفنی، تماس تصویری یا ارسال پیام‌های متنی باشد.	Grönlund (2020)	
	۱-۶	عدم شفافیت (در استفاده از داده) در تصمیم‌گیری (در مورد نحوه استفاده از مشارکت) و پاسخگویی	دولت ممکن است در ارائه اطلاعات به شهروندان در مورد نحوه استفاده از داده‌های جمع‌آوری شده از پلتفرم‌های مشارکت شفافیت نداشته باشد. این امر می‌تواند به کاهش اعتماد شهروندان به دولت منجر شود. در برخی از کشورها، تصمیم‌گیری‌های دولت به‌صورت شفاف انجام نمی‌شود. این امر می‌تواند مشارکت سیاسی مردم را در این کشورها کاهش دهد. ممکن است شفافیت کافی در مورد نحوه استفاده از مشارکت ارائه شده در پلتفرم‌های دولتی وجود نداشته باشد. به‌عنوان مثال، ممکن است آژانس‌های دولتی به‌طور کامل به نظرهای ارائه شده پاسخ ندهند یا از آنها برای تصمیم‌گیری استفاده نکنند.	Santini and Carvalho (2019) Linders (2012) Hale et al. (2018) Farina et al. (2014)

۱. مشارکت سیاسی می‌تواند عواقب منفی مختلفی برای افراد، جامعه و دموکراسی داشته باشد. خشونت و افراط‌گرایی، تضعیف دموکراسی که به کاهش اعتماد به نهادهای سیاسی و افزایش انزوای سیاسی منجر می‌شود و همچنین تعارضات اجتماعی که به کاهش همبستگی اجتماعی منجر می‌شود.

دسته‌بندی	چالش	تعریف	رفرنس‌ها
سیاسی	انحصار قدرت	دولت‌ها ممکن است از پلتفرم‌های خود برای تقویت قدرت خود و سرکوب مخالفان استفاده کنند. این امر می‌تواند به کاهش دموکراسی و آزادی بیان منجر شود.	Theocharis et al. (2022)
	عدم مشارکت نهادهای مدنی	نهادهای مدنی نقش مهمی در مشارکت شهروندان ایفا می‌کنند. دولت باید از مشارکت نهادهای مدنی در طراحی و اجرای پلتفرم‌های مشارکت حمایت کند.	Santini and Carvalho (2019)
	عدم تناسب بین نیازها و اولویت‌های شهروندان و سیاست‌های دولتی	گاهی اوقات سیاست‌های دولتی با نیازها و اولویت‌های شهروندان تناسب ندارد. این امر می‌تواند به کاهش مشارکت شهروندان در نوآوری اجتماعی منجر شود.	Schmidhuber et al. (2019)
	مداخله دولت در فرایندهای مشارکتی	دولت باید از مداخله غیرضروری در فرایندهای مشارکتی خودداری کند. این امر برای حفظ استقلال شهروندان ضروری است.	Linders (2012)
	عدم آمادگی دولت برای مشارکت شهروندان	دولت ممکن است از نظر فنی، مالی و سازمانی آمادگی لازم برای مشارکت شهروندان را نداشته باشد.	Lin and Kant (2021)
	محدودیت‌های قانونی	دولت‌ها ممکن است در استفاده از پلتفرم‌ها برای افزایش مشارکت شهروندان با محدودیت‌های قانونی مواجه شوند. این محدودیت‌ها ممکن است شامل قوانین حفظ حریم خصوصی، قوانین انتخابات و سایر قوانین باشد. علاوه بر آن ممکن است چارچوب قانونی مناسب برای حمایت از مشارکت شهروندان در دولت وجود نداشته باشد.	Van den Berg (2022) Lin and Kant (2021)
	عدم هماهنگی و همکاری بین نهادهای دولتی	بسیاری از نهادهای دولتی دارای پلتفرم‌های مشارکت الکترونیکی مستقلی هستند که باعث سردرگمی و ناکارایی می‌شود.	Shofia, Trisetarso and Saleh Abbas (2020)
	عدم دسترسی به اطلاعات دولتی	در برخی از کشورها، دسترسی به اطلاعات دولتی محدود است. این امر می‌تواند مشارکت سیاسی مردم را در این کشورها کاهش دهد.	Hale et al. (2018)
	کاهش کیفیت مشارکت	پلتفرم‌های دولتی می‌تواند به مشارکت با کیفیت پایین منجر شوند. به‌عنوان مثال، اگر مردم بتوانند بدون هیچ‌گونه دانش قبلی در مورد موضوع، نظرات خود را در مورد مقررات پیشنهادی ارسال کنند، نظرات آنها ممکن است آموزنده یا مفید نباشد.	Farina et al. (2014)
	اقتصادی	عدم تخصیص منابع و بودجه کافی	بسیاری از دولت‌ها بودجه کافی برای توسعه و نگهداری و مدیریت پلتفرم‌های مشارکت الکترونیکی ندارند هرچند مشارکت مردم در نوآوری اجتماعی می‌تواند پرهزینه باشد.
فقر و نابرابری		افراد فقیر به‌دلیل محدودیت مالی برای تأمین نیازهای اولیه زندگی، امکان دسترسی به فناوری و اینترنت را ندارند. علاوه بر این، فقر می‌تواند باعث کاهش سطح سواد و آگاهی افراد شود. بنابراین آنها توانایی مشارکت در فرایندهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را ندارند.	Farina et al. (2014)

دسته‌بندی	چالش	تعریف	رفرنس‌ها
بازرسی	مشکلات فنی	دولت‌ها ممکن است در ایجاد و اداره پلتفرم‌های مشارکت آنلاین با مشکلات فنی مواجه شوند. این امر می‌تواند به اختلال در عملکرد پلتفرم‌ها و کاهش مشارکت شهروندان منجر شود.	Van den Berg (2022)
	عدم دسترسی به اطلاعات	در برخی کشورها، دسترسی به اطلاعات دولتی محدود است. این امر می‌تواند مشارکت سیاسی مردم را در این کشورها کاهش دهد.	Hale et al. (2018)
	دسترسی محدود به فناوری	شکاف دیجیتال در دسترسی به اینترنت و فناوری باعث محرومیت بخشی از جامعه می‌شود.	Farina et al. (2014)
توانمندسازی	خطرات سوءاستفاده	افراد یا گروه‌هایی می‌توانند با پلتفرم‌های مشارکت آنلاین از شهروندان سوءاستفاده کنند. این امر می‌تواند با انتشار اطلاعات نادرست، تضعیف اعتماد به دولت و سایر پیامدهای منفی باشد. علاوه بر آن دولت‌ها ممکن است از پلتفرم‌های مشارکتی برای اهداف سیاسی خود استفاده کنند، مانند تبلیغات انتخاباتی یا سرکوب مخالفان. این امر می‌تواند به کاهش شفافیت و پاسخگویی دولت منجر شود. به‌علاوه دولت ممکن است از پلتفرم‌های مشارکت برای سوءاستفاده از قدرت خود استفاده کند. این امر می‌تواند به کاهش دموکراسی منجر شود.	Van den Berg (2022) Theocharis et al. (2022) Santini and Carvalho (2019) Grönlund (2020)
	سرقت اطلاعات شخصی	شهروندان به‌دلیل نگرانی از حفظ حریم خصوصی، از اشتراک‌گذاری اطلاعات حساس شخصی در پلتفرم‌های دولتی و مشارکت خودداری کنند.	Grönlund (2020)
	انتشار اطلاعات نادرست	محتوای جعلی و خبرهای اغراق‌آمیز می‌تواند باعث ایجاد ابهام و سردرگمی در میان شهروندان شود و مشارکت آنان را تحت تأثیر قرار دهد.	Grönlund (2020)
	حملات سایبری	پلتفرم‌های دولتی در معرض حملات هکرها هستند که می‌تواند باعث خارج شدن پلتفرم از دسترس شود که موجب کاهش مشارکت شود.	Grönlund (2020)

مأخذ: همان.

جدول ۳. الزامات سیاستگذارانه ارتقای مشارکت در بستر دولت به مثابه پلتفرم

ارجاعات	توضیحات	الزامات	دسته‌بندی
Theocharis et al. (2022)	دولت‌ها باید از سوءاستفاده از پلتفرم‌های مشارکتی خود برای اهداف غیردمکراتیک یا سرکوب آزادی بیان جلوگیری کنند. این امر می‌تواند با ایجاد سازوکارهای نظارتی مناسب برای جلوگیری از سوءاستفاده از این پلتفرم‌ها انجام شود.	حفظ دموکراسی و آزادی بیان	تقویت تعامل دولت و بخش خصوصی
Shofia, Trisetarso and Saleh Abbas (2020) Esselimani, Sagsan and Kiralp (2021)	دولت باید از نگرش سنتی خود به‌عنوان ارائه‌دهنده خدمات به نگرش جدید خود به‌عنوان تسهیل‌کننده مشارکت تغییر کند. این تغییر نگرش مستلزم آن است که دولت به شهروندان به‌عنوان شرکای خود در فرایندهای تصمیم‌گیری نگاه کند.	تغییر نگرش دولت از ارائه‌دهنده خدمات به تسهیل‌کننده مشارکت	
Santini and Carvalho (2019)	پلتفرم‌های آنلاین مشارکت شهروندان باید از طریق اقدام‌هایی مانند افزایش دسترسی، ترویج گفتگوی سازنده و حمایت از مشارکت مسئولانه به‌طور مسئولانه استفاده شود.	حمایت از مشارکت مسئولانه	
Theocharis et al. (2022) Linders (2012)	دولت‌ها باید از تبعیض در دسترسی به پلتفرم‌های مشارکتی خود جلوگیری کنند. این امر می‌تواند با ارائه دسترسی عادلانه به این پلتفرم‌ها برای همه افراد، صرف‌نظر از نژاد، قومیت، جنسیت، یا سایر عوامل، انجام شود.	جلوگیری از تبعیض	
Linders (2012)	دولت باید از مشارکت‌های پایدار حمایت کند. این امر می‌تواند به ایجاد اعتماد و مشارکت طولانی‌مدت بین شهروندان و دولت کمک کند.	حمایت از مشارکت‌های پایدار	
Linders (2012)	بخش خصوصی می‌تواند به‌عنوان یکی از تأثیرگذارترین عوامل در مشارکت شهروندان در حکومت الکترونیکی عمل کند. این بخش می‌تواند به‌عنوان پشتیبان و حامی برای حکومت در ارائه خدمات بهتر به شهروندان و ایجاد ارتباط بین دولت و مردم عمل کند. در این راستا، دولت‌ها می‌توانند از روش‌هایی مانند ایجاد پلتفرم‌های مشارکتی مبتنی بر شراکت‌های عمومی و خصوصی و توسعه روابط عمومی با بخش خصوصی برای افزایش مشارکت شهروندان استفاده کنند.	تقویت تعامل دولت و بخش خصوصی	حمایت از مشارکت شهروندان از طریق بخش خصوصی و جوامع مدنی
Schmidhuber et al. (2019) Santini and Carvalho (2019)	دولت‌ها می‌توانند از مشارکت شهروندان از طریق بخش خصوصی و جوامع مدنی حمایت کنند. این امر می‌تواند به افزایش مشارکت شهروندان کمک کند. دولت‌ها می‌توانند از بخش خصوصی و جوامع مدنی برای توسعه و نگهداری پلتفرم‌های مشارکتی، آموزش شهروندان برای مشارکت و حمایت از مشارکت شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های دولتی حمایت کنند.	حمایت از مشارکت شهروندان از طریق بخش خصوصی و جوامع مدنی	
Santini and Carvalho (2019)	دولت باید اقدام‌هایی برای محدود کردن دسترسی خود به قدرت انجام دهد. این اقدام‌ها می‌تواند شامل ایجاد مکانیسم‌های نظارتی و تقویت حقوق شهروندان باشد.	محدودیت دسترسی به قدرت	

۱. این الزامات، پایه و اساس سایر الزامات است و بدون تحقق آنها، تحقق سایر الزامات نیز دشوار خواهد بود.

۲. این الزامات، به ایجاد زیرساخت‌های نهادی لازم برای ارتقای فرهنگ مشارکت در دولت به مثابه پلتفرم اشاره دارد.

ارجاعات	توضیحات	الزامات	دسته‌بندی
Van den Berg (2019)	این امر می‌تواند شامل انتشار اطلاعات در مورد تصمیم‌گیری‌های دولت، ارائه فرصت‌های مشارکت عمومی و پاسخگویی به بازخورد شهروندان باشد.	ایجاد شفافیت در روند تصمیم‌گیری	الزامات نهادی
Santini and Carvalho (2019) Lin and Kant (2021)	دولت باید شفافیت خود را در مورد نحوه استفاده از داده‌های جمع‌آوری شده از پلتفرم‌های مشارکت تقویت کند. این امر می‌تواند از طریق انتشار گزارش‌های شفافیت و ایجاد مکانیسم‌های پاسخگویی به شهروندان انجام شود.	تقویت شفافیت و پاسخگویی	
Sahamies, Haver and Anttiroiko (2022)	دولت‌ها باید با استفاده از پلتفرم‌ها امکان همکاری آسان‌تر بین دولت‌های محلی، شهروندان و کسب‌وکارها را فراهم کنند.	تسهیل همکاری بین دولت‌های محلی، شهروندان و کسب‌وکارها	
Linders (2012) Lin and Kant (2021)	دولت باید چارچوب‌های قانونی و نظارتی مناسب را برای دولت به‌مثابه پلتفرم ایجاد کند. این امر می‌تواند به جلوگیری از مداخله غیرضروری دولت در فرایندهای مشارکتی کمک کند.	ایجاد چارچوب‌های قانونی و نظارتی مناسب	الزامات رفتاری
Van den Berg (2022)	دولت باید رفتار مضر یا توهین‌آمیز کاربران را مدیریت کند. این امر شامل ایجاد قوانین و مقرراتی برای رفتار کاربران و اجرای مؤثر این قوانین است.	مدیریت رفتار کاربران	
Esselimani, Sagsan and Kiralp (2021)	برای موفقیت در مشارکت الکترونیکی [...] لازم است که شرایط زیرساختی و قوانین و مقررات مناسب در نظر گرفته شود.	وضع قوانین مناسب	
Sahamies, Haver and Anttiroiko (2022)	اصلی‌ترین عامل موفقیت پلتفرم‌های حکمرانی محلی، توانایی ذی‌نفعان (شهروندان، دولت شهری و کسب‌وکارها) در مذاکره و هدایت نقش‌ها و منافع مربوطه خود است.	توانایی مذاکره ذی‌نفعان	
Farina et al. (2014)	پلتفرم باید همکاری‌هایی با نهادهای مرتبط، از جمله دولت، سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر نهادهای مرتبط را برای بهبود مشارکت شهروندان در فرایند سیاستگذاری پیشنهاد دهد.	ایجاد همکاری با نهادهای مرتبط	
Van den Berg (2019)	همکاری با مراکز اجتماعی محلی مانند کتابخانه‌ها، مراکز مردم‌نهاد و مراکز خدماتی، می‌تواند به افزایش فراگیری در پلتفرم‌های مشارکت مستقیم آنلاین (DPP) کمک کند.	همکاری با مراکز اجتماعی	
Lin and Kant (2021)	تشویق به شرکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری و همکاری با مسئولان دولتی در تعیین اولویت‌ها و تعیین راهکارهای مورد نیاز.	مشارکت مردمی در تعیین اولویت‌ها	
Lin and Kant (2021)	توسعه ابزارهای ارزیابی عملکرد و استفاده از داده‌های حجیم برای شناسایی الگوها و نقاط ضعف در سیستم‌های دولتی و پیشنهاد راهکارهای بهبودی.	ارزیابی	

ارجاعات	توضیحات	الزامات	دسته‌بندی
Linders (2012)	برای افزایش مشارکت در حکومت الکترونیکی، ارائه فرصت‌های گسترده‌تری برای مشارکت شهروندان در فرایندهای گزارش‌دهی دولتی از جمله ایده‌های مؤثر است. به‌عنوان مثال، دولت‌ها می‌توانند از ابزارهایی مانند سامانه‌های گزارش‌دهی مشارکتی استفاده کنند تا شهروندان را به ارائه نظرها و پیشنهادهای خود درخصوص مسائل مختلف دعوت کنند.	فرایندهای گزارش‌دهی دولتی باید با مشارکت مردمی همراه باشد	الزامات فرایندی
Farina et al. (2014)	پلتفرم باید فرصت‌های متنوعی برای مشارکت شهروندی را ارائه دهد، از جمله نظرسنجی‌ها، جلسات تحلیلی، گفتگوهای عمومی و دیگر فعالیت‌های مشابه.	فراهم کردن فرصت‌هایی برای مشارکت شهروندی متنوع	
Van den Berg (2019)	تعامل با سایر شهروندان و شرکت در گفتگوهای جمعی و گروه‌های بحث و تبادل نظر می‌تواند برای برخی افراد جذاب باشد و به تحریک آنها برای مشارکت در پلتفرم‌های آنلاین کمک کند.	لزوم ایجاد فضای تعامل افراد با سایر شهروندان	
Piperagkas, Angarita and Issarny (2020)	برای ارزیابی مداوم شبکه‌های مشارکت اجتماعی و اصلاح آن، باید آیین سازوکاراً به‌نحوی طراحی شود که بتواند مواردی از جمله کیفیت خدمات، قابلیت اعتماد، پایداری و سازگاری با سیاست‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به مشارکت اجتماعی را به‌طور مداوم ارزیابی کند.	ارزیابی مداوم برخی شاخص‌ها	ناظر به مدیریت و ارزیابی پلتفرم
Piperagkas, Angarita and Issarny (2020)	همچنین نیاز است شبکه‌های مشارکت اجتماعی بتواند به مداومت و انعطاف‌پذیری مورد نیاز برای پشتیبانی از فرایندهای مشارکتی پاسخ دهد و بتواند به تغییرات درخواست‌های کاربران و نیازهای اجتماعی پاسخ دهد.	انعطاف‌پذیری	
Farina et al. (2014)	برای جذب و تحریک شهروندان برای مشارکت در سیاستگذاری‌های عمومی، پلتفرم باید ابزارها و فرایندهایی را ارائه دهد که شهروندان را به‌طور فعال در فرایند سیاستگذاری مشارکت داده شوند و احساس کنند که صدایشان شنیده می‌شود.	لزوم استفاده از ابزار و فرایندهای جذاب مشارکتی	
Farina et al. (2014)	برنامه‌های پاداش می‌تواند برای تشویق به مشارکت در پلتفرم مفید باشد. این برنامه‌ها می‌تواند از جمله امتیازات، جوایز، تخفیف‌های ویژه و غیره باشد.	تشویق به مشارکت با برنامه‌های پاداش	
Farina et al. (2014)	پلتفرم باید بازخورد مؤثر و به‌موقع به شهروندان ارائه دهد تا آنها متوجه این موضوع شوند که نظرها و پیشنهادهای آنها به چه صورتی در فرایند سیاستگذاری به‌کار گرفته شده‌اند.	ارائه بازخورد مؤثر	

۱. این دسته شامل نکاتی است که به مدیریت و ارزیابی پلتفرم مشارکتی شهروندی مربوط می‌شود و می‌تواند به بهبود عملکرد پلتفرم و اطمینان از تحقق اهداف آن کمک کند.

ارجاعات	توضیحات	الزامات	دسته‌بندی
Van den Berg (2022, 2019) Sahamies, Haver and Anttiroiko (2022)	پلتفرم‌های مشارکت مستقیم آنلاین باید به‌گونه‌ای طراحی شود که مشارکت افراد از همه گروه‌ها را آسان کند. این امر شامل استفاده از زبان و اصطلاحاتی است که برای همه گروه‌ها قابل دسترس است، علاوه بر آن در طراحی پلتفرم‌ها باید به‌گونه‌ای عمل کرد که برای کاربران با مهارت‌ها و پیشینه‌های مختلف قابل دسترسی باشد. به‌گونه‌ای طراحی شود که پاسخگوی نیازهای مختلف شهروندان از جمله شهروندانی با سواد دیجیتال پایین، شهروندانی با کمبود وقت و شهروندانی با شرایط جسمی خاص باشند.	توجه به نیازها و توانایی همه گروه‌های اجتماعی	دسته‌بندی پلتفرم
Sahamies, Haver and Anttiroiko (2022) Linders (2012)	این پلتفرم‌ها باید کاربرپسند و آسان برای استفاده باشد.	طراحی پلتفرم کاربرپسند و با دسترسی آسان	
Linders (2012) Hale et al. (2018) Farina et al. (2014)	یکی از لوازم مشارکت آنلاین آن است که دسترسی عمومی به اطلاعات، مصوبه‌ها و تصمیمات دولتی فراهم باشد.	فراهم کردن دسترسی به اطلاعات و داده‌های دولتی	
Van den Berg (2019)	دولت‌ها باید به شهروندان امکان دهد تا به‌صورت فعال در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اجتماعی مشارکت داشته باشند. این امر می‌تواند شامل برگزاری نظرسنجی‌های آنلاین، بحث‌های آنلاین و جلسات مشارکتی باشد.	ایجاد مکانیسم‌های تعاملی و مشارکتی	
Hale et al. (2018)	طراحی‌های دیجیتالی که اطلاعات سیاسی را به‌صورت خلاصه و ساده ارائه می‌دهد، ممکن است افراد را برای مشارکت در فرایند سیاسی تشویق کند زیرا این طراحی‌ها اطلاعات سیاسی را برای افراد قابل‌فهم‌تر می‌کند. دوم، طراحی‌های دیجیتالی که اطلاعات سیاسی را به‌صورت خلاصه و ساده ارائه می‌دهد، ممکن است افراد را برای مشارکت در فرایند سیاسی تشویق کند زیرا این طراحی‌ها می‌تواند افراد را به‌راحتی از طریق این اطلاعات به اطلاعات بیشتری دسترسی دهد.	لزوم طراحی ساده	
Van den Berg (2022)	پلتفرم‌های مشارکت مستقیم آنلاین باید محتوایی را ارائه دهد که منعکس‌کننده دیدگاه‌ها و تجربیات افراد از همه گروه‌ها باشد.	محتوای متنوع	
Van den Berg (2019)	نوع مشارکت در پلتفرم‌های آنلاین می‌تواند بر قصد شهروندان برای مشارکت تأثیرگذار باشد. مشارکت در پلتفرم‌هایی که به‌شکلی تعاملی و خلاقانه طراحی شده باشد، می‌تواند مشارکت بیشتری از سوی شهروندان جذب کند.	طراحی تعاملی و خلاقانه	
Esselimani, Sagsan and Kiralp (2021)	باید برای جلب مشارکت شهروندان، ابزارهای مشارکتی مناسب و برنامه‌ریزی شده در اختیار آنها قرار داده شود. پویای‌های اجتماعی، رأی‌گیری، بحث گروهی و ... هر یک باید متناسب با هدف مشارکتی استفاده شود.	ابزارهای مشارکتی مناسب	
Lin and Kant (2021)	ایجاد فضاهایی برای بحث و تبادل نظر با مسئولان دولتی و دیگر شهروندان.	فضای بحث بین مسئولان و مردم	

۱. این دسته شامل نکاتی است که به طراحی و ساختار پلتفرم مشارکتی شهروندی مربوط می‌شود. این نکات می‌تواند به افزایش دسترسی، سهولت استفاده، جذابیت و کارایی پلتفرم کمک کند.

ارجاعات	توضیحات	الزامات	دسته‌بندی
Shofia, Trisetarso and Saleh Abbas (2020) Piperagkas, Angarita and Issarny (2020) Grönlund (2020) Esselimi, Sagsan and Kiralp (2021)	دولت باید زیرساخت‌های فناوری مناسب را برای تسهیل مشارکت شهروندان فراهم کند. این زیرساخت‌ها شامل پلتفرم‌های مشارکت الکترونیکی، افزایش دسترسی به اینترنت، ابزارهای مشارکت الکترونیکی و زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری است.	توسعه زیرساخت‌های فناوری مناسب	توسعه زیرساخت‌ها
Schmidhuber et al. (2019) Sahamies, Haver and Anttiroiko (2022) Lin and Kant (2021) Shofia, Trisetarso and Saleh Abbas (2020)	دولت‌ها باید منابع کافی برای حمایت از مشارکت شهروندان تخصیص دهند. این منابع می‌تواند شامل منابع مالی، انسانی و فنی باشد.	تخصیص منابع کافی	توسعه زیرساخت‌ها
Shofia, Trisetarso and Saleh Abbas (2020) Sahamies, Haver and Anttiroiko (2022) Piperagkas, Angarita and Issarny (2020) Linders (2012) Lin and Kant (2021) Esselimi, Sagsan and Kiralp (2021) Van den Berg (2019)	دولت باید شهروندان را در زمینه مشارکت الکترونیکی آموزش دهد و فرهنگ مشارکت را در جامعه تقویت کند. دولت باید آموزش‌های لازم را در مورد حقوق و مسئولیت‌های شهروندی، مهارت‌های حل مسئله و تصمیم‌گیری برای مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری ارائه دهد. این آموزش و فرهنگ‌سازی می‌تواند از طریق رسانه‌های مختلف، برنامه‌های آموزشی و فعالیت‌های اجتماعی انجام شود.	تقویت فرهنگ مشارکت الکترونیکی	توسعه زیرساخت‌ها
Van den Berg (2019) Grönlund (2020) Linders (2012) Esselimi, Sagsan and Kiralp (2021)	ارائه آموزش و پشتیبانی برای کاربرانی که مهارت‌های فناوری یا سواد دیجیتال کمتری دارند.	ارتقای آموزش و سواد دیجیتال	توسعه زیرساخت‌ها
Lin and Kant (2021)	دولت باید مشارکت شهروندان را ارزشمند بداند و از آن به‌عنوان یک فرصت برای بهبود عملکرد خود استفاده کند.	ارزشمند دانستن مشارکت شهروندان	توسعه زیرساخت‌ها
Van den Berg (2019)	دولت باید انگیزه‌های مناسبی برای مشارکت شهروندان ایجاد کند، مانند ارائه پاداش‌های مالی یا غیرمالی، یا مشارکت در تصمیم‌گیری‌های مهم.	ایجاد انگیزه برای مشارکت شهروندان	توسعه زیرساخت‌ها
Santini and Carvalho (2019)	ارائه طرح‌های مشارکتی مبتنی بر ارزش‌های شهروندی و اصول دمکراتیک و بهبود ساختارهای پلتفرم‌های آنلاین بسیار مهم است.	لزوم توجه به ارزش‌های شهروندی و اصول دمکراتیک	توسعه زیرساخت‌ها

- این موارد از الزامات مربوط به زیرساخت‌ها و جنبه‌های فنی است که باید تهیه شود تا امکان ارتقای مشارکت مردمی میسر شود.
- شامل مواردی است که دولت باید برای ایجاد زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی لازم جهت مشارکت دادن مردم در فرایندهای دولت به‌مثابه پلتفرم مورد توجه قرار دهد.

ارجاعات	توضیحات	الزامات	دسته‌بندی
Van den Berg (2019)	نگرش به فناوری اطلاعاتی، اعتماد به سیستم، درک از اهمیت مشارکت در فرایندهای سیاسی در افزایش مشارکت مؤثر است.	لزوم اصلاح نگرش مردم به مشارکت الکترونیک	تغییر به فرهنگ جامعه
Theocharis et al. (2022) Van den Berg (2022) Santini and Carvalho (2019) Sahamies, Haver and Anttiroiko (2022)	دولت‌ها باید اقدام‌هایی را برای افزایش اعتماد مردم به خود انجام دهند. این امر می‌تواند با شفافیت و پاسخگویی بیشتر دولت و همچنین با احترام به حقوق و آزادی‌های اساسی افراد انجام شود. این اقدام‌ها می‌تواند شامل آموزش کاربران در مورد اهمیت جامعیت و مشارکت فعال کاربران در ایجاد محیطی جامع و فراگیر شود. این امر می‌تواند رعایت قوانین و مقررات، پاسخگویی به بازخورد شهروندان و ارائه خدمات عمومی باکیفیت و مشارکت شهروندان در توسعه پلتفرم‌ها باشد.	ایجاد اعتماد به دولت	
Van den Berg (2019)	تبلیغات مؤثر در وسایل ارتباط جمعی مانند تلویزیون، رادیو و شبکه‌های اجتماعی می‌تواند افراد را به پلتفرم‌های مشارکت مستقیم آنلاین (DPP) جذب کند.	لزوم تبلیغات برای ارتقای مشارکت	
Linders (2012) Grönlund (2020)	لازم است امنیت اطلاعات و داده‌های مربوط به مشارکت‌ها و بحث‌های مردمی و پایگاه‌های داده توسط دولت تضمین شود.	ارتقای امنیت پلتفرم	تغییر به امنیت سایبری
(2012) Linders Luciano, Wiedenhöft and Dos Santos (2018) Farina et al. (2014)	در پلتفرم‌های مشارکتی، حفظ حریم خصوصی و امنیت اطلاعات شهروندان بسیار مهم است و باید برای پیشگیری از تهدیدهای امنیتی و محافظت از حریم خصوصی شهروندان اقدام‌های مورد نیاز انجام گیرد و پلتفرم باید از اطلاعات مردم به‌نحوی استفاده کند که حریم خصوصی آنها محفوظ ماند.	حریم خصوصی	

مأخذ: همان.

منابع و مآخذ

۱. ریچارد، پوپ (۱۴۰۰). *راهنمای اجرایی دولت به‌مثابه پلتفرم*، ترجمه مهدی یخچالی و محمد واثقی بادی، تهران، پژوهشگاه فضای مجازی، مرکز ملی فضای مجازی.
۲. کشتکار، عباسعلی (۱۳۹۶). چگونه یک مقاله مرور سیستماتیک و متاآنالیز بخوانیم، تهران، دانشگاه علوم پزشکی.
۳. کمالی، یحیی (۱۳۹۶). «روش‌شناسی فراترکیب و کاربرد آن در سیاستگذاری عمومی»، *فصلنامه سیاست*، دوره ۴۷، ش ۳.
4. Brown, A. (2023). "Cybersecurity in Government Platforms: Challenges and Solutions", *Journal of Digital Governance*.
5. Brown, A., J. Fishenden and M. Thompson (2014). *Digitizing Government: Understanding and Implementing New Digital Business Models*, In Part of: *Business in the Digital Economy*, Palgrave Macmillan UK.
6. Chambers, R. (1994). "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal", *World Development*, 22 (7).
7. Development, W.C. (1987). *Our Common Future*, United Nations.
8. Esselimani, S., M. Sagsan and S. Kiralp (2021). "E-Government Effect on Participatory Democracy in the Maghreb: Indirect Effect and Government-led Participation", *Discrete Dynamics in Nature and Society*, (1).
9. Farina, C.R., D. Epstein, J. Heidt and M.J. Newhart (2014). "Designing an Online Civic Engagement Platform", *International Journal of E-politics*, 5 (1).
10. Freire, P. (2000). *Pedagogy of the Oppressed*, Continuum.
11. Grönlund, Å. (2020). *Participating in the Digital Society*, School of Business, Örebro University, Örebro, Sweden, Res Pract, Vol. 1, No. 2.
12. Hale, S.A., P. John, H. Margetts and T. Yasseri (2018). "How Digital Design Shapes Political Participation: A Natural Experiment With Social Information", *PLoS one*, 13 (4), e0196068.
13. Humphreys, A.J. (2007). "A Systematic Review and Meta-Synthesis: Evaluating the Effectiveness of Nurse, Midwife/Allied Health Professional Consultants", *Journal of Clinical Nursing*, 16.
14. Janssen, M. and N. Helbig (2018). "Innovating and Changing the Policy-cycle: Policy-makers be Prepared", *Government Information Quarterly*, 35 (4).
15. Johnson, M. and S. Lee (2023). "Organizational Change and Digital Transformation in Public Sector", *Public Administration Review*.
16. Kitchenham, B. (2004). *Procedures for Performing Systematic Reviews*, Keele Uni-

- versity Technical Report.
17. Lin, Y. and S. Kant (2021). "Using Social Media for Citizen Participation: Contexts, Empowerment, and Inclusion", *Sustainability*, 13 (12).
 18. Linders, D. (2012). "From E-government to We-government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media", *Government Information Quarterly*, 29 (4), from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X12000883>.
 19. Luciano, E.M., G.C. Wiedenhöft and F.P. Dos Santos (2018). "Promoting Social Participation Through Digital Governance: Identifying Barriers in the Brazilian Public Administration", Conference: the 19th Annual International Conference.
 20. Mergel, I. (2013). "Social Media Adoption and Resulting Tactics in the U.S. Federal Government", *Government Information Quarterly*, Vol. 30, Iss. 2.
 21. Moher, D., A. Liberati, J. Tetzlaff, D. Altman and Prisma Group (2009). "Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement", *Annals of Internal Medicine*, 6 (7).
 22. O'Reilly, T. (2010). *Government as a Platform*, O'Reilly Media.
 23. Piperagkas, G., R. Angarita and V. Issarny (2020). "Social Participation Network: Linking Things, Services and People to Support Participatory Processes", In book: *Advanced Information Systems Engineering Workshops*.
 24. Sahamies, K., A. Haver and A.V. Anttiroiko (2022). "Local Governance Platforms: Roles and Relations of City Governments, Citizens, and Businesses", *Sage Journal*, Vol. 54, Iss. 9.
 25. Santini, R.M. and H. Carvalho (2019). "Online Platforms for Citizen Participation: Meta-synthesis and Critical Analysis of Their Social and Political Impacts", *Open Edition Journal*.
 26. Schmidhuber, L., F. Piller, M. Bogers and D. Hilgers (2019). "Citizen Participation in Public Administration: Investigating Open Government for Social Innovation", *R&D Management*, Vol. 49, Iss. 3.
 27. Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, Oxford University Press.
 28. Shofia, S., A. Trisetarso and B. Saleh Abbas (2020). "E-participation Platform Model for E-government Case Study in Karawang City", *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Vol. 410.
 29. Smith, N.J. (2019). *Strengthening Citizen Participation in Public Policy*, Routledge.
 30. Smith, R. (2022). "Bridging the Digital Divide: Ensuring Inclusive Public Participation in Government Platforms", *International Journal of E-Government Research*.
 31. Theocharis, Y., S. Boulianne, K. Koc-Michalska and B. Bimber (2022). "Platform Affordances and Political Participation: How Social Media Reshape Political Engagement", *West European Politics*, Vol. 46, Iss. 4.

32. UK Government Digital Service (2012). "GOV.UK: Revolutionising Government Digital Services".
33. United Nations Development Programme (1990). "Human Development Report".
34. Van den Berg, A.C. (2019). "Participation in Online Platforms: Examining Variations in Intention to Participate across Citizens from Diverse Sociodemographic Groups", *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 4, Iss. 3.
35. ----- (2022). "Inclusivity in Online Direct Participation Platforms", University Leiden.
36. World Bank (2018). "World Development Report 2018: Learning to Realize Equality".

Examining the Possibility and Manner of Governmental Compensation for Damages to Victims of Terrorism

*Saber Najari**, *Mokhtar Naam***, *Parvin Akbarineh**** and *Rahim Vakilzadeh*****

Research Article	Receive Date: 2024.05.24	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 233-253
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Based on the principle of personal liability for damages, whoever causes harm must compensate for the inflicted damage. Additionally, in cases such as terrorist actions where a wide segment of society may suffer physical or financial losses, determining the responsible party and the basis of liability becomes particularly important. In practice, due to various reasons—including the fact that the perpetrator is unidentified or perishes during a suicide operation—the necessity of compensating victims of such incidents arises, leading to discussions about the government's role in compensation. In this regard, several questions are raised: Firstly, can the government be held liable for such incidents? Secondly, on what basis is this liability established? Can common bases in civil liability, such as fault theories, risk, or right guarantee, be helpful, or should other bases be sought to explain the government's liability? Therefore, the authors of the article, through induction in laws and utilizing principles and rules of Islamic jurisprudence, attempt to analyze and adapt the subject and identify a practical basis in Iranian law. Ultimately, by examining the law of France (which has adopted an efficient legal system for compensating victims of such damages), they provide suggestions and solutions for Iranian law.

Keywords: *Civil Liability; Social Liability; Civil Liability of the Government; Terrorism; Victim*

* PhD Student in Private Law, Department of Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran;
Email: saber.najari@gmail.com

** Assistant Professor, Department of Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran
(Corresponding Author); Email: mneam@ut.ac.ir

*** Assistant Professor, Department of Law, Ahar Branch, Islamic Azad University, Ahar, Iran;
Email: pakbarineh@iau.ahar.ac.ir

**** Associate Professor, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran; Email: r.vakilzade@bonabian.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Najari, S., Mokhtar Naam, Parvin Akbarineh and Rahim Vakilzadeh (2026). "Examining the Possibility and Manner of Governmental Compensation for Damages to Victims of Terrorism", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 233-253.

doi: 10.22034/MR.2025.16857.5814

بررسی امکان و چگونگی جبران دولتی خسارات زیان دیدگان تروریستی

صابر نجاری،* مختار نعم،** پروین اکبرینه*** و رحیم وکیل زاده****

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۰۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۲۳۳-۲۵۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

براساس اصل شخصی بودن جبران خسارات، هرکس عامل زیان باشد باید مسئولیت زیان وارده را برعهده گیرد. همچنین در مواردی از قبیل اقدام‌های تروریستی که ممکن است قشر وسیعی از جامعه متحمل خسارات جانی یا مالی شوند، تعیین مسئول و مبنای مسئولیت اهمیت خاصی می‌یابد. در عمل به علل مختلف از جمله به لحاظ اینکه عامل زیان مشخص نیست یا خود حین اقدام انتحاری از بین می‌رود، بحث لزوم جبران خسارات زیان دیدگان این قبیل حوادث مطرح و در نتیجه از نقش دولت در جبران خسارت صحبت به میان می‌آید که در این راستا چندین پرسش مطرح می‌شود؛ اولاً: آیا می‌توان برای دولت در قبال چنین حوادثی مسئولیت قائل شد و ثانیاً: این مسئولیت بر چه مبنایی استوار است؟ آیا مبنای مرسوم در خصوص مسئولیت مدنی از قبیل تئوری‌های تقصیر یا خطر یا تضمین حق می‌تواند راه‌گشا باشد، یا باید به دنبال سایر مبنای در جهت تبیین مسئولیت دولت بود؟ از این رو نگارندگان مقاله با استقرا در قوانین و بهره‌گیری از اصول و قواعد فقهی سعی در تحلیل و انطباق موضوع و شناسایی مبنای کاربردی در حقوق ایران دارند که در نهایت با بررسی حقوق کشور فرانسه (که در زمینه جبران خسارات این قبیل زیان دیدگان سیستم حقوقی کارآمدی را اتخاذ کرده‌اند) به ارائه پیشنهاد و راهکار در حقوق ایران پرداخته‌اند.

کلیدواژه‌ها: مسئولیت مدنی؛ مسئولیت اجتماعی؛ مسئولیت مدنی دولت؛ تروریسم؛ زیان دیده

* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران؛

Email: saber.najari@gmail.com

** استادیار گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی تبریز، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: mneam@ut.ac.ir

*** استادیار گروه حقوق، واحد اهر، دانشگاه آزاد اسلامی اهر، ایران؛

Email: pakbarineh@iauh.ac.ir

**** دانشیار گروه فقه و مبنای حقوق اسلامی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی تبریز، ایران؛

Email: r.vakilzade@bonabian.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: نجاری، صابر، مختار نعم، پروین اکبرینه و رحیم وکیل زاده (۱۴۰۴). «بررسی امکان و چگونگی جبران دولتی خسارات زیان دیدگان تروریستی»، مجلس و راهبرد، ۲۲(۱۲۴)، ص. ۲۳۳-۲۵۳.

doi: 10.22034/MR.2025.16857.5814

مقدمه

حملات تروریستی طی تاریخ حیات بشر همواره خسارات و آسیب‌های مادی، معنوی و جانی فراوانی را به مردم بی‌گناه تحمیل کرده است. پس از وقوع حوادث تروریستی توجهات معطوف به عامل حادثه تروریستی و مجازات وی و برخورد با طراحان حادثه زیان‌بار است و در برخی موارد زیان و آسیب‌وارده به آسیب‌دیدگان حوادث تروریستی که به حق از بی‌گناه‌ترین و مظلوم‌ترین انسان‌ها هستند نادیده انگاشته می‌شود. با وقوع حوادث تروریستی به زیان‌دیدگان خسارات زیادی تحمیل می‌شود. مواردی از قبیل بی‌گناهی محض زیان‌دیدگان، عدم امکان دسترسی به عاملان اصلی ورود خسارت به لحاظ متواری بودن یا کشته شدن، میزان بالای زیان‌دیدگان که شامل اقشار مختلف جامعه از جمله زنان و کودکان و اشخاص سالخورده است و سازمان‌یافتگی و غیرقابل‌اندازه‌گیری بودن زیان‌های مادی و معنوی از این قبیل است. معمولاً دولت‌ها در عمل پس از وقوع حوادث تروریستی کمک‌هایی را به زیان‌دیدگان این حوادث می‌کنند و به دنبال آن این سؤال مطرح می‌شود که آیا دولت اساساً مسئولیتی در قبال جبران خسارت زیان‌دیدگان دارد و اگر پاسخ مثبت است، مبنای این مسئولیت چیست؟ آیا مبنای مرسوم مسئولیت مدنی از قبیل تئوری‌های تقصیر و خطر و غیره کارآمد است یا باید به دنبال مبنای دیگری بود.

بنابراین می‌توان به دو مبنا قائل بود؛ براساس مبنای اول که بر توجیه مسئولیت براساس مبنای مسئولیت مدنی است؛ به دلیل اینکه دولت هیچ رابطه‌ای با عامل ترور ندارد و رابطه سببیتی بین زیان‌وارده و اقدام دولت قابل احراز نیست، بنابراین دولت مسئول جبران خسارت نخواهد بود. براساس مبنای دوم که مبتنی بر تکلیف اجتماعی دولت است، برخلاف مبنای اول به احراز رابطه سببیت بین عامل زیان و ضرر نیاز نبوده و دولت از باب تکلیف اجتماعی و وظایف حاکمیتی خویش در قبال شهروندان، به جبران خسارت مکلف است. این مبنا که در قالب نظریات و تئوری‌هایی همچون دولت مسئول و دولت رفاه و اصل انتظار مشروع شهروندان از دولت قابل‌بررسی و تحلیل است، در فقه اسلامی نیز مسبوق به سابقه بوده و مواردی نیز از آن در قوانین

به چشم می‌خورد. هرچند نگارندگان درصدد بررسی تطبیقی نیستند، اما با بررسی اقدام‌های حمایتی کارآمدی که در برخی کشورها برای حمایت از زیان‌دیدگان حوادث تروریستی وجود دارد، از بُعد تطبیق و مقارنه به بررسی نقاط ضعف و قوت نظام حقوقی پرداخته می‌شود.

۱. مفهوم مسئولیت مدنی دولت

مسئولیت مدنی دولت ترکیبی از دو واژه مسئولیت مدنی و دولت است. مسئولیت مدنی را به تعهد قانونی شخص مبنی بر رفع ضرری که به دیگری وارد شده است، خواه این ضرر ناشی از تقصیر شخص یا ناشی از فعالیت او باشد تعریف کرده‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۳: ۶۴۴) و دولت به معنای خاص همان قوه مجریه در رده‌های سیاسی فوقانی نظیر رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر، هیئت دولت و مدیران اجرایی کشور است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۶۸: ۱۲۴) و به معنای عام، مترادف با حکومت است و شامل تمام قوای سه‌گانه و نهادهای حاکمیتی و عمومی می‌شود وصف بارز دولت به مفهوم عام حاکمیت است (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۴۱).

گفتنی است در بیان مسئولیت مدنی دولت می‌توان گفت الزام دولت نسبت به شخص زیان‌دیده در پرداخت غرامت که ناشی از عمل غیرقانونی منتسب به دولت یا این عمل غیرقانونی او (دولت) بود یا تکلیف دولت است، به پرداخت غرامت زیان‌دیده که به موجب قانون مقرر شده است (زرگوش، ۱۳۸۹: ۴۳).

در حقوق ایران ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی مصوبه سال ۱۳۳۹ زمانی دولت را به جبران خسارات وارده به اشخاص ملزم کرده است که تقصیر منتسب به دولت باشد و تقصیر براساس تعریف قانونی اعم از تعدی و تفریط است (ماده ۹۵۳ قانون مدنی). پس بر این اساس وجود یا عدم تقصیر، علت مسئولیت یا عدم مسئولیت است و هرگاه علل مختلفی سبب ورود خسارتی شود باید به دنبال عاملی بود که مقصر است (ماده ۵۲۸ قانون مجازات اسلامی). ماده (۱) قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ به‌عنوان یک اصل در این خصوص مقرر می‌دارد: «هرکس بدون مجوز قانونی

عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتي یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگر می‌شود، مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد».

امروز با اینکه اصل مسئولیت مدنی دولت مورد پذیرش واقع شده است بحث گسترش دامنه آن مطرح است، یکی از مصادیق گسترش دامنه مسئولیت مدنی دولت در بحث جبران خسارات وارده به زیان‌دیدگان حوادث تروریستی است که مبنای مرسوم مسئولیت مدنی از قبیل تئوری‌های تقصیر و خطر و غیره در این خصوص راهگشا نیست، چراکه برای تحقق مسئولیت مدنی احراز ارکان مسئولیت مدنی یعنی ضرر فعل زیان‌بار و رابطه سببیت میان عمل زیان‌بار و ضرر ضروری است. این سه شرط را می‌توان شروط ثابت مسئولیت مدنی دانست زیرا وجود آنها برای تحقق مسئولیت مدنی ضرورت دارد (باریکلو، ۱۳۹۳). یافتن مبنای مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث تروریستی براساس ارکان فوق‌الذکر و بر فرض اثبات رابطه سببیت بسیار دشوار است، همچنین به نظر می‌رسد مسئولیت مدنی دولت در قبال جبران خسارت زیان‌دیدگان آن حوادث تروریستی را نمی‌توان بر مبنای مسئولیت ناشی از فعل غیر تحلیل کرد. از یک نگاه سنتی، مسئولیت مدنی ناشی از عمل غیر، استثناست و مواد قانونی که به مسئولیت ناشی از فعل غیر اختصاص یافته، در هر رژیم حقوقی مشخص است (Martini and Losfeld, 2000: 92) چراکه مسئولیت اخیر در فرضی است که شخص مسئول فعل دیگری باشد و طبعاً با وجود محل تردید بودن رکن رابطه سببیت در مسئولیت مدنی دولت نسبت به اقدام‌های تروریستی امکان استناد به مسئولیت ناشی از فعل غیر نیز غیرممکن خواهد بود چه اینکه در این زمینه عمده‌تاً سه وضعیت متصور است:

۱. شخصی به جهت وضعیت خاص دیگری به مراقبت از وی مکلف است که در

صورت تقصیر مسئول پرداخت است مثل ماده (۷) قانون مسئولیت مدنی؛

۲. شخصی روی فعالیت دیگری دارای کنترل و نظارت است مثل ماده (۱۲) قانون

مسئولیت مدنی؛

۳. هنگامی که در یک قرارداد اجرای تعهدات متعهد قانوناً یا حسب قرارداد برعهده دیگری است مثل ماده (۲۴) شرایط عمومی پیمان (زین‌الدینی، ۱۳۹۸: ۶۳) و بدیهی است که پذیرش مسئولیت بی‌سبب دشوار است (جعفری‌تبار، ۱۳۹۴: ۵۹۵). اکنون که ناکارآمدی مبانی سنتی مسئولیت مدنی در راستای احراز و انتساب مسئولیت به دولت در جبران خسارت زیان‌دیدگان حوادث تروریستی آشکار شد، لازم است مبنای دیگری را برای مسئول قلمداد کردن دولت مطرح شود. این مبنا که براساس تکلیف اجتماعی دولت در قبال شهروندان قابل‌توجیه است موضوع مبحث بعدی است. دگرگونی‌های مبانی مسئولیت مدنی دولت (حرکت ازسوی مسئولیت مدنی به مسئولیت اجتماعی) تئوری‌ای است که در گفتمان‌های جدید در زمینه مسئولیت مطرح می‌شود. نخستین مبنای این دگرگونی بر این قاعده استوار است که معتقد به حق شهروند بر حق حاکمیت (دولت) برتر است (زرگوش، ۱۳۸۹: ۳۲۱). با نگاهی بر تحولات فلسفه و اندیشه سیاسی و حقوقی بر دگرگونی یادشده می‌توان رسید. درواقع، سرخط‌هایی همچون: جامعه‌سازی خطرناک و اداره مشتری‌محور که تلاش می‌کند دولت را یک بنگاه اقتصادی خصوصی معرفی کند و همچنین اندیشه دولت رفاه و اصل همبستگی اجتماعی و ... دلالت بر این دگرگونی دارد.

۲. تحلیل مسئولیت دولت براساس مبانی اجتماعی و فلسفی

مقصود از مسئولیت اجتماعی که در این پژوهش به کار رفته است مسئولیت دولت در قبال تکلیف و وظیفه‌ای است که برعهده دارد بدون اینکه ماهیت مسئولیت دین باشد. محمدجعفر جعفری لنگرودی اصطلاح مسئولیت مدنی اجتماعی را در مفهوم مشابه و در مقابل مسئولیت فردی به کار برده؛ ایشان در این خصوص مرقوم فرموده: مسئولیت مدنی اجتماعی مبنایی است حقوقی که به‌موجب آن از محل وجوه که از مردم توسط دولت به‌عنوان مالیات یا مؤسسه‌های خصوصی به‌عنوان بیمه گرفته می‌شود خساراتی که اشخاص به هم وارد می‌کنند، جبران می‌کنند (جعفری

لنگرودی، ۱۳۸۶: ۶۴۵). اگرچه در بدو امر تصور جبران خسارت از سوی دولت امری خوب و ای بسا ضروری به نظر آید اما شناسایی مبنای آن خود امری ضروری است. طرفداران مبنای مسئولیت اجتماعی نظریات متعددی را به عنوان مبنای شناسایی مسئولیت دولت در خصوص جبران خسارات غیرمنتسب به دولت مطرح کردند که در ادامه به بررسی مبنای و تحلیل آنها پرداخته می شود.

۱-۲. تئوری دولت رفاه

تئوری دولت رفاه بیانگر تکلیف دولت در قبال تأمین رفاه برای اشخاص نیازمند است. طبق تعریف برخی نویسندگان، دولت رفاه عبارت از «نظامی است که نسبت به محفوظ ماندن سطح زندگی در دوران پیری و حقوق از کارافتادگی افراد، تولید و توزیع و فراهم آوردن بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و مسکن متعهد باشد یا آنها را تسهیل کند» (فولادی، ۱۳۸۷: ۳) یا مجموعه سازمان یافته‌ای از قوانین، مقررات، برنامه‌ها و سیاست‌هایی است که در قالب مؤسسه‌های رفاهی و نهادهای اجتماعی به منظور پاسخگویی به نیازهای مادی و معنوی و تأمین سعادت انسان ارائه می شود تا زمینه رشد و تعالی او را فراهم آورد (زاهدی اصل، ۱۳۸۱: ۱۶).

براساس این تئوری دولت به حمایت از اقشار و گروه‌های ناتوان در جامعه موظف است و در عمل بدان معناست که هیچ کس بدون درآمد نمی تواند زندگی کند. لذا دولت همه کسانی را که به نحوی از انحا و بنا بر هر دلیلی به تأمین هزینه‌های خود قادر نیستند، کمک‌های نقدی می کند. بدین ترتیب دولت یا با تضمین یک حداقل درآمد ثابت (به عنوان مثال حقوق بیکاری و بیمه سالخوردگی) یا کمک‌های نقدی دیگر، در هنگام سوانح کاری، ناتوانی جسمی و روحی، بیماری، سالخوردگی و فشارهای اقتصادی و ناتوانی در امرار معاش موقعیت افراد را تضمین می کند (رحیق اغصان، ۱۳۸۴: ۴۰۳). بر این اساس دولت از لحاظ اجتماعی به تأمین حداقل نیازهای اقشار آسیب پذیر در جامعه موظف است که قربانیان حوادث تروریستی هم بخشی از آنان هستند. از نگاه برخی اندیشمندان تئوری دولت رفاه از اصول قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران قابل برداشت است؛ اصولی همچون بند «۲» و «۱۲» از اصل سوم و اصل بیست‌ونهم قانون اساسی که در خصوص حق بهره‌مندی از آموزش و پرورش رایگان ایجاد رفاه و رفع فقر و محرومیت‌زدایی در زمینه‌های مختلف تغذیه، کار، بهداشت و مسکن و غیره دلالت می‌کند (حبیب‌نژاد و سلمان، ۱۳۹۹: ۶۷).

۲-۲. تئوری اصل انتظار مشروع

در یافتن مبنای اجتماعی و اخلاقی در جهت مسئولیت دولت می‌توان به اصل انتظار مشروع شهروندان از دولت نیز استناد کرد. تحول مفهوم دولت به‌ویژه در قرن بیستم ماهیت ارتباط میان مقامات اداری و شهروندان را دگرگون کرده است. از آنجاکه هدف از ایجاد دولت، کمک به افراد انسانی در جهت تسهیل و تسریع نیل به حق برخورداری مردم از حداقل زندگی شایسته است، بنابراین تصمیم‌ها و اقدام‌های دولت و قانونگذاری باید اولاً در راستای نیل به اهداف و خواسته‌های عمومی اتخاذ شود تا مقبول و مطلوب شهروندان باشد و ثانیاً درجه‌ای از ثبات و قطعیت حقوقی داشته باشد تا با امکان قابلیت اتکا ضمن جذب اعتماد شهروندان، عدول از آن به‌سادگی ممکن نشود. بر این اساس، احترام به انتظارات و توقعات شهروندان، بخشی از فرایند تکاملی به‌سوی جامعه‌ای عقلانی‌تر، عادلانه‌تر و برخوردار از اداره بهتر است که بی‌توجهی به آن، ضمن آنکه افراد را در معرض قدرت خودسرانه سیاسی قرار می‌دهد، آثار و عواقب اجتماعی ناخوشایندی دارد.

بر این اساس، انتظاراتی مشروع شهروندان باید مورد حمایت حقوقی قرار گیرد، زیرا در غیر این صورت اشخاص متکی به این انتظارات، زیان و خسران خواهند دید. به عبارت بهتر، آزادی عمل افراد در فرایند اخذ تصمیم و بیان اعلام تا آنجاست که به ایراد صدمه و لطمه به سایرین منجر نشود. بنابراین، تعهدی کلی بر منع ایراد لطمه به دیگران وجود دارد و لذا ورود هرگونه صدمه قابل اجتناب به اشخاص، غیرقابل تحمل و غیرقابل‌پذیرش است. زمینه حمایت حقوقی و تحقق عدالت را باید دولت فراهم کند. دولت عدالت‌محور، دولتی است که حداکثر سعی و

تلاش خود را برای احقاق حقوق شهروندان به کار می‌بندد و درصدد است تا با اداره مناسب و مطلوب امور و خدمات عمومی، عدالت اجتماعی را در جامعه بیش از پیش تحقق و مجری سازد (قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۱۵۲).

انتظارهای مشروع، به توقعات و خواسته‌های معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل اشخاص با کارگزاران عمومی و به‌ویژه مقام‌های دولتی، در اثر تقسیم‌ها، اعلام‌ها، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی ایجاد شده، به نحوی که انصراف از آنها یا عدم توجه به آنها، ضمن نقض توقعات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منفعت و امتیاز مخاطبان ذی‌نفع می‌شود؛ به این جهت، انتظارهای یادشده مستلزم نوعی حمایت حقوقی است (بهنیا، ۱۳۹۳: ۳۵).

مطابق این تعریف، مهم‌ترین پیامد حقوقی احترام به انتظار مشروع شهروندان، پیش‌بینی‌پذیر ساختن اوضاع و احوال و استقرار نوعی نظم اجتماعی است. قابلیت پیش‌بینی به شهروند امکان می‌دهد تا با اطلاع از تصمیم‌ها و اعلام‌های اداری موجود و برخورداری از آگاهی کلی نسبت به عواقب اعمال خویش، ضمن برنامه‌ریزی برای آینده، اهداف و ایده‌های خود را تعقیب کند (زارعی، ۱۳۸۰: ۲۵). تحلیل مسئولیت مدنی دولت براساس اصل انتظار مشروع در واقع انتظار شهروند از حاکمیت و دولت مسئول برای حمایت از شهروندان خویش در قبال خسارات وارده به ایشان است و از یک دولت مطلوب انتظار حمایت از شهروندان و جبران زیان ایشان در حوادث تروریستی و موارد مشابه می‌رود. براساس مبانی این تئوری دلیل لزوم جبران خسارت از سوی دولت در حوادث تروریستی و مسائل مشابه، انتظارات و خواسته‌های مشروع شهروندان است. بنابراین تئوری‌های جدیدی که در حقوق اداری و در بحث مسئله مسئولیت دولت در حال رشد است نیاز به شناسایی مسئولیتی جدید برای دولت را ضروری می‌کند.

۲-۳. نظریه همبستگی اجتماعی

برپایه این دیدگاه صرف‌نظر از اینکه ریشه ضرر چیست باید ضرر در بین عموم

مردم و دولت توزیع و دولت از طریق وصول مالیات خسارات وارده به افراد را تأمین و پرداخت کند (ریاحی، ۱۳۹۷: ۱۹۰) برخی از حقوق دانان معتقدند که نظریه مذکور در حقوق ایران قابلیت اجرا و اعمال دارد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۷: ۳۷۰) با اعمال این مبنا می‌توان انتظار داشت که زیان‌هایی که در قبال حوادث تروریستی وارد می‌شود بین عموم مردم توزیع می‌شود. در تبیین این مبنا می‌توان گفت همبستگی اجتماعی برای جبران خسارت زیان‌دیده در اصل به وظیفه دولت مربوط می‌شود (دبستانی، ۱۳۷۶: ۱۴۰). جامعه به‌عنوان موجودی زنده است که در عین کثرت، از وحدت برخوردار است. آحاد جامعه به‌رغم اختلاف‌های نژادی، جنسیتی، مذهبی، فرهنگی و ... احساس همبستگی دارند. همین حس همبستگی است که آنان را به واکنش در قبال آلام و مصیبت‌های دیگران وادار می‌کند. آنگاه که بزه‌دیده نتواند از بزهکار، جبران خسارت خویش را دریافت کند، همبستگی اجتماعی آحاد مردم، اقتضا می‌کند که خسارت او جبران شود. اما برای اینکه همه جامعه در این میان سهم داشته باشند، این دولت است که از محل درآمدهای عمومی و از اموالی که به همه مردم متعلق است، خسارت زیان‌دیده را جبران می‌سازد.

به‌واقع اگر جامعه مدنی به جبران خسارت زیان‌دیده پردازد، نتیجه آن است که همه مردم در این میان سهم نداشته‌اند، اما اگر دولت به نمایندگی از جامعه این کار را انجام دهد، همگان در این زمینه احساس نقش‌آفرینی را خواهند داشت. ژان ژاک روسو، در این خصوص با طرح نظریه قرارداد اجتماعی، بنیاد پیوستگی و همبستگی اجتماعی را در قرارداد نانوشته‌ای می‌داند که اعضای جامعه با یکدیگر دارند. وی معتقد است: همه اعضای جامعه به‌گونه‌ای با یکدیگر متعهد شده‌اند که همه استعدادها و توانایی‌های شخصی و فردی خود را برای حمایت همه‌جانبه از دیگران به کار بندند. به این ترتیب از حمایت‌های همه‌جانبه دیگران بهره‌مند خواهند شد. بنابراین، این تعهد دوسویه و قرارداد اجتماعی، عامل ایجاد و ضامن بقای همبستگی اجتماعی است.

۳. امکان‌سنجی مسئولیت دولت در جبران خسارت زیان‌دیدگان حوادث تروریستی براساس مبانی فقهی

در مباحث فقهی با عنایت به نوظهور بودن پدیده تروریسم، سابقه فقهی به‌طور صریح در این خصوص وجود ندارد و بحث تروریسم به‌صورت کلی آن هم تحت عنوان محاربه و اغتیال بررسی شده است. اما درخصوص سایر موارد که می‌توان از آنها مسئولیتی برای دولت در قبال قربانیان قائل شد، وحدت ملاک گرفته و استفاده می‌شود. در این خصوص دو قاعده فقهی را می‌توان به‌عنوان مبنای فقهی مسئولیت دولت در نظر گرفت:

۱-۳. قاعده لایبطل دم امر مسلم

این قاعده از قواعد معروف فقهی در باب دیات است به این معنا که اگر مسلمان محقون الدمی کشته شود و به هر دلیلی قاتل وی قصاص نشود؛ در هر صورت خون وی به هدر نمی‌رود و باید دیه نفس مقتول مسلمان در ازای آن پرداخت شود.

- بررسی مستندات قاعده

۱. صحیحۃ اول ابی بصیر در پاسخ پرسش که از امام صادق (ع) درخصوص حکم مردی که مرد دیگر را به‌عمد می‌کشد و فرار می‌کند و به او دسترسی نیست از ایشان چنین پاسخ می‌شود: «اگر قاتل مال دارد از مالش دیه کامل گرفته می‌شود و الاّ از خویشان او به‌صورت الا قرب فالاقرب دیه اخذ می‌شود و اگر خویشاوندی نداشته باشد برعهده امام است که دیه او را پرداخت کند؛ زیرا خون مسلمان باطل نمی‌شود» (عاملی، ق ۱۴۱۶: ۳۹۵).

۲. امام صادق (ع) در پاسخ ابی بصیر در مورد پیدا شدن کشته‌ای در بیابان چنین می‌فرماید: «اگر در بیابانی کشته‌ای یافت شود و قاتل شناخته نشود { دیه‌اش از بیت‌المال پرداخت می‌شود؛ زیرا امیرالمؤمنین (ع) می‌فرمود: خون مسلمان باطل نمی‌شود» (همان: ۱۴۹).

۳. در روایتی از امام باقر (ع) که در مورد دیوانه شدن قاتل عمدی از ایشان

پرسش شده بود می‌فرمایند: «اگر شهود شهادت دهند که قاتل در حین قتل سالم بوده و دیوانه نبوده است، قصاص می‌شود. ولی اگر به سلامت عقل او در حین ارتکاب قتل شهادت ندهند، اگر قاتل اموالی داشت از آن اموال دیه مقتول پرداخت می‌شود و به ورثه او داده می‌شود؛ در غیر این صورت، دیه از بیت‌المال پرداخت می‌شود» (همان: ۷۲).

۲-۳. قاعده من له الغنم فعلیه الغرم

از نظر اصطلاحی غنم به معنای غنیمت، بهره و بازده بود و غرم به معنای خسارت، تاون، ضرر، زیان و خرابی است. مطابق این عبارت به عنوان یک قاعده هرکس که از منافع و سود دارایی برخوردار است زیان و خطر دارایی را نیز برعهده دارد از آنجاکه بیت‌المال در مواردی از اشخاص منتفع می‌شود جبران خسارت ناشی از اعمال این‌گونه اشخاص نیز برعهده بیت‌المال است.

مراد از این قاعده این است که بین انتفاع از منافع یک شیء و پرداخت خسارت به‌بار آمده ملازمه وجود دارد؛ در نتیجه هرکس از هر امری منتفع شود، از خسارات ناشی از آن نیز متضرر می‌شود و خسارت برعهده او است.

۱-۲-۳. مستندات قاعده

۱. ابی ولاد از امام صادق (ع) درباره مردی که کشته شود و ولی دمّی جز حکومت ندارد سؤال پرسید و چنین پاسخ شنید: «برای امام جایز نیست که عفو کند و او می‌تواند قصاص کند یا دیه بگیرد و آن را در بیت‌المال مسلمین قرار دهد؛ زیرا جنایت مقتول بر امام است و همچنین دیه‌اش برای امام مسلمین» (همان: ۱۲۴).

۲. روایت ابی ولاد در مورد جنایت کافر ذمّی مطابق فقه، اگر کافر ذمّی مرتکب جنایت خطایی محض شود، پرداخت دیه برعهده خودش است. اما اگر او مالی نداشته باشد، خویشاوندان او عاقله محسوب نمی‌شود و دیه برعهده ایشان نیست، باید از بیت‌المال پرداخت شود. امام صادق (ع) در مورد علت این حکم می‌فرمایند: «چون

کفار ذمی به حکومت جزیه می‌پردازند، پس حکومت متحمل پرداخت دیه جنایت او می‌باشد» (همان: ۳۹۱).

برای اثبات مسئولیت دولت در جبران خسارات غیرمنتسب به دولت از قبیل زیان‌های وارده به قربانیان حوادث تروریستی به روایات متعدد دیگری نیز می‌توان استناد کرد که همگی گواه بر پذیرش مسئولیت دولت در قبال شهروندان است در ذیل به نمونه‌هایی از این روایات اشاره می‌شود.

۱. حدیثی که شیخ کلینی آن را نقل کرده‌اند: «حسن گفت: هنگامی که حضرت علی علیه‌السلام طلحه و زبیر را شکست داد، مردم به زن آبستنی در راه گذشتند، او از ترس بچه‌ای را که در رحم داشت سقط کرد بچه پس از مدتی مرد و سپس مادر بچه نیز مرد. علی علیه‌السلام و اصحابش به او و فرزندش درحالی که بر راه افتاده بود برخورد کرد و از مردم درباره وی پرس‌وجو کرد گفتند که او آبستن بود هنگامی که جنگ و شکست را دید ترسید حسن گفت امام از ایشان پرسید کدام‌یک قبل از دیگری مرد، گفته شد پسر قبل از مادر مرد. حسن گفت: حضرت شوهر زن را خواست و او را وارث دو ثلث دیه فرزند و مادر بچه را وارث یک ثلث دیه فرزند کرد سپس شوهر را وارث نصف ثلث دیه کرد که همسرش از بچه‌اش به ارث برده بود و خویشاوندان زن را وارث نصف دیگر سپس شوهر را وارث نصف دیگر دیه زن کرد ۱۵۰۰ درهم بود، قرار داد. حسن گفت همه آنها را علی علیه‌السلام از بیت‌المال پرداخت کرد (میرداداشی به نقل از کلینی، ۱۳۹۲: ۱۳).

۲. محمد بن سلیمان نقل می‌کند خدمت حضرت رضا علیه‌السلام بودم مردی از جزیره از ایشان راجع به مدتی که خداوند می‌فرماید باید به مدیون مهلت داده شود پرسید (وان کان ذوعسره فنظره الی میسره) درحالی که طرف وام گرفته و بر اهل و عیال مصرف کرده نه غله‌ای دارد که رسیدن آن را انتظار بکشد نه از کسی طلبکار است و نه مال غایی دارد که چشم به راه آن باشد حضرت فرمود بله منتظر می‌ماند به مقداری که خبرش به امام برسد و امام دین او را از سهم زیان‌دیدگان می‌پردازد (همان: ۱۳۴) روایاتی از این دست که دلالت بر توصیه ائمه به مسئولان حکومت

در مقابل مردم دارد فراوان است و از مجموع آنها می‌توان استنباط کرد که در فقه اسلام نیز دیدگاه کلی قبول تکلیف و مسئولیت حکومت در جبران خسارات وارده به مردم در مواردی که خسارت مستند به حکومت نباشد پذیرفته شده است در حقوق ایران با اتکا به قواعد و روایات مطروحه و مشابه می‌توان چنین استدلال کرد که تعهد دولت به جبران خسارت ناشی از تروریسم مبتنی بر نوعی مساوات و یاری رساندن به اشخاص است که به چنین حمایت‌هایی نیازمندند و می‌توان گفت که گاهی جبران خسارت مبتنی بر نوعی تعاون اجتماعی است (کاشانی، ق ۱۴۰۹: ۲۵۶). به نظر بعضی مبنای ضمان بیت‌المال است که خون مسلمان حرمت دارد و اموال نیز با خون او محترم است (مغربی، ۱۳۸۳: ۴۰۳) به همین دلیل در مواردی که فاعل مشخص نیست یا منهدم شده است و یا توان جبران ندارد؛ پرداخت خسارت برعهده بیت‌المال است. درنهایت می‌توان با تفسیر مذکور ضمان ناشی از حملات تروریستی را بر دولت تحمیل کرد.

با توجه و مذاقه در مبانی فقهی مطروحه، موارد جبران خسارت از بیت‌المال به‌وضوح مورد تأیید معصومان و به‌تبع آن فقهای اسلامی بوده و مبانی مطروحه قابل‌گسترش به موارد مشابه از جمله جبران خسارت زیان‌دیدگان حوادث تروریستی نیز است.

۴. چگونگی جبران خسارات (راهکارها و چالش‌ها)

درخصوص نحوه و چگونگی حمایت از اشخاص زیان دیده ابتدا به بررسی راهکارها و شیوه‌های حمایت از قربانیان و زیان‌دیدگان حوادث تروریستی در حقوق فرانسه می‌پردازیم که به عقیده نگارندگان سیستم حقوقی کارآمدی در این باره اتخاذ کرده و سپس به بررسی موضوع در حقوق ایران پرداخته می‌شود.

۴-۱. راهکارهای حمایت از زیان‌دیدگان حوادث تروریستی در فرانسه

در دو دهه گذشته کشور فرانسه شدیداً از حملات تروریستی آسیب‌دیده بود؛

حوادثی از قبیل قضیه لیون در سال ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ و حمله تروریستی در آستانه رقابت‌های جام جهانی فوتبال ۱۹۹۸ فرانسه و حمله تروریستی به جزیره کورس در نوامبر ۲۰۰۰ مواردی از این قبیل است. تمامی این موارد باعث حساسیت و عکس‌العمل‌های عمومی علیه تروریسم در کشور فرانسه شده بود و سبب شد برای پیشگیری از وقوع اقدام‌های تروریستی و همچنین یک روش جبران خسارت مطمئن برای قربانیان این حملات، با گسترش روابط و همکاری‌های بین‌المللی سیاستی قوی و محکم اتخاذ کند (Code des Assurances, Art 1126) علاوه بر این سیستم پیشگیرانه، کشور فرانسه یک سیستم جبران خسارت کارآمد برای جبران خسارات و صدمات ناشی از اقدام‌های تروریستی در نظر گرفته که این امر با تدارک یک صندوق جبران خسارت ویژه محقق گشته است (<http://www.fgti.fr>). این صندوق در خصوص خسارات بدنی و روانی، تدارک ضرر را به‌نحو کامل پیش‌بینی کرده است که شامل تمامی هزینه‌های درمانی و علاوه بر آن هزینه‌های جانبی از قبیل تهیه لوازم پزشکی و خدمات پرستاری و امکانات رفاهی دیگر می‌شود (Law of 6 July 1990, Art 26).

۱-۱-۴. آیین رسیدگی صندوق برای جبران خسارت

در این زمینه آیین دادرسی ویژه‌ای وجود دارد که براساس آن، زمانی که یک حمله تروریستی اتفاق می‌افتد، دادستان کل رسیدگی را شروع می‌کند و باید اطلاعات مربوطه را به صندوق جبران خسارت برای آمادگی گزارش دهد و چنانچه حمله تروریستی در خارج از خاک فرانسه رخ داده باشد و اتفافی برای اتباع فرانسه رخ بدهد، این وظیفه برعهده سفیر است. لیست قربانیان باید ظرف ۴۸ ساعت آماده و تسلیم صندوق شود. تمامی زیان‌دیدگان و بازماندگان آنها برای دریافت خسارت می‌توانند مستقیماً و بدون مراجعه به دادگاه، برای دریافت خسارت به صندوق مراجعه کنند (The Experience of the French civil code, 1995: 273).

علاوه بر این سیستم حمایتی، قانونگذار فرانسه در بند «۳» ماده (۷۰۶) قانون آیین دادرسی کیفری، ضابطه کلی جبران خسارت زیان‌دیدگان اعمال مجرمانه را

ارائه می‌دهد. براساس ماده مذکور (هر شخص که متحمل خسارات ناشی از اعمال عمدی یا غیرعمدی مجرمانه سایرین شود، می‌تواند ترمیم کامل خساراتی را که مربوط به لطمات علیه اشخاص است را به‌دست آورد) (استفانی و همکاران، ۱۳۷۷: ۳۳۰).

۲-۴. حمایت از زیان‌دیدگان حوادث تروریستی در حقوق ایران

با تحقیق و بررسی در قوانین ایران، معلوم می‌شود که همانند حقوق فرانسه صندوق مستقل و آیین دادرسی ویژه‌ای در این خصوص برای زیان‌دیدگان حوادث تروریستی وجود ندارد. قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ به‌صورت پراکنده در مواد (۴۷۳) و (۴۸۷) به مواردی که شخص بر اثر ازدحام کشته شود و قاتل معلوم نباشد یا شخصی براساس اجرای وظایف قانون مأمور دولت به‌طور اتفاقی کشته شود، تدارک دیه از بیت‌المال را پیش‌بینی کرده و در ماده (۲۱) قانون بیمه اجباری خسارات واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه نیز صندوقی به نام صندوق تأمین خسارات بدنی پیش‌بینی شده است که عندالاقضا نسبت به جبران خسارات اقدام کند؛ ولی به‌طور کلی در زمینه حمایت از قربانیان حوادث تروریستی نهاد مجزا و حمایتی به چشم نمی‌خورد.

با ملاحظه قانونگذاری اخیر کشور فرانسه در خصوص حمایت از قربانیان حوادث تروریستی، پیش‌بینی صندوقی تحت عنوان صندوق جبران خسارت و امکان مراجعه مستقیم زیان‌دیدگان به صندوق، اقدام حمایتی مؤثری است که در راستای جبران خسارت زیان‌دیدگان بسیار مؤثر است و همچنین پیش‌بینی آیین دادرسی ویژه مشکلات عملی را نیز در این خصوص برطرف می‌کند. به‌نظر می‌رسد که استفاده از تجربه کشور فرانسه و پیش‌بینی چنین صندوقی در سیستم قضایی و اداری ما نیز می‌تواند مؤثر و راه‌گشا باشد و از طرفی نظام حقوقی ما نیز به‌طور کلی با موضوع بیگانه نبوده و پیش‌بینی صندوقی مشابه تحت عنوان صندوق تأمین خسارت‌های بدنی (ماده (۲۱) قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث

ناشی از وسایل نقلیه مصوب (۱۳۹۵) نیز مؤید این ادعا است.

۵. جمع بندی و نتیجه گیری

یافته‌های تحقیق بدین شرح است:

۱. با وجود مبانی متعددی که در جهت مسئولیت مدنی دولت در قبال جبران خسارت زیان دیدگان تروریستی ارائه شد؛ می‌توان گفت این مبانی به دو دسته، حقوقی و اجتماعی و اخلاقی تقسیم می‌شود.

۲. با عنایت بر اینکه تحلیل جبران خسارت دولت براساس مبانی مسئولیت مدنی مواجه با ایرادهایی است که مهم‌ترین آنها مشکل در احراز رابطه سببیت بین زیان وارده و فعل زیان بار است بنابراین پیشنهاد مبنای دیگری مبتنی بر اصول و مبانی اجتماعی و اخلاقی در جهت مسئولیت دولت در قبال زیان دیدگان حوادث تروریستی توصیه می‌شود. با بررسی تئوری‌های دولت رفاه، همبستگی اجتماعی و تئوری اصل انتظار مشروع، برای تبیین مسئولیت دولت در قبال زیان دیدگان حوادث تروریستی، به نظر می‌رسد که مسئولیت‌های اجتماعی کارآمدتر و منطبق با حمایت از حقوق زیان دیدگان است.

۳. ماهیت مسئولیت دولت در قبال جبران خسارات قربانیان تروریستی براساس مبانی حقوقی مسئولیت دین نیست و براساس قواعد اجتماعی تکلیف در جبران خسارات توجیه می‌شود.

۴. همان‌گونه که ملاحظه شد در نظام حقوقی ایران سیستم جبران خسارتی شبیه آنچه که در نظام حقوقی فرانسه پیش‌بینی شده وجود ندارد و تنها در برخی موارد خاص پرداخت غرامت از بیت‌المال پیش‌بینی شده که آنها هم به زیان دیدگان و قربانیان تروریستی اختصاص ندارد.

۵. از نظر فقهی مسئولیت دولت در قبال جبران خسارات قربانیان حوادث تروریستی براساس قواعد لایبطل دم امر المسلم و من له غنم فعلیه غرم قابل توجیه است.

پیشنهادها

۱. پیشنهاد می‌شود با عنایت بر نظریه برگزیده در این مقاله (مبانی اجتماعی مسئولیت دولت) قانونگذار به شناسایی این مبنا در راستای هماهنگی با مقررات بین‌المللی با وضع قوانین متناسب و گسترش بیمه‌های حمایتی و تأمین اجتماعی در سطح جامعه اقدام کند.
۲. با بررسی سیستم حقوقی فرانسه که اقدام‌های حمایتی از زیان‌دیدگان و قربانیان حوادث تروریستی را در دستور کار خویش قرار داده است؛ پیشنهاد می‌شود قانونگذار ایران نیز با وضع قوانین در راستای حمایت از این قبیل قربانیان با ایجاد سیستم حمایتی قوی از قبیل تأسیس صندوق ویژه و سایر اقدام‌ها نظیر پرداخت غرامت و مستمری و هزینه‌های پزشکی و جبران زیان معنوی در تسکین آلام زیان‌دیدگان و بازماندگان اقدام کند.
۳. پیش‌بینی آیین دادرسی ویژه به‌منظور اجتناب از اطاله دادرسی و امکان مراجعه مستقیم زیان‌دیده یا بازمانده به صندوق برای دریافت غرامت ضروری است.
۴. پیشنهاد می‌شود مجلس در تصویب بودجه سالیانه مبلغی را برای زیان‌دیدگان احتمالی این قبیل حوادث واریز و برای عدم تحمیل هزینه به دولت؛ می‌توان برای وجه اختصاص‌یافته به تأسیس سازمان سهامی در راستای حمایت از قربانیان این قبیل حوادث اقدام کرد که دارای درآمد مستقل است (همچون سازمان تأمین اجتماعی).
۵. پیشنهاد می‌شود قضاوت محاکم در رسیدگی به پرونده‌های با موضوع‌های مشابه از ظرفیت اصول سوم و بیست‌ونهم قانون اساسی در راستای جبران خسارت زیان‌دیدگان استفاده کرده و نسبت به قبول دعاوی علیه دولت اقدام کنند.

منابع و مأخذ

۱. آبراهامز، جی.اچ (۱۳۶۹). *مبانی رشد و جامعه‌شناسی*، ترجمه حسن پویان، جلد دوم، تهران، انتشارات چاپخش
۲. احمدی، خلیل (۱۳۹۴). «مسئولیت دولت در بلایای طبیعی»، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه تهران.
۳. استفانی، گاستون و همکاران (۱۳۷۷). *آیین دادرسی کیفری*، ترجمه حسن دادبان، جلد اول، چاپ اول، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
۴. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۸۷). *حقوق اداری*، جلد اول، چاپ دوم، تهران، نشر میزان.
۵. باریکلو، علیرضا (۱۳۹۳). *مسئولیت مدنی*، چاپ پنجم، تهران، نشر میزان.
۶. بهنیا، مسیح (۱۳۹۳). *اصل انتظار مشروع*، تهران، انتشارات خرسندی.
۷. جعفری تبار، حسن (۱۳۹۴). «کاتوزیان و حقوق زیان، تحلیل نظریه مسئولیت مدنی و نگاه کاتوزیان به آن مندرج»، در کتاب *بر منتهج عدل*، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران.
۸. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۳). *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، تهران، انتشارات گنج دانش.
۹. ----- (۱۳۸۶). *ترمینولوژی حقوق*، چاپ هجدهم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۱۰. حبیب‌نژاد، سیداحمد و مرضیه سلمانی (۱۳۹۹). «نسبت‌سنجی نظریه دولت رفاه و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در حوزه فقرزدایی»، *فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، سال دوم، ش ۵.
۱۱. داراب‌پور، مهرباب (۱۳۸۲). *مسئولیت‌های عام مدنی، مسئولیت برای جبران خسارات وارده*، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۲. دبستانی، پوپک (۱۳۷۶). «حمایت از بزه‌دیده در نظام کیفری انگلستان و ویلز»، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد دانشگاه شهید بهشتی.
۱۳. دل‌ماس مارتی، میری (۱۳۹۳). *نظام‌های بزرگ سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ سیزدهم، تهران، نشر میزان.
۱۴. رحیق اغصان، علی (۱۳۸۴). *دانشنامه در علم سیاست*، تهران، فرهنگ صبا.
۱۵. ریاحی، نوربخش (۱۳۹۷). «مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی دولت»، *حقوق اسلامی*، سال پانزدهم، ش ۵۸.
۱۶. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰). «حقوق اداری تطبیقی»، جزوه درسی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد تهران مرکز.
۱۷. زاهدی اصل، محمد (۱۳۸۱). *مبانی رفاه اجتماعی*، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
۱۸. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹). *مسئولیت مدنی دولت*، جلد اول، تهران، نشر میزان.
۱۹. زین‌الدینی، امین (۱۳۹۸). «مسئولیت نیابتی تطبیقی در حقوق ایران و انگلیس»، *فصلنامه بین‌المللی*

- قانون یار، دوره ۳، ش ۱۰.
۲۰. عاملی، حر (۱۴۱۶ ق). وسائل الشیعه، جلد بیست و نهم، چاپ سوم، مؤسسه آل‌البیت (ع).
۲۱. غمامی، مجید (۱۳۷۶). مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، تهران، نشر دادگستر.
۲۲. فولادی، مجید و همکاران (۱۳۸۷). «مبانی تئوریک دولت رفاه از دیدگاه پوپر»، مجله علوم اجتماعی (دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه فردوسی مشهد)، سال پنجم، ش ۱۱.
۲۳. قاسم‌زاده، سیدمرتضی (۱۳۸۸). مبانی مسئولیت مدنی، تهران، نشر دادگستر.
۲۴. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۶۸). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۵. قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۷). حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی.
۲۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۳). الزام‌های خارج از قرارداد (مسئولیت مدنی)، جلد اول، چاپ سیزدهم، انتشارات گنج‌دانش.
۲۷. ----- (۱۳۷۷). مبانی حقوق عمومی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۸. کاشانی، ابوبکر محمد بن مسعود (۱۴۰۹). بدائع الصنایع، جلد هفتم، پاکستان، مکتب الحبیبیه.
۲۹. لازرژ، کریستین (۱۳۸۲). درآمدی بر سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، نشر میزان.
۳۰. مغربی، نعمان بن محمد بن منصور بن احمد بن (۱۳۸۳). دعائم الاسلام، جلد دوم، چاپ اول، دایرةالمعارف.
۳۱. میرداداشی، سیدمهدی (۱۳۹۲). «مبانی فقهی مسئولیت مدنی دولت»، مجله حقوق اسلامی، سال دهم، ش ۲۷.
۳۲. وحدتی شبیری، سیدحسن و احسان سامانی (۱۳۹۵). «مسئولیت مدنی دولت در دستورالعمل حکومتی امیرالمومنین»، مجله دین و قانون، ش ۹.

33. Code des Assurances, Art. 1126-2, 1422to1422-5

34. Desideri, Jean-Pierre (2000). *La Précaution en Droit Privé*, Ecueil Dalloz.

35. <http://www.fgti.fr>

36. <http://www.Esteri.it> "law of 6july1990, art263"

37. Martin, Gilles J. (2005). *Principe de Précaution, Prévention des Risques et Responsabilité: Quelle Novation, Quel Avenir?*, AJDA.

38. Martini, Philippe and Karine Losfeld (2000). "Droit des Obligations", 1^ééd. Librairie Vuibert.

39. Maugüé, Christine and Touvet Laurent (1993). *Responsabilité de la Puissance Publique En matière Hospitalière*, AJDA.
40. Pignerol, Bernard (2005). *Responsabilité et Socialisation du Risque*, AJDA.
41. Renoux, Thierry S. and André Roux (1993). *Responsabilité de l'Etat et Droits des Victimes d'actes de Terrorisme*, AJDA.
42. Rouyère, Aude (2007). "Principe de Précaution et Responsabilité Civile des Personnes Publiques", Recueil Dalloz.
43. Slim, Hadi (2004). "Responsabilité Civile Délictuelle En Droit International Privé", Juris Classeur Responsabilité Civile et Assurances, Fasc.
44. Terneyre, Philippe and Bon Pierre (1994). "La Responsabilité de l'Etat en cas de Faute Commise par des établissements de Transfusion Sanguine (contamination d'hémophiles par le virus du Sida)", Recueil Dalloz.
45. The Experience of the French Civil Code (1995), *Journal of International Law*, 273.
46. Vincent, François (2010). "Responsabilité De La Puissance Publique. Responsabilité Sans Faute", Juris Classeur Responsabilité Civile et Assurances.
47. Viney, Geneviève (2007). "Principe de Précaution et Responsabilité Civile des Personnes Privées", Recueil Dalloz.

Evaluating the Challenges of the Legislative Criminal Policy of the Islamic Republic of Iran: A Qualitative Meta-analysis Approach

Ensieh Salimi and Mohammad Ali Haji-Dehabadi***

Research Article	Receive Date: 2024.04.30	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 255-290
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Criminal policy in its broad sense addresses the organization of responses to criminal phenomena in each society, and in its legislative dimension, it emphasizes policymaking at the stage of law enactment. Iran's criminal policy in the field of legislation faces extensive challenges, and properly addressing them requires a scientific evaluation of the existing policy based on the fundamental indicators of an ideal criminal policy. The present study, aiming to examine the challenges of legislative policy and using the qualitative meta-analysis research model, integrates and interprets the results of studies conducted in this field. In this regard, by searching the keyword "challenges of Iran's legislative criminal policy" in the time period 2013–2023, 44 scientific-research articles were selected for data extraction and further examination, and studied through meta-analysis. Based on the research findings, problems in the field of substantive criminal law enactment have higher frequency compared to procedural laws, and each, with varying degrees of impact, challenges the fundamental indicators of legislative policymaking. Non-observance of "ethical orientation," "human-centeredness," and "transparency" as some of the fundamental indicators of an ideal criminal policy have the greatest impact in the studied statistical population. Next, the "lack of comprehensiveness" of Iran's criminal policy in legislation, followed by the absence of other components such as "coherence and continuity of laws," "knowledge-based approach," "priority orientation," "effectiveness and acceptability" with the least impact, challenge legislative criminal policy. Based on the theoretical achievements of this research, policymakers should focus on the priorities confirmed by conducted studies, direct revisions and changes in adopted policies toward them, and by utilizing scientific and transparent legislation in determining crimes and punishments, emphasize the preservation of individual rights and freedoms in society.

Keywords: *Challenges; Evaluation Indicators; Legislative Criminal Policy; Qualitative Meta-Analysis*

* PhD Student in Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran (Corresponding Author); Email: ensieh.salimi@stu.qom.ac.ir

** Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran; Email: ma.hajidehabadi@qom.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Salimi, E. and M. A. Haji-Dehabadi (2026). "Evaluating the Challenges of the Legislative Criminal Policy of the Islamic Republic of Iran: A Qualitative Meta-analysis Approach", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 255-290.

doi: 10.22034/mr.2025.16765.5796

ارزیابی چالش‌های سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران؛ رویکرد فراتحلیل کیفی

انسیه سلیمی* و محمدعلی حاجی‌ده‌آبادی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۱۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۲۹۰-۲۵۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

سیاست جنایی در مفهوم گسترده به سازمان‌دهی پاسخ‌ها در قبال پدیده مجرمانه هر جامعه می‌پردازد و در بُعد تقنینی، سیاستگذاری در مرحله وضع قانون را مورد تأکید قرار می‌دهد. سیاست جنایی ایران در عرصه قانونگذاری با چالش‌های گسترده‌ای روبه‌رو است که مواجهه صحیح با آنها به ارزیابی علمی سیاست موجود بر مبنای شاخصه‌های اساسی یک سیاست جنایی مطلوب نیازمند است. پژوهش پیش رو با هدف بررسی چالش‌های سیاست تقنینی و با استفاده از الگوی پژوهشی فراتحلیل کیفی، به یکپارچه‌سازی و ارائه تفسیر از نتایج پژوهش‌های انجام یافته در این حوزه می‌پردازد. در این راستا با جستجوی کلیدواژه «چالش‌های سیاست جنایی تقنینی ایران» در بازه زمانی ۱۴۰۲-۱۳۹۲، ۴۴ مقاله علمی-پژوهشی برای استخراج داده‌ها و بررسی بیشتر گزینش و به‌صورت فراتحلیل مورد مطالعه قرار گرفت. براساس یافته‌های پژوهش، مشکلات موجود در حوزه وضع قوانین کیفری ماهوی، فراوانی بیشتری را نسبت به قوانین شکلی دارد و هریک با درجه تأثیر متفاوت، شاخصه‌های اساسی سیاستگذاری تقنینی را با چالش مواجه می‌سازد. عدم رعایت «اخلاق مداری»، «انسان‌مداری» و «شفافیت» به‌عنوان برخی از شاخصه‌های اساسی سیاست جنایی مطلوب هستند که بیشترین اثر را در جامعه آماری مذکور به خود اختصاص داده‌اند. در مرتبه بعدی، «جامعیت نداشتن» سیاست جنایی ایران در عرصه تقنین و در ادامه فقدان مؤلفه‌های دیگر چون «انسجام و پیوستگی قوانین»، «دانش محوری»، «اولویت‌مداری»، «کارآمدی و مقبولیت» با کمترین تأثیر، سیاست جنایی تقنینی را با چالش مواجه می‌سازد. مبتنی بر دستاوردهای نظری این پژوهش، سیاستگذاران باید با تمرکز بر اولویت‌های مورد تأیید پژوهش‌های انجام شده، بازنگری و تغییر در سیاست‌های اتخاذ شده را بر آنها معطوف سازند و با بهره‌گیری از قانونگذاری علمی و شفاف در تعیین جرم و مجازات، بر حفظ حقوق و آزادی شخصی افراد جامعه تأکید کنند.

کلیدواژه‌ها: چالش‌ها؛ شاخصه ارزیابی؛ سیاست جنایی تقنینی؛ فراتحلیل کیفی

* دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول)؛
Email: ensieh.salimi@stu.qom.ac.ir

** دانشیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران؛
Email: ma.hajidehabadi@qom.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: سلیمی، انسیه و محمدعلی حاجی‌ده‌آبادی (۱۴۰۴). «ارزیابی چالش‌های سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران؛ رویکرد فراتحلیل کیفی»، مجلس و راهبرد، (۱۲۴)، ص. ۲۹۰-۲۵۵.

doi: 10.22034/mr.2025.16765.5796

مقدمه

سیاست جنایی هر کشور آینه تمام‌نمای رویکردهای اتخاذی دولت‌مردان در عرصه‌های مختلف نسبت به پدیده مجرمانه است که در معنای موسع خود پاسخ‌های جامعه را به پدیده مجرمانه سامان‌دهی می‌کند (دل‌ماس مارتی، ۱۳۹۳: ۲۴-۲۳) و بازتاب آن در نحوه قانونگذاری، شیوه اجرای قوانین و اعمال راهبردهای قضایی حاکم نمود می‌یابد. سیاست در اصطلاح به معنای مسیر مورد نظر اقدامی است که بعد از بررسی شقوق مختلف به صورت سنجیده و حساب شده انتخاب و دنبال می‌شود (گولد و کوکب، ۱۳۹۲). سیاستگذاری نیز به عنوان دانش مدیریت راهبردی، فرایند پیچیده و به هم پیوسته‌ای است که ارتباط قطع ناشدنی با حکومت دارد و چرخه حیات آن به مراحل چندگانه‌ای متکی است که به ترتیب عبارتند از: شناسایی مسئله، تهیه دستور کار، شناسایی راه‌حل‌ها، انتخاب راه‌حل و درنهایت اجرا و ارزیابی آنها (غلام‌پور آهنگری، ۱۳۹۲: ۵ و ۱۱-۱۰). آغاز فرایند سیاستگذاری با بروز مشکل در جامعه کلید می‌خورد و با در دستور کار قرار گرفتن موضوع، ابعاد آن شناسایی شده و بنا به ساختاری که در نظام سیاستگذاری وجود دارد، راه‌حل‌های مختلف سنجیده و گزینه مناسب انتخاب می‌شود. اجرای طرح‌ها و تدابیر برگزیده لزوماً به قانونگذاری نیازی ندارد؛ اما در مواردی تنها ابزار کارآمد اجرای سیاست، قانونگذاری است.

پس از به کارگیری یک سیاست در عرصه تقنین، سنجش میزان اثربخشی و کارآمدی آنها و شناخت مشکلات موجود در این عرصه از اهمیت بسیاری برخوردار است، چراکه مشروعیت هر سیاستی با تبدیل شدن آن به قانون و کسب جنبه الزام‌آوری حاصل می‌شود. همچنین وضع قانون به معنای قواعد رفتاری اجباری، زندگی مسالمت‌آمیز افراد را در بطن هر جامعه ممکن می‌سازد (فون‌هایک، ۱۳۹۲: ۱۱۸) و هدف از آن به عنوان یکی از اصول اساسی دمکراسی، جلوگیری از استبداد و خودکامگی حاکمان از طریق نظارت مردم بر آنان و تطبیق اعمال و تصمیمات آنها با قوانین موجود است (غلامی و رحمانی، ۱۳۹۶: ۱۶). بر این اساس اعمال یک مجموعه قواعد الزام‌آور برای همه افراد، لزوماً باید متناسب با اصول اساسی قانونگذاری و حقوق

و آزادی‌های مسلم افراد جامعه باشد تا تحقق و اجرای آن به‌عنوان تصمیم نهایی در سیاستگذاری با اهداف از پیش تعیین شده مطابقت داشته باشد.

در میان انواع سیاستگذاری در هر جامعه، تقنین در اولویت و اهمیت قرار دارد، زیرا پایه‌گذار اولین رویکرد حاکمیت نسبت به پدیده جرم و انحراف در جامعه است و مبنای شکل‌گیری سیاست جنایی قضایی و اجرایی قرار می‌گیرد. سیاست جنایی تقنینی به‌عنوان مجموعه‌ای از تدابیر مبارزه با بزهکاری در قانون تجلی می‌یابد و بیانگر اصول کلی حاکم بر نظام کیفری هر جامعه است و در هماهنگ‌سازی میان راهبردهای اتخاذ شده از سوی نهاد حاکمیت نقش اساسی ایفا می‌کند؛ از این رو باید مجموعه‌ای از ویژگی‌های اساسی را برای رسیدن به قانونگذاری مطلوب در جامعه فراهم آورد. این مهم جز از طریق ارزیابی تدابیر موجود و تطبیق آنها با اصول اساسی سیاستگذاری امکان‌پذیر نیست. پژوهشگران حوزه سیاستگذاری نیز با هدف بهینه‌سازی پاسخ‌دهی راهبردی به پدیده مجرمانه، در حوزه خاصی از جرائم، به ارزیابی و بررسی موانع و مشکلات موجود در این عرصه می‌پردازند، اما به‌علت موردی و موضوعی بودن پژوهش‌ها، معیارهای جامعی در اختیار سیاستگذاران قرار نمی‌دهند تا با رویکرد علمی در سیاست‌های اعمال شده تجدیدنظر شود. این در حالی است که ارائه رویکردی جامع از چالش‌های پیش روی سیاست اتخاذ شده، در اصلاح و بهبود قوانین، ایجاد مقبولیت و استمرار حاکمیت در هر جامعه نقش بسزایی دارد.

در این راستا نگاشته حاضر درصدد است تا با اتخاذ شیوه فراتحلیل کیفی به یکپارچه‌سازی نتایج مطالعات پراکنده در بررسی چالش‌های سیاست جنایی تقنینی ایران پردازد. شیوه فراتحلیل کیفی ابتدا با تعریف مسئله مورد پژوهش و تعیین معیار مشترک، به‌گزینه مطالعات انجام شده در موضوع پژوهش می‌پردازد و سپس با ارزیابی و ترکیب نتایج مطالعات پراکنده، روابط جدیدی را میان پدیده‌های اجتماعی کشف و جامعه آماری مورد نظر را تجزیه و تحلیل می‌کند (عابدی، عریضی و محمدزاده، ۱۳۸۵: ۱۲۶-۱۲۴). چک‌لیست مقاله پیش رو، فقط مطالعاتی را مدنظر قرار می‌دهد که با متغیر مشترک «چالش‌های سیاست جنایی تقنینی ایران» در سال‌های ۱۴۰۲-

۱۳۹۲ در مجلات علمی-پژوهشی معتبر منتشر شده است و محدودسازی آنها به یک دهه نیز، به جهت کثرت وضع قوانین در حوزه حقوق کیفری در این دهه است. در این راستا ۴۴ پژوهش علمی منتشر شده به‌عنوان جامعه آماری مدنظر قرار می‌گیرد و با بررسی موانع پیش رو سیاست جنایی تقنینی، براساس مؤلفه‌های مطلوب سیاست جنایی، به ارزیابی و تعیین فراوانی آنها پرداخته می‌شود و درنهایت پیشنهادهایی برای برون‌رفت از چالش‌های پیش رو در عرصه تقنین ارائه می‌شود.

۱. روش‌شناسی پژوهش

با توجه به مسئله مورد بررسی این پژوهش، از روش فراتحلیل کیفی به‌عنوان روش مرور نظام‌مند برای تبیین مسئله اصلی استفاده شده است. روش مطالعات فراتحلیل، برای بازنگری در پیشینه موضوع‌های پژوهشی و تبدیل نتایج مطالعات مختلف به مقیاس مشترک و کشف روابط جدید آنها به‌کار گرفته می‌شود. در این شیوه ابتدا هدف پژوهشگر مشخص و مسئله تحقیق به‌روشنی تبیین می‌شود، سپس از میان مطالعات موجود، مواردی که با معیارهای پژوهش هم‌خوانی دارد، به‌عنوان جامعه آماری نمونه‌گیری به‌عمل می‌آید. پس از آن داده‌های پراکنده، جمع‌آوری و ویژگی آنها براساس هدف فراتحلیل، کدگذاری و طبقه‌بندی می‌شود و درنهایت یافته‌ها در قالب مفاهیم کمی (انباشتی) یا کیفی (تفسیری) قرار می‌گیرد و نتایج کلی و کاربردی از تفسیر آنها استنتاج می‌شود.

در پژوهش پیش رو نیز با توجه به آشکار شدن ضرورت ارزیابی سیاستگذاری تقنینی، به شیوه فراتحلیل کیفی به ارزیابی چالش‌های سیاست جنایی تقنینی ایران پرداخته شده است. در این راستا کلیدواژه «چالش‌های سیاست جنایی تقنینی ایران» با در نظر گرفتن حجم قوانین مصوب در حوزه حقوق کیفری در سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۲ مورد جستجو قرار گرفت و درنهایت ۴۴ مقاله نگارش‌یافته با رتبه علمی-پژوهشی، به‌عنوان جامعه آماری برگزیده شده است. جدول ۱، گویای حجم قوانین مصوب در یک دهه است که ضرورت توجه به سیاستگذاری در عرصه تقنین را آشکار می‌سازد.

جدول ۱. قوانین مصوب در حوزه حقوق کیفری از سال ۱۴۰۲-۱۳۹۲

ردیف	قوانین مصوب	سال تصویب
۱	قانون اصلاح مواد ۷۰۵-۷۱۱ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات بازدارنده)	۱۴۰۲
۲	قانون اصلاح قانون صدور چک و اصلاحیه آن	۱۴۰۰
۳	قانون تشدید مجازات اسیدپاشی و حمایت از بزه‌دیدگان ناشی از آن	۱۳۹۸
۴	قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی	۱۳۹۷
۵	قانون اصلاح قانون صدور چک	۱۳۹۷
۶	قانون اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم	۱۳۹۷
۷	قانون جرم سیاسی	۱۳۹۵
۸	قانون پیشگیری و مقابله با تقلب در تهیه آثار علمی	۱۳۹۶
۹	قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز	۱۳۹۶
۱۰	قانون مجازات خودداری از کمک به مصدومین و رفع مخاطرات جانی	۱۳۹۴
۱۱	قانون شوراهای حل اختلاف	۱۳۹۴
۱۲	قانون اصلاح موادی از قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز	۱۳۹۴
۱۳	قانون اصلاح قانون آیین دادرسی کیفری	۱۳۹۴
۱۴	قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر	۱۳۹۴
۱۵	قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی	۱۳۹۴
۱۶	قانون پیشگیری از وقوع جرم	۱۳۹۴
۱۷	قانون آیین دادرسی جرائم نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی	۱۳۹۳
۱۸	قانون آیین دادرسی کیفری	۱۳۹۲
۱۹	قانون مجازات اسلامی	۱۳۹۲
۲۰	قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز	۱۳۹۲
۲۱	قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست	۱۳۹۲

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با برشمردن قوانین مصوب در حوزه حقوق کیفری، می‌توان جامعه آماری موضوع پژوهش یعنی مطالعات گزینش شده را با توجه به سال انتشار و نویسندگان در جدول ۲ ترسیم کرد. همچنین به فراخور موضوع پژوهش‌های مذکور، حوزه مطالعاتی آنها یعنی بررسی مشکلات سیاست جنایی تقنینی در حقوق شکلی و ماهوی مورد توجه قرار گرفته است.

جدول ۲. جامعه آماری مطالعات به فراخور موضوع

ردیف	عنوان پژوهش	پژوهشگران	حوزه مطالعاتی
۱	جایگاه حریم خصوصی در سیاست جنایی تقنینی ایران	زرکلام و عیدی (۱۳۹۳)	حقوق شکلی
۲	سیاست جنایی تقنینی در حمایت از شاهد	شاکری و رضایی (۱۳۹۴)	حقوق شکلی
۳	سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال جرائم علیه زوجه در خانواده	عظیم‌زاده اردبیلی و ریاضت (۱۳۹۴)	حقوق ماهوی
۴	سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران در قبال جرائم مطبوعاتی (سنتی و الکترونیکی)	ده‌نمکی، بابایی و گلدوزیان (۱۳۹۶)	حقوق ماهوی
۵	سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال جرائم زیست‌فناورانه	وطن‌خواه، نجفی توانا و عباسی (۱۳۹۶)	حقوق ماهوی
۶	سیاست جنایی تقنینی - قضایی ایران در قبال جرائم جنسی علیه کودکان در پرتو اسناد بین‌المللی	جعفری و مولابگی (۱۳۹۷)	حقوق ماهوی
۷	سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال جرائم بانگیزه دینی	جلالی و میرخلیلی (۱۳۹۷)	حقوق ماهوی
۸	سیاست جنایی تقنینی ایران در خصوص تروریسم علیه انرژی	اسدی و وروایی (۱۳۹۷)	حقوق ماهوی
۹	بازتاب آموزه‌های بزه‌دیده‌شناسی علمی در سیاست جنایی تقنینی ایران	رحیمی‌نژاد (۱۳۹۷)	حقوق شکلی
۱۰	نگرشی تحلیلی بر سیاست جنایی تقنینی ایران در زمینه حمایت کیفری از بزه‌دیده اقلیت دینی	سام (۱۳۹۷)	حقوق شکلی
۱۱	سیاست جنایی تقنینی ایران در باب کنترل جرائم و ناهنجاری‌های اجتماعی	شکرپیگی و مرادی (۱۳۹۷)	حقوق ماهوی
۱۲	سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال تروریسم در پرتو اسناد بین‌المللی	کریمی، هاشمی و حاجی‌تبار (۱۳۹۷)	حقوق ماهوی
۱۳	طراحی و تبیین الگوی ملی مقابله با تروریسم هسته‌ای در سیاست جنایی تقنینی ایران	نماین و نزدی‌منش (۱۳۹۷)	حقوق ماهوی
۱۴	تأثیر شفافیت بر سیاست جنایی (تقنینی) ایران و کنوانسیون‌های بین‌المللی در پیشگیری از جرائم اقتصادی	کاظمی، سلمان‌پور و قدسی (۱۳۹۷)	حقوق ماهوی
۱۵	بررسی فقهی حقوقی فساد مالی در آینه سیاست جنایی تقنینی ایران	ترکی، شامبیاتی و رهامی (۱۳۹۸)	حقوق ماهوی
۱۶	تأملی بر رویکرد مقنن نسبت به اخلال در نظام اقتصادی کشور و تقابل با حقوق اساسی شهروندان	چگینی و سیاه‌بیدی (۱۳۹۸)	حقوق شکلی
۱۷	تأملی در تحولات تقنینی هرزه‌نگاری رایانه‌ای، مطالعه تطبیقی حقوق ملی کیفری و اسناد بین‌المللی	غفاری، هادی‌تبا و قدسی (۱۳۹۸)	حقوق ماهوی
۱۸	سیاست جنایی تقنینی ایران در رابطه با نقش پلیس در کشف جرائم اقتصادی	تقوی، سلیمی و جمشیدی (۱۳۹۸)	حقوق شکلی
۱۹	تأثیرات عدم همسویی سیاست جنایی قضایی تقنینی در نگرش متهمین و محکومین جرائم مواد مخدر	حسینی، سلطانی و صفری (۱۳۹۸)	حقوق ماهوی
۲۰	سیاست جنایی تقنینی ایران در جرم‌انگاری جرائم اقتصادی	عباس‌زاده، انصاری و امینی (۱۳۹۸)	حقوق ماهوی
۲۱	ارزیابی سیاست جنایی تقنینی و قضایی ایران در پیشگیری کیفری از جرائم مواد مخدر با تأکید بر مجازات اعدام	اکبری و صادقی (۱۳۹۹)	حقوق ماهوی
۲۲	چالش‌های سیاست جنایی - تقنینی ایران در مقابله با جرائم مخل نظام اقتصادی کشور با تأکید بر آموزه‌های فقهی اسلام	الحسینی، حکیمی‌ها و گلپاغانی (۱۳۹۹)	حقوق ماهوی
۲۳	علل عدم همسویی سیاست جنایی قضایی - تقنینی در جرائم مرتبط با مواد مخدر با رویکرد حقوقی - اخلاقی	حسین‌پوری و نصرتی (۱۳۹۹)	حقوق ماهوی

ردیف	عنوان پژوهش	پژوهشگران	حوزه مطالعاتی
۲۴	نارسایی‌های سیاست کیفری ایران در قبال قتل مهدورالدم و ضرورت‌های تقنینی آینده	جاویدی، مجیدی و باقی‌زاده (۱۳۹۹)	حقوق ماهوی
۲۵	سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال براندازی نظام با نگاهی به نظریات شورای نگهبان	حسین‌زاده و محسنی (۱۳۹۹)	حقوق ماهوی
۲۶	تحلیل عوامل عدم انسجام سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال جرائم علیه محیط زیست دریایی	اکبرزاده و همکاران (۱۳۹۹)	حقوق ماهوی
۲۷	چالش‌های سیاست جنایی - تقنینی ایران در برابر جرائم و تخلفات علیه بازار سرمایه	منفرد و میرمحمد صادقی (۱۳۹۹)	حقوق ماهوی
۲۸	بررسی سیاست جنایی تقنینی ایران در خصوص جرائم و تخلفات انتظامی قضات	محلوجی، شادمان‌فر و حیدری (۱۳۹۹)	حقوق ماهوی
۲۹	معیارهای کیفرگذاری هدفمند سرفتهای تعزیری در سیاست جنایی تقنینی ایران	مالکی‌زاده، قدیری و نقدی (۱۳۹۹)	حقوق ماهوی
۳۰	بررسی سیاست جنایی - تقنینی ایران در قبال جرم سیاسی، از ضرورت جرم‌انگاری تا نحوه پاسخ‌گذاری کیفری	موسوی مجاب و نعمتی (۱۴۰۰)	حقوق ماهوی
۳۱	آسیب‌شناسی سیاست جنایی ایران در زمینه پیشگیری از جرائم بانکی	همتی و جدید (۱۴۰۰)	حقوق ماهوی
۳۲	چالش‌ها و کاستی‌های سیاست جنایی تقنینی ایران به‌منظور حمایت کیفری از سرمایه‌گذاری خارجی	یوسفی، عطاشنه و شکرچی‌زاده (۱۴۰۰)	حقوق ماهوی
۳۳	سیاست جنایی ایران در برابر جرائم علیه منابع ملی زیست‌محیطی	علی‌نژاد و همکاران (۱۴۰۱)	حقوق ماهوی
۳۴	نادیده‌انگاری بایسته‌های تقنینی در قوانین کیفری ایران در حوزه جرائم علیه امنیت	عقیق، صالحی و برخوردار (۱۴۰۱)	حقوق ماهوی
۳۵	رویکرد سیاسی جنایی تقنینی ایران نسبت به زنان زیان‌دیده	بیگ‌زاده، سالارزائی و مختاری (۱۴۰۱)	حقوق شکلی
۳۶	آسیب‌شناسی سیاست جنایی ایران در قبال جرائم اقتصادی	دیدا، ابوالحسنی و فرهود (۱۴۰۱)	حقوق ماهوی
۳۷	نقد و بررسی سیاست جنایی تقنینی ایران در رویارویی با مجرمین حرفه‌ای	فجاوند، خسروشاهی و شاطری‌پور اصفهانی (۱۴۰۱)	حقوق شکلی
۳۸	سیاست جنایی تقنینی ایران در مورد پیشگیری از بزه‌دیدگی محیط‌بانان	مویدی، وروایی و قاسمی (۱۴۰۱)	حقوق ماهوی
۳۹	تحولات سیاست جنایی تقنینی ایران در قلمرو مسئولیت کیفری نسبی نوجوانان	نقی‌زاده و همکاران (۱۴۰۱)	حقوق ماهوی
۴۰	تأملی در سیاست جنایی و تقنینی ایران در قبال تشهیر متهمان با نگاهی بر فقه و اسناد بین‌المللی	پایدار فرد، نادری و امتحانی (۱۴۰۲)	حقوق شکلی
۴۱	سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال نقض حقوق شهروندی توسط پلیس سایبری	خورشیدی اطهر (۱۴۰۲)	حقوق شکلی
۴۲	چالش‌های سیاست جنایی تقنینی ایران در شروع به جرم	شیرانی و قلفی (۱۴۰۲)	حقوق ماهوی
۴۳	چالش‌های تقنینی حقوق کیفری ایران در مبتلایان به هرمافرودیت	عرب بالاچلینی، رضایی و حسینی (۱۴۰۲)	حقوق ماهوی
۴۴	تبیین سیاست جنایی تقنینی در قبال بزه‌دیدگی زنان با توجه به اسناد داخلی و بین‌المللی	کفایی‌فر و فلاحیان (۱۴۰۲)	حقوق شکلی

مأخذ: همان.

براساس جامعه آماری فوق، ۳۳ مورد از پژوهش‌های صورت گرفته به موانع و مشکلات سیاست جنایی تقنینی در حوزه حقوق ماهوی و ۱۱ مورد به مباحث مرتبط با حقوق شکلی پرداخته است؛ البته ممکن است در مواردی موضوع‌ها با یکدیگر هم‌پوشانی داشته باشد. این حجم از پژوهش‌های صورت گرفته در سال‌های ۱۳۹۲-۱۴۰۲ و به‌طور ویژه در عرصه حقوق ماهوی کیفری، نشان از ضعف قانونگذاری و عدم رعایت ضوابط تقنین در جرم‌انگاری جرائم و مجازات آنها دارد که این موضوع ضرورت بازبینی، اصلاح قوانین و جبران خلأهای قانونی را آشکار می‌کند. اما با توجه به نمونه آماری فوق، سیاست تقنینی ایران در حوزه قوانین شکلی و نحوه رسیدگی به جرائم، به نسبت از ضعف کمتری برخوردار است و جدول ۳ درصد حجم موضوعی مطالعات و جامعه آماری را ترسیم می‌کند.

جدول ۳. موضوع جامعه آماری

موضوع	فراوانی	درصد
مباحث ماهوی	۳۳	۷۵
مباحث شکلی	۱۱	۲۵
مجموع	۴۴	۱۰۰

مأخذ: همان.

۲. یافته‌های پژوهش

دستاورد بررسی جامعه آماری موضوع مورد بحث به‌صورت فراتحلیل کیفی و در بُعد محتوایی، نتایج عینی، گویا و ترکیبی را در حوزه چالش‌های موجود در راهبرد قانونگذاری نشان می‌دهد که ۲۰ مورد از آنها با وجه اشتراک گرفتن از جامعه مذکور به شکل زیر احصا می‌شود.

جدول ۴. فراوانی، درصد و حوزه موضوعی چالش‌های سیاست جنایی تقنینی

ردیف	متغیر وابسته (چالش‌های سیاست جنایی تقنینی ایران)	فراوانی	درصد	حوزه موضوعی
۱	عدم تناسب جرم و مجازات	۱۶	۸/۲۹	قوانین ماهوی
۲	ابهام در الفاظ و مصطلحات و مفاهیم استعمال شده در قانون	۱۶	۸/۲۹	قوانین ماهوی
۳	بیان مصادیق جرم و ارائه تمثیل در جرم	۱۶	۸/۲۹	قوانین ماهوی
۴	عدم توجه به بسترهای اجتماعی، اخلاقی و فرهنگی جامعه	۱۵	۷/۷۷	قوانین ماهوی و شکلی
۵	تقابل با حقوق و آزادی‌های شهروندان	۱۴	۷/۲۵	قوانین ماهوی و شکلی
۶	پراکندگی و تعارض قوانین	۱۳	۶/۷۳	قوانین ماهوی و شکلی
۷	عدم بهره‌گیری از ظرفیت جوامع مدنی	۱۲	۶/۲۱	قوانین شکلی
۸	تورم کیفری	۱۱	۵/۶۹	قوانین ماهوی
۹	مجازات سرکوبگرانه	۱۱	۵/۶۹	قوانین ماهوی
۱۰	رویکرد امنیت‌مدارانه	۱۱	۵/۶۹	قوانین شکلی
۱۱	عدم توجه به ویژگی افتراقی جرائم	۱۰	۵/۱۸	قوانین شکلی
۱۲	فقدان رویکرد پیشگیرانه	۱۰	۵/۱۸	قوانین ماهوی
۱۳	عدم جرم‌انگاری برخی از جرائم	۸	۴/۱۴	قوانین ماهوی
۱۴	عدم توجه به تجارب کشورها و رویکردهای بین‌الملل	۶	۳/۱۰	قوانین ماهوی و شکلی
۱۵	مراجع قانونگذاری متعدد	۶	۳/۱۰	قوانین ماهوی و شکلی
۱۶	مجازات احاله‌ای	۵	۲/۵۹	قوانین ماهوی
۱۷	عدم تأثیر در بازدارندگی	۴	۲/۰۷	قوانین ماهوی
۱۸	عدم همسویی با سیاست‌های قضایی و اجرایی	۳	۱/۵۵	قوانین ماهوی
۱۹	تمرکز بر عمل مجرمانه به‌جای شخصیت مجرم	۳	۱/۵۵	قوانین شکلی
۲۰	عدم بهره‌گیری از نخبگان	۳	۱/۵۵	قوانین ماهوی و شکلی

مأخذ: همان.

جدول فوق گویای فراوانی متغیرهای تأثیرگذار در عرصه سیاستگذاری قانونی است که براساس آنها درجه اهمیت مشکلات و چالش‌های موجود در این عرصه قابل‌ارزیابی و نتیجه‌گیری است. با توجه به فراوانی چالش‌های سیاست جنایی تقنینی در جامعه آماری موضوع پژوهش، نتایج زیر قابل استنتاج است:

۱. در بستر قوانین شکلی و ماهوی، چالش‌ها و موانعی وجود دارد که مانع از کارایی سیاست جنایی تقنینی مطلوب در عرصه سیاستگذاری ایران می‌شود. ۱۰ مورد از مصادیق چالش‌برانگیز به حوزه قوانین ماهوی، چهار مورد به حوزه قوانین شکلی و ۶ مورد به‌طور مشترک به دو حوزه اختصاص می‌یابد. بر این اساس چالش‌های سیاست

جنایی تقنینی در بخش قوانین ماهوی نسبت به قوانین شکلی فراوانی بیشتری دارد. ۲. در حوزه قوانین ماهوی «عدم تناسب میان جرم و مجازات»، «ابهام در به‌کارگیری مصطلحات و الفاظ»، «بیان مصادیق جرم و ارائه تمثیل در جرم» با فراوانی مشابه (۸/۲۹ درصد) به‌عنوان اساسی‌ترین چالش‌ها در اولویت قرار می‌گیرد و متغیرهایی با بیشترین اثر در موضوع پژوهش است. پس از آن «تورم کیفری» و «مجازات سرکوبگرانه» و سپس به‌ترتیب «فقدان رویکرد پیشگیرانه»، «جرم‌انگاری نکردن برخی جرائم»، «مجازات احاله‌ای»، «بازدارنده نبودن مجازات‌ها» و «همسو نبودن با سیاست‌های قضایی و اجرایی» به‌عنوان چالش‌های اساسی شناخته می‌شود. ۳. در حوزه قوانین شکلی به‌ترتیب «عدم توجه به ظرفیت جوامع مدنی» با ۶/۲۱ درصد «رویکرد امنیت‌گرایانه» با ۵/۶۹ درصد، «عدم توجه به ویژگی افتراقی جرائم» با ۵/۱۸ درصد و «تمرکز بر عمل مجرمانه به‌جای شخصیت مجرم» با ۱/۵۵ درصد از مهم‌ترین مشکلات در عرصه تقنین شناخته می‌شود.

۳. تحلیل یافته‌ها بر مبنای شاخصه‌های سیاست جنایی مطلوب

امروزه «ارزیابی آثار مقررات» در جریان اصلاح مدیریت بخش عمومی و شیوه‌های بهتر حکمرانی خوب^۱ در سیاستگذاری مورد توجه بسیاری از کشورها قرار گرفته است و رویکرد آنها را از مسیر «قانونگذاری کمتر» به «قانونگذاری بهتر» تغییر جهت داده است (Kirkpatrick and Parker, 2008: 334). ارزیابی عبارت است از جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل نظام‌مند اطلاعات که اثربخشی، کارایی و مناسب بودن یک برنامه یا سیاست اتخاذ شده را مورد قضاوت قرار می‌دهد (Bredly and Connors, 2007: 6) و در مفهوم عام خود به مقایسه اهداف پیش‌بینی شده برای یک برنامه با نتایج حاصل از آن می‌پردازد (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۶: ۱۲۰-۱۱۹) و با بررسی راهبرد اتخاذ شده، نقش آن را در

۱. حکمرانی خوب در تعریف اتحادیه اروپا به مدیریت شفاف و پاسخگو منابع در هر کشور با هدف تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار است و شاخصه‌های مهم آن عبارتند از: مشارکت، قانون‌مندی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اجتماع‌محوری، عدالت‌محوری، کارآمدی، اثربخشی و پاسخگویی (Vansent and Minis, 2001: 124).

رسیدن به اهداف مذکور مورد بررسی قرار می‌دهد. ارزیابی با تکیه بر ویژگی‌های اساسی همچون خردمحوری، همکاری و تعاملات کنشگران عرصه سیاستگذاری، آگاهی محوری در انتخاب راه‌حل برتر، پویایی تحت تأثیر تغییرات محیطی و آینده‌محوری در دستیابی به اهداف تبیین شده (غلام‌پور آهنگری، ۱۳۹۲: ۲۳-۱۷) درصد اصلاح و تغییر تصمیمات و تدابیر پیشین است. در این راستا با شیوه‌های مختلف همچون ارزیابی تئوری،^۱ فرایندی،^۲ نیازسنجی،^۳ تأثیرگذاری^۴ و کارایی^۵ (Bredly and Connors, 2007: 7) به سنجش نتایج و هم‌سویی آن با اهداف از پیش تعیین شده می‌پردازد و زمانی که ارزیابی نتایج با شکست مواجه شود، با ارزیابی فرایندی و سنجش آن طبق برنامه‌ریزی‌های انجام شده عوامل ناکارآمدی را مشخص می‌سازد (Weatherburn, 2009: 1). از این‌رو زمانی که شواهدی وجود نداشته باشد مبنی بر اینکه یک سیاست مبانی نظری علمی دارد یا ادله تجربی، نشان دهد که تغییر در تدابیر اتخاذ شده به پیامدها و نتایج بهتر در رسیدن به اهداف مذکور منجر می‌شود، تصمیم‌گیری در مورد حذف، اصلاح یا ادامه اجرای سیاست‌ها به‌درستی ضرورت می‌یابد (Mears, 2010: 44).

ارزیابی آثار سیاست‌های تقنینی با هدف بهبود کیفیت قانونگذاری، ایجاد شفافیت در پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری هرچه بیشتر، موجب افزایش مقبولیت سیاستگذاری‌ها و به‌تبع آن مشروعیت حاکمیت می‌شود. در این راستا ارزیابی سیاستگذاری‌های عمومی با توجه به مؤلفه‌هایی انجام می‌شود که عموماً در دو دسته معیارهای فنی و بودجه‌ای قرار می‌گیرد. در ارزیابی بودجه‌ای به منافع حاصل از سیاستگذاری‌ها در قبال هزینه‌ها و تخصیص منابع پرداخته می‌شود که تنها رویکرد اقتصادی دارد؛ اما ارزیابی فنی در مقیاسی گسترده‌تر، علاوه بر در نظر گرفتن آینده اجرای یک برنامه پاسخ‌دهی با مجموعه نتایج مورد نظر طراحان، معیارهایی را در برمی‌گیرد که امکان دسترسی به شناخت واقع‌بینانه‌تر

-
1. Assessment of Program Theory
 2. Assessment of Program Process
 3. Needs Assessment
 4. Impact Assessment
 5. Efficiency Assessment

از میزان کارایی برنامه پاسخ‌دهی را میسر می‌سازد (ایروانیان، ۱۳۹۲: ۳۶۰-۳۵۹).
ارزیابی یک سیاست جنایی مطلوب با میزان مطابقت سیاستگذاری موجود با شاخصه‌هایی چون مقبولیت، جامعیت، شفافیت، کارآمدی، عقلانیت، اولویت‌مداری، دانش‌محوری، اخلاق‌مداری و انسان‌مداری مورد سنجش قرار می‌گیرد که به‌عنوان سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در اجرای بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی در سال ۱۳۹۸ از سوی مقام رهبری نیز ابلاغ شده است. بر این اساس در ادامه، با تبیین هریک از شاخصه‌های مذکور، رابطه آنها و چالش‌های موجود در جامعه آماری فوق مورد بررسی، تحلیل و تفسیر قرار می‌گیرد، چراکه تجمیع موانع و چالش‌های سیاستگذاری در عرصه تقنین و ارزیابی آنها، دستیابی به ضرورت‌های سیاستگذاری و اتخاذ رویکرد حل مسئله را در مقام اجرا فراهم می‌سازد.

۱-۳. مقبولیت

تحقق یک سیاست جنایی مطلوب، مرهون پذیرش جامعه و مقبولیت یافتن در عرصه اجتماع است. مقبولیت در معنای مضیق خود یک ویژگی هنجاری است که در تصمیمات سیاسی وجود دارد و با توجه به گستردگی مفهوم تصمیمات سیاسی، در وضع قوانین یک جامعه نیز جایگاه می‌یابد (Fabienne, 2020: 372-373)، اما در مفهوم گسترده‌تر زمانی می‌توان از مقبولیت یک سیاست جنایی سخن گفت که سایر ضوابط اساسی تحقق سیاستگذاری مطلوب رعایت شده و اثربخش باشد. مقبولیت قانون در نظر اندیشمندان زمانی محقق می‌شود که مردم پیروی از آن را وظیفه تلقی کنند و خود را به اطاعت از آن متعهد دانند (Sadurski, 2006: 379) که این امر به میزان سازگاری آن با ارزش‌های اجتماعی، نهادینه‌سازی آنها در سطح تعاملات افراد با جامعه و درونی شدن آنها با ایجاد احساس تعهد و دلبستگی وابسته است (چلپی، ۱۳۹۸: ۶۴) و در این صورت پذیرش آن، به دو شکل عام و خاص نمود پیدا می‌کند. مقبولیت عام به پذیرش همگانی جامعه و مقبولیت خاص به پذیرش کنشگران قضایی (قربان‌پور، ساداتی و جمادی، ۱۴۰۱: ۱۴۰) در سیاستگذاری قضایی و اجرایی مرتبط

می‌شود، به‌نحوی که سیاست‌های تقنینی در دو شکل عام و خاص خود متروک واقع نشود. درحالی که عدم انتقال سیاست‌ها و تصمیمات کلان به رده‌های اجرایی و مختل شدن مسیر ارتباطی قانونگذاران و مجریان که از آن به «اختلال در رسانایی» تعبیر می‌شود (مرکز مالگیری، ۱۳۹۸: ۲۲۴-۲۲۳) از دیگر مشکلات سیاست جنایی تقنینی در بُعد تعاملی محسوب می‌شود و به هر میزان میان عملکرد کنشگران عرصه سیاستگذاری قضایی و اجرایی با اهداف ترسیم شده سیاستگذاران تقنینی مطابقت بیشتری وجود داشته باشد، به‌مراتب مقبولیت سیاست‌های جنایی نیز افزایش می‌یابد. با توجه به جامعه آماری مذکور، عدم مقبولیت در سیاست جنایی تقنینی، در عدم هم‌سویی سیاست تقنینی با سیاستگذاری‌های قضایی و اجرایی نمود یافته است.

جدول ۵. جایگاه شاخصه مقبولیت براساس فراوانی چالش‌های مرتبط در جامعه آماری

شاخصه ارزیابی	چالش تقنینی	فراوانی	درصد	حوزه مرتبط
مقبولیت	عدم هم‌سویی با سیاست‌های قضایی و اجرایی	۳	۱/۵۵	قوانین ماهوی

مأخذ: همان.

۲-۳. شفافیت

یکی از مؤلفه‌های اصلی سیاست جنایی مطلوب در عرصه تقنین، شفافیت در قانونگذاری از لحاظ شکلی، ماهوی و ساختاری است که در ساختار ارزیابی، به عقلانیت مفهومی تعبیر شده است (Bunge, 2007: 5). نصوص قانونی و مفاهیمی که در متون حقوقی به‌کار می‌رود، از جهت شکلی باید شفاف، واضح و بی‌ابهام باشد؛ چراکه پیچیده‌نویسی و استفاده از اصطلاحات مبهم، نامأنوس و مفاهیم نسبی با معانی مختلف، به‌کارگیری قیاس، تمثیل، مصداق و ترجمه تحت‌اللفظی متون فقهی یا قوانین برگرفته از سایر کشورها، بدون معادل‌سازی مناسب در شناسایی یک جرم، موجب ابهام در فهم معانی قانون می‌شود. ازاین‌رو توجه به قاعده کیفی بودن قوانین کیفری

در ارائه یک تعریف جامع و مانع از جرم، در اتخاذ واکنش متناسب بر آن اشاره دارد. در حالی که عدم توجه به شفاف‌سازی در شکل، ماهیت و ساختار تصویب قانون، توالی فاسد بسیار به همراه دارد و امنیت حقوقی را دچار خدشه می‌سازد. تفاسیر شخصی و متعدد قضات، عدم رعایت اصول مسلم حقوقی مانند اصل قانونی بودن جرم و مجازات، تفسیر موسع قوانین کیفری و تضییع حقوق مجنی‌علیه یا مرتکب در جریان دادرسی، از جمله آثار سوء ناشی از عدم شفافیت در وضع قانون است و حجم بالای آرای وحدت رویه موجود نیز گواهی دیگر بر وجود ابهام‌های شکلی و ماهوی در قانونگذاری ایران است. در این صورت پیش‌بینی رفتار مجرمانه غیرممکن شده و در نتیجه خود قانون به مثابه تهدیدی خواهد بود که اعتماد به قطعیت حقوق و ثبات جریان مدنی را کاهش می‌دهد (مؤذن‌زادگان و رهدارپور، ۱۳۹۷: ۱۹۷-۱۹۶). با توجه به جامعه آماری فوق، ابهام در اصطلاحات، تعریف مصداقی و تمثیلی در قانونگذاری، مجازات احاله‌ای و عدم جرم‌انگاری برخی جرائم، شاخصه شفافیت داشتن سیاست جنایی ایران را زیر سؤال می‌برد.

جدول ۶. جایگاه شاخصه شفافیت براساس فراوانی چالش‌های مرتبط در جامعه آماری

شاخصه ارزیابی	چالش تقنینی	فراوانی	درصد	حوزه مرتبط
شفافیت	ابهام در اصطلاحات	۱۶	۸/۲۹	قوانین ماهوی
	تعریف جرم به مصداق و استفاده از تمثیل در قانونگذاری	۱۶	۸/۲۹	قوانین ماهوی
	مجازات احاله‌ای	۵	۲/۵۹	قوانین ماهوی
	خلأ قانونی و عدم جرم‌انگاری برخی جرائم	۸	۴/۱۴	قوانین ماهوی
	مجموع	۴۵	۲۳/۳۱	قوانین ماهوی

مأخذ: همان.

۳-۳. جامعیت

جامعیت قانون در معنای عام مستلزم بهره‌گیری از یافته‌های روزآمد علمی و نظریات کارشناسی نخبگان، مشارکت دادن جوامع مدنی در جریان تصویب قانون، توجه به ساختارهای اجتماعی و فرهنگی جامعه و استفاده از تجارب سایر کشورها

و نهادهای بین‌المللی است؛ اما در تدابیر برگزیده کنشگران تقنینی در برخورد با پدیده مجرمانه به‌طور خاص، جامعیت به‌معنای اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و کیفری با اولویت‌بخشی به پیشگیری وضعی یا اجتماعی از جرم است. البته در تعیین سیاست‌های کیفری نیز باید علاوه بر تدابیر کیفری، اقدام‌های تأمینی و تربیتی برای اصلاح مجرمان و بازپذیری آنها در جامعه اندیشیده شود. این رویکرد جامع در هر دو معنای عام و خاص، در سیاستگذاری تقنینی از اهمیت و ضرورت بسیار برخوردار است. درحالی‌که عدم توجه به بسترهای فرهنگی، اخلاقی و اجتماعی، بهره‌نبردن از ظرفیت جوامع مدنی و نادیده گرفتن تجارب سایر کشورها و هنجارهای بین‌المللی جامعیت یک سیاست را دچار خدشه می‌سازد.

جدول ۷. جایگاه شاخصه جامعیت براساس فراوانی چالش‌های مرتبط در جامعه آماری

شاخصه ارزیابی	چالش تقنینی	فراوانی	درصد	حوزه مرتبط
جامعیت	عدم توجه به بسترهای فرهنگی، اخلاقی و اجتماعی جامعه	۱۵	۷/۷۷	قوانین ماهوی و شکلی
	عدم بهره‌گیری از ظرفیت جوامع مدنی	۱۲	۶/۲۱	قوانین شکلی
	عدم توجه به تجارب سایر کشورها و رویکردهای بین‌المللی	۶	۳/۱۰	قوانین ماهوی و شکلی
	مجموع	۳۳	۱۷/۰۸	قوانین ماهوی و شکلی

مأخذ: همان.

۴-۳. انسجام

انسجام با رویکرد عقلانیت منطقی (Bunge, 2007: 5) به‌معنای هماهنگی و عدم تعارض و تضاد میان قوانین موجود، اعم از بالادستی و عادی است که تحقق آن مستلزم اعمال نگاهی عالمانه و موسع به مجموعه قوانین در دو بُعد درونی (ارتباط با مواد قانونی دیگر) و ساختاری (ارتباط با نظام حقوقی) است. درحالی‌که ازجمله عوارض تورم کیفری و قانونگذاری گسترده، از بین رفتن انسجام درونی قوانین و عدم

تشخیص قانون صالح در مقام اجرا است. علاوه بر آن تورم کیفری، هزینه‌های مادی و معنوی جامعه را در ایجاد سازوکار مناسب اجرای قوانین و بدبینی جوامع بین‌الملل به همراه دارد. از این رو به‌هنگام وضع قوانین باید به اسناد و قوانین بالادستی توجه کرده که مبنای نوع سیاستگذاری را مشخص می‌کند و ارتباط میان قوانین در یک سطح را در نظر گرفت و جز در موارد ضرورت به قانونگذاری اقدام نکرد. زمانی این موضوع چالش بیشتری ایجاد می‌کند که به‌موجب قوانین، مراجع متعددی صلاحیت قانونگذاری را داشته باشد یا از احکام فقهی در صدور مجازات قانونی استفاده شود. براساس جامعه آماری پژوهش، شاخصه انسجام در سیاستگذاری تقنینی، تحت تأثیر تورم کیفری، پراکندگی و تعارض قوانین و تعدد مراجع قانونگذاری است.

جدول ۸. جایگاه شاخصه انسجام براساس فراوانی چالش‌های مرتبط در جامعه آماری

شاخصه ارزیابی	چالش تقنینی	فراوانی	درصد	حوزه مرتبط
انسجام	تورم کیفری	۱۱	۵/۶۹	قوانین ماهوی
	پراکندگی و تعارض قوانین	۱۳	۶/۷۳	قوانین ماهوی و شکلی
	تعدد مراجع قانونگذاری	۶	۳/۱۰	قوانین ماهوی و شکلی
	مجموع	۳۰	۱۵/۵۲	قوانین ماهوی و شکلی

مأخذ: همان.

۵-۳. کارآمدی

کارآمدی یک قانون به عملکرد متغیرهایی چون قابلیت اجرا، سودمندی، دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده و توزیع آثار مقررات به‌طور شفاف در بخش‌های مختلف جامعه وابسته است و همان‌طور که بیان شد با مقبولیت قوانین در جامعه رابطه مستقیم و دوسویه دارد. کارآمدی یک قانون در سیاست جنایی به میزان بازپذیری و اصلاح بزهکاران و منحرفان با به‌کارگیری ضمانت اجرای کیفری یا کنترل اجتماعی وابسته است (لازرژ، ۱۴۰۱: ۱۲۹) و این هدف واقع نمی‌شود، جز آنکه قانونگذار در تعیین مجازات به شرایط جامعه‌شناختی حاکم بر جامعه و برآورده ساختن انتظارات مردم اعم از مادی و معنوی نظر

داشته باشد (قربان پور، ساداتی و جمادی، ۱۴۰۱: ۱۴۰). عدم تأثیر قوانین وضع شده در بازدارندگی از جرائم یکی از موانع مهمی است که کارآمدی یک قانون را به چالش می کشد که نقش آن در جامعه آماری جدول زیر قابل ترسیم است.

جدول ۹. جایگاه شاخصه کارآمدی براساس فراوانی چالش‌های مرتبط در جامعه آماری

شاخصه ارزیابی	چالش تقنینی	فراوانی	درصد	حوزه مرتبط
کارآمدی	عدم تأثیر قوانین در بازدارندگی از جرم	۴	۲/۰۷	قوانین ماهوی

مأخذ: همان.

۳-۶. اولویت‌مداری

بزهکاری به‌عنوان یک پدیده اجتماعی نیازمند رویکردی کلان در اتخاذ سیاست‌های عمومی است که بخشی از آن در سیاست جنایی تقنینی بروز و ظهور می‌یابد. منظور از سطح تحلیل کلان در نظام سیاست‌گذاری، حوزه ساختارهای اجتماعی مانند آموزش و پرورش، فرهنگ، اقتصاد امنیت و سایر ساختارهای نهادین و بنیادین است (شیری، میرخلیلی و عزیزی، ۱۴۰۲: ۵۷) که اتخاذ تصمیم در آنها ابتدا از همه به اولویت‌سنجی با معیار فوریت و اهمیت نیاز دارد. اولویت‌سنجی در نوع سیاست‌گذاری جنایی در دو رویکرد کنشی و واکنشی جایگاه می‌یابد. در مرتبه نخست، رویکرد پیشگیرانه در برخورد با پدیده مجرمانه از اهمیت بیشتری برخوردار است و اهداف سیاست جنایی مؤثر در جامعه زمانی تحقق می‌یابد که تدابیر پیشگیرانه همواره در درجه نخست اهمیت و سیاست‌گذاری باشد، اما سیاست‌های واکنشی نیز به تبیین اولویت‌بخشی با توجه به نوع اقدام‌های اتخاذ شده نیاز دارد. نخستین تلاش قدرت عمومی در سیاست‌گذاری با پدیده مجرمانه، برخورد با جرائمی است که به فراخور ارزش‌های اخلاقی، اجتماعی و فرهنگی جامعه، شدت و اهمیت بیشتری دارد و رابطه میان میزان ارزش‌گذاری قواعد اجتماعی در بستر جامعه و واکنش سخت‌تر در صورت نادیده گرفته شدن آنها، در سیاست تقنینی

جامعه تأثیرگذار است. در نظام کیفری کشور ایران نیز که ملهم از احکام اسلامی است شارع مقدس حفظ مهم‌ترین ارزش‌های جامعه اسلامی را تحت عنوان ضروریات خمس یعنی حفظ دین، نفس، نسل، عقل و مال با ضمانت اجرای کیفری توأم ساخته است (اردبیلی، ۱۴۰۱، ج ۱: ۴۷-۴۶). با این وجود نوع واکنش کیفری نیز به تناسب شخصیت مرتکب باید به‌نحوی تعیین شود که زمینه شرم‌سازی بازپذیرنده وی را در جامعه فراهم سازد. در حالی که اولویت قرار ندادن رویکردهای پیشگیرانه در سیاست‌های تقنینی، یکی از موانع مهم در کارآمدی و مقبولیت یک سیاست جنایی محسوب می‌شود.

جدول ۱۰. جایگاه شاخصه اولویت‌مداری براساس فراوانی چالش‌های مرتبط در جامعه آماری

شاخصه ارزیابی	چالش تقنینی	فراوانی	درصد	حوزه مرتبط
اولویت‌مداری	فقدان رویکردهای پیشگیرانه	۱۰	۵/۱۸	قوانین ماهوی

مأخذ: همان.

۷-۳. دانش محوری

علمی‌سازی حقوق کیفری، یکی از جریان‌های حاکم بر حقوق کیفری است که با تبیین نظریات دانشمندان علوم تجربی در مکتب تحقیقی آغاز شده و در حال حاضر گستره آن به تمام یافته‌های تجربی علوم مرتبط با حقوق توسعه یافته است. افزایش دسترسی به تجربیات علمی در قانونگذاری یک راهبرد مهم کیفی است که این مهم با گروه کارشناسی حرفه‌ای متشکل از کارشناسان و عمل‌ورزان محوری نظام حقوقی، متخصصان عام حقوقی محقق خواهد شد. از این رو دانش محوری در عرصه قانونگذاری، با به‌کارگیری افراد متخصص و واجد صلاحیت علمی منوط می‌شود (نوربها، ۱۳۷۸: ۱۲۴) که در تهیه پیش‌نویس و سپس تصویب قانون تأثیر گذارند. همچنین بهره‌گیری از یافته‌های علوم دیگر همچون جرم‌شناسی، روان‌شناسی کیفری و جامعه‌شناسی کیفری و کیفرشناسی در افتراقی و تخصصی کردن برخورد با جرائم و انحرافات، نوعی اتخاذ رویکرد علمی است. بر این اساس عدم توجه به

ویژگی افتراقی جرائم، تمرکز بر عمل مجرمانه به جای شخصیت مجرم و استفاده نکردن از دانش نخبگان در این عرصه، دانش محوری یک سیاست جنایی رازیر سؤال می‌برد.

جدول ۱۱. جایگاه شاخصه دانش محوری براساس فراوانی چالش‌های مرتبط در جامعه آماری

شاخصه ارزیابی	چالش تقنینی	فراوانی	درصد	حوزه مرتبط
دانش محوری	عدم توجه به ویژگی افتراقی جرم	۱۰	۵/۶۹	قوانین شکلی
	تمرکز بر عمل مجرمانه به جای شخصیت مجرم	۳	۱/۵۵	قوانین شکلی
	عدم بهره‌گیری از نخبگان	۳	۱/۵۵	قوانین ماهوی و شکلی
	مجموع	۱۶	۸/۲۸	قوانین ماهوی و شکلی

مأخذ: همان.

۸-۳. اخلاق‌مداری و انسان‌مداری

حقوق کیفری در هر جامعه‌ای مظهر ارزش‌های اخلاقی مورد توجه آن جامعه است، زیرا ارزش‌هایی که جنبه اجتماعی دارد و نقض آنها به زیان دیگران یا نادیده گرفتن مصالح عمومی منجر می‌شود، در مقررات کیفری انعکاس می‌یابد و تحت عنوان «قانون برتر» (فناپی و نوجوان، ۱۳۹۸: ۲۷۳) مورد حمایت سیاستگذاران در عرصه تقنین قرار می‌گیرد. از طرفی تدوین قانون نیز به رعایت شرایط و ضوابط اخلاقی حاکم بر آن منوط است. سنجش اخلاق در قانون به معنای پرسش از منصفانه بودن، عادلانه بودن و سازگاری با اصول ارزش‌های انسانی است (فرامرزی قراملکی، ۱۳۹۳: ۲۴۸) که مقتضای آن، صراحت در تقریر مقررات قانونی، حفظ کرامت انسانی، مغایرت نداشتن با حقوق فطری و طبیعی و عدم تعرض به حقوق و آزادی‌های شهروندان است. در حالی که محدود شدن آزادی افراد جامعه امری کاملاً استثنایی بوده و به صراحت قانون اساسی (اصل نهم) آزادی‌های مشروع را به هیچ وجه نمی‌توان از افراد جامعه سلب کرد، مگر آنکه محدودسازی برای حفظ مصالح جامعه و تضمین حقوق افراد انجام گیرد. با این وجود رویکردهای امنیت‌گرایی که سیاستگذاران عرصه تقنین در سال‌های اخیر اتخاذ

کرده‌اند، هرچند در جرائم محدود و منتسب به مصالح اقتصادی و امنیتی جامعه است، بسیاری از حقوق و آزادی‌های فردی را نقض و اخلاق را نیز زیر پا می‌گذارد. از این رو این محدودیت‌ها ولو در چارچوب قانون باید به‌طور مشخص و صریح تبیین شود تا هزینه‌های تحمیلی بر جامعه کاهش یابد. هزینه‌های متصور بر جرم‌انگاری و وضع قانون تنها به ایجاد هزینه‌های مادی، ایجاد ساختار و سازوکار مناسب اجرای قانون محدود نمی‌شود؛ بلکه ممکن است اتخاذ یک سیاست در جامعه هزینه‌های معنوی نیز به همراه داشته باشد؛ چراکه عقلانیت جهانی، ارتقای کارآمدی نظام سیاستگذاری جنایی را در عدم تعارض سیاست‌های تدوینی با هنجارهای معینی می‌داند که در اجماع بین‌المللی به قاعده و عرف جهانی تبدیل شده است که از جمله این قواعد، رعایت کرامت انسانی و اخلاق‌مداری در فرایند برخورد با یک پدیده مجرمانه اعم از جرم و انحراف است.

یکی از اصول اساسی تعیین مجازات‌ها که زیرمجموعه اصول اخلاقی و انسانی قرار می‌گیرد، اصل تناسب جرم و مجازات با یکدیگر است. هم‌سویی این اصل با برخی اهداف مجازات یعنی اجرای عدالت و انصاف در جامعه و بازدارندگی و اصلاح مجرمان، مقتضی آن است که مجازات نامتناسب با جرم اعم از اینکه بیش از مراتب جرم یا کمتر از آن باشد، خلاف شأن و کرامت انسانی و عدالت محسوب شود. بنابراین عدم تناسب جرم و مجازات، اعمال مجازات سرکوبگرانه و اتخاذ رویکردهای امنیت‌گرایانه در قبال جرائم، حقوق و آزادی‌های افراد را نادیده گرفته و اخلاق‌مداری و انسان‌مداری را با چالش مواجه می‌سازد.

جدول ۱۲. جایگاه شاخصه اخلاق‌مداری و انسان‌مداری براساس فراوانی چالش‌های مرتبط در جامعه آماری

شاخصه ارزیابی	چالش تقنینی	فراوانی	درصد	حوزه مرتبط
اخلاق‌مداری و انسان‌مداری	عدم تناسب جرم با مجازات	۱۶	۸/۲۹	قوانین ماهوی
	مجازات‌های سرکوبگرانه	۱۱	۵/۶۹	قوانین ماهوی
	اتخاذ رویکرد امنیت‌مدارانه	۱۱	۵/۶۹	قوانین شکلی
	تقابل با حقوق و آزادی‌های افراد	۱۴	۷/۲۵	قوانین ماهوی و شکلی
	مجموع	۵۲	۲۶/۹۲	قوانین ماهوی و شکلی

مأخذ: همان.

۹-۳. عقلانیت

عقلانیت به معنای برخورداری یک امر از قابلیت استدلال‌پذیری و توجیه منطقی، صرف‌نظر از منشأ و مبنای طرح استدلال است (تقی‌زاده، نوبهار و غلامی دون، ۱۳۹۸: ۳۵۶). این نوع از عقلانیت در عرصه سیاست‌گذاری به معنای جهت‌گیری شناختی با بهره‌گیری از یافته‌های علمی و میراث دانش بشری است که از آن به عقلانیت وجودشناختی^۱ (Bunge, 2007: 5) تعبیر می‌شود. در مفهوم خاص عقلانیت، تحلیل هزینه-فایده، فراگیرترین و منسجم‌ترین شکل ارزیابی آثار قانونگذاری است و بهترین اطلاعات مبنایی را برای اتخاذ سیاست‌های صحیح ارائه می‌دهد. بر این اساس ارزیابی آثار آن باید به چارچوبی تبدیل شود که با بررسی تناسب میان هزینه‌ها و فایده‌ها در جهت تحقق اهداف متعدد سیاست عمومی، فایده‌ها به حداکثر رسانده شود (Jacobs, 2007: 35). با این وجود در مفهوم گسترده به‌کارگیری عقلانیت در نوع سیاست‌گذاری، به هر نوع انتخاب برپایه اندیشه و خرد گفته می‌شود که به‌صورت ترکیبی به ابعاد اقتصادی، سیاسی، قانونی و حرفه‌ای نظر دارد (Snellen, 2002: 326).

قواعد الزام‌آور زمانی عاقلانه تلقی می‌شود که با معیارهای مندرج در قانون اساسی، راهبردهای مصوب پیشین و اصول ثابت حقوقی منطبق و ایجادکننده امنیت حقوقی باشد. از این‌رو انتخاب مناسب‌ترین، کوتاه‌ترین و کم‌هزینه‌ترین مسیر برای برخورد با پدیده مجرمانه، به‌عنوان راهبرد عقلانی در سیاست جنایی تقنینی جایگاه مهمی دارد و اصلاح، تغییر و حذف سیاست‌های تقنینی پیشین بر مبنای یافته‌های تجربی و علمی، نوعی ارزیابی برمبنای عقلانیت محسوب می‌شود (تقی‌زاده، نوبهار و غلامی دون، ۱۳۹۸: ۳۵۸). هر چند برخی نویسندگان محور اهداف سیاست جنایی را بر نظریات هزینه-فایده و به حداقل رساندن هزینه‌های اجتماعی و کنترل ناکافی جرم معطوف کرده‌اند (آروما، ۱۳۹۸: ۱۹)، اما یک سیاست جنایی مطلوب با رویکرد ایدئولوژیک خود ممکن است اهداف متفاوتی را دنبال کند. متأسفانه در جامعه آماری فوق، این شاخصه اساسی، مورد توجه پژوهشگران قرار نگرفته است و این خود گویای اشراف نداشتن پژوهشگران این حوزه بر یک سیاست

1. Ontological Rationality

جنایی مطلوب و شاخصه‌های اساسی در ارزیابی آن به‌شمار می‌رود. با توجه به موانع موجود در جامعه آماری پژوهش و تطبیق آنها با شاخصه‌های یک سیاست جنایی مطلوب، اولویت سیاستگذاران در تجدیدنظر سیاست‌های اساسی به شرح جدول است.

جدول ۱۳. رتبه‌بندی چالش‌ها بر اساس شاخصه‌های ارزیابی

رتبه	شاخصه ارزیابی	چالش‌های مرتبط با مجموع فراوانی	مجموع (درصد)
اول	اخلاق‌مداری و انسان‌مداری	۱. عدم تناسب جرم با مجازات (۸/۲۹ درصد) ۲. مجازات‌های سرکوبگرانه (۵/۶۹ درصد) ۳. اتخاذ رویکرد امنیت‌مدارانه (۵/۶۹ درصد) ۴. تقابل با حقوق و آزادی‌های افراد (۷/۲۵ درصد)	۲۶/۹۲
دوم	شفافیت	۱. ابهام در اصطلاحات (۸/۲۹ درصد) ۲. تعریف جرم به مصداق و استفاده از تمثیل در قانونگذاری (۸/۲۹ درصد) ۳. مجازات‌احاله‌ای (۲/۵۹ درصد) ۴. خلأ قانونی (۴/۱۴ درصد)	۲۳/۳۱
سوم	جامعیت	۱. عدم توجه به بسترهای فرهنگی، اخلاقی و اجتماعی جامعه (۷/۷۷ درصد) ۲. عدم بهره‌گیری از ظرفیت جوامع مدنی (۶/۲۱ درصد) ۳. عدم توجه به تجارب سایر کشورها و رویکردهای بین‌المللی (۳/۱۰ درصد)	۱۷/۰۸
چهارم	انسجام	۱. تورم کیفی (۵/۶۹ درصد) ۲. پراکندگی و تعارض قوانین (۶/۷۳ درصد) ۳. تعدد مراجع قانونگذاری (۳/۱۰ درصد)	۱۵/۵۲
پنجم	دانش‌محوری	۱. عدم توجه به ویژگی افتراقی جرم (۵/۱۸ درصد) ۲. تمرکز بر عمل مجرمانه به‌جای شخصیت مجرم (۱/۵۵ درصد) ۳. عدم بهره‌گیری از نخبگان (۱/۵۵ درصد)	۸/۲۸
ششم	اولویت‌مداری	فقدان رویکردهای پیشگیرانه (۵/۱۸ درصد)	۵/۱۸
هفتم	کارآمدی	عدم تأثیر قوانین در بازدارندگی از جرم (۲/۰۷ درصد)	۲/۰۷
هشتم	مقبولیت	عدم همسویی با سیاست‌های قضایی و اجرایی (۱/۵۵ درصد)	۱/۵۵
نهم	عقلانیت	---	۰

مأخذ: همان.

براساس جامعه آماری پژوهش، فراوانی چالش‌ها در حوزه قوانین شکلی و ماهوی و تطبیق موضوع‌های چالش‌های مذکور با شاخصه‌های مطلوب سیاست جنایی نتایج زیر قابل ترسیم است:

۱. عدم اتخاذ رویکرد اخلاق‌مداری، انسان‌مداری، شفافیت، جامعیت و انسجام به ترتیب با دریافت بیش از ۸۴/۳۸ درصد از مهم‌ترین چالش‌های سیاست جنایی تقنینی به‌شمار می‌رود.

۲. «اخلاق‌مداری و انسان‌مداری» به‌عنوان یکی از شاخصه‌های اساسی سیاست جنایی مطلوب شناخته می‌شود که به‌دلیل فراوانی بیشتر متغیرهای عدم تناسب میان جرم و مجازات، اتخاذ مجازات سرکوبگرانه و رویکردهای امنیت‌گرا در تقابل با حقوق و آزادی‌های فردی با ۲۶/۹۲ درصد، به‌عنوان مهم‌ترین مؤلفه رعایت نشده در وضع قوانین جای می‌گیرد.

۳. «عدم شفافیت» در شکل، ساختار و ماهیت قوانین وضع شده با ۲۳/۳۱ درصد، به‌دلیل وجود ابهام در الفاظ، تعریف جرم به مصداق، به‌کارگیری تمثیل در تعریف جرائم، مجازات احاله‌ای و خلأ قانونی به‌عنوان دومین چالش اساسی در سیاست تقنینی شناخته می‌شود.

۴. در رتبه سوم عدم توجه به بسترهای اخلاقی، فرهنگی و اجتماعی و نادیده گرفتن جوامع مدنی و تجارب سایر کشورها و رویکردهای بین‌المللی در وضع قوانین با ۱۷/۰۸ درصد به «عدم جامعیت» سیاستگذاری در عرصه تقنین منجر می‌شود.

۵. تورم کیفری، پراکندگی و تعدد قوانین با وجود مراجع قانونگذاری متعدد، مشکل «عدم انسجام» قوانین را با ۱۵/۵۲ درصد به همراه دارد.

۶. سایر موانع یعنی عدم لحاظ «دانش‌محوری، اولویت‌مداری و کارآمدی و مقبولیت» به‌نحو خاص در درجات بعدی اهمیت قرار می‌گیرد.

۷. عقلانیت به‌دلیل عدم اشراف پژوهشگران بر شاخصه‌های اساسی سیاست جنایی، در جامعه آماری پژوهش مغفول واقع شده است.

۴. راهکار حل مسئله براساس اولویت‌بندی چالش‌ها

پس از تبیین مهم‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاری در عرصه تقنین، اولویت‌بندی سیاست‌گذاران در بازنگری و اصلاح راهبردهای اتخاذ شده نیز باید براساس میزان اهمیت آنها صورت گیرد و براین اساس پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. با توجه به اینکه متغیر «عدم تناسب میان جرم و مجازات»، بالاترین تأثیر را در جامعه آماری مورد پژوهش به خود اختصاص داده است، باید به‌عنوان اولویت نخستین سیاست‌گذاران مدنظر قرار گیرد. اگرچه با توجه به اختلاف دیدگاه در فلسفه مجازات و عدم امکان تجمیع چهار هدف اساسی از مجازات یعنی سزادهی، ارعاب، اصلاح و ناتوان‌سازی (حاجی‌ده‌آبادی و سلیمی، ۱۳۹۸: ۱۰۳) تشخیص تناسب میان جرم و مجازات را دشوار می‌کند؛ اما ملاک‌هایی همچون تعیین اهداف وضع قانون در مقدمات آن، توجه به عنصر روانی مرتکب، اهمیت ارزش‌های اجتماعی نقض شده به فراخور منافع حاصل شده برای مرتکب و زیان‌های وارد شده بر مجنی‌علیه و تطبیق و مقایسه آنها با ویژگی‌های اصلی هر جرم، می‌تواند راهکار نسبتاً منطقی در اختیار کنشگران عرصه تقنین قرار دهد. بنابراین هرچند ایجاد یک رابطه معقول و ثابت میان جرم و مجازات به‌دلیل عدم معیار یکسان در آن دو، دشوار است؛ اما سیاست‌گذاران موظفند با مدنظر قرار دادن معیارهای فوق تلاش خود را بر وضع مجازات قانونی متناسب با جرم به‌کار گیرند و از این طریق مانع تفسیرهای گوناگون قضات در تعیین مجازات شوند. ازاین‌رو صرف درجه‌بندی مجازات‌ها در تعیین تناسب جرم با مجازات کافی به‌نظر نمی‌رسد.

۲. با توجه به اولویت‌بندی چالش‌های مذکور، برای «شفاف‌سازی» نوع راهبردهای اتخاذ شده، ایجاد شورای تدوین قوانین که با بهره‌گیری از اصول مطلوب قانون‌نویسی، مراد سیاست‌گذاران را در اتخاذ تصمیماتشان یاری می‌رساند و مفاهیم مورد نظر ایشان را با رعایت شیوه‌های قانون‌نویسی در قالب پیش‌نویس تهیه و جهت تأیید در اختیار آنها قرار می‌دهد، یکی از راهکارهای برون‌رفت از چالش‌های موجود به‌خصوص در بحث ابهام‌های قانونی است. در این راستا ایجاد رشته‌های تحصیلی قانون‌نویسی نیز

در گرایش حقوق و تربیت نیروهای متخصص دانشگاهی در این حوزه راهگشا خواهد بود که به تازگی این رویکرد در برخی دانشگاه‌های برتر کشور مورد توجه قرار گرفته است. علاوه بر آن ایجاد گروه‌های نظارت و ارزیابی قانون در مرحله تهیه پیش‌نویس (Steele, 2023:14) پیش از ارائه به نهاد نظارتی شورای نگهبان، جهت مرور و بررسی چندباره قوانین و تطبیق آنها با اصول مسلم حقوقی و قوانین دیگر باعث افزایش کیفیت پیش‌نویس قانون خواهد شد.

۳. برای رسیدن به «جامعیت» به‌عنوان اولویت سوم در سیاست‌های برگزیده تقنینی، ایجاد بسترهای لازم در استفاده از نظریات تفصیلی و علمی نخبگان مرتبط با حوزه قانونگذاری و مشارکت‌دهی جوامع مدنی و نهادهای قانونی ذی‌نفع در ابتکار تقنینی یا استماعات عمومی (پروین و سیفی، ۱۴۰۲: ۵۶ و ۶۴) از ضروریات به‌شمار می‌رود، زیرا مشورت به‌عنوان یک عضو مشروعیت‌بخش به سیاست عمومی، سبب ایجاد مقبولیت و کارآمدی تصمیمات اتخاذ شده در جریان سیاستگذاری می‌شود (Steele, 2023: 11). به این معنا که سیاست‌های متناسب‌تر با نیازهای واقعی شهروندان وضع می‌شود تا درجه بالاتری از حمایت عمومی را به همراه داشته باشد (Yang and Calhahan, 2005: 198). همچنین ارتقای سطح فرهنگ عمومی با آموزش مردم برای مشارکت‌دهی آنان در نحوه تصویب قانون، پیشنهاد، ارزیابی، ایجاد اصلاحات و تغییرات لازم در آن از موضوع‌های حائز اهمیت است که ایجاد سازوکار مناسب آن از طریق آموزش، رسانه و جوامع مدنی امکان‌پذیر است. در این راستا بهره‌گیری از دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌های سراسر کشور جهت علمی‌سازی قوانین و بهره‌گیری از رسانه و انجمن‌های رایانه‌ای برای ایجاد زیرساخت‌های ارسال و دریافت اطلاعات از سوی شهروندان و ارائه پیشنهاد درباره لوایح قانونی امکان‌پذیر است.

۴. نیازسنجی تقنینی پیش از هر اقدام دیگری در عرصه سیاستگذاری و ایجاد انسجام و عدم پراکندگی در وضع قوانین دارای اهمیت است؛ چراکه در برخورد با یک چالش و مسئله در سطح عمومی، همواره سیاستگذاری‌ها به تدوین قانون ختم نمی‌شود و چه‌بسا بتوان از تدابیر جایگزینی به فراخور موضوع مسئله (فرهنگی،

اجتماعی و اقتصادی) به‌عنوان راه‌حل برتر استفاده کرد، هرچند در ظاهر هزینه‌های مادی آن نسبت به تدوین قوانین بیشتر باشد، زیرا وضع قوانین بدون ضرورت به‌مراتب آثار سوء بیشتری به همراه دارد و ممکن است موجب از بین رفتن یا لوٹ شدن ارزش‌ها، بی‌اعتمادی مردم به قانون و خدشه‌دار شدن وجهه حاکمیت در سطح بین‌الملل شود. پس از آن اولویت‌سنجی ملاک دیگری است که براساس آن در اتخاذ سیاست تقنینی، مشکلات و مسائلی از جامعه در اولویت قرار می‌گیرد که با توجه به ابعاد مختلف آن از اهمیت بیشتری برخوردار باشد. بنابراین در تبیین اولویت‌ها باید با نگاهی جامع، کل‌نگر و با بهره‌گیری از مشارکت کنشگران عرصه سیاستگذاری، ارزیابی‌های از پیش انجام شده و مشارکت جوامع مدنی به اتخاذ سیاست مراتبی روی آورد. همچنین برای برون‌رفت از مشکل عدم انسجام قوانین، پیش‌نویس قانون باید پیش از ارسال برای تصویب، سایر کنشگران عرصه سیاست جنایی همچون قوای مجریه و قضائیه مورد بررسی قرار دهند و با اتخاذ تصمیمات هماهنگ وارد عرصه سیاست جنایی شود، زیرا عدم توجه به اتخاذ رویکردهای همسان به دلیل اختیارات مراجع متعدد قانونگذاری و وجود قوانین پراکنده، درنهایت به تعارض و تضاد و عدم انسجام قانون منجر خواهد شد. بنابراین ساختار قانون‌نویسی هماهنگ (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۹: ۲۴۸) که بر اجماع سیاستگذاری‌های مشترک کنشگران قانونی، قضایی و اجرایی تکیه دارد، باید در سیاست جنایی تقنینی نیز لحاظ شود که رهیافت آن در پرتو تعاملات پیوسته و همکاری‌های نهادهای صالح به قانونگذاری در تدوین یک قانون، با نظم و انسجام درونی است.

در این راستا الزام به اخذ نظر از قوه قضائیه در مرحله تدوین پیش‌نویس قانون، تدوین پیوست تقنینی ازسوی قوه قضائیه برای قوانین کیفری مهم و تدوین سند سیاست جنایی با همکاری قوای سه‌گانه به‌عنوان سند پشتیبان پیش‌نویس‌های تقنینی راهگشا خواهد بود (حاجی‌ده‌آبادی، صالحی و رجبی، ۱۴۰۲: ۲۶-۲۴). البته باید در نظر داشت پس از تهیه پیش‌نویس و تصویب قانون، وظیفه سیاستگذاران تقنینی به پایان نمی‌رسد (Steele, 2023: 26) و با نظارت صحیح بر قانونگذاری ادامه می‌یابد.

از این رو در این گام سیاستگذاران باید نتیجه‌بخشی سیاست‌ها و میزان دستیابی به اهداف و همچنین اثربخشی آنها و میزان اطاعت از قانون را چه به‌طور خاص (توسط کنشگران قضایی و اجرایی) و چه به‌طور عام (عموم جامعه) مورد ارزیابی قرار دهند و در این راه می‌توانند از نظرسنجی‌های درون‌سازمانی و برون‌سازمانی نیز بهره‌گیرند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سیاست جنایی ایران در بُعد تقنینی با چالش‌ها و موانع بسیاری روبه‌رو است که مانع از اجرای عدالت، سیاستگذاری کارآمد و حکمرانی خوب در جامعه می‌شود. اتخاذ رویکرد فراتحلیل کیفی با ایجاد جامعه آماری در این حوزه مشخص می‌سازد که چالش‌های موجود در عرصه قوانین کیفری ماهوی از فراوانی بیشتری نسبت به حوزه قوانین شکلی برخوردار است و عمده این مشکلات نیز به «عدم رعایت اصول قانون‌نویسی در ساختار و ماهیت وضع قوانین مرتبط با جرائم و مجازات‌ها»، «وجود مراجع قانونگذاری موازی یا متعدد» و «نادیده گرفتن نظریات تخصصی کارشناسان و تجارب مایوس‌کننده قبلی» باز می‌گردد. درحالی‌که در حوزه قوانین شکلی و اصول دادرسی، «تعرض به حقوق و آزادی اشخاص اعم از متهمان و بزه‌دیدگان» و «پیامدهای مطلوب یا غیرمطلوب افتراقی‌سازی جرائم» در شیوه رسیدگی به آنها از مهم‌ترین چالش‌های تقنینی محسوب می‌شود. البته میزان تأثیرگذاری هر یک از متغیرهای مذکور با در نظر گرفتن جامعه آماری مورد پژوهش متفاوت است و این تفاوت، خود معیاری برای در اولویت قرار گرفتن سیاست‌های اصلاحی است؛ چراکه مشکلات موجود برخی از مؤلفه‌های اساسی سیاست جنایی مطلوب همچون اخلاق‌مداری، انسان‌مداری، جامعیت، شفافیت و انسجام را بیش از سایرین دچار خدشه می‌سازد؛ اگرچه شاخصه اساسی چون عقلانیت نیز اساساً مورد توجه جامعه آماری فوق قرار نگرفته است که نشان از ضعف تبیین یک سیاست جنایی مطلوب در پژوهش‌های موجود دارد. البته باید در نظر داشت که ارزیابی یک‌سویه چالش‌های موجود در سیاست جنایی هرچند ضرورت دارد؛ اما در تبیین موانع موجود در سیاست

جنایی ایران ناکافی به نظر می‌رسد. بنابراین ارزیابی قوانین تصویب شده زمانی کارایی و نتیجه لازم را به دست می‌آورد که در سطحی کلان و در ارتباط متقابل با سیاست جنایی قضایی و اجرایی مورد نظر قرار گیرد که این امر نیازمند بررسی مجزای هر یک از ابعاد سیاست جنایی و جمع‌بندی پژوهش‌های انجام شده است.

منابع و مآخذ

۱. آروما، کائوکو (۱۳۹۸). سیاست جنایی مسئول در جرم و سیاست جنایی مبانی و مسئولیت‌ها، ترجمه غلامرضا محمد نسل، تهران، انتشارات دادگستر.
۲. اردبیلی، محمدعلی (۱۴۰۱). حقوق جزای عمومی، جلد اول، چاپ هفتادویک، تهران، انتشارات میزان.
۳. اسدی، محمد و اکبر وروایی (۱۳۹۷). «سیاست جنایی تقنینی ایران در خصوص تروریسم علیه انرژی»، *مطالعات حقوق انرژی*، ۴ (۲).
۴. اکبرزاده، فرشید، احمد حاجی‌ده‌آبادی، محمدابراهیم شمس ناتری و سیدمحمود میرخلیلی (۱۳۹۹). «تحلیل عوامل عدم انسجام سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال جرائم علیه محیط زیست دریایی»، *تحقیقات حقوقی آزاد*، ۱۳ (۴۹).
۵. اکبری، عباسعلی و سالار صادقی (۱۳۹۹). «ارزیابی سیاست جنایی تقنینی و قضایی ایران در پیشگیری کیفری از جرائم مواد مخدر با تأکید بر مجازات اعدام»، *رهیافت پیشگیری از جرم*، ۳ (۴).
۶. الحسینی، سیدعلی‌حسین، سعید حکیمی‌ها و سیدعلی جبار گلباغی (۱۳۹۹). «چالش‌های سیاست جنایی - تقنینی ایران در مقابله با جرائم مخل نظام اقتصادی کشور با تأکید بر آموزه‌های فقهی اسلام»، *جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، ۳ (۴).
۷. الوانی، سیدمهدی و فتاح شریف‌زاده (۱۳۹۶). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۸. ایروانیان، امیر (۱۳۹۲). *نظریه عمومی سیاست‌گذاری جنایی*، تهران، انتشارات شهر دانش.
۹. بیگزاده، زهرا، حمزه امیرسالارزائی و نادر مختاری (۱۴۰۱). «رویکرد سیاسی جنایی تقنینی ایران نسبت به زنان زیان‌دیده»، *جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، ۵ (۱۱).
۱۰. پایدار فرد، علی، جواد نادری و احمدرضا امتحانی (۱۴۰۲). «تأملی در سیاست جنایی و تقنینی ایران در قبال تشهیر متهمان با نگاهی بر فقه و اسناد بین‌المللی»، *تمدن حقوقی*، ۶ (۱۴).
۱۱. پروین، خیراله و محمدمهدی سیفی (۱۴۰۲). «اصل شفافیت در فرایند قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان»، *دانش حقوق عمومی*، ۱۲ (۴۱).
۱۲. ترکی، غلامعباس، هوشنگ شامبیاتی و محسن رهامی (۱۳۹۸). «بررسی فقهی حقوقی فساد مالی در آینه سیاست جنایی تقنینی ایران»، *مطالعات فقه و حقوق اسلامی*، ۱۱ (۲۰).
۱۳. ترنر، مارک و دیوید هیوم (۱۳۸۴). *حکومت‌داری، مدیریت و توسعه: چگونه دولت کارآمد داشته باشیم*، ترجمه عباس منوریان، چاپ دوم، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۱۴. تقوی، سیدعباس، صادق سلیمی و علیرضا جمشیدی (۱۳۹۸). «سیاست جنایی تقنینی ایران در رابطه

- با نقش پلیس در کشف جرائم اقتصادی»، پژوهش‌های اطلاعاتی و جنایی، ۱۴ (۳).
۱۵. تقی‌زاده، مریم، رحیم نوبهار و حسین غلامی دون (۱۳۹۸). «مبانی ارزیابی سیاست جنایی»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، ۴۹ (۲).
۱۶. جاویدی، احمد، سید محمود مجیدی و محمدجواد باقی‌زاده (۱۳۹۹). «نارسایی‌های سیاست کیفری ایران در قبال قتل مهدورالدم و ضرورت‌های تقنینی آینده»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۳ (۲).
۱۷. جعفری، امین و علی مولایی (۱۳۹۷). «سیاست جنایی تقنینی - قضایی ایران در قبال جرائم جنسی علیه کودکان در پرتو اسناد بین‌المللی»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، ۴۸ (۲).
۱۸. جلالی، محمدرضا و سید محمود میرخلیلی (۱۳۹۷). «سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال جرائم با انگیزه دینی»، فقه و مبانی حقوق اسلامی، ۱۱ (۱).
۱۹. چگینی، مهدی و سعید سیاه‌بیدی (۱۳۹۸). «تأملی بر رویکرد مقنن نسبت به اخلاف در نظام اقتصادی کشور و تقابل با حقوق اساسی شهروندان»، پژوهشنامه حقوق بشر، ش ۱۵.
۲۰. چلپی، آزاده (۱۳۹۸). فساد و مقبولیت قانون؛ از منظر جامعه‌شناسی حقوق، تهران، نشر نی.
۲۱. حاجی ده‌آبادی، محمدعلی و احسان سلیمی (۱۳۹۸). «مبانی، اصول و سازوکارهای اجرایی مدل کیفرگذاری هدفمند»، پژوهش حقوق کیفری، ۸ (۲۹).
۲۲. حاجی ده‌آبادی، محمدعلی، محمدخلیل صالحی و محمد رجبی (۱۴۰۲). «مراجع دارای صلاحیت ابتکار تقنینی در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری»، حقوق اسلامی، ۲۰ (۷۶).
۲۳. حبیب‌نژاد، سیداحمد و احمد تقی‌زاده (۱۳۹۸). «نیازسنجی تقنینی عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۲۶.
۲۴. حبیب‌نژاد، سیداحمد و زهرا عامری (۱۳۹۹). «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی»، مجلس و راهبرد، ۲۷ (۱۰۲).
۲۵. حسین‌پوری، منا و یزدان نصرتی (۱۳۹۹). «علل عدم همسویی سیاست جنایی قضایی تقنینی در جرائم مرتبط با مواد مخدر با رویکرد حقوقی-اخلاقی»، اخلاق در علوم و فناوری، ۱۵ (۳).
۲۶. حسین‌زاده، جمال‌الدین و فرید محسنی (۱۳۹۹). «سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال براندازی نظام با نگاهی به نظریات شورای نگهبان»، تعالی حقوق، ۶ (۱).
۲۷. حسینی، سیدحسن، محمد سلطانی و صادق صفری (۱۳۹۸). «تأثیرات عدم همسویی سیاست جنایی قضایی تقنینی در نگرش متهمین و محکومین جرائم مواد مخدر»، حقوقی دادگستری، ۸۳ (۱۰۶).
۲۸. حق‌پناهان، زهره، سیداحمد حبیب‌نژاد و زهرا عامری (۱۴۰۲). «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانونگذاری ایران»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۵ (۱۵).

۲۹. خورشیدی اطهر، محمد (۱۴۰۲). «سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال نقض حقوق شهروندی توسط پلیس سایبری»، تمدن حقوقی، ۶ (۱۴).
۳۰. دلماش مارتی، میری (۱۳۹۳). *نظام‌های بزرگ سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ دوم، تهران، انتشارات میزان.
۳۱. دهنمکی، منصور، عباس بابایی و ایرج گلدوزیان (۱۳۹۶). «سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران در قبال جرائم مطبوعاتی (سنتی و الکترونیکی)»، تحقیقات حقوق تطبیقی ایران و بین‌الملل، ۱۰ (۳۵).
۳۲. دیدا، مهدی، سلامه ابوالحسنی و نغمه فرهود (۱۴۰۱). «آسیب‌شناسی سیاست جنایی ایران در قبال جرائم اقتصادی»، تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۵ (۵۵).
۳۳. رحیمی‌نژاد، اسماعیل (۱۳۹۷). «بازتاب آموزه‌های بزه‌دیده‌شناسی علمی در سیاست جنایی تقنینی ایران»، حقوق اسلامی، ۱۵ (۵۹).
۳۴. زرکلام، ستار و قاسم عبدی (۱۳۹۳). «جایگاه حریم خصوصی در سیاست جنایی تقنینی ایران»، قضاوت، ۱۴ (۷۹).
۳۵. سام، احمد (۱۳۹۷). «نگرشی تحلیلی بر سیاست جنایی تقنینی ایران در زمینه حمایت کیفری از بزه‌دیده اقلیت دینی»، پژوهش ملل، ۲ (۲۰).
۳۶. شاکری، ابوالحسن و رضا رضایی (۱۳۹۴). «سیاست جنایی تقنینی در حمایت از شاهد»، آموزه‌های حقوق کیفری، ۱۲ (۱۰).
۳۷. شکربیگی، علیرضا و معین مرادی (۱۳۹۷). «سیاست جنایی تقنینی ایران در باب کنترل جرائم و ناهنجاری‌های اجتماعی»، جامعه‌شناسی آموزش و پرورش، ش ۸.
۳۸. شیرانی، پویا و سینا قلفی (۱۴۰۲). «چالش‌های سیاست جنایی تقنینی ایران در شروع به جرم»، پژوهش‌های حقوقی، ۲۲ (۵۴).
۳۹. شیری، عباس، سیدمحمود میرخلیلی و سمیه عزیزی (۱۴۰۲). «مؤلفه‌های حاکم بر کارآمدی نظام سیاستگذاری جنایی در مدیریت پیشگیری از بزهکاری»، پژوهش‌های جرم‌شناختی پلیس، ۴ (۱۱).
۴۰. عابدی، احمد، حمیدرضا عریضی و فاطمه محمدزاده (۱۳۸۵). «درآمدی بر روش پژوهش فراتحلیل در تحقیقات آموزشی»، حوزه و دانشگاه، ۱۲ (۴۹).
۴۱. عباس‌زاده، محمدعلی، عباسقلی انصاری و محمد امینی (۱۳۹۸). «سیاست جنایی تقنینی ایران در جرم‌انگاری جرائم اقتصادی»، پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، ۱۰ (۳۸).
۴۲. عرب بالاجلینی، یحیی، رحمت‌اله رضایی و سیدمهران حسینی (۱۴۰۲). «چالش‌های تقنینی حقوق

- کیفری ایران در مبتلایان به هرمافرودیت»، دانشگاه علوم پزشکی گرگان، ۲۵ (۱۳۸۵).
۴۳. عظیم‌زاده اردبیلی، فائزه و زینب ریاضت (۱۳۹۴). «سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال جرائم علیه زوجه در خانواده»، *فقه و حقوق خانواده (ندای صادق)*، ۲۰ (۶۳).
۴۴. عقیق، روح‌اله، کریم صالحی و عارف برخورداری (۱۴۰۱). «نادیده‌انگاری بایسته‌های تقنینی در قوانین کیفری ایران در حوزه جرائم علیه امنیت»، *دانش حقوق عمومی*، ۱۱ (۳۸).
۴۵. علی‌نژاد، علی، اصغر عباسی، مهدی اسماعیلی و محمد نبی‌پور (۱۴۰۱). «سیاست جنایی ایران در برابر جرائم علیه منابع ملی زیست‌محیطی»، *جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، ۵ (۱۲).
۴۶. غفاری، صالح، اسماعیل هادی‌تبار و سیدابراهیم قدسی (۱۳۹۸). «تأملی در تحولات تقنینی هرزه‌نگاری رایانه‌ای مطالعه تطبیقی حقوق ملی کیفری و اسناد بین‌المللی»، *قضاوت*، ۱۹ (۱۰۰).
۴۷. غلام‌پور آهنگری، ابراهیم (۱۳۹۲). «سیاست‌گذاری عمومی و سیاست‌پژوهی چستی سیاست‌گذاری عمومی»، *مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، شماره مسلسل ۱۳۰۶۴.
۴۸. غلامی، حسین و محمد رحمانی (۱۳۹۶). «مختصات تئوریک سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران (تحلیل مبانی، اصول و مدل‌بندی در مقام تئوری)»، *پژوهش حقوق کیفری*، ۵ (۱۸).
۴۹. فجاوند، عباس، قدرت‌اله خسروشاهی و شهید شاطری‌پور اصفهانی (۱۴۰۱). «نقد و بررسی سیاست جنایی تقنینی ایران در رویارویی با مجرمین حرفه‌ای»، *جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، ۵ (۱۱).
۵۰. فرامرز قراملکی، احد (۱۳۹۳). *اخلاق حرفه‌ای*، چاپ پنجم، تهران، انتشارات مجنون.
۵۱. فنایی، ابوالقاسم و داود نوجوان (۱۳۹۸). «نقش اخلاق در قانونگذاری از منظر فلسفه فقه و فلسفه حقوق»، *حقوق تطبیقی*، ۱۵ (۲).
۵۲. فون‌هایک، فریدریش (۱۳۹۲). *قانون، قانونگذاری و آزادی، گزارش جدیدی از اصول آزادی‌خواهانه عدالت و اقتصاد سیاسی، قواعد و نظم، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد*، تهران، انتشارات دنیای اقتصاد.
۵۳. قربان‌پور، حمید، سیدمحمدمهدی ساداتی و علی جمادی (۱۴۰۱). «مقبولیت کیفر در نظام عدالت کیفری»، *فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری*، ش ۵۲.
۵۴. کاظمی، محمدرضا، عباس سلمان‌پور و سیدابراهیم قدسی (۱۳۹۷). «تأثیر شفافیت بر سیاست جنایی (تقنینی) ایران و کنوانسیون‌های بین‌المللی در پیشگیری از جرائم اقتصادی»، *سبک زندگی اسلامی با محوریت سلامت*، ۵ (۴).
۵۵. کریمی، علی، سیدحسین هاشمی و حسین حاجی‌تبار (۱۳۹۷). «سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال تروریسم در پرتو اسناد بین‌المللی»، *مطالعات سیاسی*، ۱۱ (۴۱).

۵۶. کفایی فر، محمدعلی و پرنیان فلاحیان (۱۴۰۲). «تبیین سیاست جنایی تقنینی در قبال بزه‌دیدگی زنان با توجه به اسناد داخلی و بین‌المللی»، حقوق و مطالعات سیاسی، ۳ (۱).
۵۷. گولد، جولیس و ویلیام کولب (۱۳۹۲). فرهنگ علوم اجتماعی، ترجمه محمدجواد زاهدی، چاپ سوم، تهران، انتشارات مازیار.
۵۸. لازرژ، کریستین (۱۴۰۱). درآمدی بر سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ دهم، تهران، انتشارات میزان.
۵۹. مالکی‌زاده، سروش، رشید قدیری و مریم نقدی (۱۳۹۹). «معیارهای کیفرگذاری هدفمند سرقت‌های تعزیری در سیاست جنایی تقنینی ایران»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۳ (۳).
۶۰. محلوجی، منیره، محمدرضا شادمان فر و مسعود حیدری (۱۳۹۹). «بررسی سیاست جنایی تقنینی ایران در خصوص جرائم و تخلفات انتظامی قضات»، تحقیقات حقوقی آزاد، ۱۳ (۵۰).
۶۱. مرادی، امیر (۱۳۹۸). «اخلاق حرفه‌ای قانونگذاری کیفری با تأکید بر نظام حقوقی ایران»، فصلنامه دانشنامه حقوقی، ش ۲.
۶۲. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۸). «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، فصلنامه حقوق اداری، ش ۱۹.
۶۳. منفرد، محبوبه و حسین میرمحمد صادقی (۱۳۹۹). «چالش‌های سیاست جنایی-تقنینی ایران در برابر جرائم و تخلفات علیه بازار سرمایه»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، ۵۰ (۲).
۶۴. مؤذن‌زادگان، حسنعلی و حامد رهدارپور (۱۳۹۷). «اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری ایران»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۸۱.
۶۵. موسوی مجاب، سیددرید و مزگان نعمتی (۱۴۰۰). «بررسی سیاست جنایی-تقنینی ایران در قبال جرم سیاسی، از ضرورت جرم‌انگاری تا نحوه پاسخ‌گذاری کیفری»، مدرس حقوق کیفری و جرم‌شناسی، ۱ (۱).
۶۶. مویدی، محمدصالح، اکبر وروایی و مسعود قاسمی (۱۴۰۱). «سیاست جنایی تقنینی ایران در مورد پیشگیری از بزه‌دیدگی محیط‌بانان»، مطالعات فقه اقتصادی، ۴ (۵).
۶۷. نقی‌زاده باقی، المیرا، محمد آشوری، نسرين مهرا و باقر شاملو (۱۴۰۱). «تحولات سیاست جنایی تقنینی ایران در قلمرو مسئولیت کیفری نسبی نوجوانان»، تعالی حقوق، ۱۳ (۳).
۶۸. نامیان، پیمان و هیبت‌اله نژدی‌منش (۱۳۹۷). «طراحی و تبیین الگوی ملی مقابله با تروریسم هسته‌ای در سیاست جنایی تقنینی ایران»، پژوهش‌های اطلاعاتی و جنایی، ۱۴ (۱).
۶۹. نوریها، رحیم (۱۳۷۸). «سیاست جنایی سرگردان»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۲۶-۲۵.

۷۰. وطن‌خواه، رضا، علی نجفی توانا و محمود عباسی (۱۳۹۶). «سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال جرائم زیست‌فناورانه»، حقوق پزشکی، ۱۱ (۴۳).
۷۱. همتی، مرضیه و بهاره جدید (۱۴۰۰). «آسیب‌شناسی سیاست جنایی ایران در زمینه پیشگیری از جرائم بانکی»، رهیافت پیشگیری از جرم، ۴ (۴).
۷۲. بوسفی، صفدر، منصور عطاشنه و محسن شکرچی‌زاده (۱۴۰۰). «چالش‌ها و کاستی‌های سیاست جنایی تقنینی ایران به‌منظور حمایت کیفری از سرمایه‌گذاری خارجی»، فقه جزای تطبیقی، ۱ (۲).

73. Bredly, K. and E. Connors (2007). *Training Evaluation Model: Evaluating and Improving Criminal Justice Training*, Institute for Law and Justice, Alexandria, Virginia Submitted to National Institute of Justice.
74. Bunge, M. (2007). "Seven Desiderata for Rationality", In J. Agassi and I. Jarvie the Critical View, *Nijhoff International Philosophy*, Vol. 23.
75. Fabienne, P. (2020). "The Grounds of Political Legitimacy", *Journal of the American Philosophical Association*, 6 (3).
76. Jacobs, S.H. (2007). "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment", *Mainstreaming RIA into Policy Processes Chapters*, in: Colin Kirkpatrick and David Parker, *Regulatory Impact Assessment*, Chapter 2, Edward Elgar Publishing.
77. Kirkpatrick, C. and D. Parker (2008). *Regulatory Impact Assessment and Regulatory and Toward Better Regulation?*, The CRC Series on Competition, Regulation and Development, University of Manchester.
78. Mears, D. (2010). *American Criminal Justice Policy, An Evaluation Approach to Increasing Accountability and Effectiveness*, New York, Cambridge University Press.
79. Radaelli, C. (2003). *Impact Assessment in the European Union, Innovation, Quality and Good Regulatory Governance*, Brussel, European Commission.
80. Sadurski, W. (2006). "Laws Legitimacy and Democracy-plus", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26.
81. Snellen, I. (2002). "Conciliation of Rationality: The Essence of Public Administration", *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 24.
82. Steele, T. (2023). "The State We're in: Addressing Threats & Challenges to the Rule of Law", Justice Report, <https://justice.org.uk/our-work/system-wide-reform/rule-of-law>.
83. Vansant, J. and H.P. Minis (2001). *Cooperation for Good Governance*, Terry Sanford

Institute of Public Policy.

84. Weatherburn, D. (2009). *Policy and Program Evaluation: Recommendations for Criminal Justice Policy Analysts and Advisors*, Australia, Crime and Justice Bulletin (133).
85. Yang, K. and K. Calhahan (2005). "Assessing Citizen Involvement Effort by Legal Government", *Public Performances and Management Review*, 29 (2).

Evaluating the Criminalization of Vagrancy in Light of the Refinement Criterion

*Morteza Arefi**

Research Article	Receive Date: 2024.04.13	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 291-319
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Criminalization is a rational process based on the economic, social, cultural, and political principles and strategies prevailing in each society, the outcome of which is the prohibition of performing or omitting a behavior accompanied by a criminal response. Completing this process and criminalizing a behavior requires passing through various stages. Jonathan Schonscheck, as one of the philosophers of criminal law, mentions three filters—principles, presumptions, and practical consequences of criminalization—as obstacles facing criminal legislators. Accordingly, the present study aims to evaluate the criminalization of vagrancy in light of Schonscheck's viewpoint; a behavior criminalized under Article 712 of the Islamic Penal Code (1996). The findings indicate that the criminalization of vagrancy lacks strong theoretical support, and none of the principles of criminalization (such as the harm principle, paternalism, moralism, and perfectionism) can justify the prohibition of this behavior. Moreover, it conflicts with states' human rights obligations to guarantee minimum welfare standards, including the right to adequate housing. In fact, vagrancy is an example of an imported crime that has entered the arsenal of Iranian criminal law through mere imitation of the laws of some countries without regard to the realities of Iranian society. In this regard, it is suggested that the Iranian legislator decriminalize vagrancy and place this behavior within the realm of social policy rather than criminal policy, as in the Child and Adolescent Protection Act of 2020, where some situations similar to vagrancy are considered hazardous conditions requiring intervention and legal support from judicial institutions and social workers.

Keywords: *Criminalization; Vagrancy; Jonathan Schonscheck; Freedom; Decriminalization*

* Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Humanities, Bu-Ali Sina University, Hamedan, Iran ;
Email: m.arefi@basu.ac.ir

ارزیابی جرم‌انگاری ولگردی در پرتو سنجه پالایش

مرتضی عارفی *

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۲۵	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۳۱۹-۲۹۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

جرم‌انگاری فرایندی خردمحور و مبتنی بر اصول و راهبردهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی حاکم بر هر جامعه است که برآیند آن اعلام ممنوعیت انجام یک رفتار یا ترک آن توأم با واکنش کیفری است. تکمیل این فرایند و جرم‌انگاری یک رفتار متضمن عبور از مراحل گوناگون است. «جانانان شنشک»، به‌عنوان یکی از فلاسفه حقوق کیفری، سه صافی اصول، پیش‌فرض‌ها و پیامدهای عملی جرم‌انگاری را موانع پیش روی قانونگذاران کیفری ذکر می‌کند. بر این اساس، پژوهش حاضر در مقام ارزیابی جرم‌انگاری ولگردی در پرتو دیدگاه «شنشک» است؛ رفتاری که به‌موجب ماده (۷۱۲) قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۵ جرم محسوب شده است.

یافته‌ها گویای آن است که جرم‌انگاری ولگردی از پشتوانه نظری قوی برخوردار نیست و هیچ‌یک از اصول جرم‌انگاری (به‌عنوان نمونه اصل زیان، پدرسالاری، اخلاق‌گرایی و کمال‌گرایی) نمی‌تواند توجیه‌کننده ممنوعیت این رفتار باشد؛ به‌علاوه با تعهدات حقوق بشری دولت‌ها در تضمین حداقل‌های رفاهی از جمله حق بر تأمین مسکن مناسب نیز مغایر است. در واقع ولگردی مصداق یک جرم وارداتی است که با تقلید محض از قوانین برخی کشورها و بدون توجه به واقعیت‌های جامعه ایران، وارد زرادخانه حقوق کیفری شده است. در این راستا پیشنهاد می‌شود قانونگذار ضمن جرم‌زدایی از ولگردی، این رفتار را در قلمرو سیاستگذاری اجتماعی و نه کیفری بگنجانند آن‌گونه که در قانون حمایت از اطفال و نوجوانان مصوب ۱۳۹۹ برخی وضعیت‌های مشابه با ولگردی را مصداق وضعیت مخاطره‌آمیز و مستلزم مداخله و حمایت قانونی نهادهای قضایی و مددکاران اجتماعی دانسته است.

کلیدواژه‌ها: جرم‌انگاری؛ ولگردی؛ جانانان شنشک؛ آزادی؛ جرم‌زدایی

* استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران؛

Email: m.arefi@basu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: عارفی، مرتضی (۱۴۰۴). «ارزیابی جرم‌انگاری ولگردی در پرتو سنجه پالایش»، مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۴)،

ص. ۲۹۱-۳۱۹.

doi: 10.22034/mr.2024.16724.5783

مقدمه

مبتنی بر فلسفه سیاسی مقبول و مردم‌سالار، شهروندان با رویگردانی آگاهانه از برخی آزادی‌های فردی، دولت را تشکیل می‌دهند از این رو قدرت دولت برخاسته از اراده شهروندان و مبنای مشروعیت اقدام‌های دولت، رضایت آنها است. بر این اساس، دولت برای مداخله در حوزه حقوق و آزادی‌های فردی نیازمند دلایل متقن است و در این میان «مداخله کیفری»^۱ که مهم‌ترین و قوی‌ترین نوع مداخله است عمیقاً محتاج توجیحات منطقی و اقناع‌کننده است.

جرم‌انگاری، تصمیم مرجع قانونی و صلاحیت‌دار در تعیین اعمال ممنوعه و ضمانت اجرای نقض آنهاست. این فرایند در جوامع مردم‌سالار و مبتنی بر قانون باید اصول و موازینی داشته باشد که از جمله آنها اندیشه سیاسی حاکم بر دولت، الگوی اقتصادی و رفاهی مدنظر حاکمیت و همچنین ساختار فرهنگی و فکری حاکم بر جامعه و شهروندان است.

طبق اصول لیبرالیسم، باید حق دولت برای دخالت در زندگی خصوصی با قیودی نیرومند محدود شود. اساس فلسفی چنین نظری این است که همه انسان‌ها از خرد بهره‌مندند و خردمندی ضامن آزادی آنهاست (بشیریه، ۱۳۷۹: ۱۱). بنابراین از آنجاکه اصل بر آزادی انسان است و اعمال محدودیت در نتیجه جرم‌انگاری، استثنا محسوب می‌شود همواره آماره‌ای به نفع آزادی افراد وجود دارد (حبیب‌زاده و زینالی، ۱۳۸۴: ۴) و از آنجاکه جرم‌انگاری به معنای مداخله حداکثری و قوی دولت در حوزه حقوق و آزادی‌های فردی شهروندان است لذا مداخله کیفری باید به دلایلی معقول متکی باشد؛ به دیگر سخن، جرم‌انگاری باید از چنان قوتی برخوردار باشد که مقبول شهروندان قرار گیرد در غیر این صورت قانون مورد تصویب در بهترین حالت متروک باقی خواهد ماند و در مواردی برچسب حمایت از فرادستان و مبارزه کیفری با تهیدستان را بر پیشانی حاکمیت حک خواهد کرد چراکه برخورداری از حق‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی از لوازم پایداری جوامع مردم‌سالار معاصر است (گرچی

و فتحی، ۱۳۹۳: ۷).

به دیگر سخن، دولت در گام نخست به تضمین حقوق بنیادین شهروندان مکلف است نه آنکه افزون بر عدم تضمین و به رسمیت شناختن آنها، به جرم‌انگاری رفتار شهروندانی اقدام کند که به دلیل کوتاهی دولت در انجام تکلیف خود به سکونت در خیابان‌ها مجبور شود و بی‌خانمانی و ولگردی را در پیش گیرد.

فلاسفه حقوق کیفری با طرح پرسش‌هایی مبنی بر چرایی جرم‌انگاری یک عمل تلاش کرده‌اند ضوابط و معیارهایی را در این خصوص تبیین کنند. یکی از این فلاسفه «جانانان شنشک»^۱ است که در کتاب درباره جرم‌انگاری؛ مقاله‌ای در باب فلسفه حقوق جزا^۲ یکی از معیارهای جرم‌انگاری را «صافی‌ها»^۳ ذکر می‌کند و در این اثر از سه صافی اصول، پیش‌فرض‌ها و پیامدها نام می‌برد و جرم‌انگاری را در صورتی موجه می‌داند که با موفقیت از هر سه مرحله عبور کند. در این راستا دغدغه اصلی این پژوهش پاسخ به این سؤال است که آیا جرم‌انگاری ولگردی در نظام عدالت کیفری ایران مبتنی بر اصول و ضوابط مذکور است یا خیر؟ به دیگر سخن آیا ولگردی مغایر اصول و مبانی نظری است که مداخله کیفری را توجیه می‌کند؟ و اینکه آیا تنها راه مقابله با این رفتار مداخله کیفری است؟ و پیامدهای عملی جرم‌انگاری این رفتار کدام است و آیا قانونگذار به این پیامدها التفات داشته است یا خیر؟

در نظام حقوقی انگلستان این رفتار به موجب «قانون ولگردی»^۴ مصوب سال ۱۸۲۴ میلادی ممنوع اعلام شده است. بررسی ریشه تاریخی ممنوعیت این رفتار و جرم‌انگاری آن مبتنی بر سه روایت است. برخی اعتقاد دارند که این قانون برای مقابله با کهنه سربازان زخمی تصویب شده که از جنگ‌های ناپلئونی برگشته بودند؛ دیدگاه دوم جرم‌انگاری این رفتار ریشه در دورانی دارد که نظام رعیت و دهقانی برجسته شده بود و ضرورت وفور نیروی کار ارزان به لحاظ جامعه‌شناختی احساس می‌شد و

1. Jonathan Schonsheck

2. *On Criminalization: An Essay in the Philosophy of the Criminal Law*

3. Filters

4. Vagrancy Act

مبتنی بر دیدگاه سوم این قانون به منظور کنترل بر مجرمان بالقوه تصویب شده است (Chambliss, 1964: 77).

درواقع در حالی که «قانون پلیس، جرم، تعیین مجازات و دادگاه‌ها»^۱ مصوب سال ۲۰۲۲ صراحتاً قانون فوق را در ماده (۸۰) نسخ کرده است اما از آنجا که به موجب ماده (۲۰۸) قانون اخیرالذکر زمان دقیقی برای اجرای آن پیش‌بینی نشده و اجرای این قانون به تعیین ابزار قانونی از سوی وزیر امور خارجه منوط شده است که عملاً تا آن زمان قانون ولگردی ۱۸۲۴ لازم‌الاجرا است. مطابق آمار ارائه شده روزنامه گاردین در انگلستان از سال ۲۰۱۹ تاکنون نزدیک به ۲۵۰۰ نفر به موجب این قانون دستگیر شده‌اند.^۲

همچنین در تبصره «۲» ماده (۴۵) قانون آیین دادرسی کیفری ایران در مقام تعریف ولگرد بیان می‌دارد: «ولگرد کسی است که مسکن و مأوای مشخص و وسیله معاش معلوم و شغل یا حرفه معینی ندارد». در این راستا ماده (۱۷۷) قانون مجازات اسلامی یکی از موانع استماع شهادت شاهد را ولگرد بودن وی دانسته است. اهمیت این پژوهش در آن است که یکی از حقوق بنیادین شهروندان حق بر مسکن است که در اصل سی‌ویکم قانون اساسی جمهوری اسلامی^۳ به صراحت بر آن تأکید شده است و ولگردی که در ماده (۷۱۲) قانون مجازات اسلامی^۴ ۱۳۷۵ جرم‌انگاری شده وضعیت برخی شهروندان است که عمدتاً به دلیل قصور دولت در تضمین حق بر

1. Police, Crime, Sentencing and Courts Act

2. <https://www.theguardian.com/society/2024/apr/07/homeless-people-arrested-vagrancy-act-england-wales-police>

۳. اصل سی‌ویکم قانون اساسی در این زمینه بیان می‌دارد: داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به‌خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

علاوه بر این بند «۱۲» اصل سوم قانون اساسی پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه مسکن را از جمله تکالیف دولت جمهوری اسلامی ایران می‌داند. اصل چهل‌وسوم قانون اساسی نیز اقتصاد جمهوری اسلامی ایران را مبتنی بر نیازهای اساسی از جمله مسکن می‌داند.

۴. ماده ۷۱۲- هر کس تکدی یا کلاشی را پیشه خود قرار داده باشد و از این راه امرار معاش نماید یا ولگردی نماید به حبس از یک تا سه ماه محکوم خواهد شد و چنانچه با وجود توان مالی مرتکب عمل فوق شود علاوه بر مجازات مذکور کلیه اموالی که از طریق تکدی و کلاشی به‌دست آورده است مصادره خواهد شد.

مسکن، روی به این وضعیت آورده‌اند. مطابق یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برآوردها نشان می‌دهد که ۲۰ تا ۲۵ درصد از جمعیت کشور در سکونتگاه‌های غیررسمی سکونت دارند و سه دهک پایین جامعه به لحاظ اقتصادی به صورت مطلق و دهک‌های چهارم، پنجم و حتی بخشی از دهک ششم نیز به تأمین مسکن مورد نیاز برای سکونت قادر نیستند که دلیل این امر را به عواملی همچون مقطعی بودن سیاست‌ها، نبود برنامه مدون، نبود اطلاعات و آمار شفاف مربوط دانسته‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ب ۱۴۰۲: ۹).

افزون بر آن، جرم‌انگاری این رفتار نقض حق بر اشتغال نیز محسوب می‌شود که در قسمت اخیر اصل بیست‌وهشتم و بند «۲» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی^۱ به صراحت بر آن تأکید شده است.

مرور پیشینه پژوهش گویای آن است که پژوهش در حوزه جرم‌انگاری ولگردی با تأکید بر اصول جرم‌انگاری «جانانان شنشک» با این کیفیت سابقه نداشته است به طوری که محمودی جانکی سال ۱۳۸۲ در رساله دکتری خود با عنوان «مبانی، اصول و شیوه‌های جرم‌انگاری» به مطالب مذکور در این اثر کلی و ناظر به همه جرائم پرداخته است. حبیب‌زاده و زینالی (۱۳۸۴) در مقاله‌ای با عنوان «درآمدی بر برخی محدودیت‌های عملی جرم‌انگاری» با ذکر مختصر سه صافی بیان شده از سوی «شنشک»، به بررسی صافی سوم (پیامدها) به طور کلی و نه تمرکز بر جرمی خاص پرداخته‌اند. هادی تبار و علیپور (۱۳۹۳) نیز در مقاله «جرم‌زدایی از جرائم ولگردی و تکدی‌گری» یکی از معایب جرم‌انگاری ولگردی و تکدی را تخطی از اصول جرم‌انگاری

۱. اصل بیست‌وهشتم قانون اساسی: هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید؛

۲. تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند.

قسمت اخیر اصل بیست‌وهشتم، تکلیف دولت به تضمین حق بر اشتغال را به رسمیت شناخته است و جرم‌انگاری ولگردی در مواردی که شخص به‌رغم آمادگی و توانایی جسمانی از سوی دولت مورد حمایت قرار نمی‌گیرد نقض این حق محسوب می‌شود.

به‌طور کلی می‌دانند بی‌آنکه بر اصول دیگر بیان شده «شنشک» تمرکز کنند. بر این اساس مطالب مقاله در سه قسمت (صافی اصول، صافی پیش‌فرض‌ها و صافی پیامدها) تدوین شده و با نتیجه‌گیری خاتمه می‌یابد.

۱. صافی اصول^۱

بنا به عقیده «شنشک»، برای آنکه یک کنش و رفتار فردی یا اجتماعی وصف مجرمانه گیرد باید از صافی‌ها یا موانع سه‌گانه عبور کند که اولین آن صافی اصول است (Schonsheck, 1994: 63). منطبق با این شرط، در گام نخست باید ثابت شود که رفتار براساس یکسری اصول و مبانی نظری (همچون اصل زیان، کمال‌گرایی قانونی، اخلاق‌گرایی قانونی و پدرسالاری قانونی) در حوزه صلاحیت حاکمیت و مشخصاً دستگاه عدالت کیفری قرار دارد و مداخله کیفری در قبال آن اجتناب‌ناپذیر است. در این راستا برخی مداخله کیفری را به‌معنای جرم‌انگاری، وضع ضمانت اجرای کیفری و در مرحله بعد اعمال آن را به دستگاه قضایی، نهادهای شبه‌قضایی و دیگر نهادهای^۲ سپرده‌اند (فیروزمنش، ۱۳۸۷: ۳۰).

به‌نظر می‌رسد مطالعه مفهوم مداخله در چارچوب فلسفه سیاسی و جرم‌انگاری به درک بهتر آن کمک می‌کند. با این توضیح که در پرتو نظریه قرارداد اجتماعی این‌گونه فرض می‌شود که شهروندان به‌منظور پاسداشت امنیت خود از برخی حقوق و آزادی‌های خود دست می‌کشند. در خوانش لیبرالی «جان لاک»^۳، از مفهوم «قرارداد اجتماعی»^۴، دولت به‌عنوان حافظ حقوق طبیعی شهروندان، آزادی و مالکیت آنها محسوب می‌شود (عارفی، ۱۳۹۶: ۱۸). در این نظریه بر رضایت

1. The Principle Filter

۲. به این تعریف این ایراد وارد است که پیش‌بینی اعمال ضمانت اجرای کیفری از سوی نهادهای شبه‌قضایی و دیگر نهادها، مغایر با اصل سی‌وششم قانون اساسی است که بیان می‌دارد: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد».

3. John Locke

4. Social Contract

به‌عنوان بنیان قدرت مشروع تأکید زیادی می‌شود. بنابراین، تصویر فراگیر از این نظریه آن است که قانون و نظام عدالت کیفری به‌عنوان شکل تنظیم‌گر اجتماعی است که منافع مشترک اجتماعی را فراهم می‌آورد و از رضایت گسترده عمومی برخوردار است (Smith and Natalier, 2004: 12). در این راستا برخی نویسندگان در تبیین مفهوم مداخله کیفری بیان می‌دارند که بار منفی این واژه، نشان‌دهنده این است که در حالت عادی، انجام هر کاری در راستای محدود کردن آزادی عمل شهروندان، نوعی دخالت محسوب می‌شود و آنچه به این واژه بار منفی می‌دهد مفهوم «خودمختاری فردی»^۱ است (روستایی، ۱۳۹۳: ۱۳).

۱-۱. اصل ضرر^۲

مطابق با این اصل که نخستین بار «جان استوارت میل»^۳، فیلسوف شهیر بریتانیایی در مقام تبیین معیاری برای مهار قدرت عمومی و تعیین حدود اختیارات دولت بیان کرد رفتار فرد تا جایی که به شخصی آسیب نرساند در ساحت حوزه خصوصی است و هیچ مجوزی برای مداخله دولت در این قلمرو وجود ندارد. بر این اساس هیچ توجیهی برای کاربست قانون علیه شهروندان وجود ندارد مگر جلوگیری از زیان رساندن به دیگران (قماش، ۱۳۹۳: ۱۱۱). البته گفتنی است در خصوص مفهوم ضرر، مصادیق و گستره آن ابهام‌هایی وجود دارد که می‌توان حداقل دو خوانش از این اصل ارائه کرد. نخست رویکرد فایده‌گرایانه و دیگر خوانش اخلاق‌محور از آن. رویکرد فایده‌گرا در بستر اندیشه «جان استوارت میل» متولد شد. خاستگاه اصل ضرر در مکتب فکری «میل» ابتدا به ساحت حوزه حقوق عمومی مربوط می‌شود و مراد وی از طرح اصل ضرر، تعیین دقیق مرزهای حقوق کیفری نبود. بر این اساس نمی‌توان انتظار داشت که با مطالعه آثار وی بتوان حدود و ثغور و معیار کامل و جامعی از این اصل به‌دست

1. Individual Autonomy

2. Harm Principle

3. John Stuart Mill

آورد با این وجود به نظر می‌رسد «خودمختاری» و «امنیت» از اساسی‌ترین منافع است که وی در صدد حفظ آن است و این منافع در صورتی تأمین می‌شود که افراد از تعرض به خودمختاری یکدیگر و به خطر انداختن امنیت همدیگر خودداری کنند. از این رو به نظر برخی از نویسندگان، بهترین تفسیر از مفهوم «ضرر به دیگران» در اندیشه میل، ضرر به منافع حیاتی دیگران است و مقصود از منافع حیاتی نیز دو موضوع «خودمختاری» و «امنیت» است (رستمی، ۱۳۹۹: ۲۵۱).

همچنین در رویکرد اخلاق‌گرا که «جوئل فینبرگ»^۱ سردمدار آن است ضرر در معنای ایجاد مانع برای حقوق دیگران در کنار اعمالی که به لحاظ اخلاقی غیرقابل بخشش و غیرقابل توجیه باشد آمده است. بر این اساس رفتارهای خطایی که هیچ ضرری را در پی ندارد و همچنین اعمال مضرّی که خطا نیستند نباید جرم محسوب شود (همان: ۲۵۶). در این راستا بیان شده است ولگردی رفتاری نیست که پیامد منفی عینی بر شهروندان داشته باشد و به آنها ضرر وارد آورد (Baker, 2009: 213). همان‌گونه که ملاحظه می‌شود ولگردی رفتاری است که هم از رویکرد فایده‌گرا و هم از دریچه اخلاق‌گرا نمی‌تواند مصداق ضرر باشد. با این وجود برخی از نویسندگان استدلال می‌کنند که شهروندان، ولگردی را «تهاجمی»^۲ و «آزاردهنده»^۳ می‌دانند و در این راستا بیان می‌دارند که مشاهده ولگردان و گداهای بی‌کار و ظاهراً غیرمولد برای ایجاد آزار و اذیت افراد به اصطلاح مولد و کارآفرین کافی است (Ellickson, 1995: 1181). تقابل دو رویکرد محافظه‌کار و لیبرال در قبال پدیده ولگردی را به‌وضوح می‌توان در جریان تصویب «لایحه عدالت کیفری»^۴ در مجلس نمایندگان انگلیس مشاهده کرد جایی که نمایندگان محافظه‌کار، ولگردی را مستوجب حبس یا جزای نقدی می‌دانستند اما نمایندگان لیبرال عقیده داشتند که دولت نباید افراد را صرفاً به دلیل بی‌خانمانی

1. Joel Feinberg

2. Offensive

3. Annoying

4. Criminal Justice Bill

و ولگردی مجازات کند.^۱

براساس این رویکرد، تکدی مصداق ضرر به دیگر شهروندان است که مداخله دولت را توجیه می‌کند اما ضرورت مداخله کیفری نیازمند گذار موفقیت‌آمیز تکدی از دو صافی دیگر است که در بخش دوم مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲-۱. پدرسالاری قانونی^۲

پدرسالاری یا قیم‌مآبی به معنای محدود کردن آزادی شهروندان به دلیل مصلحت آنهاست حتی اگر خود به آن مصالح آگاه نباشند یا آنکه بر فرض آگاهی با ایجاد آن محدودیت مخالف باشد. بر این اساس حتی اگر رفتار ارتكابی هیچ‌گونه ضرر یا آسیبی اعم از بالقوه یا بالفعل به همراه نداشته باشد باز هم حاکمیت به مثابه پدر و دانای کل می‌تواند به منظور رعایت مصالح فرد رفتار ارتكابی را جرم‌انگاری کند. ایجاد محدودیت و تعیین ضمانت اجرا در قبال رفتارهایی مانند اعتیاد (آقابابی و زادفر، ۱۳۹۳: ۱)، استعمال مواد مخدر، ضرورت بستن کمر بند ایمنی، ممنوعیت شرب خمر، تعیین مناطق ممنوع برای شنا از مصادیق رفتارهایی است که بر این مبنا توجیه می‌شود (برهانی، ۱۳۹۶: ۲۰۸).

شاید مبنای جرم‌انگاری ولگردی، مصالحی است که حاکمیت برای شهروندان خود تعیین کرده است تا آنها به عنوان شهروندی فعال در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی نقش‌آفرینی کنند نه آنکه بیکار و منفعل باشند و چشم در دست دیگر افراد داشته باشند تا به آنها کمک کنند. در پاسخ باید گفت، تضمین حق بر مسکن مناسب به مثابه یکی از حقوق بنیادین افراد بشر از تکالیف دولت‌هاست و ولگردی و بی‌خانمانی شهروندان در مواردی محصول بی‌کفایتی مدیران و نداشتن برنامه و راهبرد مشخص در زمینه ساخت مسکن است. بر این اساس اگر حاکمیت در پی تشخیص و تضمین مصالح شهروندان است باید به تکالیف خود به‌طور کامل عمل کند

1. <https://www.bigissue.com/opinion/criminal-justice-bill-vagrancy-act-rough-sleeping-layla-moran/>

2. Legal Paternalism

نه آنکه بخواهد با جرم‌انگاری ولگردی از زیر بار مسئولیت شانه خالی کند.

۳-۱. اخلاق‌گرایی قانونی

مراد از اخلاق‌گرایی قانونی^۱ آن است که حاکمیت می‌تواند و چه بسا باید به حمایت کیفری از اخلاق بپردازد، افعال نادرست اخلاقی را ممنوع و افعال درست اخلاقی را الزام‌آور کند. موضوع اخلاق‌گرایی قانونی اولاً، رفتار انسانی است و نه حالات نفسانی مانند بخل، کینه، ایثار، از خودگذشتگی و ... ثانیاً، هر چند معیار و ملاک در این خصوص نظریه اخلاقی است لیکن رفتارهایی موضوع اخلاق‌گرایی قانونی قرار می‌گیرد که اخلاق متعارف آن را مذموم بدانند. به دیگر سخن با توسل به نظریه اخلاقی می‌توان مداخله قهرآمیز حاکمیت در فضای آزاد رفتاری شهروندان را توجیه کرد و به تبع آن این پرسش را مطرح کرد که رویکرد اخلاقی منتخب (تکلیف‌گرایی، نتیجه‌گرایی، اخلاق فضیلت‌محور و اخلاق حق‌محور) حکومت را به دخالت کیفری در کدام حوزه اخلاق (اخلاق متعارف) مجاز می‌داند؟ ثالثاً، چنین رفتاری تحت شمول اصولی مانند ضرر و ... قرار نگیرد و به هیچ‌وجه بر نظم عمومی تأثیری نگذارد و شاید بتوان ادعا کرد که صرفاً فاعل عمل را متأثر کند. رابعاً، حاکمیت برای منع یا الزام آن به کیفر متوسل شود (فرحبخش، ۱۳۹۰: ۵۶۳). در واقع اخلاق‌گرایی قانونی، افزون بر ممنوع دانستن رفتارهایی که موجب ورود ضرر به دیگران و خود فرد می‌شود رفتارهای مغایر با معیارهای اخلاقی جامعه را نیز جرم می‌داند و در این رویکرد، دولت فقط در مقام دفاع از منافع فرد یا دیگران نیست بلکه علاوه بر این، برخی امور اخلاقی نیز برای او چنان بااهمیت است که با ابزار جرم‌انگاری به دفاع از آن برخیزد (برهانی، ۱۳۹۶: ۲۰۸). اخلاق‌گرایان قانونی بر این باورند که هر نوع عمل غیراخلاقی فارغ از آنکه آسیب و زیانی بر دیگری وارد می‌آورد یا خیر، باید با واکنش کیفری مواجه شود. «پاتریک اولین»^۲ به‌عنوان یکی از اخلاق‌گرایان معتدل، بر این باور است که اخلاق

1. Legal Moralism

2. Patrick Devlin

مشترک، همانند یک حکومت مورد قبول عامه برای حفظ جامعه ضروری است و نوع تزلزل در اخلاق مشترک و مورد توافق عامه به مثابه تهدید شیرازه زندگی جمعی و موجودیت جامعه است (فرحبخش، ۱۳۹۰: ۵۷۳). به باور وی، هیچ محدودیت نظری برای قانونگذار علیه امور غیراخلاقی وجود ندارد (قماشی، ۱۳۹۳: ۱۱۸).

هرچند احصای کامل و جامع اصول اخلاقی جامعه به نحوی که مورد اتفاق همگان باشد ممکن نیست با این وجود به نظر می‌رسد نمی‌توان ولگردان را با عقاید و ارزش‌های جامعه ایران امروز در تضاد دانست. هنگامی که غالب شهروندان جامعه مذهبی ایران، کمک به تهیدستان و افراد بی‌خانمان را یک ارزش اخلاقی برگرفته از آموزه‌های دینی تلقی می‌کنند نمی‌توان از تعارض این رفتارها با اصول اخلاقی پذیرفته شده در این جامعه سخن گفت. افزون بر آن در هیچ‌یک از منابع و متون فقهی نمی‌توان نص یا اجتهادی دال بر تحریم و تعزیر ولگردی یافت بلکه برعکس، همواره از استحباب یا وجوب کمک به نیازمندان و فقرا سخن به میان آمده و به آن توصیه شده است. آیه ۱۹۵ سوره بقره، آیه ۹۲ سوره آل عمران، آیات ۶۰، ۷۹ و ۱۰۳ سوره توبه و آیات ۱۱ تا ۱۶ سوره بلد نمونه‌ای از این آیات هستند (هادی‌تبار و علوی، ۱۳۹۳: ۱۳۲).

۴-۱. کمال‌گرایی قانونی^۱

یکی از مبانی و توجیهاات برای تحدید آزادی و مداخله کیفری، کمال‌گرایی است. در این چارچوب، رشد فضیلت و کمالات شهروندان و ارتقای معنویت دغدغه کمال‌گرایان است و هدف اصلی حقوق کیفری، ارتقای منش و سیره اخلاقی فرد است. به باور کمال‌گرایان، می‌توان با ایجاد محدودیت کیفری، شهروندانی بهتر را داشت (Feinberg, 1990: 277).

رگه‌هایی از کمال‌گرایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز وجود دارد آنجاکه قانونگذار در اصل سوم بیان می‌دارد: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف

1. Legal Perfectionism

است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ۱. ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی». نایب‌رئیس مجلس در بررسی نهایی قانون اساسی (آیت‌اله بهشتی) درخصوص این اصل بیان می‌دارد «این اصل، جهت کلی قانون اساسی ما را در شاخه‌های مختلف نشان می‌دهد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۲۷۸). یکی دیگر از نمایندگان با عنایت به‌عنوان فصل اول قانون اساسی که «اصول کلی» نام دارد موارد مذکور را در اصل سوم از جنس اصول و اهداف کلی می‌داند (همان: ۲۸۸). در نسخه اولیه این اصل به‌جای عبارت «دولت موظف است ... همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد» قید شده بود که «جمهوری اسلامی ایران موظف است ... همه امکانات خود را در راه رسیدن به آرمان‌های زیر به کار برد ...». یکی از نمایندگان با تفکیک موارد مذکور در اصل سوم تحت عنوان وسیله (به‌عنوان امری عینی، قابل دسترس و سهل‌الوصول) و آرمان (هدف بعید و دیررس) تأکید می‌کند که برخی از این اصول مانند آموزش و پرورش رایگان وسیله است که به‌آسانی قابل تحقق است اما مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت یک آرمان است و چیزی نیست که دولت بتواند از همان روز اول تأمین کند (همان: ۲۷۹). یکی دیگر از نمایندگان با بیان اینکه «بکسری مسائل هست که باید صریح‌تر و روشن‌تر در جای خودش گفته بشود اگر توجه کنید مثلاً در حقوق ملت ما تمام این مطالب را خیلی صریح می‌خواهیم تصویب کنیم» بر این موضوع تأکید دارد که موارد مذکور در اصل سوم ماهیت حق‌محور دارد (همان: ۲۸۱) که این برداشت با توجه به عبارت آغازین اصل مبنی بر تکلیف دولت صحیح و مقرون‌به‌واقع است. شهید بهشتی به‌عنوان یکی از افراد مؤثر در تدوین قانون اساسی در این باره بیان می‌دارد: در برابر محیط‌هایی که رشد نیک‌خواهی، خیرخواهی و خداخواهی انسان را آسان‌تر می‌کنند میدان‌هایی هستند که بُعد خودپرستی و تباه‌گرایی انسان را تسهیل می‌کند. اینجاست که اسلام بر ضرورت اصلاح محیط اجتماعی انگشت می‌گذارد (بنیاد نشر آثار و اندیشه‌های آیت‌الله شهید بهشتی، ۱۳۸۲: ۵۴).

بر این اساس به نظر می‌رسد خوانشی حق‌محور از کمال‌گرایی در اصل سوم قانون اساسی مدنظر است با این توضیح که دولت عطف به بند «۲» اصل سوم قانون اساسی به «بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی» مکلف است وظیفه پرورش شخصیت شهروندان و تربیت شهروندانی اخلاق‌محور را برعهده دارد و در راستای انجام این تکلیف نمی‌تواند و نباید از داغ و درفش و ابزار کیفری استفاده کند. درواقع خوانشی از کمال‌گرایی وجود دارد که براساس آن حاکمیت بی‌آنکه افراد را به فعل یا ترک عملی ملزم کند با بهبود شاخص‌های رفاه اجتماعی، افزایش امید به زندگی شرایط زیست‌کرامت‌مند شهروندان را فراهم می‌آورد (عارفی، ۱۴۰۰: ۲۵۹).

مبنای این خوانش در نوع تفسیری است که از معنای کمال نزد لیبرال‌ها و کمال‌گرایان وجود دارد. بر این اساس، کمال‌گرایان، ادعای اولویت حق بر خیر را رد می‌کنند. به نظر آنها، دولت را باید چنان سامان‌دهی کرد که به شهروندانش کمک کند تا زندگی خوبی را بگذرانند و بدین نحو، دولت همه‌جا این خیرات را در مرکز چارچوب تصمیم‌سازی‌اش مورد توجه قرار دهد. این در حالی است که در روایت فردگرا و بی‌طرفانه لیبرال‌ها، برخلاف کمال‌گرایان، بر اولویت حق تأکید می‌شود و به این باور اعتقاد دارند که دولت باید به شأن برابر اشخاص در برداشت آنها از خیر احترام گذارد (برهانی و محمدی‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۷۶).

در این رویکرد، انسان از حکومت بهره می‌گیرد تا خود به تدبیری نیکو دست پیدا کند (قماش، ۱۳۹۳: ۱۲۳). بر این اساس چنانچه حاکمیت در راستای تحقق حق‌های بنیادین شهروندان همانند حق بر اشتغال، حق بر تأمین اجتماعی و حق بر مسکن مناسب گام بردارد زمینه زیست اخلاق‌محور و کمال‌گرای آنها فراهم خواهد شد و مداخله کیفری در چنین بستری - در فرضی که شهروند به‌دور از تن‌پروری و تنبلی آمادگی برعهده گرفتن شغل را دارد یا با وجود اشتغال به‌دلیل کمبود درآمد و عدم کفایت آن به تهیه مسکن قادر نیست - بی‌معنا و غیرضروری است چراکه سیاست جنایی کرامت‌مدار اقتضائاتی دارد و از جمله آنها تضمین حق بر مسکن است (عارفی، ۱۳۹۲: ۶۶).

۵-۱. ولگردی به‌عنوان جرم مانع

هرچند مطابق معیار پالایش، جرم مانع به‌عنوان صافی‌ها و فیلترها ذکر نشده است اما برای جامعیت بحث و به‌منظور پاسخ به استدلال‌هایی که ممکن است به‌عنوان توجیه جرم‌انگاری ولگردی مطرح شود ضروری است در این قسمت به این مورد نیز اشاره شود. برخی عقیده دارند که ولگردی در زمره جرائم مانع است. جرائم مانع یا بازدارنده جرائمی است که فی‌نفسه از قبح ذاتی برخوردار نیست اما از آن جهت که می‌تواند مقدمه‌ای برای جرائم دیگر باشد در ردیف جرائم قرار می‌گیرد. به دیگر سخن، برخی جرائم مقدمه و تسهیلگر جرائم دیگر است. در این راستا بیان شده اعمالی چون حمل اسلحه غیرمجاز، تبانی برای ارتکاب جرم، نگهداری مشروبات الکلی، تکدی، ولگردی، رانندگی در حالت مستی و ... ضروری است جرم‌انگاری شود (نجفی ابرندآبادی، حبیب‌زاده و بابایی، ۱۳۸۳: ۲۶).

در این راستا برخی از قدمای عالم حقوق با تمجید رفتار قانونگذار در جرم دانستن این رفتار بیان می‌دارند که به عقیده بسیاری از دانشمندان حقوق جزایی، ولگردی ریشه در امراض اخلاقی دارد و یکی از عوامل مؤثر در پرورش افکار مجرمانه است چه معمولاً ولگردان از طبقه تنبل، کم‌فکر، بی‌شهامت و طفیلی جامعه هستند که مایل‌اند پیوسته آسایش خود را از رنج دیگران تأمین کنند و چون این منظور از راه شرافتمندانه و مشروع تحصیل نخواهد شد ناچار به مسائل خطرناک متوسل شده و از راه ارتکاب جرائم، زندگانی و معیشت یا هوی‌وهوس خویش را تأمین کنند (اخوی، ۱۳۱۸: ۱۴۹۵).

براساس نظر این گروه، ولگردی و بی‌خانمانی می‌تواند از یک‌سو تسهیلگر برخی جرائم همچون فروش مواد مخدر باشد و از سوی دیگر زمینه بزه‌دیدگی بی‌خانمانان را فراهم کند و آنها را در معرض سوءاستفاده جنسی، توهین و ... قرار دهد. در این راستا برخی بیان می‌دارند بزرگ‌ترین نگرانی آن است که متکدیان و ولگردان احتمال دارد در فعالیت‌های مجرمانه وارد شوند اما بزرگ‌ترین جرم فی‌نفسه همان به‌بطالت گذراندن وقت است (Neocleous, 2000: 80).

افزون بر آن، گاه جرم‌انگاری «با پیش‌زمینه ذهنی» انجام می‌شود. در این حالت، قانونگذار با داشتن پیش‌فرض‌ها و رویکردهای ذهنی خاص، به جرم‌انگاری ابزارگرایانه اقدام می‌کند. یکی از مهم‌ترین پیش‌فرض‌ها، وجود ذهنیت دشمن‌پندارانه و امنیت‌مدارانه نسبت به پدیده‌های مختلف است (رحمانیان، ۱۳۹۳: ۲۰). در این راستا به نظر می‌رسد جرم‌انگاری رفتارهایی همانند ولگردی در قالب «جرم‌انگاری ابزارگرایانه با رویکرد ذهنی خاص» انجام می‌شود چراکه قانونگذار در نظام حقوقی ایران، در غالب موارد در مقابله با آسیب‌های اجتماعی نگاهی امنیت‌گرایانه و نه درمان‌محور دارد که نمونه آن در مصوبه شورای عالی اداری در سال ۱۳۷۸ با عنوان «طرح شناسایی و جمع‌آوری افراد متکدی» مشاهده می‌شود.^۱ افراد مشمول مصوبه عبارتند از افراد معلول و ناتوان (اعم از جسمی و ذهنی) بی‌سرپرست، مجهول‌الهویه، در راه مانده، گمشده، متواری، افراد نیازمند غیرحرفه‌ای، متکدیان و ولگردان حرفه‌ای. لیکن شیوه برخورد با این افراد از جمله ولگردان که مطابق بند «الف» ماده (۴) مجرم محسوب می‌شوند «مبارزه» تعیین شده است.

بر این اساس شاید بتوان تنها توجیه مداخله کیفری در قبال ولگردی را جرم‌انگاری آن از باب جرم مانع بدانیم. هرچند این استدلال نمی‌تواند چندان صحیح باشد چون در این صورت همه اعمالی که امکان ضرر رساندن به خود یا دیگران را فراهم می‌کند باید جرم محسوب شود مانند فروش دخانیات، فروش اسلحه شکاری، فروش چاقو، اسیدفروشی و ... حتی بنابراین استدلال باید شرکت‌های فراهم‌کننده خدمات اینترنتی را نیز تعطیل کرد چون ممکن است زمینه‌ساز برخی جرائم مالی یا خلاف عفت عمومی باشد. به دیگر سخن با این توجیه، قلمرو حقوق کیفری آن‌چنان گسترده شود که امکانی برای حقوق و آزادی‌های شهروندان و بروز خلاقیت فراهم نخواهد شد. همچنین هرچند این استدلال که ولگردی به‌عنوان جرمی مانع بایستی جرم‌انگاری شود از پشتوانه نظری قوی برخوردار نیست با این وجود چنانچه این مبنا هرچند ضعیف پذیرفته شود پایان‌بخش چالش جرم‌انگاری نیست؛ چون قانونگذار باید به این سؤال

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/129749>

پاسخ دهد که آیا همه راه‌های کم‌هزینه‌تر و ساده‌تر را در قبال ولگردی و بی‌خانمانی در پیش گرفته و از آن طریق نتوانسته میزان این رفتار را کاهش دهد که حال به‌ناچار دست به دامان حقوق کیفری شده است؟ به دیگر سخن، آیا تدابیر حمایتی و رفاهی در قبال ولگردان نتوانسته به کاهش تعداد آنها کمک کند؟

۲. صافی پیش‌فرض / احتمال^۱

منطبق با این شرط، صرف عبور موفقیت‌آمیز یک رفتار از صافی نخست، برای الصاق برچسب مجرمانه به آن کفایت نمی‌کند بلکه افزون بر آن باید ثابت شود که آیا راه‌های موفقیت‌آمیز دیگری جز اعمال مجازات (مانند تدابیر حمایتی و رفاهی) می‌تواند به کاهش وقوع آن رفتار بینجامد؟

در این خصوص بیان کلیاتی درباره تعهدات دولت در قبال شهروندان به‌طور کلی و حق بر مسکن به‌طور خاص و همچنین ماهیت آنها ضروری است. تعهد دولت به مجموعه‌ای از مسئولیت‌ها دلالت دارد که یک دولت باید در برابر شهروندانش به‌منظور تحقق اهداف رفاهی عهده‌دار شود (ایوبی، ۱۳۸۶: ۴۱). از مباحث بنیادین در ادبیات حقوق بشری، تبیین ماهیت این تعهدات است. در خصوص این تعهدات نظریه‌های مختلفی ارائه شده است (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۸: ۴۲) که در این خصوص می‌توان سه نگرش اصلی را از هم تمییز داد:

ابتدا رویکرد «تعهد به‌وسيله»؛ یعنی دولت صرفاً در چارچوب وسایل و امکاناتی که در اختیار دارد باید حق‌های شهروندان را رعایت و تضمین کند و فراتر از آن تکلیفی ندارد (United Nations, 2008: 13).

دوم رویکرد «تعهد به نتیجه»؛ بر این اساس هیچ عذری از دولت در عدم تضمین حق‌های رفاهی و اجتماعی پذیرفته نیست (کریون، ۱۳۸۷: ۱۵۲).

نقدهایی بر هریک از این دو دیدگاه وارد است: گروه نخست با پذیرش تعهد به‌وسيله، عملاً راه را برای فرار دولت‌ها از پذیرش مسئولیت تضمین حق باز می‌گذارد؛

1. The Presumption Filter

چراکه هر دولتی به آسانی می‌تواند ادعا کند امکانات لازم را برای تضمین حق بر اشتغال شهروند یا حق بر تأمین اجتماعی و ... نداشته است. از سوی دیگر قائلان تعهد به نتیجه، تکلیفی مالایطاق را بر دوش دولت می‌گذارند؛ مگر می‌توان همه دولت‌ها را فارغ از وضعیت جغرافیایی، منابع طبیعی در اختیار، نوپایی یا قدمت، درگیر شدن با حوادث و بلایای طبیعی و انسانی به یک میزان مسئول تحقق حق‌های رفاهی دانست و به توان دولت بی‌اعتنا بود (عارفی، ۱۴۰۰: ۲۴۷).

در نهایت، رویکرد «تعهد به نتیجه رو به تزاید/تدریجی»؛ بر این مبنا معیار سنجش عملکرد دولت در تضمین حق‌های رفاهی شهروندان، تلاش و برنامه‌ریزی است که می‌تواند با ابزارهایی همچون قانونگذاری محقق شود. در واقع این چارچوب عملکرد دولت در یک بازه زمانی سنجیده می‌شود نه با طرح دعوای یک شهروند. اتخاذ این دیدگاه افزون بر آنکه منطقی و عادلانه است با رویکرد اسناد بین‌المللی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز منطبق است (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۶: ۷۴).

حق بر مسکن به مثابه «حقی مثبت»^۱ که مستلزم مداخله دولت است طی چند بند در ماده (۲۳) اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده (۱۱) میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد تأکید قرار گرفته است. بند «۱» این ماده بیان می‌دارد «کشورهای طرف این میثاق حق هرکس را به داشتن سطح زندگی کافی برای خود و خانواده‌اش شامل خوراک، پوشاک و مسکن کافی به رسمیت می‌شناسند». بر خورداری از این حق زمانی میسر می‌شود که امکانات لازم در اختیار افراد جامعه قرار گیرد و این امکانات صرفاً در ساختار سالم اجتماعی مقدور است که مورد حمایت و نظارت دولت باشد (هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۷۰). در کنار حق بر مسکن، حق بر اشتغال نیز قابل ذکر است که به عنوان «حقی مثبت» مستلزم مداخله دولت است و طی چند بند در ماده (۲۳) اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده (۶) میثاق بین‌المللی

۱. Positive Rights مبنای تقسیم‌بندی حق‌های نسل اول (حقوق مدنی و سیاسی) به حق‌های منفی و حق‌های نسل دوم (حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) به حق‌های مثبت این است که حق‌های دسته اول با خودداری از انجام عمل و حق‌های دسته دوم با انجام عملی محقق خواهد شد (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۸: ۵۰).

حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد تأکید قرار گرفته است. بند «۳» این ماده، استحقاق هر شهروند به برخورداری از مزد منصفانه و رضایت‌بخشی را بیان می‌کند که زندگی او و خانواده‌اش را به‌نحوی تأمین کند که موافق شئون انسانی باشد. لذا درآمدی که شخص از طریق اشتغال به‌دست می‌آورد باید به میزان و کیفیتی باشد که کرامت انسانی او را تأمین کند. برخورداری از این حق زمانی میسر می‌شود که امکانات لازم در اختیار افراد جامعه قرار گیرد (عارفی، ۱۴۰۱: ۱۶۸).

در قلمرو نظام حقوقی ایران، این حق در اصول سه، سی‌ویک و چهل‌وسوم قانون اساسی بیان شده است و ماده (۵۷۰) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵، محروم کردن شهروندان از حقوق مقرر در قانون اساسی از سوی همه کارگزاران حکومتی علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت از مشاغل حکومتی مستوجب حبس از دو ماه تا سه سال می‌داند. بر این اساس به‌نظر می‌رسد اگر بتوان - هرچند به‌سختی - ولگردی را از صافی نخست عبور داد اما عبور آن از صافی دوم امکان‌پذیر نیست. مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر» که در سال ۱۴۰۲ منتشر و بیان شده، در بستر اقتصاد تورمی و با عنایت به عدم تناسب افزایش دستمزدها با هزینه‌های زندگی هر سال احتمال خانه‌دار شدن گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر کاهش می‌یابد و با عدم توفیق دولت‌ها در انتظام‌بخشی به حوزه اجاره‌بها، بی‌خانمانی زندگی بسیاری از اقشار فرودست جامعه را تهدید می‌کند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، الف ۱۴۰۲: ۲). مطابق این گزارش بی‌خانمانی پدیده‌ای است که در حال حاضر اشکال متنوعی به خود گرفته است: پشت‌بام خوابی، موتورخانه خوابی، ماشین خوابی، گور خوابی، اتوبوس خوابی و هم‌خانگی دو یا چند خانواده در یک واحد مسکونی. این موارد نشانگر شکست‌های فاحش نظام مسکن کشور در تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر است (همان: ۴).

کدام قانونگذار است که بتواند ادعا کند به‌رغم پوشش حمایتی کامل از شهروندان فرودست، آنها همچنان بی‌خانمانی را پیشه می‌کنند و کدام شهروند است که با وجود

رفع نیازهای مادی و معنوی دولت، همچنان حاضر باشد عزت نفس و کرامت انسانی خود را با عرض حاجت به شهروندان دیگر مخدوش کند؟ مطالعات انجام شده گویای آن است که به رغم تصویب قوانینی مانند قانون تهیه مسکن برای افراد کم درآمد مصوب ۱۳۷۲ و قانون سامان دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷، فقدان سیاست اجتماعی تأمین مسکن به طور عام و عدم جامعیت اقدام‌های انجام شده در زمینه برنامه ریزی مسکن و تأمین اجتماعی به طور خاص موجب شده که فقر مسکن در ایران گسترش یابد (اطهری، ۱۳۸۴: ۱۳).

بنابراین می‌توان گفت دولت نباید برای کنترل رفتاری که می‌تواند با پاسخ‌های حقوقی دیگر به نحو مؤثری تحت نظم درآورد از حقوق کیفری استفاده کند زیرا استفاده بیش از حد از حقوق کیفری، باعث کاهش ارزش نظام عدالت کیفری و تورم کیفری می‌شود. در این راستا «لوئی رلن»^۱ یکی از نمایندگان مجلس فرانسه در سال ۱۹۳۵ با انتقاد از جرم‌انگاری این رفتار در قانون کیفر همگانی فرانسه مصوب ۱۸۱۰ بیان می‌دارد «نباید ولگردان را مانند دزدان و کلاهبرداران به زندان فرستاد و برایشان سجل کیفری درست کرد باید راه‌حل اساسی پیدا کرد و جلوی زیان‌های وارد به جامعه از طرف ولگردان را صحیحاً گرفت» (هومن، ۱۳۱۸: ۱۴۱۱).

معقول نیست تصور کنیم جرم‌انگاری این رفتار و اعمال ضمانت اجرای کیفری نسبت به رفتاری چون ولگردی در مقایسه با توانمندسازی اجتماعی و پیشگیری اولیه و ثانویه مؤثرتر است. چندان دور از ذهن نیست که به این قضیه حکم کنیم جرم دانستن این اعمال، فرار دولت از زیر بار تکلیف خود مبنی بر تأمین امنیت شغلی و ریشه‌کنی فقر در جامعه اسلامی و مفاد بند «۱۲» اصل سوم قانون اساسی^۲ و به تعبیر رساتر، «جرم‌انگاری فقر»^۳ است.

در این راستا برخی از نویسندگان بیان می‌دارند جرم‌انگاری جرائم مانع دروابع

1. Louis Rollin

۲. پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت.

3. Criminalization of Poverty

سرپوش گذاشتن بر قصور و ناتوانی دولت در تأمین معاش، رفاه و شرایط یک زندگی مطلوب برای افراد است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۲: ۹). رفتارهایی چون ولگردی جولانگاه سیاست اجتماعی است و نه سیاست کیفری. مادامی که تدابیر رفاهی و حمایتی به کار گرفته نشده است نباید به تدابیر کیفری و سزادهنده روی آورد.

۳. صافی پیامدها/معضلات عملی جرم‌انگاری^۱

در این گام، پیامدهای عملی تجریم مورد مذاقه قرار می‌گیرد. بدیهی است که اجرای قوانین کیفری، نتایجی در پی دارد که در این مرحله، باید سود و زیان اجتماعی اجرا یا عدم اجرای قانون کیفری ارزیابی شود. مداخله کیفری چنانچه نسنجیده، افراطی و بی‌توجه به واقعیت‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حاکم بر جامعه و همچنین بدون التفات به دغدغه‌های شهروندان صورت پذیرد بیش از آنکه مفید باشد مضر خواهد بود و ابزار مؤثر کیفر را عقیم و بی‌تأثیر خواهد کرد.

همان‌گونه که در قسمت‌های قبل بررسی شد جرم‌انگاری ولگردی پس از عبور از صافی اول نتوانست با موفقیت از صافی دوم عبور کند. با این وجود چنانچه حاکمیتی ادعا کند که همه تدابیر رفاهی و حمایتی را در قبال شهروندان فرودست به کار گرفته و باز برخی از آنها به ولگردی و بی‌خانمانی روی می‌آورند این امر نمی‌تواند توجیه‌کننده جرم‌انگاری رفتار و گام آخر سیاستگذاران کیفری باشد چراکه مرحله سوم - یعنی مرحله مسائل و معضلات پساجرم‌انگاری - نیز باید مورد تأمل قرار گیرد. با این توضیح که پیامدهای مثبت و منفی مداخله کیفری در این حوزه سنجیده و تنها در صورت سنگینی کفه منافع بر مضرات، مداخله کیفری توجیه‌پذیر خواهد بود. هنگامی که قانونگذار بدون توجه به این پیامدها دست به تحریم می‌زند مشروعیت نظام عدالت کیفری را کاهش می‌دهد. به تعبیر برخی از نویسندگان یکی از کارکردهای حقوق

۱. هرچند در برخی منابع از عبارت صافی پیامدها (The Pragmatics Filter) تحت عنوان صافی «کارکردها» (حبیب‌زاده و زینالی، ۱۳۸۴: ۵) و در برخی دیگر با نام تجربه‌ها (محمودی جانکی، ۱۳۸۲: ۳۱۱) یاد شده اما مطالعه دقیق اثر «جاناناتان شنشک» با عنوان درباره جرم‌انگاری گویای آن است که ایشان به مسائل و معضلاتی تأکید دارد که در عمل نظام عدالت کیفری پس از جرم‌انگاری با آن روبه‌رو خواهد شد.

کیفری آن است که جنبه آموزشی دارد (کلارکسون، ۱۳۹۵: ۶)؛ یعنی قانونگذار از رهگذر جرم‌انگاری به شهروندان خود بایدها / الزامها و نبایدها را گوشزد می‌کند. حال قانونگذاری که بی‌توجه به معیشت اقشار فرودست، آنها را نه‌تنها بی‌پناه رها می‌کند بلکه افزون بر آن در صورتی که رفتار آنها وصف بی‌خانمانی و ولگردی بگیرد آنها را با ضمانت اجرای کیفری همچون جزای نقدی و حبس تهدید می‌کند نه‌تنها نزد مجرم بلکه در پیشگاه هر شهروند منصف و عدالت‌طلبی، از هیچ اعتبار و مشروعیتی برخوردار نخواهد بود. وقتی نظام عدالت کیفری، بی‌نزاکتی‌های خرد مانند گدایی منفعلانه یا ولگردی و بی‌خانمانی (بدون تهاجم و آزاردهنده) را جرم‌انگاری می‌کند و درعین حال، در قبال اعمال جدّاً آسیب‌زایی مانند فرار مالیاتی از سازوکارهای غیرکیفری استفاده می‌کند تا آنها را خارج از حوزه مداخله حقوق کیفری قرار دهد، باعث بی‌اعتمادی مردم به حقوق کیفری می‌شود (Baker, 2009: 39).

بر این اساس است که برخی جرم‌شناسان با طرح معیار مقبولیت، بیان می‌دارند بی‌توجهی به زمینه‌های عملی و اجرایی قانون، مداخله بی‌حد و حصر در خلوت شهروندان، کم‌اهمیت بودن ارزش مورد حمایت در مقایسه با آزادی شهروندان و بی‌توجهی به تجریم رفتارهای مشابه همگی تابعی از عدم مقبولیت جرم‌انگاری و نهایتاً تمرد و عدم هم‌نوایی مردم با قانون مورد نظر است. با توجه به این معیار، جرم محسوب کردن بعضی رفتارها به‌عنوان جرائم مانع همچون ولگردی از دیدگاه عموم جامعه توجیه‌پذیر نیست. در جامعه فعلی ایران، انگیزه‌ای برای مجازات شخص ولگردی که شهروندان به دیده ترحم در وی می‌نگرند وجود ندارد. عدم گرایش جامعه به مجازات بعضی از رفتارها، اجرای سلیقه‌ای آن قانون را به‌دنبال خواهد داشت. چنانچه در جامعه‌ای با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی، امکان تأمین ضروریات اولیه زندگی وجود نداشته باشد به‌لحاظ منطقی، جرم دانستن رفتار آنان صحیح نیست (نجفی ابرندآبادی، حبیب‌زاده و بابایی، ۱۳۸۳: ۳۱). جرم‌انگاری ممکن است در بازه زمانی کوتاه‌مدت کم‌هزینه‌تر از سیاست اجتماعی باشد ولی افزون بر مغایرت آن با تکلیف دولت به پیشگیری اجتماعی و پاسداشت کرامت انسانی شهروندان از طریق تهیه اشتغال و مسکن، هزینه تجریم

آنگاه مشخص می‌شود که پیامدهای نامطلوب بی‌خانمانی، فقر، ولگردی و تکدی در قالب ناآرامی‌های اجتماعی و شورش‌های خیابانی دامن دولت‌ها را می‌گیرد.

نکته قابل توجه آن است که قانونگذار در قانون حمایت از اطفال و نوجوانان مصوب سال ۱۳۹۹، رفتارهای مشابه با ولگردی همچون طرد شدن طفل و نوجوان ازسوی خانواده، وارد شدن طفل در فعالیت‌هایی مانند تکدی و هرگونه وضعیت زیان‌بار مانند آوارگی را در زمره وضعیت‌های مخاطره‌آمیز دانسته است. چگونه است که قانونگذار یک رفتار را مطلقاً و فارغ از شخصیت افراد در ماده (۷۱۲) قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۵ جرم‌انگاری و برای آن مجازات تعیین می‌کند اما ازسوی دیگر در قانون حمایت از اطفال و نوجوانان مصوب سال ۱۳۹۹، رفتارهایی نظیر آن را نه‌تنها مصداق جرم نمی‌داند بلکه مرتکبان آن را سزاوار حمایت می‌داند چراکه ماده (۳) این قانون، وضعیت مخاطره‌آمیز را مستلزم مداخله و حمایت قانونی می‌داند و در مواد (۳۲)^۱، (۳۳)^۲ و (۳۵)^۳ این قانون تکالیفی را متوجه مددکاران اجتماعی، ضابطان دادگستری

۱. ماده ۳۲- مددکاران اجتماعی به‌زیستی پس از کسب اطلاع از وضعیت مخاطره‌آمیز موضوع ماده (۳) این قانون، حسب مورد تحقیقات و اقدامات مقتضی را از طرق زیر انجام می‌دهند:

الف) دعوت والدین، اولیاء، سرپرستان قانونی و یا سایر اشخاص مرتبط با طفل و نوجوان و در صورت لزوم دعوت از طفل و نوجوان به همراه آنها؛

ب) مراجعه به محل سکونت، اشتغال و تحصیل طفل و نوجوان و یا سایر محل‌های مرتبط به همراه ضابطان دادگستری در صورت نیاز.

۲. ماده ۳۳- هرگاه خطر شدید و قریب‌الوقوعی طفل یا نوجوان را تهدید کند یا به سبب وضعیت مخاطره‌آمیز موضوع ماده (۳) این قانون وقوع جرم، محتمل باشد، مددکاران اجتماعی به‌زیستی یا واحد حمایت دادگستری و ضابطان دادگستری مکلفند فوری و در حدود وظایف و اختیارات قانونی، تدابیر و اقدامات لازم را در صورت امکان با مشارکت و همکاری والدین، اولیاء و یا سرپرستان قانونی طفل و نوجوان جهت رفع خطر، کاهش آسیب و پیشگیری از وقوع جرم انجام داده و در موارد ضروری وی را از محیط خطر دور کرده و با تشخیص و زیر نظر مددکار اجتماعی به مراکز به‌زیستی یا سایر مراکز مربوط منتقل کنند و گزارش موضوع و اقدامات خود را حداکثر ظرف مدت دوازده ساعت به اطلاع دادستان برسانند.

۳. ماده ۳۵- هرگاه دادستان پس از ملاحظه گزارش موضوع ماده (۳۳) یا از هر طریق دیگر اتخاذ تدابیر حمایتی موضوع این قانون را ضروری تشخیص دهد با توجه به نوع و شدت خطر، کیفیت جرم و سوابق و وضعیت جسمی، روانی، اجتماعی و اخلاقی طفل یا نوجوان و والدین، اولیاء یا سرپرستان قانونی او، در صورت امکان با همکاری و توسط این اشخاص اقدام لازم را جهت رفع خطر انجام داده و در موارد ضروری پس از اخذ نظر مددکار اجتماعی به‌زیستی و یا واحد حمایت دادگستری دستور موقت خروج طفل و نوجوان را از محیط خطر و انتقال او به مکانی مطمئن و امن مانند مراکز به‌زیستی یا سایر مراکز مرتبط و یا سپردن به شخص مورد اطمینان صادر و مراتب را حداکثر ظرف مدت

و دادستان دانسته است.

عوامل مؤثر بر شکل‌گیری بی‌خانمانی در ایران با تمرکز بر شهر تهران گویای تأثیر سه عامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است و در هر حوزه معیارهایی تأثیرگذارند. طبق یافته‌های برخی پژوهش‌ها در حوزه عوامل سیاسی، معیار سیاست‌های تخصیص زمین و مسکن، در حوزه عوامل اقتصادی موضوع کالایی شدن زمین و مسکن و در بخش عوامل اجتماعی ساختار جمعیتی، مهاجرت و عدالت اجتماعی بیشترین تأثیر را در پدیده بی‌خانمانی دارد (مشکینی، شاکری منصور و علوی، ۱۴۰۱: ۳۳).

درواقع، می‌توان جرم‌انگاری ولگردی را در چارچوب جرائم دولتی^۱ نیز تحلیل و بررسی کرد و در جامعه‌ای که عدالت اجتماعی و فرصت‌های برابر وجود ندارد ولگردان را بزه‌دیدگان جرائم دولتی به حساب آورد. بنا به نظر برخی جرم‌شناسان، شدیدترین جرائم از قبیل صدمات جسمانی، سوءاستفاده از آزادی‌های مدنی و خسارات اقتصادی با نام حکومت و توسط حکومت انجام می‌شود. در تقسیم‌بندی انواع جرائم دولتی، دولت‌ها به چهار قسم «مجرم»، «سرکوبگر»، «فاسد» و «مقصر و بی‌احتیاط» تقسیم می‌شود (کوزلاریچ، ماتئو و جی میلر، ۱۳۸۹: ۱۲۳). دولت مقصر یا بی‌احتیاط، برخلاف دولت فاسد که از طریق «فعل» و به صورت کُنشی سرمایه و ثروت کشور را چپاول می‌کند، در آن قصور و بی‌احتیاطی دولت از رهگذر «ترک فعل»، صدماتی را به شهروندان وارد می‌کند. در این چارچوب منابع دولتی با ناکارآمدی اداری، قصور و بی‌لیاقتی در سطح وسیعی اتلاف می‌شود. بی‌توجهی به سلامت عمومی شهروندان از جمله کودکان، اتلاف منابع عمومی، آلودگی محیط زیست، مبارزه با فقر و ... از جمله مصادیق ترک فعل‌هایی است که یک دولت مقصر می‌تواند انجام دهد. در این راستا اگر در اثر سوءتدبیر یک دولت و اتخاذ سیاست‌های اقتصادی نادرست، برخی صنایع یک کشور ورشکسته و از رهگذر آن تعدادی کارگر از کار بیکار شوند، روی به تکدی و دست‌فروشی می‌آورند باید بتوان آن دولت و تصمیم‌گیران را مورد محاکمه قرار داد.

← پانزده روز جهت اتخاذ تصمیم مقتضی به دادگاه اعلام می‌کند.

از این رو بحث دادخواهی و مطالبه قضایی حق مسکن در ادبیات حقوق بشری طرح شده است به نحوی که با تصویب پروتکل اختیاری به میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۹۶) که در سال ۲۰۰۸ تصویب شده است این امکان برای شهروندان دولت‌هایی که به این پروتکل ملحق شده‌اند پیش‌بینی شده است (مشرف جوادی، زمانی و ابراهیمی، ۱۴۰۱: ۱۱۶۵).

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مروری بر تاریخ جرم‌انگاری ولگردی در کشورهای اروپایی به‌ویژه انگلستان گویای آن است که تلفیق دو دیدگاه لیبرال مبتنی بر اصل حداقل مداخله و دولت حداقلی در اوایل دوره تکامل حق‌های بشری با دیدگاه محافظه‌کاران و نئولیبرال‌ها در دوره معاصر مبنی بر اتخاذ رویکرد سزاگرا در مقابل آسیب‌ها و انحرافات اجتماعی موجب الگوگیری برخی کشورها از جمله ایران شده است که این رویکرد دقیقاً برخلاف آموزه و راهبرد مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی و اهداف انقلاب است. بی‌خانمانی و ولگردی به‌عنوان پدیده‌ای اجتماعی در همه جوامع اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه وجود دارد. توزیع نابرابر ثروت، فرصت‌های نابرابر، شکاف اقتصادی میان فرادستان و فرودستان و تبعیض از جمله علل این پدیده است. مقابله با این علل از تکالیف دولت و در زمره تعهدات حقوق بشری آنهاست. در این راستا در اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای دولت تکالیفی ذکر شده که از جمله آنها برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های مختلف از جمله مسکن (بند «۱۲») است. همچنین در اصل سی‌ویک قانون اساسی داشتن مسکن متناسب با نیاز را حق هر فرد و خانواده ایرانی می‌داند.

در مقام ارزیابی جرم‌انگاری ولگردی در پرتو معیار پالایش می‌توان گفت حتی اگر پذیرفت که مداخله کیفری در قبال این رفتار برمبنای اصل ضرر توجیه‌پذیر است اما دولت در نظام حقوقی ایران هیچ‌گاه نمی‌تواند ادعا کند که تمامی تدابیر و حمایت‌های رفاهی را در قبال شهروندان خود به‌کار بسته است و با این وجود برخی

از آنها روی به بی‌خانمانی و ولگردی آورده‌اند. بنابراین می‌توان گفت جرم‌انگاری ولگردی در خوشبینانه‌ترین حالت در صافی دوم متوقف می‌شود. جرم‌انگاری ولگردی و بی‌خانمانی تنها در صورتی موجه است که شخص در پوشش بی‌خانمانی، رفتار مجرمانه دیگری مانند قاچاق مواد مخدر و ... را انجام دهد. جرم‌انگاری در این فرض به‌منظور حمایت از امنیت جامعه صورت می‌گیرد.

بر این اساس، قانونگذار تکلیف دارد ابتدا تقصیر خود را در جرم‌انگاری ولگردی جبران کند و از این رفتار جرم‌زدایی کند. حذف این رفتار از سیاهه قوانین کیفری افزون بر آنکه با تعهدات حقوق بشری دولت سازگار است با اصول جرم‌انگاری منطبق است که به‌طور مفصل به آن پرداخته شد. همچنین همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد جرم‌انگاری این رفتار کاملاً با تقلید از حقوق کیفری برخی از کشورهای صنعتی اروپا انجام شده و مصداق جرم‌انگاری وارداتی است.

در بعضی موارد که ناتوانی دولت و کوتاهی وی در تأمین حق‌های اقتصادی شهروندان واضح و مبرهن است نه‌تنها ولگردی نباید وصف جزایی داشته باشد بلکه در نقطه مقابل، ولگردی شخص را باید ناشی از قصور دولت در تأمین حق بر مسکن مناسب وی قلمداد کرد. لذا در خصوص ولگردی، دولت نباید خود را در مقام مدعی قلمداد کند بلکه باید قابلیت مطالبه قضایی نسل دوم حق‌های بشری از جمله حق بر مسکن مناسب در رویه محاکم داخلی پذیرفته شود تا اگر شخصی در نتیجه قصور دولت بی‌خانمان شد یا به ولگردی روی آورد نه‌تنها مورد تعقیب کیفری قرار نگیرد بلکه در مقابل بتواند این حق خود را استیفا و مطالبه کند. بنابراین ضروری است قانونگذار با بازنگری مجدد در جرم‌انگاری این رفتار، دایره شمول آن را محدود کند.

منابع و مأخذ

قرآن کریم.

۱. آقابابایی، حسین و بهنادر زادفر (۱۳۹۳). «جرم‌انگاری اعتیاد به مواد مخدر در پرتو اصل پدرسالاری حقوقی»، *مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی*، دوره ۱، ش ۱.
۲. اخوی، علی‌اکبر (۱۳۱۸). «ولگردی؛ بحث در موضوعات حقوقی»، *مجموعه حقوقی*، ش ۱۴۰.
۳. اطهری، کمال (۱۳۸۴). «فقر مسکن در ایران: فقر سیاست اجتماعی»، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، سال پنجم، ش ۱۸.
۴. ایوبی، حجت‌اله (۱۳۸۶). «دولت‌های اجتماعی و چالش‌های پیش‌رو»، *دانش سیاسی*، دوره ۳، ش ۲.
۵. برهانی، محسن (۱۳۹۶). *اخلاق و حقوق کیفری*، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۶. برهانی، محسن و بشری محمدی‌فرد (۱۳۹۵). «کمال‌گرایی کیفری»، *مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی*، دوره ۳، ش ۲.
۷. بشیریه، حسین (۱۳۷۹). *تاریخ اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم (لیبرالیسم و محافظه‌کاری)*، جلد دوم، چاپ دوم، تهران، نشر نی.
۸. بنیاد نشر آثار و اندیشه‌های آیت‌اله شهید بهشتی (۱۳۸۱). *آزادی، هرج‌ومرج، زورمداری (میزگرد آیت‌اله سیدمحمد حسینی بهشتی، حبیب‌الله پیمان، مهدی فتاپور و نورالدین کیانوری)*، تهران، انتشارات بقعه.
۹. حبیب‌زاده، محمدجعفر و امیرحمزه زینالی (۱۳۸۴). «درآمدی بر برخی محدودیت‌های عملی جرم‌انگاری»، *نامه حقوقی مفید*، ش ۸.
۱۰. حبیب‌نژاد، احمد و زهرا سعید (۱۳۹۶). «لزوم گذار از تعهد به‌وسیله تعهد به نتیجه در تفسیر تعهدات دولت در اصل سوم قانون اساسی»، *فصلنامه حقوق اسلامی*، ش ۵۳.
۱۱. رحمانیان، حامد (۱۳۹۳). «ابزارگرایی کیفری: بسترها، جلوه‌ها و پیامدهای آن»، رساله دکتری، تهران، دانشگاه تربیت مدرس.
۱۲. رستمی، هادی (۱۳۹۹). *حقوق کیفری و لیبرالیسم*، تهران، نگاه معاصر.
۱۳. روستایی، مهرانگیز (۱۳۹۳). «مبانی و قلمرو اصل ضرر در توجیه مداخله حقوق کیفری»، رساله دکتری، تهران، دانشگاه تهران.
۱۴. صورت مشروح مذاکرات مجلس (۱۳۶۴). *بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلسه اول تا سی‌ویکم، چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
۱۵. عارفی، مرتضی (۱۳۹۲). «پیشگیری کرامت‌مدار از جرم»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*، قم، دانشگاه مفید.
۱۶. ----- (۱۳۹۶). «مداخله نهادهای عدالت کیفری نسبت به متهمان فقیر»، رساله دکتری،

- تهران، دانشگاه تربیت مدرس.
۱۷. ----- (۱۴۰۰). «تعهدات حقوق بشری دولت در حوزه پیشگیری اجتماعی از جرم»، دانش سیاسی، دوره ۱۷، ش ۱.
۱۸. ----- (۱۴۰۱). «ارزیابی جرم‌انگاری تکدی در پرتو معیار پالایش»، پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، دوره ۱۰، ش ۲۰.
۱۹. فرحبخش، مجتبی (۱۳۹۰). «اخلاق‌گرایی قانونی»، در مجموعه مقالات بزرگداشت دکتر ابوالقاسم گرگی، جلد دوم، چاپ دوم، تهران، انجمن آثار و مفاخر فرهنگی.
۲۰. فیروزمنش، افشین (۱۳۸۷). «نقش مداخله کیفی در توسعه اقتصادی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق کیفری و جرم‌شناسی، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
۲۱. قاری سیدفاطمی، محمد (۱۳۸۸). حقوق بشر در جهان معاصر، جلد اول، چاپ دوم، تهران، شهر دانش.
۲۲. قماش، سعید (۱۳۹۳). کرامت انسانی و نقش آن در جرم‌انگاری، تهران، نشر میزان.
۲۳. کریون، متیو سی. آر (۱۳۸۷). چشم‌اندازی به توسعه میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ترجمه محمد حبیبی مُجنده، قم، دانشگاه مفید.
۲۴. کلارکسون، کریستوفر (۱۳۹۵). تحلیل مبانی حقوق جزا، ترجمه حسین میرمحمد صادقی، چاپ دوم، تهران، نشر جنگل.
۲۵. کوزلاریچ، دیوید، ریک ماتئو و ویلیام جی میلر (۱۳۸۹). «بزه‌دیده شناسی جرائم دولت»، ترجمه مجید قورچی بیگی، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۲۲.
۲۶. گرگی، علی‌اکبر و یونس فتحی (۱۳۹۳). حق بر مسکن مناسب، تهران، نشر جنگل.
۲۷. محمودی جانکی، فیروز (۱۳۸۲). «مبانی، اصول و شیوه‌های جرم‌انگاری»، رساله دکتری، تهران، دانشگاه تهران.
۲۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (الف ۱۴۰۲). «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۴): ارزیابی از منظر تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر»، دوره ۳۱، ش ۵، شماره مسلسل ۱۹۱۹۶.
۲۹. ----- (ب ۱۴۰۲). «تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و رهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه»، دوره ۳۱، ش ۵، شماره مسلسل ۱۹۱۹۳.
۳۰. مشرف جوادی، زهرا، سیدقاسم زمانی و زهرا ابراهیمی (۱۴۰۱). «قابلیت دادخواهی حق مسکن در نظام بین‌المللی حقوق بشر و حقوق ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ش ۳.
۳۱. مشکینی، ابوالفضل، الهه شاکری منصور و سیدعلی علوی (۱۴۰۱). «تبیین عوامل مؤثر بر شکل‌گیری بی‌خانمانی در مجموعه شهری تهران»، فصلنامه آمایش محیط، ش ۵۷.

۳۲. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۹۲). «تقریرات درس از جرم‌شناسی انتقادی تا جرم‌شناسی امنیتی»، گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی (دوره دکتری)، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۳۳. نجفی ابرندآبادی، علی حسین، محمدجعفر حبیب‌زاده و محمدعلی بابایی (۱۳۸۳). «جرائم مانع»، فصلنامه مدرس، ش ۳۷.
۳۴. هادی‌تبار، اسماعیل و عادل علیپور (۱۳۹۳). «جرم‌زدایی از جرائم ولگردی و تکدی»، آموزه‌های حقوق کیفری، ش ۷.
۳۵. هاشمی، محمد (۱۳۸۳). «بررسی مفاهیم عدالت و انصاف از دیدگاه قانون اساسی»، در کتاب حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت، تهران، نشر گرایش.
۳۶. هومن، احمد (۱۳۱۸). «تاریخچه تکامل قضایی: ولگردی در قانون کیفری فرانسه»، مجموعه حقوقی، ش ۱۳۷.

37. Baker, Dennis J. (2009). "A Critical Evaluation of the Historical and Contemporary Justifications for Criminalizing Begging", *The Journal of Criminal Law* 73.
38. _____ (2016). *The Right not to be Criminalized: Demarcating Criminal Law's Authority*, England, Routledge.
39. Chambliss, William J. (1964). "A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy", *Social Problem*, Vol. 12, No. 1.
40. Ellickson, Robert C. (1995). "Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning", *The Yale Law Journal* 105.
41. Feinberg, Joel (1990). *Harmless Wrongdoing*, Oxford University Press.
42. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/129749>
43. <https://www.bigissue.com/opinion/criminal-justice-bill-vagrancy-act-rough-sleeping-layla-moran/>
44. <https://www.theguardian.com/society/2024/apr/07/homeless-people-arrested-vagrancy-act-england-wales-police>.
45. Neocleous, Mark (2000). *The Fabrication of Social Order; A Critical Theory of Police Power*, Pluto Press, First Publishing.
46. Schonsheck, Jonathan (1994). *On Criminalization: An Essay in the Philosophy of the Criminal Law*, Kluwer Academic Pub.
47. Smith, Philip and Natalier Kristin (2004). *Understanding Criminal Justice: Sociological Perspectives*, Sage.
48. United Nations (2008). "Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights", Fact Sheet No.33, Geneva.

Gadamer's Legal Hermeneutics and the Principle of Party Autonomy in Article (968) of the Iranian Civil Code

Mohammad Taghi Rafiei*

Research Article	Receive Date: 2024.05.08	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 321-346
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

In interpreting the law, it is necessary to consider both the spirit of the law and the legislator's intent, as well as the societal conditions at the time of interpretation and application of the law. The major challenge of Article 968 of the Iranian Civil Code—especially regarding the autonomy of the Iranian party—is that if attention is paid to its literal meaning, the conditions of Iran and today's international society must be ignored, and conversely, if the interpretation of this legal article aligns with current conditions, the text of the law must be set aside. Gadamer considers legal science as the model for his hermeneutics and believes that the existential philosophy of law should be such that the interpretation of the law has legal validity while yielding a new understanding in every real situation. The present research, which is descriptive-analytical, after explaining the interpretive challenges related to party autonomy in Article 968, applies Gadamer's legal hermeneutics to the interpretation of this article in five stages: dialogue with the text, using historical sources to access the spirit of the law and the legislator's goal, applicative yet valid interpretation of the law, and adapting the spirit of the law to the needs of domestic and international society. The result is that, based on Gadamer's legal hermeneutics, both the spirit of the law and the legislator's intent are understood and interpreted, while the current realities of Iranian society, influenced by the global community, are also taken into consideration.

Keywords: Legal Hermeneutics; Article 968 of the Iranian Civil Code; Principle of Party Autonomy; Gadamer

* Associate Professor, Faculty of Law, University of Tehran, Farabi Campus, Iran; Email: rafiei@ut.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Rafiei, M. T. (2026). "Gadamer's Legal Hermeneutics and the Principle of Party Autonomy in Article (968) of the Iranian Civil Code", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 321-346.

doi: 10.22034/mr.2025.16773.5801

هرمنوتیک حقوقی گادامر و اصل حاکمیت اراده در ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران

محمدتقی رفیعی*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۱۹	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۳۲۱-۳۴۶
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

در تفسیر قانون ضرورت دارد هم روح قانون و مقصود مقنن مورد توجه قرار گیرد و هم شرایط جامعه در زمان تفسیر و کاربرد قانون لحاظ شود. چالش مهم ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران - به ویژه درباره حاکمیت اراده طرف ایرانی - این است که اگر به منطوق آن توجه شود، شرایط ایران و جامعه بین‌المللی امروز باید نادیده گرفته شود و برعکس، اگر تفسیر این ماده قانونی منطبق با شرایط کنونی باشد، متن قانون باید کنار گذاشته شود. گادامر علم حقوق را الگوی کار هرمنوتیکی خود قرار می‌دهد و معتقد است فلسفه وجودی قانون باید به گونه‌ای باشد که تفسیر قانون هم اعتبار حقوقی داشته باشد و هم در هر موقعیت واقعی، فهم جدیدی از آن به دست آید. پژوهش حاضر که به روش توصیفی - تحلیلی است، پس از بیان چالش‌های تفسیری مربوط به حاکمیت اراده در ماده (۹۶۸)، هرمنوتیک حقوقی گادامر نسبت به تفسیر این ماده را در پنج مرحله انطباق می‌دهد. گفتگو با متن، استفاده از منابع تاریخی جهت دستیابی به روح قانون و هدف قانونگذار، تفسیر کاربردی و درعین حال تفسیر معتبر از قانون و نیز تطبیق روح قانون با نیازهای جامعه داخلی و بین‌المللی، عملی کردن گام‌های پنجگانه نسبت به تفسیر ماده قانونی یادشده است. حاصل آنکه براساس هرمنوتیک حقوقی گادامر هم روح قانون و هدف قانونگذار فهم و تفسیر می‌شود و هم واقعیت‌های کنونی جامعه ایران متأثر از جامعه جهانی مورد ملاحظه قرار می‌گیرد.

کلیدواژه‌ها: هرمنوتیک حقوقی؛ ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران؛ اصل حاکمیت اراده؛ گادامر

Email: rafiei@ut.ac.ir

* دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، فارابی، ایران؛

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: رفیعی، محمدتقی (۱۴۰۴). «هرمنوتیک حقوقی گادامر و اصل حاکمیت اراده در ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران»، مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۴)، ص. ۳۲۱-۳۴۶.

doi: 10.22034/mr.2025.16773.5801

مقدمه

تفسیر قانون که همان کشف مقصود و هدف قانونگذار با روش به کار بردن قواعد ادبی، منطقی یا بهره‌گیری از پیشینه تاریخی است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۱۷۱) به سه دلیل از ضروریات است. دلیل نخست آنکه قانونگذار هر قدر هم دقیق و آینده‌نگر باشد نمی‌تواند تمام مسائلی که مردم با آن مواجه می‌شوند را پیش‌بینی کرده و در قانون لحاظ کند. دلیل دیگر آنکه عبارت‌های قانون گاهی مقصود قانونگذار را نمی‌رساند و در نتیجه برخی موارد فرعی مجمل باقی می‌ماند. دلیل سوم آن است که مقتضیات روز سبب می‌شود که در اثر تغییر جوامع و نیازهای مردم، مسائل جدیدی پدید آید که در قانون مدنظر گرفته نشده است (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۲۰۴). در حقیقت، عدم پیش‌بینی جامع از سوی قانونگذار، اجمال در قانون و تغییر نیاز جوامع ضرورت تفسیر قانون را موجب می‌شود.

یکی از حقوق‌دانان برجسته ایرانی پس از تبیین دو مکتب تفسیری قرن نوزدهم اروپا درباره تفسیر متون حقوقی پیشنهاد می‌دهد، ضمن احترام به روح قانون و خارج نشدن از حدود اراده قانونگذار، متن هیچ قانونی بدون توجه به سایر قوانین و مقررات تفسیر نشود تا روح قانون برای مفسر حاصل شود. بدین ترتیب، مفسر هم متن قانون را با لحاظ سایر قوانین مدنظر قرار می‌دهد و هم با ملاحظه شرایط کنونی جامعه، اراده مقنن را درمی‌یابد (همان: ۲۱۷-۲۰۸). اما به نظر می‌رسد این پیشنهاد تا حدی مبهم است و باید به دنبال روشی نو بود تا روش عملی چگونگی تفسیر را به ما نشان دهد.

با توجه به عنوان جستار حاضر، ضرورت دارد معنای هرمنوتیک در یک عبارت بیان شود. عمومی‌ترین معنای هرمنوتیک، بحث از فهم و تفسیر محتوای یک متن است. هرمنوتیک در ابتدا به نظریه و روش تفسیر کتاب مقدس و نیز تفسیر متونی اطلاق می‌شد که فهم آنها دشوار بود سپس، به تدریج در سایر علوم انسانی جریان یافت. به تناسب موضوع این پژوهش لازم است پس از طرح تاریخچه‌ای کوتاه از هرمنوتیک حقوقی و سیر تحول آن، دیدگاه گادامر (۲۰۰۲-۱۹۰۰) فیلسوف آلمانی را در این خصوص یادآور شد. انتخاب دیدگاه گادامر از آن رو است که به نظر می‌رسد

معنای هرمنوتیک او درحقیقت، برآیند تکامل یافته در سه دوره باستان، جدید و معاصر است. دلیل دیگر آنکه این فیلسوف در اثر برجسته خویش، حقیقت و روش^۱، بخشی را به هرمنوتیک حقوقی اختصاص داده و معتقد است باید علم حقوق و علم کلام را الگوی کار هرمنوتیکی قرار داد.

همچنین مقاله پیش رو پس از بحث هرمنوتیک، به چالش‌های موجود در ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران اشاره کرده است و در این راستا، دو دیدگاه مشهور، یعنی امری بودن و اختیاری بودن این ماده را مطرح می‌کند. درواقع، چالش موجود در این ماده قانونی سبب شده است تا برخی حقوق دانان منطوق آن را دلالت بر امری بودن تلقی کرده به طوری که طرفین قرارداد در تعیین قانون حاکم، فاقد استقلال اراده هستند. از سوی دیگر، دسته دوم از حقوق دانان بر این باورند که ضروری است قاعده بنیادین حاکمیت اراده بر قرارداد مورد توجه قرار گیرد. آنگاه در بخش پایانی مقاله، فن هرمنوتیک حقوقی گادامر نسبت به تفسیر ماده یادشده، برای نخستین بار انطباق داده می‌شود. نگارندگان پژوهش معتقدند با اعمال فن هرمنوتیک حقوقی بسیاری از تناقضات تفسیری نسبت به ماده (۹۶۸) حل شدنی است.

۱. هرمنوتیک حقوقی

از زمان‌های دیرین، وظیفه هرمنوتیک حقوقی مطالعه و بررسی تفسیر و معنای متون مکتوب حقوقی بوده است. پیشینه این متون به وضع قوانین در دوران حقوق کلاسیک روم و یونان بازمی‌گردد. هرمنوتیک حقوقی، به معنای گسترده آن، تفسیر قوانین با هدف دستیابی به منبع الهی و روح تمام قوانین انسانی است. به بیان دیگر، هرمنوتیک فن تفسیر است که در پی بردن و آشکار کردن معانی پنهان قوانین الهی یا واضعان و نویسندگان قانون در زمان‌های بسیار دور است (Goodrich, 1998: 506). بنابراین، هرمنوتیک حقوقی، تفسیر و فهم مقصود واضعان قانون در گذشته

۱. کتاب حقیقت و روش نخستین بار در سال ۱۹۶۰ به آلمانی *Wahrheit und Methode* منتشر شد و در سال ۱۹۷۵ به انگلیسی *Truth and Method* ترجمه شد.

بوده است.

برای تعبیر هرمنوتیک حقوقی می‌توان چنین تاریخچه اجمالی را در نظر گرفت: تا پیش از قرن‌های دوازده و سیزده در اروپا، نظام حقوقی رومی در جهان بی‌سابقه بود؛ سپس ایجاد خانواده حقوق رومی-ژرمنی مربوط به تجدید حیات بود که در قرن‌های دوازده و سیزده در اروپای غربی پدید آمد. این تجدید حیات در همه زمینه‌ها از جمله حقوق صورت پذیرفت. تا آن زمان کلیسا بر پایه حقوق روم زیست می‌کرد و حقوق کلیسا در واقع، همان حقوق روم با کمی اصلاحات بود. مدت‌ها بود که حقوق روم مورد چنین انتقادهایی قرار می‌گرفت که این نظام حقوقی موجود وابسته به فلسفه‌ای غیر از فلسفه انجیل و بنیان‌گذاران کلیسا و مسیحیت بوده است. سنت توماس داکن^۱ (۱۲۷۴-۱۲۲۵) در آغاز قرن سیزده این انتقاد را رد کرد و در اثری مربوط به این موضوع نوشت، فلسفه پیش از مسیحیت مبتنی بر عقل بوده است و تا حد زیادی مطابق با قانون الهی قلمداد می‌شود و بدین‌صورت حقوق روم را مبرا کرد. با این اثر سنت توماس آخرین مانع در راه تجدید حیات مطالعات حقوق روم برداشته شد. از آن‌پس، آموزش حقوق روم در دانشگاه‌ها دچار تحول شد و چندین «مکتب» با اهداف گوناگون پدید آمد (رنه و ژوفره اسپینوزی، ۱۳۸۰: ۴۹-۴۸). از این‌رو، در این دوره حقوق روم به‌طور گسترده مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت.

مکتب شارحین که نخستین این مکتب‌ها بود کوشش خود را بر آن گذاشت تا معنای اصلی قوانین رومی را دریابد و آن را شرح دهد. از آغاز این دوره، برخی از متون مجموعه‌های ژوستینین^۲ (۴۸۲-۵۶۵) کنار گذاشته شد، زیرا یا به نهادهای عهد باستان مربوط بود که دیگر اثری از آنها نبود (مانند بردگی)؛ یا درباره مسائلی بود که در آن عصر تابع حقوق کلیسا تلقی می‌شد (مانند ازدواج و وصیت). این امر تا جایی پیش رفت که مکتب شارحین متأخر در قرن چهاردهم، به‌کار جدیدی اقدام کرد و در نتیجه، حقوق روم منقح شد و به شکلی دیگر درآمد و برای تحولات کاملاً جدید

1. Saint Thomas d'aquin

2. Justinien

(در زمینه حقوق بازرگانی و حقوق بین‌الملل خصوصی) آماده شد. حقوق دانان در این دوره در پی بازیابی راه‌حل‌های رومی نبودند، بلکه آنان تلاش می‌کردند تا با توجه به متون حقوق روم، قواعد متناسب با جامعه زمان خود را به کار گیرند و توجیه کنند. آنان می‌کوشیدند با توجه به «عقیده مشترک علمای حقوق» و قول اجماعی یا مشهور، راه‌حلی عادلانه برای هر مسئله بیابند (همان: ۴۹). به هر حال، کم‌کم مباحث حقوقی که شارحین متأخر در دانشگاه‌ها تدریس می‌کردند، از سوی حقوق دانان نظم یافت و با نیازهای جدید جامعه منطبق شد (رفیعی، ۱۴۰۱: ۱۲۰). بدین ترتیب، بررسی و تعمق در متون حقوق رومی، به تطبیق آن قوانین با ضرورت‌های جامعه منجر شد.

در عصر رنسانس نظریه‌های تفسیر از تفسیر ادبی فراتر رفت. تحت این شرایط، علم حقوق دیگر علم به واژگان حقوقی نبود و این دانش به معنا و دلالتی ارجاع می‌شد که درون سنت باید تفسیر و فهم می‌شد، چراکه قانون عبارت از قوت و توانایی اجرای آن است. سپس در ادامه این تحولات، روش‌هایی ابداع شد تا معنای نانوشته متون حقوقی را مطابق با نیازها تطبیق داد؛ زیرا ضرورت این امر آشکار گشت که قوانین و مقررات نوشته شده در دوره باستان، هرگز نمی‌تواند بدون تفسیر و به‌طور مستقیم نسبت به زمینه‌ها و شرایط زبانی و اجتماعی مسائل معاصر انطباق داده شود. در نتیجه از آن پس، هرمنوتیک این نقش را برعهده گرفت تا در متون حقوقی بیش از آنچه مکتوب می‌شود، معانی را مطرح کند (Goodrich, 1998: 507). به بیان دیگر، در این عصر، تفسیر متون حقوقی نیز در مباحث مهم هرمنوتیک قرار گرفت.

در دوره جدید، نخستین بار سال ۱۶۵۴ «هرمنوتیک» در عنوان کتابی جای گرفت که منظور از تعبیر هرمنوتیک، قواعد، روش‌ها و نظریات تفسیری بوده است. سپس در قرن هجدهم، جان مارتین کلادنیوس^۱ (۱۷۵۹-۱۷۱۰) ایده‌هایی در خصوص هرمنوتیک حقوقی مطرح کرد، او معتقد بود هرمنوتیک فن دستیابی به تفهم همه‌جانبه یا کامل یک قول، خواه گفتار یا نوشتار است. کلادنیوس توجهی ویژه

1. Johan Martin Chladenius

به قول‌هایی داشت که ناظر به قواعد عقل در زبان و تفکر بود. او رسیدن به تفهم کامل را در دو صورت ممکن می‌انگاشت: نخست، پی‌بردن به مقصود مؤلف یا گوینده؛ دوم، توان اندیشیدن درباره واژگان و عبارات مؤلف یا گوینده که براساس قواعد و استدلال عقلی و نیز طبق قواعد گفتاری است. از نظر کلادنیوس، هرمنوتیک معنای نسبی ندارد و در این خصوص او دو دلیل مطرح می‌کند: دلیل اول، هرمنوتیک ارتباطی به اوضاع نفسانی مؤلف ندارد و دلیل دوم اینکه خواننده و مؤلف هر دو از اصول عقلانی و قواعد گفتاری یکسانی برخوردارند. پس خواننده به معنای ثابت و صحیح، و تفهم کامل از مقصود مؤلف می‌رسد (ریخته‌گران، ۱۳۷۸: ۶۳-۶۱). در حقیقت، کلادنیوس تفهم متن را برپایه قواعد عقلی قرار می‌دهد.

بنابراین، آنچه هرمنوتیک حقوقی از تفکر کلادنیوس در آن زمان بهره برد آن است که قانونگذار براساس قواعد عقلی قانون وضع می‌کند و مفسر نیز اگر از قواعد عقلی که مشترک میان او و قانونگذار است، بهره جوید به تفهم کامل از متن حقوقی می‌رسد. البته کلادنیوس معتقد بوده است تفهم و تفسیر چیزی جز توضیح الفاظ و عبارات مشکل یک متن نیست (همان: ۶۵).

فریدریش اشلایرماخر^۱ (۱۸۳۴-۱۷۶۸) نیز هرمنوتیک را برمبنای «تفهم» استوار می‌کند اما نزد وی تفهم به معنای گشودن راه دستیابی به فهم کامل از راه تفسیر الفاظ و عبارات مشکل نیست، بلکه او به فراهم کردن شرایط برای امکان تفهم قائل است. اشلایرماخر بر آن است که فرایند تفهم، شامل دو وجه می‌شود، اول، بیان یک قول، اعم از گفتار یا نوشتار که به‌عنوان بخشی از سیستم زبانی است. دوم، اظهار یک قول که بیانگر بخشی از فرایند زندگی گوینده آن است. به بیان دیگر، اظهار قول بیانگر بخشی از تاریخ درونی و ذهنی است. بنابراین، اشلایرماخر معتقد است تفهم تنها با آمیختن و متحد شدن این دو وجه حاصل می‌شود (همان: ۶۸ و ۷۱-۷۰). در ضمن او موفقیت در فن تفسیر را وابسته به دو امر می‌داند: ۱. توانایی زبانی شخص؛ ۲. توانایی شخص در شناخت مردم (Schleiermacher, 2006: 76).

بنابراین، اشلایرماخر امکان تفهم را در دو امر ذهنی و زبانی خلاصه کرده است. فیلیپ اگوست بوئک^۱ (۱۷۸۵-۱۸۶۷) نیز دیدگاه قابل توجهی در باب مباحث تفسیری در قرن نوزدهم ارائه داده و معتقد است معنا نخست از طریق معنای لغوی و نیز دستور زبان به دست می‌آید؛ سپس، معنا و فهم مبتنی بر شناخت اظهارکننده یک گفتگو یا یک متن است، چراکه هر گوینده یا نویسنده‌ای براساس ویژگی‌های شخصی و به روش شخصی زبان را به کار می‌برد؛ یعنی فهم یک متن نزد بوئک، به دوگونه تفسیر شخصی و غیرشخصی نیاز دارد. بوئک علم زبان را اصل تمامی علوم انسانی تلقی می‌کند و منظور او از علم زبان، علم پیدا کردن به دانسته‌های پیشین بشری است و نه خلق علمی نو. ازسوی دیگر، بوئک وظیفه عالم علم زبان را صرفاً بازسازی معنای اولیه یک اثر نمی‌داند، بلکه مفسر باید آنچه را نویسنده اثر در ناخودآگاه خود خلق کرده است به سطح معنای آگاهانه آورد که در این راستا، بسیاری معانی و مفاهیم نزد مفسر آشکار می‌شود درحالی‌که نویسنده از آنها بی‌خبر بوده است. درواقع بوئک برای یک مفسر متن ضروری می‌داند به ورای معنای ظاهری مورد نظر نویسنده اصلی (که حتی نویسنده در ضمیر خودآگاه خود به آن دسترسی نداشت) دست یابد، همچنین معتقد است باید مفسر مقصود و معنای شخصی نویسنده را از مقصود و معنای بی‌طرفانه و غیرشخصی درباره متن جدا و تفکیک کند. درنتیجه، عالم علم زبان به تفهیمی عمیق‌تر و دقیق‌تر نسبت به متن از صاحب اثر می‌رسد (Boeckh, 2006: 135-139). بوئک بر آن است که در تفسیر یک متن، افزون بر فهم دستور زبان، دستیابی به مقصود شخصی نویسنده و نیز معنای غیرشخصی متن ضرورت دارد.

فن هرمنوتیک سپس با ویلهلم دیلتای^۲ (۱۸۳۳-۱۹۱۱) گسترش پیدا کرد و تفسیر تمام کنش‌های انسانی شامل تاریخ و تفسیر زندگی انسانی می‌شد. او بر آن باور بود که تمام علوم انسانی قابل تفسیر است و وابستگی دوجانبه نسبت به

1. Philip August Boeckh

2. Wilhelm Dilthey

یکدیگر دارد. از منظر هرمنوتیکی، فهم و تفهم نزد او فرایند تفسیر واقعی از زندگی به‌عنوان کلیت تاریخی تجربه انسانی است. پس تفسیر هرمنوتیکی، همان اظهار و ابراز تجربیات و فعالیت درونی انسان است (Makkreel, 1999: 236). آنچه دیلتای به‌معنای هرمنوتیک افزود، آن بود که تفسیر و تفهم یک متن، تفسیر واقعی از تجربیات بشری است.

در ادامه سیر و تطور تاریخی هرمنوتیک، این اصطلاح به‌معنای گسترده آن در قرن بیستم، نام هرمنوتیک فلسفی به خود گرفت. از این‌رو، نظریه اساسی مارتین هیدگر^۱ از هرمنوتیک سبب شد تفسیری از وجود انسان ارائه دهد به‌گونه‌ای که او قائل بود این هستی و وجود است که فهم و تفسیر می‌کند. سپس، هرمنوتیک تحت تأثیر او به مسئله‌محوری فلسفه قاره‌ای تبدیل شد و مباحث جدی را ایجاد کرد. پرسش مهمی که چالش‌های متعددی را در موضوع هرمنوتیک پدید آورد، آن است که در امر تفسیر، آیا ضروری است فکر و قصد نویسنده را با قرار دادن خود در موقعیت او کشف کنیم؟ یا تفسیر و معنا را مربوط به یک کل گسترده‌تر بدانیم؟ دیدگاه دوم موجب طرح نظریه دور هرمنوتیکی شد (Inwood, 2005: 368). درحقیقت، هرمنوتیک فلسفی چالش‌های جدیدی، از جمله دور هرمنوتیکی را در زمینه تفسیر ایجاد کرد.

دور هرمنوتیکی را نخستین‌بار اشلاپرماخر بسط و توسعه داد که به رابطه کل و اجزای آن مربوط می‌شود، به این معنا که یک کل، مثلاً یک متن، فهم نمی‌شود مگر آنکه اجزای آن را فهم کنیم یا اجزا فهم نمی‌شود مگر آنکه کل را بفهمیم؛ پس تفسیر کل به تفسیر جزء آن و برعکس وابسته است. در ادامه سیر و تحول تاریخی هرمنوتیک، فلاسفه قرن بیستم، به‌طور عمده هیدگر و سپس هانس-گئورگ گادامر^۲ موضع بنیادی نسبت به دور هرمنوتیکی می‌گیرند و آن را یک ویژگی برای تمام دانش‌ها و کنش‌ها می‌دانند. نزد آنان دیگر هرمنوتیک فقط روش علوم انسانی نیست؛ بلکه تفسیر بخشی از ویژگی محدود و معین در تمام دانسته‌های بشری

1. Martin Heidegger

2. Hans – Georg Gadamer

است. دانش به‌عنوان یک عمل فرهنگی و نیز پیش‌داوری مطرح می‌شود که در تمام قضاوت‌ها غیرقابل حذف است. تأکید دیدگاه هرمنوتیک فلسفی آن است که فهم، استمرار یک سنت تاریخی و نیز استمرار گشودگی یا نبود انحصارگرایی در گفتگوهاست که در آن پیش‌داوری‌ها به چالش کشیده می‌شود و افق‌های فکری توسعه می‌یابد (Bohman, 1999: 378). بنابراین، هرمنوتیک فلسفی سبب شد تا تفسیر و فهم پیش‌داوری‌های دانش را به چالش کشاند.

از این‌رو، هرمنوتیک فلسفی براساس مدل افلاطونی، گفتگو (دیالوگ) و پرسش و پاسخ با متن (آثار دیگران) است، البته چنین درک و فهمی دانش مطلق نیست، بلکه محدود و مشروط به موقعیت تاریخی ماست. افزون بر آن، چنین فهمی بی‌طرفانه نیست، زیرا ما علاقه به حقیقتی داریم که خود آن را فهم کرده‌ایم. درواقع، گادامر زمینه فهم را، به‌جای فردیت، زبان و دیالوگ می‌داند تا از خطر تفسیر دلخواهانه رها شود (Wright, 2005: 313). درباره تفکر اخلاقی گادامر گفته می‌شود که او نیز مانند افلاطون برای نظر و تفکر طرف مقابل خود احترام قائل بود و بر این باور که در گفتگو باید دیدگاه طرف مقابل خود را تقویت کنیم تا هر دو با هم به حقیقت برسیم، چراکه هدف گفتگو و مناظره، رضایت شخصی خود و پیروز شدن بر طرف مقابل نیست (Palmer, 2006: 3). حاصل آنکه هرمنوتیک فلسفی با اندیشه گادامر ادامه یافت، او زمینه فهم را دیالوگ افلاطونی می‌داند.

از منظر گادامر، هنگامی که فهم درباره علوم تحقق می‌یابد، ضرورتاً این فهم تاریخی است، یعنی متن آن چنان فهم می‌شود که موقعیت فعلی ایجاب می‌کند. به‌طور دقیق وظیفه هرمنوتیک تاریخی همین است که چالش میان ماهیت یک موضوع و شیء معین از یک‌سو، و ماهیت آن موضوع در موقعیت‌های متفاوت از سوی دیگر را مورد بررسی قرار دهد. گادامر اعتقاد دارد که هیدگر آغازگر این توجه به اهمیت آگاهی تاریخی در بحث هرمنوتیک علوم انسانی است (Gadamer, 2004: 308). خود گادامر نیز در این راستا معتقد است منابع تاریخی به ما کمک می‌کند تا آنچه را متن قصد بیان آن را ندارد فهم کنیم، البته ما این تفسیر را در متن می‌یابیم (Ibid. : 335).

گادامر دیدگاه متفکران پیشین را درباره هرمنوتیک تکمیل کرده و معتقد است فهم همان تفسیر است. به بیان دیگر، تفسیر همان بیان تفصیلی و آشکار فهم است. بنابراین، نزد او امتزاج درونی فهم و تفسیر به پدیداری عنصر سوم هرمنوتیک یعنی «کاربرد» منجر می‌شود. همچنین او می‌اندیشد که فهم یک متن به کاربرد آن متن در موقعیت فعلی مفسر منوط است؛ سپس نتیجه می‌گیرد که فهم، تفسیر و کاربرد هر سه آنها فرایندی متحد را تشکیل می‌دهد (Gadamer, 2004: 307). در اینجا، گادامر عنصر سوم هرمنوتیک یعنی کاربرد را معرفی می‌کند.

مسئله هرمنوتیک از منظر گادامر، مسئله حقوقی است و آن خلق معانی جدید و معاصر از دل متون سنتی است. او اعتقاد دارد این هرمنوتیک حقوقی است که می‌تواند معانی موجود را در سنت با فهم پیش‌داوری‌ها دریابد - آن پیش‌داوری‌هایی که با سنت، مسائل معاصر خود را در زمان گذشته پیش برده و هدایت می‌کرد. در نتیجه، حقوق‌دان ناچار است روح قوانین در سنت گذشته را با نیازهای جوامع معاصر وفق دهد (Goodrich, 1998: 508). در حقیقت، گادامر معنای مورد نظر خود را از هرمنوتیک در هرمنوتیک حقوقی می‌یابد.

گادامر اعتقاد دارد در هرمنوتیک حقوقی و نیز هرمنوتیک کلامی (که در اینجا مورد بحث نیست)، یک کشمکش ذاتی میان متن از یک سو و معنایی که با کاربرد متن در زمان واقعی تفسیر حاصل می‌شود از سوی دیگر، وجود دارد؛ زیرا فلسفه وجودی قانون آن نیست که ما از آن درک و فهم تاریخی داشته باشیم، بلکه وجود قانون به این منظور است که با تفسیر آن، قانون شکل و صورت واقعی پیدا کند و در ضمن اعتبار حقوقی نیز داشته باشد. همچنین در این راستا وجود متون مقدس نیز به این منظور نیست که به عنوان متون تاریخی فهم شود؛ بلکه باید فهم آنها به گونه‌ای باشد که اکنون یا در هر موقعیت واقعی اثرگذار باشد. این امر اشاره به این دارد که فهم درست یک متن حقوقی یا کلامی آن است که باید در هر موقعیت واقعی، فهم جدید و متفاوتی از متن به دست آید؛ ضمن آنکه فهم و تفسیر یک متن همان کاربرد آن است. از این رو، گادامر هرمنوتیک حقوقی و کلامی را مدل حقیقی هرمنوتیک

تلقی می‌کند (Gadamer, 2004: 308). او بر آن است که برای فهم واقعی یک متن فقط باید آن را تفسیر کرد، البته تفسیر نیز باید مقید به آن متن باشد و عمل کاربرد یا تطبیق نباید مفسر را از متن دور کند (Ibid.: 328). گادامر در تفسیر متن قانون، امتزاجی از پایبندی به متن و نیز کاربرد آن در موقعیت فعلی ایجاد کرده است.

۲. چالش‌های ماده (۹۶۸) قانون مدنی

ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران مقرر می‌دارد: «تعهدات ناشی از عقود تابع قانون محل وقوع عقد است مگر اینکه متعاقدين اتباع خارجه بوده و آن را صریحاً یا ضمناً تابع قانون دیگری قرار داده باشند». این ماده قانونی که در سال ۱۳۱۳ به تصویب قانونگذار ایرانی رسیده است، به‌عنوان یکی از قواعد تعارض قوانین مربوط به قراردادهای و تنها ماده مربوط به تعهدات ناشی از قراردادهاست. به این معنا، هنگامی که اختلاف مربوط به یک قرارداد تجاری بین‌المللی به دادگاه یا داوری ارجاع می‌شود و لازم است قاضی یا داور قاعده حل تعارض، سیستم حقوقی ایران را اعمال کند، باید ماده (۹۶۸) را به‌کار گیرد.

انعقاد قرارداد که عملی حقوقی است، اگر تابع حقوق ملی کشور معینی باشد، زمانی اعتبار می‌یابد که طبق قانون همان کشور منعقد و اجرا شود، اما قراردادهایی که تابع حقوق بین‌الملل خصوصی باشد، یعنی یک عنصر بین‌المللی در آن دخالت داشته باشد به حقوق دو یا چند کشور مربوط می‌شود. در این شرایط، مسئله این است که هنگام بروز اختلاف‌های ناشی از رابطه قراردادی، قانون کدام کشور از میان چند کشور مربوطه در قرارداد قابل اجراست؟ نخستین پاسخ آن است که سیستم‌های گوناگون حقوقی، قانون حاکم بر قراردادهای بین‌المللی را که طرفین تعیین کرده‌اند، نافذ و قانونی دانسته‌اند. درواقع، به‌تبع ارادی بودن قراردادهای، اصل آزادی اراده در تعیین قانون قابل اجرا شناخته شده است.

دشواری مسئله هنگامی است که اراده طرفین به‌طور صریح یا ضمنی در قرارداد معین نشود در این صورت، قاعده‌های تعارض قوانین درباره قراردادهای به‌کار می‌آید.

ماده (۹۶۸) قانون مدنی که تنها قاعده حل تعارض مربوط به تعهدات قراردادی محسوب می‌شود، در صورت ایجاد تعارض و آشکار نبودن اراده طرفین در قرارداد، راه‌حلی ارائه می‌دهد.

در اینجا لازم به یادآوری است که هرچند ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران ظاهراً از حقوق بین‌الملل خصوصی فرانسه یا برخی کشورهای اروپایی وارد سیستم حقوقی ایران شده است (الماسی، ۱۳۸۸: ۳۴۶) اما براساس تغییراتی که در ذیل آن انجام شده است، تفاوت عمده‌ای میان مقررہ ایرانی با آنچه در سایر سیستم‌ها بوده، وجود دارد. در آن سیستم‌ها، قرارداد یا تعهد ناشی از عقود تابع قانون محل انعقاد عقد است مگر آنکه متعاقدين آن را صریحاً یا ضمناً تابع قانون دیگری قرار داده باشند. این در حالی است که در ذیل ماده (۹۶۸) با عبارت «مگر اینکه متعاقدين اتباع خارجه بوده ...» این حق و اختیار از طرف ایرانی سلب شده است. امروزه اغلب سیستم‌های حقوقی جهان این آزادی را برای طرفین قراردادهای با هر تابعیتی به رسمیت می‌شناسند. اما متن مذاکرات مجلس، در زمان تصویب ماده یادشده، تردیدی باقی نمی‌گذارد که نظر قانونگذار این بوده است که یک ایرانی در قرارداد خود با یک خارجی نتواند قانون خارجی را انتخاب کند.

از جمله چالش‌های موجود در این ماده یکی آن است که براساس منطوق ماده یادشده، قاعده تعارض فقط در مورد قراردادهای منعقد در ایران قابل اجراست؛ دوم آنکه، هنگامی که اتباع ایران در خارج از ایران قراردادی منعقد کنند حق ندارند قانون ایران را بر تعهدات ناشی از قرارداد خود حاکم کنند (نصیری، ۱۳۸۳: ۱۲۰). درحقیقت، این دو چالش براساس تفسیر احتیاطی از ماده مورد بحث حاصل می‌شود. ابهام موجود در این ماده قانونی، درخصوص استقلال اراده طرفین در جهت تعیین قانون حاکم، چالش‌هایی را ایجاد کرده است. دسته‌ای از حقوق‌دانان معتقدند منطوق ماده (۹۶۸) دلالت بر امری بودن آن دارد و طرفین قرارداد در تعیین قانون حاکم، فاقد استقلال اراده هستند. آنان قائلند این ماده امری است هرچند محتوای آن ناقص باشد یا حتی درخصوص محدودیت طرف ایرانی، دور از منطوق حقوقی به نظر آید.

اما دسته دیگر از حقوق دانان بر این باورند که نباید از مبانی حقوق قراردادهای اعراض کرد، بلکه ضروری است قاعده بنیادین حاکمیت اراده بر قرارداد مورد توجه قرار گیرد. بنابراین، آنان به اختیاری بودن محتوای ماده گفته شده، قائل هستند.

۳. امری بودن ماده (۹۶۸) قانون مدنی

برخی از حقوق دانان اعتقاد دارند طرفین قرارداد فاقد استقلال اراده در تعیین قانون حاکم هستند بلکه «حاکمیت قانون محل وقوع اعمال حقوقی نتیجه اصلی منطقی حاکمیت حکومت‌ها نسبت به اعمال واقعی حادث در سرزمین آنهاست که اصلی مورد قبول وجدان حقوقی در جامعه بین‌المللی است» (شهیدی، ۱۳۷۶: ۵۳). درحقیقت، منظور آن است که این رویداد ناشی از اصل سرزمینی بودن اعمال حقوقی، از جمله قراردادهاست. با این توضیح که ماده (۵) قانون مدنی ایران^۱ حاکم بر اعمال مادی و حقوقی تمامی ساکنان سرزمین ایران است. در نتیجه براساس این ماده، اشخاصی که در ایران، چه اتباع ایرانی و چه اتباع خارجی، قرارداد منعقد می‌کنند باید تابع قانون ایران باشند. همچنین در مواردی از جمله، شرایط صحت و اعتبار قرارداد و حل و فصل اختلاف ناشی از قرارداد باید از قانون ایران به‌عنوان قانون حاکم پیروی کنند. از این‌رو، طرفین قرارداد در این خصوص استقلال اراده ندارند.

بعضی دیگر از اساتید حقوق در تفسیر ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران اظهار می‌کنند «بخش دوم این ماده راه‌حل رفع تعارض قوانین در روابط بین‌المللی است نه نتیجه حاکمیت اراده» (کاتوزیان، ۱۳۹۹: ۵۸۰). ایشان (کاتوزیان) قائل است براساس این ماده، انتخاب قانون از سوی دو طرف قرارداد در صورتی مؤثر تلقی می‌شود که هر دو خارجی باشند (همان). بدین ترتیب، کاتوزیان معتقد است در صورت به‌وجود آمدن امری باید به تفسیر محدود این ماده قانونی اقدام کرد (همان، ۱۳۸۲: ۲۲۵)؛ هرچند تفسیر محدود موجب شود استقلال اراده قراردادی را تنها برای طرفین خارجی، و نه

۱. ماده (۵) قانون مدنی ایران مقرر می‌دارد: «کلیه سکنه ایران، اعم از اتباع داخله و خارجه مطیع قوانین ایران خواهند بود، مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد».

ایرانی، مؤثر بدانیم.

برخی از نویسندگان حقوقی نیز تفسیر ماده (۹۶۸) مبنی بر اختیاری دانستن را اجتهادی در مقابل نصّ قلمداد می‌کنند و بر این باورند که ماده یادشده تاب چنین تفسیری را ندارد. از جمله استدلال‌هایی که بر این ادعای خود می‌آورند: ۱. از آنجاکه ماده (۹۶۸) از قواعد حل تعارض است پس این‌گونه قاعده‌ها باید مضیق و محدود و مطابق با نظر مقنن تفسیر یا به کار گرفته شود و نمی‌تواند تابع نظر افراد باشد یا به‌طور موسع تفسیر شود. ۲. قواعد حل تعارض به‌طور کلی به اصل حاکمیت کشورها مربوط می‌شود و هر کشور در تعیین قانون حاکم بر یک موضوع مشخص از اختیار کامل برخوردار است. در نتیجه، چنین قواعدی نمی‌تواند اختیاری باشد. ۳. سیاق عبارت این ماده حکایت از غیراختیاری بودن آن دارد، زیرا پس از بیان حکم کلی تنها استثنای موردنظر را مطرح می‌کند. بنابراین، در غیر حالت استثنا باید به حکم کلی موجود در ابتدای ماده مراجعه کرد. ۴. افزون بر صراحت مذاکرات نمایندگان مجلس هنگام تصویب ماده (۹۶۸)، همچنین، تغییر شکل ماده یادشده از متون مشابه خارجی آن دلالت دارد که قانونگذار قصد خاصی در محدود کردن ایرانی‌ها برای انتخاب قانون حاکم بر قراردادشان داشته است. از این‌رو، تفسیر اختیاری کردن این ماده، موجب نادیده انگاشتن هدف قانونگذار می‌شود (نیکبخت، ۱۳۷۹: ۱۳۲).

نویسندگان حقوقی مذکور با استدلال‌های چهارگانه فوق در حقیقت اجباری و امری بودن ماده مورد بحث را ترجیح می‌دهند.

بعضی دیگر نیز، در جهت منطقی جلوه دادن این ماده و سلب اختیار و اراده از طرف ایرانی گفته‌اند، مصلحت نیست طرف ایرانی خود را درگیر سیستم حقوقی خارجی کند که برای او ناآشنا است، در جایی که مشاوران ایرانی او نیز به جهت عدم شناخت کافی از آن، نمی‌توانند او را یاری رسانند (ایرانپور، ۱۳۸۱: ۸۲). البته آشکار است که امروزه با توجه به روابط تجاری گسترده میان تجار در سطح بین‌الملل و آشنایی مشاوران حقوقی با قوانین و مقررات کشورهای دیگر این فرض صحیح به نظر نمی‌رسد.

دیدگاه بیان شده مبنی بر امری بودن ماده (۹۶۸)، مشکلات عدیده‌ای را در روابط

تجاری بین‌الملل به‌ویژه برای طرف ایرانی ایجاد کرده است و در نتیجه، مورد نقد شدید جامعه حقوقی قرار گرفته است. از این رو، برخی حقوق‌دانان در مقابل، استدلال‌هایی به‌نفع غیرامری بودن این ماده آورده‌اند.

۴. اختیاری بودن ماده (۹۶۸) قانون مدنی

نخست می‌توان در راستای رد امری بودن ماده، به‌ویژه در پاسخ به استدلال حاکمیت دولت‌ها این استدلال را مطرح کرد که این دیدگاه یا دکترین کلاسیک مربوط به آن دوره تاریخی بوده است که قراردادهای به‌عنوان یکی از موارد و مسائل مطرح در مبحث تعارض قوانین تحت حاکمیت دولت‌ها بوده است. در نتیجه، حتی تابعیت خارجی دوطرف قرارداد به حاکمیت قانون دیگری منجر نمی‌شد و اعمال حقوقی از جمله قراردادهای، در هر صورت تابع قانون محل انعقاد قرارداد و درحقیقت، کشور محل ایجاد عقد بوده است. اما امروزه این دکترین به‌دلیل جزمیت‌گرایی و عدم انطباق با واقعیت‌های قراردادهای تجاری بین‌المللی به فراموشی سپرده شده است. بنابراین، منطقی به‌نظر نمی‌رسد که قانونگذار ایرانی در سال ۱۳۱۳ راه‌حل حاکمیت دولت‌ها را برگزیده باشد درحالی‌که مرجع اروپایی تدوین قانون مدنی ایران چند دهه پیش از آن به سبب عدم تناسب با شرایط اقتصادی زمان خود، آن را نادیده گرفته است (همان: ۷۸). همچنین، می‌توان افزود که اگر مقنن ایرانی به اصل حاکمیت دولت‌ها در خصوص قراردادهای قائل بود، با لحاظ مفاد ماده (۵) قانون مدنی ایران (که تمام ساکنان ایران را تحت حاکمیت قانون ایران محسوب می‌کند) چه ضرورتی برای تدوین ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران وجود داشته است؟ از این رو، رویکرد عدم استقلال اراده قراردادی ناشی از حاکمیت دولت‌ها مخدوش به‌نظر می‌رسد.

برای برطرف کردن برخی آثار نامطلوب ماده (۹۶۸)، تعدادی از صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل خصوصی (نصیری، ۱۳۸۳: ۱۲۱؛ الماسی، ۱۳۸۸: ۳۴۶؛ سلجوقی، ۱۳۸۶: ۴۱۵) به تفسیری موسع از ماده یادشده اقدام کرده‌اند و قائل به اختیاری بودن آن شدند. یکی از این استدلال‌ها با تعریف قرارداد آغاز می‌شود: قراردادهای اثر

ارادی اشخاصی است که آن را در جهت ایجاد رابطه حقوقی میان خود پدید می‌آورند و در نتیجه، هر طرف ضمن داشتن حقوقی، تعهد یا تعهدهایی را به نفع طرف دیگر برعهده می‌گیرد. قراردادهای با توجه به موضوع یا شرایطی که مورد نظر است بسیارند و با گذر زمان بر تنوع و پیچیدگی آنها افزوده می‌شود اما نقطه مشترک میان تمام قراردادهای ویژگی ارادی بودن آنهاست (سلجوقی، ۱۳۸۶: ۴۰۷). بنابراین اصل حاکمیت اراده درباره ماده (۹۶۸) نیز قابل اجرا است.

ماده (۱۰) قانون مدنی^۱ نیز، به عنوان قانون ماهوی حاکم بر تعهدات قراردادی، به صراحت اصل آزادی قراردادی را اعلام می‌دارد. اصل آزادی قراردادی یکی از نتایج اصل حاکمیت اراده است، بدین معنا، اراده اشخاص بر قراردادهای آنان حاکم است و باید آزادی اراده را به عنوان اصل پذیرفت. منشأ این آزادی، واقعیت‌های اجتماعی و رعایت منافع اقتصادی اشخاص است (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۱۴۴). از سوی دیگر، اطلاق ماده (۱۰) قانون مدنی تمامی افراد و مصادیق قراردادهای را شامل می‌شود (امامی، ۱۳۶۶: ۴۵۵). از جمله افراد قراردادهای، توافق طرفین قراردادهای نسبت به قانون حاکم در ماده (۹۶۸) جهت حل و فصل اختلاف‌های قراردادی است. در حقیقت، قانون حاکم مولود و مخلوق قصد و اراده طرفین است که طبق ماده (۱۰) یادشده، نافذ و دارای اثر قانونی است.

همچنین ماده (۱۰) قانون مدنی پس از قبول و اعلام اصل حاکمیت اراده در قراردادهای، به عنوان اصل کلی حقوقی، حدود آن را به مخالفت صریح با قانون مقید کرده است. بدین معنا که قراردادهای خصوصی نباید مخالف صریح قانون باشد. منظور از اینکه قرارداد نباید مخالف صریح قانون باشد قطعاً این است که توافق اشخاص نباید مخالف قواعد آمره تلقی شود، اما آشکار است که قرارداد می‌تواند مخالف قوانین تکمیلی باشد (همان: ۴۸). حال با استناد به صدر ماده (۱۰) قانون مدنی می‌توان بر این باور بود که طرفین قرارداد می‌توانند کل قرارداد خود از جمله قانون حاکم بر

۱. ماده (۱۰) قانون مدنی ایران مقرر می‌دارد: «قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد نموده‌اند در صورتی که مخالف صریح قانون نباشد نافذ است».

قرارداد را هرگونه که می‌خواهند تنظیم کنند و تنها در صورت منع صریح قانون، این اختیار از آنان سلب می‌شود و از صدر ماده (۹۶۸) چنین منعی استنباط نمی‌شود. بنابراین، در زمینه قراردادهای از جمله ماده (۹۶۸)، اصل بر حاکمیت اراده است و در مورد شک نیز باید به این اصل تمسک جست و به اختیاری بودن قرارداد حکم داد. افزون بر آن، یکی از صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل خصوصی (الماسی، ۱۳۸۸: ۳۴۴) عمده‌ترین دلیل بر اختیاری بودن ماده (۹۶۸) را این استدلال می‌داند که طبق قانون ایران قسمت عمده‌ای از مقررات ناظر به قراردادهای، اختیاری است؛ بنابراین منطقی است که طرفین قرارداد بتوانند به دلیل تبعیت قواعد حل تعارض از قواعد ماهوی، نسبت به انتخاب قانون حاکم بر قرارداد و در حدود قوانین تکمیلی اقدام کنند. آنجا که ایشان به صراحت اعلام کرده است: اگر در تعهدات قراردادی دست‌کم در امور تجاری، اصل بر تخییری بودن مقررات ماهوی است، قاعده حل تعارض ناظر به آن نیز، به دلیل اصل تبعیت باید تخییری باشد.

استدلال دیگری که به نفع اختیاری بودن ماده (۹۶۸) گفته می‌شود، این است که برای توجیه مسئله باید به قواعد و اصول حقوقی استناد شود، مبنی بر اینکه تفسیر این ماده نباید با قواعد بنیادین حقوقی از جمله قاعده حاکمیت اراده بر قرارداد ناسازگار باشد. در واقع، همان‌گونه که قانونگذار نمی‌تواند اصل وفای به عهد، اصل لزوم رد امانت، اصل لزوم جبران ضرر و مانند آنها را نفی و انکار کند، همچنین به منتفی شدن اساس حاکمیت اراده بر قرارداد نیز نمی‌تواند حکم کند (شریعت باقری، ۱۳۹۱: ۱۳۵-۱۳۴). براساس این استدلال، اصل حاکمیت اراده در قرارداد از قواعد اساسی حقوقی محسوب می‌شود.

همچنین می‌توان این استدلال را در راستای اختیاری بودن ماده و حاکمیت اصل استقلال اراده برای طرفین مطرح کرد که براساس آن پذیرفتنی نیست حق آزادی اراده برای طرف ایرانی سلب شود زیرا اصل آزادی اراده مبتنی بر تابعیت نیست، یعنی تابعیت نقشی در پذیرش استقلال اراده قراردادی ندارد. اساساً مقوله استقلال اراده و آزادی قراردادی از امور متواطی است و تابعیت بر آن تأثیر ندارد. مفهوم

کلی حاکمیت و استقلال اراده از اموری است که متعلق به انسان بما هو انسان و از ویژگی‌های انسان است و نمی‌تواند کاهش یا افزایش یابد. به این معنا که این مقوله مانند قصد و رضاست که از امور مشکک نیست بلکه متواطئ است. همان‌گونه که برای انعقاد قرارداد باید قصد و رضا وجود داشته باشد و این امر حداقل و حداکثری ندارد و بی‌ارتباط با تابعیت است؛ همچنین دو طرف قرارداد در ماده (۹۶۸) نیز باید استقلال اراده داشته باشند زیرا هریک از طرفین با هر تابعیت، انسان هستند و فرقی میان ایرانی و خارجی وجود ندارد (رفیعی، ۱۴۰۱: ۱۰۰).

بعضی پژوهش‌ها بحث امری یا تکمیلی بودن ماده (۹۶۸) را به‌ویژه درباره قراردادهایی که محل انعقاد آنها ایران است فاقد آثار عملی می‌دانند. بنابراین، حتی با فرض امری بودن صدر این ماده، خواه طرفین قرارداد هر دو ایرانی و یا یک طرف ایرانی باشد، در مورد قراردادهای منعقد شده در ایران و خارج از ایران می‌توانند حقوق حاکم بر قرارداد خود را انتخاب کنند؛ زیرا در صورتی که محل انعقاد قرارداد میان دو ایرانی یا یک ایرانی و خارجی، ایران باشد با لحاظ ماده (۱۰) قانون مدنی که مقرر می‌دارد قراردادهای خصوصی نافذ است پس قانون حاکم منتخب آنان نیز دارای آثار حقوقی است (پروین و اکبری رودپشتی، ۱۳۹۲: ۴۸).

اکنون، پس از تبیین معنای هرمنوتیک حقوقی و نیز بیان چالش ماده (۹۶۸) و یادآوری تمایز دو دیدگاه اصلی، مناسب است چگونگی اعمال هرمنوتیک حقوقی را در خصوص این ماده مطرح کنیم.

۵. اعمال هرمنوتیک حقوقی نسبت به ماده (۹۶۸) قانون مدنی

هرمنوتیک حقوقی مبتنی بر نظر گادامر نسبت به ماده قانونی یادشده، پیشنهاد اصلی این مقاله است و در اینجا، می‌توان آن را با اجرایی کردن پنج گام اساسی اعمال کرد. به این معنا که تفسیر ماده قانونی مورد بحث با لحاظ تمام پنج مرحله، مدنظر این پژوهش است.

۱. اگر براساس هرمنوتیک فلسفی، فهم را نبود انحصارگرایی مستمر بدانیم، در

این صورت گفتگوها و پرسش و پاسخ‌ها نسبت به متن، موجب به چالش کشیده شدن پیش‌داوری‌ها می‌شود و نیز افق‌های فکری را توسعه می‌بخشد. در زمینه ماده قانونی (۹۶۸) نیز اظهارنظرهای متعدد، طرح پرسش‌ها و چالش‌ها و از طرف دیگر، ارائه راه‌حل‌ها و پیشنهادها همان گفتگو با متن و محتوای ماده در راستای فهم عمیق آن است که با دیدگاه‌های متفاوت ابراز می‌شود. البته باید بدانیم که چنین درک و فهم کنونی نیز، دانش مطلق نیست، بلکه محدود و مشروط به موقعیت تاریخی خود ماست؛ دیگر آنکه، چنین فهمی بی‌طرفانه نیست. در واقع، گادامر زمینه فهم را گفتگو می‌داند تا متن را از خطر تفسیر دلخواهانه برهاند.

۲. گادامر می‌گوید منابع تاریخی به ما کمک می‌کند تا ما آنچه را متن قصد بیان آن را ندارد، فهم کنیم. منظور آن است که با تفسیر هرمنوتیکی متن، به معنایی ورای متن می‌رسیم؛ اگرچه الفاظ، معنایی مخالف به ما دهد اما روح متن را با توجه به منابع تاریخی می‌توان به دست آورد. برای ایجاد تناظر با مطلب هرمنوتیکی، باید سراغ زمان تصویب ماده (۹۶۸) در سال ۱۳۱۳ رفت. واقعیت تاریخی آن زمان به ما می‌گوید: در اکثر معاملات میان اتباع ایرانی و خارجی چنین شرط می‌شد که هنگام اختلاف به محکمه استیناف تاشکند مراجعه و در آنجا موضوع را حل و فصل کنند، یا با حکمیت روس‌ها موضع اختلاف را برطرف کنند یا اینکه روس‌ها قانون خود را به ایرانی‌ها تحمیل کرده و آنان نیز اغلب می‌پذیرفتند (نائینی، ۱۳۸۶: ۲۲۴). با توجه به شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و نیز فرهنگ عمومی زمان تصویب این ماده، درمی‌یابیم که اعمال نفوذ کشورهای خارجی در ایران و برتری معاملاتی آنان گاهی سبب تضرر ایرانی‌ها می‌شد و ایرانیان را به پذیرش شروطی مجبور می‌کرد که اصلاً به نفع آنان محسوب نمی‌شد. اکنون، براساس هرمنوتیک حقوقی می‌توانیم معانی موجود در سنت و گذشته را همراه با پیش‌داوری‌ها (یعنی موقعیت و فرهنگ عمومی جامعه که بر ذهن نمایندگان مقنن حاکم بود) فهم کرده و دریابیم؛ پیش‌داوری‌هایی که در آن زمان، مسائل معاصر خود را پیش برده و هدایت می‌کردند. در آن زمان، نمایندگان مجلس با لحاظ شرایط موجود خود در صدد برآمدند از حقوق ایرانیان

حمایت کنند و دست‌کم معاملاتی را که در ایران منعقد می‌شود، مشمول قانون ایران قرار دهند که آشکار است هدف اصلی از وضع آن ماده قانونی، بهبود وضعیت معاملاتی بود که روس‌ها با ایرانیان در ایران منعقد می‌کردند (همان). به بیان دیگر، با مطالعه تاریخ مربوطه تلاش در فهم گذشته می‌کنیم، چراکه آنان نیز مانند ما در حال حاضر، فهم‌هایی از شرایط زمان خود داشتند و بر آن اساس امور خود را مدیریت می‌کردند. بنابراین، پس از این فهم از منابع تاریخی، احتمالاً اگر ما هم در آن موقعیت زمانی بودیم به تصویب چنین ماده قانونی اقدام می‌کردیم تا از تجار ایرانی حمایت شود. پس ما باید خود را جای آنان قرار داده و آنان را در آن موقعیت فهم کنیم.

۳. گادامر معتقد است تفسیر، همان بیان تفصیلی و آشکار فهم است بنابراین، نزد او امتزاج درونی فهم و تفسیر به پدیداری عنصر سوم هرمنوتیک یعنی «کاربرد» منجر شده است. او می‌اندیشد که فهم یک متن به کاربرد آن متن در موقعیت فعلی مفسر منوط است؛ سپس، نتیجه می‌گیرد که فهم، تفسیر و کاربرد هر سه یک فرایند متحد را تشکیل می‌دهد. بنابراین، برای ارائه تفسیری موجه، مفسر باید بتواند از زمان گذشته آن ماده قانونی را به زمان اکنون خود آورد و به‌صورت کاربردی و تطبیق با شرایط روز جامعه‌اش از آن بهره‌گیرد. در این صورت، مفسر نتیجه کاربرد قانون را در شرایط حاضر بررسی کند تا ببیند آیا همان پیامد مثبت در حال حاضر نیز حاصل می‌شود یا خیر؟

۴. گادامر اعتقاد دارد در هرمنوتیک حقوقی، یک کشمکش ذاتی میان متن از یک‌سو و معنایی که با کاربرد متن در زمان واقعی تفسیر حاصل می‌شود از سوی دیگر، وجود دارد؛ زیرا فلسفه وجودی قانون آن نیست که ما از آن درک و فهم تاریخی داشته باشیم، بلکه وجود قانون به این منظور است که با تفسیر آن، قانون شکل و صورت واقعی پیدا کند که درضمن، اعتبار حقوقی نیز داشته باشد. به بیان دیگر، قرار نیست یک تفسیر انتزاعی از متن قانون داشته باشیم بلکه باید قانون اکنون برای ما در این زمان قابل عمل کردن باشد و از اعتبار نیز برخوردار باشد. یکی از نویسندگان حقوقی که ماده (۹۶۸) را امری می‌داند (نیکبخت، ۱۳۷۹: ۱۳۳)، معتقد است برای

به دست آوردن درک بهتر و تفسیری موجه باید مصلحت زمان تصویب را مدنظر قرار داد و مذاکرات نمایندگان قبل از تصویب ماده و همچنین وضعیت سیاسی - اقتصادی ایران در زمان تصویب مورد توجه قرار گیرد (نائینی، ۱۳۸۶: ۴۹ و ۱۶۴۸). افزون بر این، او در ادامه توضیح دیدگاه خویش می‌گوید در ایران آن زمان، موضوع استعمار و استعمارگری خارجی‌ها مطرح بوده است و معمولاً خارجی‌ها به ایران می‌آمدند و با طرف‌های ایرانی در ایران وارد قراردادهای تجاری و به‌ویژه قراردادهای اکتشاف و بهره‌برداری نفت، معادن و خرید و فروش لوازم و محصولات آنها می‌شدند؛ این در حالی بود که ایرانی‌ها نسبت به خارجی‌ها از قدرت معاملاتی ضعیف‌تری برخوردار بودند (نیکبخت، ۱۳۷۹: ۱۲۸). اما به نظر می‌رسد نیکبخت (۱۳۷۹) فقط در پی داشتن فهم و تفسیری تاریخی از ماده مورد بحث بوده و تا همان نقطه از تاریخ متوقف مانده است. اینجاست که اعمال هرمنوتیک حقوقی به کار می‌آید، بدین معنا که ضمن فهم عمیق و مناسب از زمان گذشته، می‌توان با اطمینان، تفسیر کاربردی نسبت به قانون را اعمال کرد، زیرا قانون برای عمل کردن در زمان حاضر است. بنابراین، فهم درست یک متن حقوقی آن است که در هر موقعیت واقعی، فهم جدید و متفاوتی از متن به دست آید. درحقیقت، فهم و تفسیر یک متن قانونی باید برای ما در این زمان قابل عمل کردن و اعتبار باشد.

۵. حقوق‌دان ناچار است روح قوانین در سنت گذشته را با نیازهای جوامع معاصر وفق دهد. گادامر بر آن است که برای فهم واقعی یک متن فقط باید آن را تفسیر کرد، البته تفسیر نیز باید مقید به آن متن باشد و عمل کاربرد یا تطبیق نباید مفسر را از متن دور کند. در راستای کاربرد ماده (۹۶۸) در موقعیت کنونی بایسته است توجهی به توسعه روزافزون فعالیت‌های تجاری بین‌المللی داشته باشیم، قراردادهایی که در جهان برای کالاها، سرمایه‌گذاری‌ها، استفاده از خدمات فنی و اختراعات ثبت شده و مانند آن، منعقد می‌شود. افزایش رقابت‌های اقتصادی، به پیشرفت اقتصادی منجر شده و تمایل تاجران و شرکت‌های تجاری را به انجام معاملات و فعالیت‌های گسترده اقتصادی افزایش داده است. همچنین، این توسعه موجب شد

تا نوع و تعداد اختلاف‌های ناشی از فعالیت‌های اقتصادی و بین‌المللی نیز افزایش یابد. در نتیجه، به قوانین متحدالشکل جهانی در خصوص اصل حاکمیت اراده در قراردادهای تجاری بین‌المللی بیش‌ازپیش احساس نیاز می‌شود. از جمله اسنادی که در این زمینه می‌توان به آنها اشاره کرد، عبارتند از: ۱. کنوانسیون بیع بین‌المللی کالا ۱۹۸۰ وین؛ ۲. اصول قراردادهای تجاری بین‌المللی ۲۰۱۰؛ ۳. مقررات راجع به قانون حاکم بر تعهدات قراردادهای مصوب ۲۰۰۸؛ ۴. اصول لاهه راجع به قانون حاکم بر قراردادهای تجاری بین‌المللی مصوب ۲۰۱۵. در این راستا، بایسته است تفسیر ماده یادشده هماهنگ با رویکرد جهانی منعکس در اسناد بین‌المللی، مبنی بر احترام به اصل حاکمیت اراده باشد.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ابهام موجود در ماده قانونی (۹۶۸)، در خصوص استقلال اراده طرف ایرانی و خارجی چالش‌هایی را ایجاد کرده است. دسته‌ای از حقوق‌دانان معتقدند منطوق ماده دلالت بر امری بودن آن دارد و طرفین قرارداد در تعیین قانون حاکم، فاقد استقلال اراده هستند. اما دسته دیگر از حقوق‌دانان بر این باورند که نباید از مبانی حقوق قراردادهای اعراض کرد، بلکه ضروری است قاعده بنیادین حاکمیت اراده بر قرارداد مورد توجه قرار گیرد. بنابراین، آنان به اختیاری بودن محتوای ماده گفته شده، قائل هستند.

چنانکه ملاحظه شد در این جستار، هرمنوتیک حقوقی گادامر انتخاب شده و نسبت به تفسیر ماده (۹۶۸) قانون مدنی ایران اعمال شده است، زیرا نگارنده معتقد است با اعمال فن هرمنوتیک حقوقی بسیاری از تناقضات تفسیری نسبت به این ماده حل‌شدنی است. در واقع، با اجرایی کردن پنج گام اساسی هرمنوتیک حقوقی گادامر، ماده قانونی مورد بحث تفسیر شده است.

بدین صورت، با فهم منابع تاریخی در زمان وضع ماده (۹۶۸) درمی‌یابیم که هدف اصلی قانونگذار، حمایت از تاجران ایرانی و بهبود وضعیت معاملاتی ایرانیان بوده

است. بر این اساس، برای ارائه تفسیری موجه از ماده یادشده، مفسر باید ببیند از تفسیر او در چه صورتی همان پیامد مثبت برای ایرانیان در زمان کنونی نیز حاصل می‌شود. همچنین، مفسر با لحاظ تفسیر کاربردی و نیز تطبیق روح این ماده قانونی با نیازهای جامعه معاصر باید محدودیت ماده (۹۶۸) نسبت به تاجران ایرانی را برطرف کند که مانع بزرگی در مسیر رشد و شکوفایی اقتصادی کشور است و ایران و ایرانی را از مسیر انزوا خارج کند. فهم و تفسیر کنونی از شرایط داخلی و بین‌المللی می‌طلبد تا با توجه به توسعه روزافزون فعالیت‌های تجاری بین‌المللی و نیز با لحاظ کردن محتوای اسناد بین‌المللی، احترام به اصل حاکمیت اراده در قراردادهای بین‌المللی برای ایرانیان نیز به رسمیت شناخته شود.

براساس تحلیل نهایی مقاله، تفسیر ماده (۹۶۸) باید مقید به متن باشد و عمل تطبیق یا کاربرد مفسر نباید او را از متن دور کند. درحقیقت، مفسر با فهم عمیق متن ماده قانونی و فهم منابع تاریخی زمان وضع آن و نیز براساس فهم مشترک جامعه حقوقی از روح این قانون و با در نظر داشتن هدف مقنن، به تفسیر جدید دست می‌یابد. این تفسیر به‌گونه‌ای است که اگر حمایت از طرف ایرانی، دادن حق استقلال اراده در تعیین قانون حاکم بر قرارداد است، این حق براساس یک اصل بنیادین حقوقی به او اعطا می‌شود؛ و اگر قاضی حل اختلاف تشخیص دهد با حاکمیت قانون کشور دیگر، حمایت کافی از طرف ایرانی نمی‌شود، با حاکم دانستن قانون ایران بر قرارداد او به حمایت قانونی طرف ایرانی حکم می‌دهد.

حاصل آنکه در این تفسیر هرمنوتیکی، هم روح قانون و هدف قانونگذار فهم و تفسیر می‌شود و هم واقعیت‌های کنونی جامعه ایران متأثر از جامعه جهانی مورد ملاحظه قرار می‌گیرد.

منابع و مأخذ

۱. الماسی، نجادعلی (۱۳۸۸). *حقوق بین‌الملل خصوصی*، چاپ هشتم، تهران، انتشارات میزان.
۲. امامی، سیدحسن (۱۳۶۶). *حقوق مدنی*، جلد اول، چاپ ششم، تهران، کتاب‌فروشی اسلامیه.
۳. ایرانپور، فرهاد (۱۳۸۱). «شناسایی و یا انکار اصل حاکمیت اراده در حقوق بین‌الملل خصوصی ایران»، *مجله تحقیقات حقوقی (دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)*، ش ۵۸.
۴. پروین، فرهاد و عظیم اکبری رودپشتی (۱۳۹۲). «رویکردی تطبیقی در حقوق حاکم بر قراردادهای»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۸۲.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷). *ترمینولوژی حقوق*، چاپ بیستم، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۶. داوید، رنه و کامی ژوفره اسپینوزی (۱۳۸۰). *درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر*، ترجمه و تلخیص سیدحسین صفایی، چاپ سوم، تهران، نشر دادگستر.
۷. رفیعی، محمدتقی (الف ۱۴۰۱). *حقوق تطبیقی*، چاپ چهارم، تهران، انتشارات مجد.
۸. _____ (ب ۱۴۰۱). «تقریرات درس حقوق بین‌الملل خصوصی»، دوره دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه تهران.
۹. ریخته‌گران، محمدرضا (۱۳۷۸). *منطق و مبحث علم هرمنوتیک (اصول و مبانی علم تفسیر)*، تهران، نشر کنگره.
۱۰. سلجوقی، محمود (۱۳۸۶). *حقوق بین‌المللی خصوصی*، جلد دوم، چاپ چهارم، تهران، نشر میزان.
۱۱. شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۹۱). «حاکمیت اراده بر قراردادهای بین‌المللی خصوصی»، نشریه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۵۸.
۱۲. شهیدی، مهدی (۱۳۷۶). «قانون حاکم بر قراردادهای بین‌المللی خصوصی»، *مجله تحقیقات حقوقی (دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)*، ش ۲۰-۱۹.
۱۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۲). *قواعد عمومی قراردادها*، جلد اول، چاپ دوم، تهران، انتشارات به‌نشر.
۱۴. _____ (۱۳۸۲). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ سی‌وسوم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۱۵. _____ (۱۳۹۹). *قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی*، چاپ پنجاه‌ونهم، تهران، انتشارات میزان.
۱۶. نائینی، احمدرضا (۱۳۸۶). *مشروح مذاکرات قانون مدنی*، چاپ اول، تهران، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۷. نصیری، محمد (۱۳۸۳). *حقوق تجارت بین‌المللی در نظام حقوق ایران*، تهران، انتشارات امیرکبیر.

۱۸. نیکبخت، حمیدرضا (۱۳۷۹). «ماده (۹۶۸) قانون مدنی و ماده (۲۷) قانون داورى تجارى بين المللى ايران»، مجله تحقیقات حقوقی (دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)، ش ۳۲-۳۱.

19. Boeckh, Philip August (2006). *'Philological Hermeneutics', The Hermeneutics Reader*, Edited by Kurt Mueller-vollmer, The Continuum International Publishing Group, New York.
20. Bohman, James (1999). *'Hermeneutics', The Cambridge Dictionary of Philosophy*, Edited by Robert Audi, Cambridge University Press.
21. Gadamer, Hans-Georg (2004). *Truth and Method*, Second Revised Edition, Translation Revised by Joel Weinsheimer and Donald G. Marshall, Continuum Publishing Group, London and New York.
22. Goodrich, Peter (1998). *'Legal Hermeneutics', Routledge Encyclopedia of Philosophy*, Vol. 5, Routledge Publishing, London.
23. Inwood, Michael (2005). *'Hermeneutics', The Shorter Routledge Encyclopedia of Philosophy*, Edited by Edward Craig, Routledge Taylor & Francis Group.
24. Makkreel, Rudolf Adam (1999). *'Wilhelm Dilthey', The Cambridge Dictionary of Philosophy*, Edited by Robert Aud, 2nd Edition, Cambridge University Press.
25. Palmer, Richard E. (2006). *'Gadamer, Hans-Georg', Encyclopedia of Philosophy*, 2nd Edition, Vol. 4, Edited by Donald M. Borchert, Thomson Gale Corporation.
26. Schleiermacher, Friedrich D.E. (2006). *'Foundations: General Theory and Art of Interpretation', The Hermeneutics Reader*, Edited by Kurt Mueller-Vollmer, The Continuum International Publishing Group, New York.
27. Wright, Kathleen (2005). *'Gadamer, Hans-Georg', The Shorter Routledge Encyclopedia of Philosophy*, Edited by Edward Craig, Routledge Taylor and Francis Group.

Executive Model for Transformations in the Administrative System with a Soft Power Balance Approach

Elnaz Fadaei and Mostafa Mohsenisani***

Research Article	Receive Date: 2025.02.05	Accept Date: 2025.08.21	Online Publication Date: 2025.08.27	Page: 347-372
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Today, colonial and exploitative policies focus on controlling public thoughts and minds; to the extent that the ability to control public minds is referred to as a source of soft power. Accordingly, in every governance system, neutralizing the suggestions and mental influences induced by enemies is one of the most important confrontational goals in cognitive wars. Since stabilizing or changing people's mindset depends on their experience of the quality of public administration, the administrative system is recognized as a tangible symbol of a government's commitment and capability. Therefore, the purpose of this research, by analyzing the perceived quality of the administrative system by the people, is to identify turning points and effective contexts on public mindset to present an effective model for administrative transformations. The present research, conducted using a descriptive-analytical method, to identify factors affecting the perceived quality of the administrative system and root-causing them, has used systematic review of documentary information and mapping the network of related scientific research using VOSviewer software. The results show that laws and regulations related to supervisory policies have a negative and passive effect on achieving effective supervision; additionally, the findings indicate that popularization and participation-oriented technological transformations in administrative supervisory policies lead to eliminating the root cause of dissatisfactions and enhancing public trust.

Keywords: *Transformations in the Administrative System; Participation-Oriented Approach; Soft Power; Supervisability; Trust-Building*

* Master's Student, Department of Law, Faculty of Humanities, Imam Reza International University, Mashhad, Iran (Corresponding Author); Email: elnaz.fadaee@imamreza.ac.ir

** Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Humanities, Imam Reza International University, Mashhad, Iran; Email: mohsenisani@imamreza.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Fadaei, E. and M. Mohsenisani (2026). "Executive Model for Transformations in the Administrative System with a Soft Power Balance Approach", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 347-372.

doi: 10.22034/mr.2024.5687.5369

الگوی اجرایی تحولات نظام اداری با رویکرد موازنه قدرت نرم

الناز فدائی * و مصطفی محسنی‌ثانی **

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۰۵	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲	تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲	شماره صفحه: ۳۴۷-۳۷۲
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

امروزه سیاست‌های استعماری و استثمارگری بر کنترل افکار و اذهان عمومی متمرکز است؛ به حدی که از توانایی کنترل اذهان عمومی به‌عنوان منبع نرم قدرت یاد می‌شود. بر همین اساس در هر حاکمیتی، خنثی‌سازی تلقینات و تأثیرات ذهنی القایی دشمنان، از مهم‌ترین اهداف تقابلی در جنگ‌های شناختی است و از آنجا که تثبیت یا تغییر ذهنیت مردم تابع تجربه آنان از کیفیت اداره امور عمومی است، نظام اداری نمادی عینی از تعهد و توانمندی یک حکومت شناخته می‌شود. بنابراین، هدف از انجام این پژوهش با تحلیل کیفیت ادراک شده نظام اداری مردم، نقاط عطف و بسترهای مؤثر بر ذهنیت مردم برای ارائه الگوهای مؤثر در تحولات اداری، شناسایی می‌شود. پژوهش حاضر که به روش توصیفی-تحلیلی انجام شده برای شناسایی عوامل مؤثر بر کیفیت ادراک شده نظام اداری و ریشه‌یابی علت آنها، با مرور نظام‌مند اطلاعات اسنادی و ترسیم شبکه ارتباطی پژوهش‌های مرتبط علمی در نرم‌افزار VOS viewer انجام شده است. نتایج نشان می‌دهد قوانین و مقررات مربوط به سیاست‌های نظارتی اثر سلبی و انفعالی در تحقق نظارت اثربخش دارد؛ همچنین یافته‌ها حاکی از آن است که مردمی‌سازی و تحولات فناورانه مشارکت‌محور در سیاست‌های نظارتی اداری موجب حذف عامل ریشه‌ای نارضایتی‌ها و ارتقای اعتماد عمومی می‌شود.

کلیدواژه‌ها: تحولات نظام اداری؛ مشارکت‌گرایی؛ قدرت نرم؛ نظارت‌پذیری؛ اعتمادسازی

* دانشجوی کارشناسی ارشد گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بین‌المللی امام رضا (ع)، مشهد، ایران
Email: elnaz.fadaee@imamreza.ac.ir (نویسنده مسئول)

** استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بین‌المللی امام رضا (ع)، مشهد، ایران؛
Email: mohsenisani@imamreza.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: فدائی، الناز و مصطفی محسنی‌ثانی (۱۴۰۴). «الگوی اجرایی تحولات نظام اداری با رویکرد موازنه قدرت نرم»، مجلس و راهبرد، (۱۲۴)، ۳۲، ص. ۳۴۷-۳۷۲.

doi: 10.22034/mr.2024.5687.5369

مقدمه

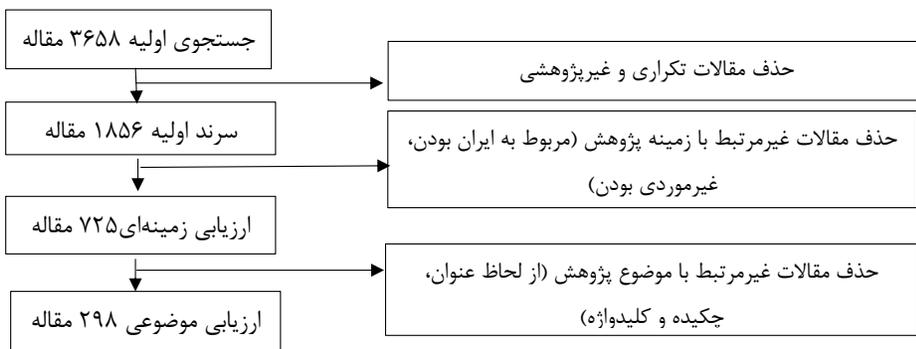
پروفسور نای^۱، پژوهشگر سیاسی آمریکایی که اصطلاح قدرت نرم به نام او ثبت شده؛ معتقد است «قدرت نرم، مؤثرترین نوع قدرت بوده که به میزان توانایی در بسیج همکاری دیگران بستگی دارد و در صورت لزوم قدرت نظامی را پشتیبانی می‌کند» (نای و پاپ، ۱۳۹۶: ۱۳). وقوع انقلاب اسلامی و نیز هشت سال دفاع غیرتمندانه در ایران، به جهانیان نشان داد که قدرت نرم مردم هر کشور در مقابله با قدرت نظامی و اقتصادی جهانی برابری می‌کند. با توجه به اینکه آرمان‌ها و باورهای مشترک، محور ایجاد سرمایه نرم و بالتبع ارتقای قدرت نرم است، عوام‌گرایی و عوام‌فریبی به‌عنوان سیاست نرم معکوس، سرلوحه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های استعماری-استثماري نوین قرار گرفته است. گسترش رسانه‌های اجتماعی و نفوذ مویرگی فناوری‌های دیجیتال بین مردم، پیاده‌سازی این سیاست‌های نرم را تسهیل و تشدید کرده است (اسلامی، ۱۴۰۱: ۱۳۱).

ازسوی دیگر، اداره امور عمومی، ساده‌ترین تعریف از مسئولیت‌های قوای حاکم است که در کیفیت و چگونگی عملکرد نظام اداری منعکس است و بیشترین اثر را از حیث تثبیت یا تغییر در باور عمومی خواهد داشت (ابوالفتحی، ۱۳۷۲: ۴۳). دو دهه سابقه تدوین و اجرای برنامه‌های تحولات اداری حاکی از تلاش حاکمیت در بهره‌مندی از یک نظام اداری کارآمد است. اما بررسی سیر تحولات در برنامه‌های راهبردی و اجرایی نظام اداری، نشان می‌دهد که نتایج به‌دست آمده فاصله بسیار با اهداف تعیین شده دارد (پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۴۰۰: ۱). به‌عنوان مثال از سال ۱۳۷۷ منطقی نمودن/کوچک‌سازی اندازه دولت از مهم‌ترین محورهای تحول بوده که نه‌تنها کاهش نداشته به‌رغم خصوصی‌سازی‌ها و برون‌سپاری‌های اجرایی، اندازه کنونی دولت ۲/۵ برابر حداکثر معمول است (استادزاده، ۱۴۰۱: ۱) یا تکریم ارباب‌رجوع که با ضریب منفی عملکردی، افت ۵۰ درصدی داشته است (منشادی، شهریاری و نظیف، ۱۴۰۲: ۲۲۵). بنابراین جایگاه ویژه نظام اداری از حیث ملموس و عینی بودن تجربه تعاملی مردم می‌تواند مهم‌ترین سیاست تقابلی در جنگ‌های شناختی باشد. لذا هدف از انجام این

پژوهش، آسیب‌شناسی منشأ تجربه مردم و شناسایی شاخصه‌های مؤثر بر کیفیت ادراک شده نظام اداری است که می‌توان با اصلاحات بهینه ذهنیت مردم را تحت تأثیر قرار داد و با احیای سرمایه نرم موجب موازنه قدرت شد. از این رو در این پژوهش باید به دو سؤال پاسخ داد: ۱. تجربه تعامل مردم با نهادها و دستگاه‌های اداری و اجرایی متأثر از چه مواردی است؟، ۲. چه اقدام‌هایی می‌تواند ضمن تحقق حداکثری برنامه‌های تحول اداری، به موازنه قدرت نرم منجر شود؟

به این ترتیب ابتدا با مطالعه ادبیات پژوهشی و توصیف متغیرهای نظری پژوهش، کلیدواژه‌گان مؤثر با نظر هیئت نخبگانی - متشکل از هفت نفر اساتید هیئت علمی دانشگاه امام رضا (ع) - انتخاب شد. کلیدواژه‌های منتخب به صورت Or و And، در پایگاه جامع علم نت، در حوزه‌های حقوق، علوم سیاسی، مدیریت، فقه و اصول، میان‌رشته‌ای جستجو و نتایج با مروری نظام‌مند، در مراحل مختلف براساس شکل ۱ برحسب زمینه پژوهش (مربوط به ایران بودن، غیرموردی بودن) و موضوع پژوهش (عنوان، چکیده و کلیدواژه) پایش شد. در نهایت ۲۹۸ مقاله علمی-پژوهشی، انتخاب و به روش همابندی واژگان در سه مرحله با بسامد واژگانی ۳، ۷ و ۱۰، در نرم‌افزار VOS viewer تحلیل شد. سپس با مشخص شدن محور مشترک و اصلی مطالعات در شبکه ارتباطی واژگان، مبانی پژوهشی و حقوقی-اجرایی مؤثر بر آن، مورد واکاوی قرار گرفت و الگوی مطلوب اجرایی تحولات اداری در جهت احیای اعتماد عمومی و موازنه قدرت نرم، پیشنهاد شد.

شکل ۱. مراحل پایش منابع اسنادی برای تحلیل همابندی واژه



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۱. پیشینه پژوهش

پژوهش حاضر به جهت تدوین الگوی اجرایی تحولات اداری مبتنی بر کیفیت ادراک شده از سوی شهروندان پیشینه‌ای نیست اما مرتبط‌ترین پژوهش‌ها از حیث زمینه تحقیقاتی به شرح ذیل است:

مقاله‌ای با عنوان «قدرت نرم و شاخصه‌های آن» را چتین و همکارش^۱ در سال ۲۰۱۶ انجام دادند که نتایج نشان می‌دهد افکار عمومی و اعتماد عمومی دو پیش‌نیاز بهره‌مندی از قدرت نرم است. اما محوریت این مطالعه نظری صرفاً شناخت مفهوم، شاخصه‌ها، آثار، ابزار و اهداف قدرت نرم بوده است.

پژوهشی با عنوان «رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی جمهوری اسلامی ایران (با بهره‌گیری از نظریه جاگورایب)^۲» در سال ۱۳۹۹ به همت عابدی اردکانی و سلطانی صورت گرفته است که نتایج نشان می‌دهد، بهره‌مندی از یک نظام اداری کارآمد موجب تقویت اعتماد عمومی می‌شود. اما تمرکز این مطالعه بر رابطه نظام اداری کارآمد و اعتماد عمومی بوده است نه چگونگی بهره‌گیری از آن.

پژوهش الوانی و دولت‌پسند در سال ۱۳۹۲ تحت عنوان «شناسایی عوامل بازدارنده تحول نظام اداری در ایران و ارائه راهکارهای الزام براساس مدل لوین^۳» انجام پذیرفته که با تجزیه و تحلیل میدان نیرو به شناسایی عوامل بازدارنده تحولات اداری پرداخته است و یافته‌ها نشان می‌دهد تصدیگری دولت، نبود نظام ارزیابی عملکرد مدیران و فقدان فرهنگ شهروندمحوری، عدم مسئولیت پاسخگویی از عوامل بازدارنده تحولات اداری هستند که به علت ریشه‌ای بروز این مصادیق و اثر آن در تجربه شهروندان پرداخته نشده است.

همچنین مطالعه‌ای با عنوان «آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری کشور براساس مدل سه شاخگی» با همکاری شریفی و آرابی در سال ۱۴۰۱ انجام شده است که یافته‌های آن با روش تحلیل محتوایی و نخبگانی، به دست آمده و عواملی در هر

1. Cetin and Yavuzaslan

2. Joghurib Theoretical Model

3. Kurt Lewin Model

سه شاخه محیطی (افکار عمومی و ...)، ساختاری (تدوین، اجرا و ...) و محتوایی (فرهنگ سازمانی و ...) وجود دارد که موجب عدم تحقق سیاست‌ها می‌شود. لکن به‌علت بروز این عوامل پرداخته نشده است.

آزادی و شیخ موحد (۱۴۰۱) مطالعه‌ای تحت عنوان «تقویت اعتماد عمومی به‌مثابه ابزار ارتقای سلامت نظام اداری ایران» انجام دادند که نشان می‌داد وضعیت موجود نظام اداری تا تحقق کامل اهداف، فاصله دارد اما به‌دلیل بروز این فاصله پرداخته نشده است.

۲. مبانی نظری پژوهش

۲-۱. ادبیات موضوع

۲-۱-۱. قدرت نرم

بررسی تاریخی سیر قدرت نشان می‌دهد که از زمان پیدایش مکتب ماکیاوالیسم^۱، قدرت نظامی همواره، اولین اهرم در تحقق اهداف حکومت‌ها بوده است؛ خواه در برقراری امنیت و خواه در استعمار مردم ضعیف‌تر. سپس با انقلاب صنعتی و گسترش مکتب مرکانتلیسم^۲، قدرت اقتصادی، محوریت گرفت؛ چراکه بهره‌مندی از قدرت نظامی نیز به لطف قدرت اقتصادی مهیا می‌شود اما با وقوع جنبش‌های ضدسرمایه‌داری و ظهور دموکراسی، نوع نوینی از قدرت مورد توجه اندیشمندان قرار گرفت. مورگنتا^۳ (۱۹۶۲) که یکی از نمایندگان اصلی مکتب واقع‌گرایی است، اولین بار در تعریف قدرت به توانایی فرد بر کنترل افکار دیگران اشاره کرد و پروفیسور نای، اولین شخصی بود که واژه قدرت نرم را به‌طور آکادمیک و رسمی در سال ۱۹۹۰ وارد ادبیات سیاسی کرد. از نظر وی، قدرت، توانایی تأثیرگذاری بر رفتار حریف به‌منظور دستیابی به نتایج مطلوب

1. Machiavellianism

2. Mercantilisme

3. Morgenthau

است و قدرت نرم به میزان توانایی تأثیر فرد در کنترل ترجیحات دیگران بستگی دارد (Nye, 2003). همچنین وی معتقد است قدرت شتاب هر کشور در بسیج امکانات و فرصت‌ها - به‌جز نیروی نظامی - نمایانگر سطح قدرت نرم آن کشور است (Cetin and Yavuzasla, 2016). به همین جهت نیز جنگ نرم، موضوعی است که محوریت دیپلماسی عمومی قرار گرفته و باعث شده مخاطب روابط، از دولت‌ها به ملت‌ها تغییر یابد (نای و پاپ، ۱۳۹۶: ۳۴).

از آنجاکه عناصر قدرت نرم شامل ارزش‌ها، کیفیت دیپلماسی و کیفیت حکمرانی است (Cetin and Yavuzasla, 2016) جنگ نرم با تلاش بر بروز بحران معنا و شدت بخشیدن به دوره گذار در کشور هدف صورت می‌گیرد و درنهایت ارزش‌های القایی بر کیفیت دیپلماسی تأثیر می‌گذارد (نای و پاپ، ۱۳۹۶: ۵۳). لذا هدف در قدرت نرم کنترل افکار و اعتماد عمومی است و اعتماد عمومی سطح مشروعیت و مقبولیت حاکمیت و میزان مشارکت همگانی در اجرای سیاست‌ها؛ متأثر از افکار و ذهنیت شهروندان است (Trunkos, 2020: 23) و همان‌طور که افلاطون در کتاب جمهور، عوام‌فریبی را بارزترین عارضه جمهوری عنوان می‌کند، می‌توان کنترل افکار عمومی را اولین تهدید برای حکومت‌ها دانست و در این بین رسانه‌ها به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار عوام‌فریبی شناخته می‌شود (اسلامی، ۱۴۰۱: ۱۲۹).

۲-۱-۲. نظام اداری

نظام اداری به‌عنوان ابزاری برای کنترل جریان امور اجرایی و نظم بخشیدن به اداره امور شناخته می‌شود. پیوند بین بوروکراسی و دمکراسی نشان می‌دهد که رضایت شخصی شهروندان در ایجاد اعتماد عمومی، بیشتر از جوّ ذهنی و افکار عمومی نقش دارد (Ariely, 2013: 813). به همین جهت نیز تجربه مثبت مردم در تعامل با نظام اداری، نه‌تنها حربه‌های رسانه‌ای را خنثی می‌کند، بلکه با تغییر ذهنیت، موجب سلب اعتماد از آن رسانه و شکست سیاست‌های دشمن خواهد بود؛ همان‌گونه که تجربه منفی از تعامل با امور اداری، نه‌تنها ذهنیت القائی را تثبیت می‌کند، بلکه موجب تشدید

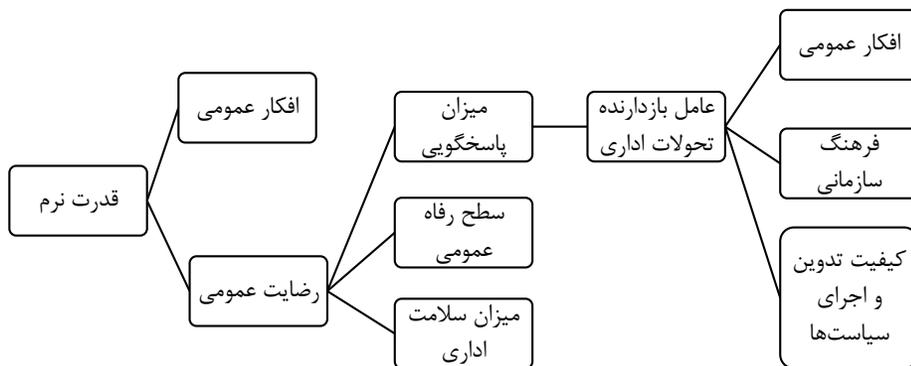
اعتماد و باور به رسانه معاند، خواهد شد. بنابراین بهره‌مندی از یک نظام اداری کارآمد، موجب ارتقای اعتماد اجتماعی خواهد بود (عبادی، ۱۳۸۹: ۶۳۲).

اعتماد اجتماعی، در گذر زمان و به‌صورت فردبه‌فرد به‌دست آمده و مبنای اعتماد سایرین قرار می‌گیرد؛ این اعتماد اعتباری برای دولت‌ها حائز اهمیت است چراکه شهروندان از قوای حاکم به‌عنوان یک کلیت، نگرش منفی دارند (Arsalan, Latif and Saadah, 2019: 5). این زمینه منفی از بی‌اعتمادی به دولت، براساس فرضیه ماریپیچ سکوت، باعث می‌شود افرادی که عقیده مخالفی دارند به‌جهت ترس از طرد شدن یا انزوا، سکوت در پیش گیرند (دانایی‌فرد، ۱۳۸۹: ۲۷۳). به‌گواه تاریخ، عدم اعتماد عمومی نسبت به قوای حاکم و فراگیر شدن باور عمومی مبنی بر تضييع حقوق عامه در عملکرد دولت، ابتدا موجب عدم مشارکت در اجرای سیاست‌ها و درنهایت به وقوع انقلاب‌ها و برچیدن نظام سیاسی منجر خواهد شد.

۲-۲. مدل مفهومی پژوهش

مدل ترسیم شده حاصل تلفیق پژوهش‌هایی است که از حیث زمینه مطالعاتی (آسیب‌شناسی تحولات اداری و شاخصه‌های قدرت نرم) با موضوع پژوهش مرتبط بوده است.

شکل ۲. مدل مفهومی استخراجی از پژوهش‌های مرتبط



مأخذ: همان.

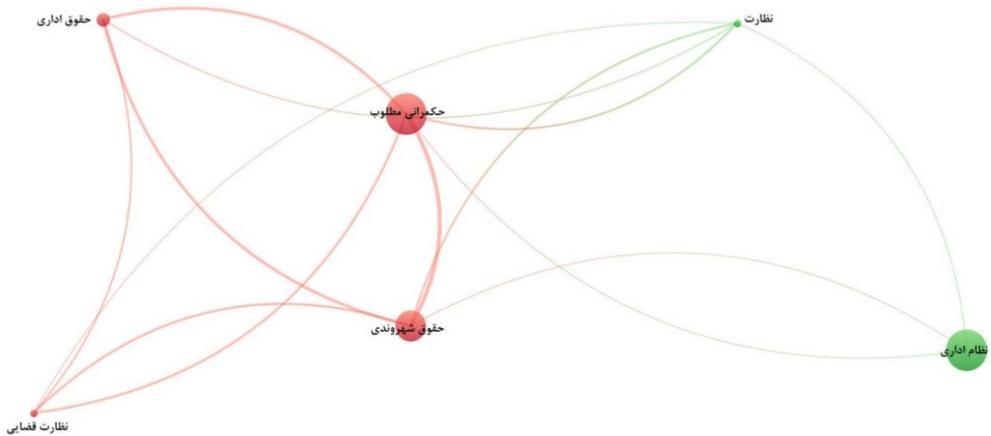
۳. واکاوی عوامل مؤثر بر کیفیت ادراک شده نظام اداری توسط شهروندان

۳-۱. عارضه‌یابی تجربه تعاملی شهروندان از نظام اداری

ویژگی بنیادین در تشکیل شبکه‌ای از روابط در سرمایه اجتماعی، ارزش‌های مشترک جمعیت و رکن اساسی در حفظ این مجموعه، اعتماد و اقناع افراد است. این موضوع را فوکویاما چنین تعبیر می‌کند: سرمایه نرم، قدرت مجموعه هنجارهایی است که افزایش همکاری افراد و کاهش هزینه تبادلات را موجب می‌شود (ابوالحسنی و نجاتی‌منفرد، ۱۳۹۰: ۱۷۸). صاحب‌نظران نیز، سرمایه اجتماعی را مفهومی معرفی می‌کنند که به پشتوانه شبکه‌ای از روابط مبتنی بر حمایت اجتماعی بین افراد اطلاق می‌شود و انرژی لازم را برای تسهیل امور در تحقق هدف مهیا می‌سازد (عادلی‌نژاد، موسوی و محسنی‌تبریزی، ۱۴۰۰: ۳۶۰). برخی نیز سرمایه اجتماعی را منابع بالقوه یا واقعی حاصل از شبکه روابط افراد تعریف می‌کنند (حق‌پناهان، کرمی و همتی، ۱۴۰۰: ۱۴۰). لذا ارزش مشترک بین افراد، همدلی و موافقت عمومی با عقاید مشترک موجب روابطی می‌شود که اعتماد اجتماعی ناشی از آن اهمیت ویژه‌ای می‌یابد.

در کشورهای در حال توسعه، جلب‌گرایش شهروندان به حکومت دغدغه اصلی است (ابوالفتحی، ۱۳۷۲: ۴۳). این جوامع به بازاریابی اجتماعی برای حکومت خویش نیاز دارند. جلب مشارکت مردم یا بازاریابی اجتماعی، مستلزم طراحی، اجرا و کنترل برنامه‌هایی است که موجب پذیرش یک ایده یا ترویج رفتار مطلوب یا ترک رفتار نامطلوب به صورت داوطلبانه از سوی مخاطب هدف شود (حسنقلی، موسوی نقابی و طاهری‌بزی، ۱۳۹۳: ۶۳). از این‌رو مطالعات گسترده‌ای به تدوین الگوی‌های مطلوب حکمرانی، سبک‌های رهبری سازمانی، راه‌های ارتقای کیفیت خدمات و ... پرداخته‌اند. همچنین پژوهش‌های اکتشافی، تأییدی بسیار برای شناسایی عوامل و موانع، معضلات و مشکلات کیفیت عملکرد قوای حاکم انجام شده است. با توجه به پراکنده بودن مطالعات پژوهشگران و غیرممکن بودن اطلاع و اشراف به نتایج تمامی آنها، بهترین روش تحلیل، روش همبندی‌واژگان است که شبکه ارتباطی ترسیم شده، محورهای مشترک این پژوهش‌ها را نمایان می‌کند.

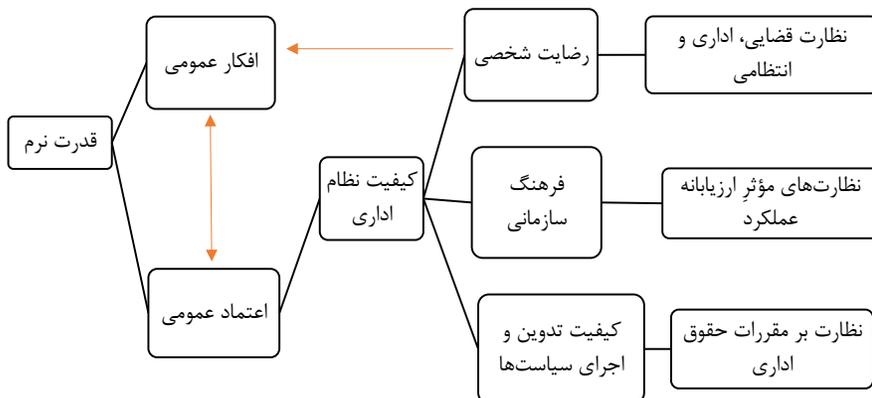
شکل ۵. شبکه ارتباطی براساس بسامد واژگانی ۱۰



مأخذ: همان.

همان گونه که در شبکه‌های ارتباطی ترسیم شده است، نظارت قضایی و نظارت، به‌عنوان محورهای مرکزی اصلی در شبکه ارتباطی باقی مانده و به سیاست‌های نظارتی اشاره دارد. همچنین با توجه به شبکه هم‌ایندی واژگان در بسامدهای کمتر، عواملی چون فرهنگ سازمانی، پاسخگویی، کیفیت خدمات، سلامت اداری، فساد اداری، به کیفیت نظارت‌ها بستگی دارد. لذا مدل مفهومی پژوهش به شکل ذیل اصلاح می‌شود.

شکل ۶. مدل مفهومی اصلاح شده پژوهش



مأخذ: همان.

۲-۳. آسیب‌شناسی بسترهای حقوقی-اجرایی سیاست‌های نظارتی

از آنجاکه حقوق اداری، مدیریت و اداره را نیز در کنترل خویش دارد و به عبارتی، هر موضوعی که به هر نحو مستقیم یا غیرمستقیم اعم از فعالیت‌های درونی یا بیرونی دولت در راستای اجرای حقوق اساسی باشد، در قلمرو حقوق اداری و قواعد حقوقی مربوطه قرار می‌گیرد، سازوکارهای سیاست‌های نظارتی در بستر قوانین و مقررات اداری مدنظر قرار گرفته است.

قواعد حقوق اداری در سه حوزه روابط ساختاری، سازمانی و تعاملات مردم با سازمان‌ها، سیاست‌های نظارتی متنوعی را مدنظر قرار داده است:

۱-۲-۳. نظارت‌های مبتنی بر ساختار

نظارت در نظام‌های متمرکز، تابع قواعد سلسله‌مراتبی بوده و نظارت مافوق بر رده‌های پایین‌تر، نیازمند نص نیست و در ذات جایگاه سازمانی مافوق نهفته است (واعظی، ۱۴۰۰: ۲۲۱). همچنین این صلاحیت در نظارت بر همه امور محوله به زیردستان جاری است؛ بر همین مبنا نیز مباشرت مافوق در انجام امور کارمندان تحت نظارتش، پذیرفته شده است. این نظارت به طُرُق مختلفی صورت می‌پذیرد: حق دستور و تعلیم، حق موافقت قبلی، حق قائم‌مقامی، حق اصلاح یا الغاء تصمیم، حق مؤاخذة. در این بین باید در نظر داشت که نظارت صرفاً براساس قانون نیست و چه بسا که مافوقی، بنا به مصلحت، در عمل قانونی نیروی تحت نظارتش مداخله کند.

نظارت در نظام‌های غیرمتمرکز، به دلیل نبود وحدت شخصیت حقوقی، نیازمند نص است (همان: ۲۲۳). و در این نوع نظارت، معیار صرفاً قانون بوده و بر همین اساس نیز حیطه نظارت به اخذ اطلاعات و اعلام تخلف احتمالی به مراجع ذی صلاح یا اخذ تأییدیه برای امور اداری از نهاد مرجع منوط است.

سازوکار نظارت‌های مبتنی بر ساختار در فصول چهارم و پنجم (کنترل مربوطه به طراحی ساختار اداری و تحت نظارت نهادهای مربوطه) و دهم (ارزیابی عملکرد پرسنل تحت نظارت مقام مربوطه در سلسله‌مراتب اداری) قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون

تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (نظارت بر حسن جریان امور) پیش‌بینی شده است.

۲-۲-۳. نظارت‌های سازمانی

نظارت‌های سازمانی یا ارزیابی‌های عملکرد یا مدیریت بازخورد همگی صور مختلف مفهوم کنترل حسن جریان امور هستند که در قالب اصول کلی فراحقوقی شناخته می‌شود (مرکز مالگیری، ۱۳۹۷: ۱۶). اصل کارایی فعالیت‌های دولت، نه تنها به جهت رعایت حقوق عمومی شهروندان بلکه به دلیل لزوم توسعه پایدار بالاخص جوامع در حال توسعه، یکی از اصول حقوقی مطرح است و اثربخشی عبارت است از انجام کار درست؛ به همین جهت اثربخش نبودن فعالیت‌ها، کارایی را نیز تحت‌الشعاع قرار می‌دهد (همان: ۴۳ و ۴۸).

اصل سلامت فعالیت‌های اداری نیز شاخصی است که سوءاستفاده از موقعیت و مقام اداری را مدنظر قرار می‌دهد. معیار در این نوع نظارت صرفاً قانونی و تعقیب آن تابع تشریفات است. به‌عنوان مثال در یک بانک مبلغی را دولت به‌عنوان اعتبارات به وام‌های احتمالی تخصیص داده که یکی از متقاضیان با پرداخت رشوه انجام کار خویش را تسریع و تسهیل کرده و وامی کلان با بهره ۲۱ درصد دریافت می‌کند و سایر متقاضیان وام ازدواج که بهره ۴ درصدی دارد، باید منتظر باشند. در این شرایط فساد رخ داده اما به‌ظاهر، عملکرد، هم کارا بوده و هم اثربخش؛ چراکه هم به جهت تسریع روند، منابع غیرمالی کمتری صرف شده و بهره بیشتری دریافت می‌شود و هم به جهت پرداخت وام، هدف دایره اعتبارات محقق شده است. بنابراین فساد واقع شده اما نه کارایی و نه اثربخشی سیستم بانکی را زیر سؤال نبرده است و صرفاً از حیث عدم رعایت حقوق سایر متقاضیان وام و تبعیض و نابرابری در روند ارائه خدمت، عملکرد سیستم بانکی سلامت تلقی نمی‌شود.

سازوکار نظارتی برای ارزیابی کارایی و اثربخشی عملکرد سازمان، درونی و تابع اهداف کمی بوده و اعتراض دریافت‌کننده خدمات صرفاً منتج به تخلفات اداری است و نظارت بر سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری مصوب سال ۱۳۹۰، از دو بُعد گزارش قضایی و گزارش اداری تعریف شده است. طبق ماده (۲۴) این قانون، گزارش خلاف

واقع جرم‌انگاری شده است و در ادامه اشعار داشته که مقام اداری مسئول، گزارش واصله را اگر مقرون به صحت بداند به واحد قضایی اعلام می‌کند. مع الوصف، جرم‌انگاری گزارش خلاف واقع با در نظر گرفتن اصل برائت و احتمال ناتوانایی در اثبات ادعا عاملی بازدارنده برای گزارش‌دهی است و از سوی دیگر نقش مؤثر تصمیم مقام مسئول در پیگیری و ارجاع گزارش، تشدیدکننده تعارض منافع بوده و ضمانت اجرای لازم را ندارد.

۳-۲-۳. نظارت بر تعاملات مردم و سازمان‌ها

در حقوق اداری برای نظارت بر عملکرد قوای حاکم نسبت به شهروندان، مراجع شبه‌قضایی پیش‌بینی شده است و آنها نیز به مراجع شبه‌قضایی انتظامی و مراجع شبه‌قضایی اداری تقسیم می‌شود. مراجع انتظامی مسئول رسیدگی به تخلفات انضباطی مستخدمان یا مأموران دولتی هستند و با گزارش معترض/ذی‌نفع شروع و در هیئتی داخلی رسیدگی می‌شود و رأی صادره حسب مورد قابل اعتراض است؛ دامنه مجازات‌ها نیز حسب مورد، اخطار کتبی تا انفصال دائم از خدمات دولتی را دربرمی‌گیرد. این قبیل موارد ناظر بر چگونگی رفتار و نحوه عملکرد مسئول مربوطه نسبت به مخاطب است. به عبارتی، اثر حاصله از رأی این مراجع، جنبه تنبیهی برای فرد خاطی دارد (امامی و موسوی، ۱۳۸۳: ۱۰۰) و مراجع اداری مسئول رسیدگی به اشتباه‌های مؤثر و غیرمؤثر رخ داده شده در روند امور هستند و در این قبیل موارد، رسیدگی با اعلام ذی‌نفع آغاز شده و در کمیسیون‌ها و هیئت نظارتی رسیدگی می‌شود. این قبیل موارد ناظر بر اختلاف نظر متقاضی دریافت خدمات با تصمیم مقام مربوطه است. به عبارتی، اثر رأی این مراجع، تصحیح روند اداری برای فرد متقاضی دریافت خدمات است (همان: ۹۸).

تصویب طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب‌رجوع در نظام اداری در سال ۱۳۸۱، نمایانگر اهمیت شهروندان و رضایت عمومی در تعامل با نهادهای دولتی است. مطابق ماده (۱۸) این قانون، سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور، از طریق بررسی گزارش‌های واصله سازمانی، عهده‌دار نظارت بر اجرای این مصوبه است. نکته

قابل توجه در این قانون همه گزارش‌هایی است که مبنای بررسی قرار می‌گیرد و خود سازمان تهیه می‌کند.

تصویب آیین‌نامه تحقق دولت الکترونیک در سال ۱۳۸۱، بر محوریت کیفیت خدمات و نحوه ارائه آنها نزد نهادهای عمومی دلالت دارد. مطابق ماده (۱۱) مصوبه مزبور، مرجع ناظر بر اجرا و هدایت مصوبه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور استخدامی) است که با توجه به سایر مواد، نظارت این واحد بر اجرای مصوبه محدود به امور شکلی است و هیچ معیار ماهوی برای بازبینی و اصلاح فرایندهای داخلی و خدماتی تعریف نشده است.

۴. چگونگی موازنه قدرت نرم با تحولات نظام اداری

۴-۱. ریشه‌یابی عامل مشترک بر نارضایتی مردم

تورم سیاست‌های تقنین-اجرایی مربوط به اداره امور، عدم حاکمیت قانون را پاسخی قانع‌کننده جلوه می‌دهد، درحالی‌که اصل نظارت‌پذیری که ضمانت اجرایی حاکمیت قانون است (مرکز مال‌میری، ۱۳۹۷: ۵۶)، مغفول مانده است. ضعف در نظارت، با بروز بی‌اعتمادی و ظهور بحران معنایی در جامعه به تضعیف قدرت نرم حکومت منجر خواهد شد (نبوی، ۱۳۸۹: ۱۹۹). بر همین مبنا، رسالت قوای حاکم در نظارت، فراتر از کنترل و ارزیابی مشروعیت اعمال مقامات بوده و تمامی امور مربوط به رصد نتایج را نیز دربرمی‌گیرد، این مسئله در اصل یکصدوپنجاهوششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تحت عنوان نظارت بر حسن جریان امور منعکس شده است نه صرفاً نظارت بر اجرای قانون. به عبارتی، نظارت بر مبنای روح قوانین و اهداف اساسی نظام حقوقی مدنظر قرار گرفته است اما کیفیت عملکرد نظام اداری و میزان بروز فساد اداری، حاکی از آن است که سیاست‌های نظارتی پیش‌بینی شده، اثربخشی و کارآمدی لازم را نداشته و ندارد.

بررسی سازوکارهای نظارتی در قوانین و مقررات پیش‌گفته، حاکی از آن است

که سیاست‌های نظارتی از حیث تعیین ضمانت اجرا، معیار نظارتی، تشریفات نظارت، محدودیت‌های قانونی اعتراض دارای نقص و ضعف اجرایی است. متأسفانه در سیاست‌های نظارتی، صلاحیت‌های تشخیصی سهم بسیار و گسترده‌ای دارد که صحت و سلامت تصمیماتشان به تحقق شایسته‌سالاری منوط است. درحالی که یکی از معضلات نظام اداری، سیاست‌زدگی و در نتیجه عدم تحقق شایسته‌سالاری مدیران حرفه‌ای و سیاسی است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲: ۱۵).

جدول ۱. آسیب‌شناسی سازوکارهای نظارتی در بستر قوانین و مقررات

بستر قانونی	موضوع	ناظر	شیوه	آسیب
فصل چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۲۹)	طراحی ساختار و سطوح سازمانی	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	خوداظهاری نیاز سازمان	تعارض منافع
فصل پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۳۸)	طراحی فرایندها و فعالیت‌های اداری	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی-شورای عالی اداری	خوداظهاری نیاز سازمان	تعارض منافع
فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۶۸)	ارزشیابی عملکرد کارکنان	سازمان متبوع	نظر مسئول مربوطه	تعارض منافع
آیین‌نامه تحقق دولت الکترونیک (ماده ۱۱)	طراحی فرایندها و فعالیت‌ها برای ارائه خدمات الکترونیک	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	خوداظهاری نیاز سازمان	تعارض منافع
قانون تشکیلات سازمان بازرسی کل کشور (ماده ۵)	کنترل حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین	سازمان بازرسی کل کشور	بازرسی موردی، فوق‌العاده، دوره‌ای	تعارض منافع
آیین‌نامه قانون تشکیلات بازرسی کل کشور (ماده ۷، ۱۱ و ۱۳)	کنترل حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین	سازمان بازرسی کل کشور	بازرسی براساس گزارش‌های واصله	تشریفات اداری
قوانین و آیین‌نامه‌های موضوعه	کنترل تصمیم مقام اداری	کمیسیون‌ها، هیئت‌های نظارت، مراجع شبه‌قضایی، دیوان عدالت اداری	اعتراض ذی‌نفع	محدودیت جواز و جهات
قوانین و آیین‌نامه‌های موضوعه	کنترل رفتار کارکنان	مراجع انتظامی اداری	اعتراض ذی‌نفع	محدودیت جواز و جهات
سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری (ماده ۲۴)	کنترل رفتار کارکنان	هیئت معینه در قانون ارتقای سلامت و مبارزه با فساد اداری	گزارش‌های واصله	تعارض منافع و تشریفات اداری

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

بنا به مطالب پیش گفته، دلایل اصلی ایجاد نقص و ضعف در سیاست‌های نظارتی عبارت است از:

۱. وابستگی به عامل انسانی، باعث ایجاد تعارض منافع می‌شود (دل‌ماس-مارتی، ۱۴۰۰: ۶۲). با توجه به اینکه تعارض منافع عبارت است از تقابل منفعت شخص نسبت به منفعت دیگری، نقش کلیدی مقام مافوق یا مرجع ناظر در قبول و ثبت گزارش، از گلوگاه‌های آسیب‌پذیر در سیاست‌های نظارتی است؛ چراکه ضمانت اجراهای قانونی درخصوص عدم قبول یا عدم رسیدگی مقام مسئول نیز به اثبات ارائه گزارش و تمرد ایشان از وظایف منوط است که درنهایت به جهت افزایش زحمت و هزینه برای ذی‌نفع، نقشی بازدارنده ایفا می‌کند.

۲. منفعل بودن مرجع ناظر، باعث افزایش زحمت و هزینه گزارش برای ذی‌نفع می‌شود و این افزایش زحمت و هزینه عامل بازدارنده رفتاری است (کلارک و جعفریان، ۱۳۸۷: ۳۵۰).

۳. محدودیت‌های قانونی در باب جواز و جهات اعتراض، باعث عدم امکان نظارت در آن موارد می‌شود (امامی و موسوی، ۱۳۹۷). به‌عنوان مثال فرایند اداری از حیث زائد بودن روند کار قابل اعتراض نیست یا عملکرد مجری پیاده‌سازی فناوری در سازمان ازسوی کاربر قابل ارزیابی نیست.

۴. نبود معیار مشخص در ارزیابی که به نظارت غیرمؤثر منجر می‌شود (واعظی، ۱۴۰۰: ۱۵۴). در شاخص‌های ارزیابی مانند کارایی، اثربخشی، سلامت اداری، الکترونیک شدن فرایندها و امثالهم هیچ معیار دقیقی تعریف نشده است، ازاین‌رو درک ذی‌نفع فعالیت اداری از درک ناظر آن فعالیت متفاوت است. به‌عنوان مثال، هر سازمان باید ساختار و فرایند اداری خویش را تهیه و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تسلیم کرده و پس از تأیید اجرایی کند. حال آنکه بسیاری از گام‌های روند اداری یا پست‌های سازمانی از دید مخاطب آنها یا صاحب‌نظران، زائد و بیهوده است. لذا نبود معیار دقیق و مشخص، موجب غیرمؤثر بودن نظارت مرجع ناظر می‌شود. این پدیده در مدیریت دولتی، به پارادوکس عملکرد مشهور است (الوانی، ۱۴۰۱: ۳۳).

موارد فوق‌الذکر را می‌توان دوبه‌دو مکمل یکدیگر دانست. بدین شرح که منفعل بودن مرجع ناظر همراه وابستگی نظارت به عامل انسانی موجب تشدید بازدارندگی رفتاری در نظارت می‌شود و محدودیت قانونی در جواز و جهات مورد اعتراض به‌همراه نبود معیار مشخص نیز به عدم امکان نظارت منجر می‌شود. بنابراین مشخص است که سازوکار کنونی سیاست‌های نظارتی نه‌تنها بازدارنده بلکه موجب تثبیت ذهنیت منفی و تشدید بی‌اعتمادی به دولت می‌شود.

۲-۴. گام‌های اجرایی برای حذف عامل ریشه‌ای

در سند چشم‌انداز بیست‌ساله، مردمی بودن حکومت یکی از منابع قدرت نرم تلقی شده است. رهبر معظم انقلاب مردمی بودن حکومت را معادل نقش دادن به مردم در اداره حکومت عنوان می‌کند؛ از این‌رو مشارکت‌گرایی و مردمی‌سازی دیوان‌سالاری در رویکردهای تحولی از محورهای اصلی قرار گرفته است. یکی از مصادیق مشارکت مردم در اداره امور کشور، نقش نظارتی شهروندان است که سازوکارهای نظارت‌های مردمی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصول مختلفی برای قوای سه‌گانه در نظر گرفته شده است. اما نظارت مردمی در امور اداری، به‌جهت درخواست‌محور بودن و معطوف به موارد مشخص، قربانی نقایص نظارتی پیش‌گفته است.

تحقق نظارت مردمی، در دو حوزه اعمال بیرونی و درونی دولت (گرچی، ۱۳۸۷: ۸۲) در سطح خرد و کلان قابل‌برنامه‌ریزی است بدین نحو که، تحقق نظارت بر اعمال بیرونی (دولت در برابر شهروندان)، مستلزم وجود معیاری مشخص در فعالیت‌های تحت ارزیابی و اطلاع یافتن از چگونگی فعالیت‌ها است و تحقق نظارت بر اعمال درونی (سازمان دولت در برابر سازمان دولت)، مستلزم تعیین معیار مشخص و تعمیم فراسازمانی نظارت به صاحب‌نظران و مخاطبان است لذا می‌توان سیاست‌های تحولی نظارت را به دو گام کلی تقسیم کرد:

۱-۲-۴. گام اول؛ هوشمندسازی ارزیابی فرایند ارائه خدمات

هوشمندسازی مفهومی است برخاسته از تکنولوژی‌های خودکنترل که با قابلیت‌های چشمگیر، فعالیت‌ها و اموری که برای آن برنامه‌ریزی شده است بدون دخالت عامل انسانی، انجام می‌دهد. بر این مبنا، وجه تسمیه هوشمندسازی از فناوری اطلاعات، در میزان دخالت عامل انسانی در موضوع فعالیت است. از این رو هوشمندسازی محدود به قواعد اگر-آنگاهی است که تماماً برنامه‌نویس تعریف کرده است. این قابلیت می‌تواند فرصت چشمگیری در رفع منفعل بودن ناظر و وابستگی به عامل انسانی در سیاست‌های نظارتی باشد. از سویی اشراف اطلاعاتی اشخاص به قوانین و مقررات خرد و کلان اداری، ممکن نیست، اما فناوری و رویکردهای فناورانه می‌تواند با رویکردی تأییدمحور توسط ذی‌نفع، وظیفه نظارت بر اجرا و عدم اجرای ضوابط و مقررات را به‌عهده گیرد. بدین حو که بایدها و نبایدهایی برای سیستم و متناسب با نهاد مورد نظارت، تعریف می‌شود و پاسخ بلی یا خیر ذی‌نفع، باعث می‌شود گزارش مثبت یا منفی به‌صورت تحلیلی متناسب با جایگاه سلسله‌مراتبی مقام ناظر، ارائه شود.

یکی از مزیت‌های نظارت هوشمند در فراگیر بودن آن است که با شفاف‌سازی اطلاعات، بروز تعارض منافع در گزارش تخلفات را به حداقل می‌رساند و نظارت‌پذیری را از حالت درخواست‌محور به عملکردمحور و به‌صورت فعال و پیشرو محقق می‌کند و مهم‌ترین مزیت هوشمندسازی نظارت مردمی برای دولت در تقویت قوای نظارتی و اجرایی حاکمیت است؛ چراکه نفوذ مویرگی نظارت بین شهروندان مستلزم سازوکارهای فناورانه است و این امر تحقق شفافیت اطلاعات و شفافیت عملکرد محقق می‌گرداند و داده‌های حاصله، موجب تدوین سیاست‌گذاری‌های راهبردی بهینه و اصولی می‌شود.

البته با در نظر گرفتن لزوم پیشگیرانه بودن نظارت‌ها، باید توجه داشت که صلابت عمل و مجازات‌ها به‌گونه‌ای تدوین شود که اثر آن به‌صورت وضعی به خودنظارتی و رفتار پیشگیرانه منجر شود. در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶،

در فصل دهم، پرداخت حقوق و مزایا و حتی فوق‌العاده‌های پاداش همگی برمبنای ارزشیابی شغلی و عملکرد محقق می‌شود و حتی در بند «۶» ماده (۶۸) قانون مزبور تصریحاً اشاره شده است که در صورت عدم کسب امتیاز حدنصاب، فوق‌العاده و پاداش تعلق نمی‌گیرد. بنابراین می‌توان با هوشمندسازی این ارزشیابی‌ها و تدوین جریمه‌های نقدی از مآخذ حقوق و مزایا، به ارزیابی مؤثر اعمال بیرونی خرد و کلان اداری، دست یافت. همچنین می‌توان تمدید، لغو یا تعلیق موقت مجوزات و پروانه‌های اعطایی دولت به اشخاص را به ارزیابی هوشمند عملکرد منوط کرد.

۲-۲-۴. گام دوم؛ تعمیم صلاحیت اعتراضی برای ذی‌نفعان

یکی از مباحث چالش‌برانگیز سیاست‌های نظارتی، مفهوم و قلمرو واژه «ذی‌نفع» است که در اعتراض به فعالیت‌ها و تصمیمات اداری، مجوز طرح اعتراض و اقامه دعوا را داراست. ذی‌نفع بودن در امور قضایی، رکنی اساسی است و تضييع حق، عنصر اصلی در تشخیص ذی‌نفع است. به عبارتی برای اتلاق ذی‌نفع به شخص، باید حق تضييع شده وی مشخص و معین باشد. بدین صورت که در تصمیمات یا فعالیت‌های اداری معطوف به شخص، صرفاً همان فرد از حیث تضييع حق موضوع تصمیم، صلاحیت طرح دعوا یا اعتراض دارد و در تصمیمات عام‌الشمول مانند آیین‌نامه‌ها و نظامات دولتی، به جهت مخاطب عمومی آن، هر شهروندی در اعتراض به آن ذی‌نفع محسوب می‌شود (امامی و موسوی، ۱۳۹۷: ۱۴۲). اما برخی تصمیمات اداری از نظامات موجد حق یا تکلیف نیست که مورد اعتراض واقع شود مانند فرایند گردش کار یا برون‌سپاری انجام برخی امور و امثالهم؛ درحالی‌که عدم کیفیت در عملیاتی کردن هر بخش این تصمیمات، تضييع حقی از مخاطبان است. به‌عنوان مثال طراحی فرایند گردش کار بدون توجه به الگوهای بهینگی، موجب بوروکراسی زائد شده و حق اساسی شهروندان (بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی) تضييع می‌شود لکن به جهت عدم دسترسی به آمار و اطلاعات مربوطه قابل اعتراض نیست و سازوکاری برای ارسال اعتراض به مرجع ناظر (سازمان مدیریت و برنامه کشور) هم پیش‌بینی نشده است.

ژرژ ودل^۱، استاد نامور حقوق اداری فرانسه، در نظریه اساسی سازی حقوق اداری، کنترل انتزاعی فعالیت‌های اداری را مطرح کرد. این نوع کنترل خارج از چارچوب قضایی مطرح می‌شود و مداخله براساس حقوق اساسی، قبل از لازم‌الاجرا شدن هنجار، کنترل می‌شود (میراحمدی، مجتهدی و واعظی، ۱۴۰۰: ۲۳۲). بر این مبنا، راهکار ارائه شده، به دو صورت قابل عملیاتی‌سازی است:

در امور داخلی اداری مانند فرایندها و ساختارها و امثالهم، تحت رویکردهای تحول و پیاده‌سازی آنها، الگوهای پیشنهادی نهادها قبل از تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، طی یک فراخوان متخصصان و پژوهشگران مورد ارزیابی قرار دهند.

نسبت به سایر امور اداری غیرموجد حق و تکلیف، مستند به بند «۱۰» اصل سوم و سی و چهارم قانون اساسی، می‌توان درخواست اصلاح موضوع را ضمن ارائه دلایل به دادگاه عدالت اداری ارائه کرد. مزیت اصلی این تعمیم دامنه موارد قابل اعتراض، پویایی فعالیت‌های اداری با مقتضیات زمان و همگامی تصمیمات اداری با تغییرات علمی، فرهنگی و اجتماعی است که در نهایت سازمان‌هایی چابک را فراهم می‌سازد. با توجه به مقاومت سازمانی در برابر سیاست‌های تحولی، مخصوصاً در زمینه فرایندها (از جمله صدور مجوزها)، مهم‌ترین نکته در پیاده‌سازی این‌گونه نظارت‌ها، ضمانت اجرای آن است که بازهم به شدت و صلابت عمل نیاز است که پس از تأیید و لزوم اصلاح و بازنگری، مقام مسئول در اسرع وقت نسبت به اجرای آن اقدام کند؛ در غیر این صورت مجازات پایه، کسر حقوق و مزایای مربوطه به جهت ارزشیابی منفی عملکرد با ضریب بالاتر، تعیین شود.

مهم‌ترین ویژگی پیاده‌سازی این‌گونه نظارت در بهره‌مندی دولت از نیروی انسانی، همراه و همگام است که تحقق سیاست‌های راهبردی را تسریع و تسهیل می‌کند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی سیر تحولات اداری و برنامه‌های تدوین شده در دو دهه اخیر نشان

می‌دهد سیاستگذاران راهبردی و اجرایی تحولات اداری، در تدوین اهداف، بر تغییرات سازمانی متمرکز بوده‌اند و اثر تغییرات بر رضایت شهروندان را هدفی تبعی و مسلم انگاشته‌اند. به عبارتی، اگر هدف مدنظر، ارتقای کیفیت خدمات از طریق الکترونیک کردن فرایندها یا دفاتر پیشخوان است از حیث افزایش بهره‌وری سازمان است نه افزایش رضایت مردم که نتیجه این تفکر، یا به پیاده‌سازی بستر الکترونیک که نقص‌های فنی آن ارائه خدمات را با مشکل روبه‌رو می‌کند منجر می‌شود یا به پرداخت هزینه دریافت خدمات در دفاتر پیشخوان برای خدماتی که از محل خزانه و تخصیص بودجه پوشش داده شده است و قبل این تحول در صورت مراجعه به سازمان رایگان ارائه می‌شد. درنهایت با وجود نارضایتی مردم؛ تکلیف سازمان را در الکترونیک کردن فرایندها رفع می‌کند.

بررسی وضعیت موجود و مطلوب نظام اداری حاکی از آن است که از حیث عملکردی و فرایندی، بین نتایج و اهداف فاصله معناداری مشاهده می‌شود. در این پژوهش با ریشه‌یابی علت بروز فاصله، مشخص شد که سیاست‌های نظارتی پیش‌بینی شده به‌لحاظ نقص قانونی و اجرایی، اثربخشی لازم را ندارد؛ چراکه نقص قانون موجب عدم امکان نظارت و نقص اجرایی به بازدارندگی رفتاری در نظارت می‌شود و این در حالی است که اندیشمندان بر نقش رضایت از فعالیت اداری بر ایجاد اعتماد به سازمان‌ها و به‌تبع آن، اعتماد به حکومت اتفاق نظر دارند. متأسفانه رویکردهای مدیریت دولتی نوین اعم از خصوصی‌سازی و حکمرانی خوب به‌دلیل پارادوکس ارزیابی عملکرد در نهادهای اجرایی و اداری دولت، به خلق ذهنیت مثبت بین شهروندان منجر نشده است و با وجود این ذهنیت منفی، تحقق تحولات عملکردی و درک آثار آن، به‌دلیل عدم همراهی و مقاومت مردمی، موضوعی است که به زمان و هزینه بسیار نیاز دارد. کشورهای در حال توسعه در اولین گام برای تحقق اهداف حاکمیت، باید از مشارکت مردمی برخوردار باشند و برای احیا و ارتقای این سرمایه، تدوین سیاست‌های بازاریابی اجتماعی ضروری است؛ چراکه مشارکت مردمی در اداره امور، موجب کاهش زمان تحقق اهداف و درک آنی شهروندان از آثار تحول می‌شود.

با وجود اینکه گام‌های اجرایی بازاریابی اجتماعی در کشورهای توسعه‌یافته بر ایجاد امید (از طریق تأمین رفاه بیشتر)، جلب اعتماد (از طریق تحقق سلامت اداری) و سپس اقناع مخاطب (با برقراری عدالت اجتماعی) استوار است اما گام‌های اجرایی سیاست‌های بازاریابی اجتماعی برای کشورهای در حال توسعه، از طریق اقناع مخاطب (با مجازات خاطیان فارغ از وابستگی نهادی یا حزبی) و جلب اعتماد (با تحولات مؤثر) و ایجاد امید (با خلق تجربه مثبت شخصی) انجام می‌پذیرد.

بنابراین برای اقناع مخاطب و مقابله با باور ذهنی منفی اشخاص، صرفاً باید تجربه‌ای واقعی ایجاد کرد و بهینه‌ترین راهکار، نظارت‌های مبتنی بر شهروند الکترونیک است، وجه تسمیه این نوع نظارت با نظارت‌های مردمی موجود که موردی، منفعل و درخواست‌محور است، در نفوذ مویرگی نظارت، پیشرو بودن و عملکردمحور بودن آن است. این رویکرد مشارکت‌گرایانه برای ایجاد حس مهم بودن (به جهت نظرسنجی مستقیم) و مفید بودن (از حیث اصلاح موضوع)، از مؤثرترین و مهم‌ترین مؤلفه‌های ایجاد، حفظ و ارتقای سرمایه نرم است.

در مدل ارائه شده و راهکارهای پیشنهادی، نقش محوری شهروندان در نظارت‌ها باعث اقناع و با بستر فناورانه در حداقل کردن نقش آنها موجب جلب اعتماد به تحولات و تغییرات و در نهایت تحقق نتیجه موجب امید به آینده می‌شود. لذا تلاش رسانه در سیاه‌نمایی عملکرد، نافرجام مانده و رضایت شخصی شهروندان به ایجاد باور و اعتماد عمومی منجر می‌شود.

از آنجا که موضوع پژوهش بر چگونگی خلق تجربه مثبت برای شهروندان متمرکز است تنها به بخشی از موارد مؤثر پرداخته شده است. شایان ذکر است ابعاد دیگر در این زمینه مانند چگونگی ترغیب شهروند برای مشارکت در این راهکارها به کنکاش و مطالعات بیشتری نیاز دارد. امید است با تلاش مطالعاتی اندیشمندان، برنامه‌های تحول‌به‌نحوی تدوین شود که متضمن تحقق حداکثری اهداف باشد.

منابع و مآخذ

۱. آزادی، محمدجواد و مهدی شیخ موحد (۱۴۰۱). «تقویت اعتماد عمومی به‌مثابه ابزار ارتقای سلامت نظام اداری ایران»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۴ (۱۱).
۲. ابوالحسنی، خسرو و علیرضا نجاتی منفرد (۱۳۹۰). «قدرت نرم و سرمایه اجتماعی در سند چشم‌انداز»، مطالعات قدرت نرم، ۱ (۲).
۳. ابوالفتحی، غلام (۱۳۷۲). «درباره نظام اداری کشورهای توسعه‌نیافته»، تحول اداری، ش ۲ و ۳.
۴. استادزاده، مریم (۱۴۰۱). «ارزیابی نتایج تحقق اهداف تحولات اداری». <https://qums.ac.ir>
۵. اسلامی، سیدمحمود (۱۴۰۱). «تبیین نقش رسانه‌های همگانی در خط‌مشی عمومی به‌مثابه قدرت نرم»، مطالعات قدرت نرم، ۱ (۱۲).
۶. الوانی، مهدی (۱۴۰۱). مدیریت عمومی، تهران، نشر نی.
۷. امامی، محمد و سیدنصراله موسوی (۱۳۸۳). «مبانی نظری مراجع شبه‌قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران»، علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، ۲ (۲۱).
۸. امامی، محمد، سیدمجتبی واعظی و مهستی سلیمانی (۱۳۹۸). ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات میزان.
۹. پژوهشکده مطالعات راهبردی (۱۴۰۰). آرشیو گزارشات .. <http://risstudies.org1397>
۱۰. حسنگلی، طهمورث، سیدمجتبی موسوی نقابی و ابراهیم طاهری بزی (۱۳۹۳). «نهاده‌سازی مؤلفه‌های قدرت نرم نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر رهیافت بازاریابی اجتماعی»، پژوهشنامه انقلاب اسلامی، ۱۲ (۱۲).
۱۱. حق‌پناهان، حمیدرضا، حامد کرمی و مجتبی همتی (۱۴۰۰). «رابطه بین حکمرانی خوب و صیانت از سرمایه اجتماعی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های قدرت نرم با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات قدرت نرم، ۱ (۱۱).
۱۲. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۹). «ارتقای اعتماد عمومی به سازمان‌های دولتی: نقش متغیر مداخله‌گر رضایتمندی شهروندان»، دانش‌ور رفتار، ۴۱.
۱۳. دلماس‌ماری، میری (۱۴۰۰). نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، انتشارات میزان.
۱۴. دولت‌پسند، مهناز و سیدمهدی الوانی (۱۳۹۲). «شناسایی عوامل بازدارنده تحول نظام اداری در ایران و ارائه راهکارهای لازم براساس مدل لوین»، کنفرانس ملی حسابداری و مدیریت، تهران.

۱۵. شریفی، مهدی و وحید آرایی (۱۴۰۱). «آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری کشور براساس مدل سه شاخگی»، فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، ۱۱(۴).
۱۶. عابدی اردکانی، محمد و لقمان سلطانی (۱۳۹۹). «رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی جمهوری اسلامی ایران (با بهره‌گیری از نظریه جاگورایب)»، نشریه سیاست، ش ۵۴.
۱۷. عادل‌نژاد، فاطمه، میرطاهر موسوی و علیرضا محسنی تبریزی (۱۴۰۰). «شناسایی مؤلفه‌های مؤثر بر سرمایه اجتماعی در مواجهه با بیگانگی اجتماعی (مورد مطالعه دانشجویان دانشگاه تهران و دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات)»، راهبرد اجتماعی فرهنگی، ۳۹ (۱۰).
۱۸. عبادی، موسی (۱۳۸۹). «نقش برنامه‌های بهبود و تحول اداری در توسعه و پیشرفت کشور (ارائه راهکار برای ایجاد نظام اداری توسعه)»، سومین کنفرانس بهبود و تحول اداری.
۱۹. کلارک، رونالد و محمدحسن جعفریان (۱۳۸۷). «نظریه پیشگیری جرم از طریق طراحی محیطی»، مطالعات مدیریت انتظامی، ش ۳.
۲۰. گرجی، علی‌اکبر (۱۳۸۷). «حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران؛ امکان‌سنجی یک نظریه»، تحقیقات حقوقی، ۱۱(۴۸).
۲۱. مرکز مال‌میری، احمد (۱۳۹۷). «مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری: امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی، تهران، نشر قوه قضائیه».
۲۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۲). «سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه مورد پاکستان، چین، انگلیس)»، شماره مسلسل ۱۳۳۶۹.
۲۳. منشادی، مرتضی، ابوالقاسم شهبازی و سارا نظیف (۱۴۰۲). «سنجش سری زمانی کیفیت حکمرانی در ایران بین سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۷۴»، پژوهشنامه علوم سیاسی، ۷۰.
۲۴. میراحمدی، فاطمه، محمدرضا مجتهدی و سیدمجتبی واعظی (۱۴۰۰). «اساسی‌سازی حقوق اداری در فرانسه»، فصلنامه حقوق اداری، ۲۶.
۲۵. نای، جوزف و رابرت پاپ (۱۳۹۶). «قدرت و موازنه نرم در سیاست بین‌الملل، ترجمه عسگر قهرمانپور، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی».
۲۶. نبوی، سیدعبدالامیر (۱۳۸۹). «جامعه در حال گذار، بازبینی یک مفهوم (ضرورت تحلیل مفهوم دوران گذار با رویکردی میان‌رشته‌ای)»، مطالعات میان‌رشته‌ای علوم انسانی، ۳(۱).
۲۷. واعظی، سیدمجتبی (۱۴۰۰). «حقوق اداری ۱»، تهران، نشر میزان.

- Sciences Administratives*, 79.
29. Arsalan, S., D.V. Latif and S. Saadah (2019). "Public Satisfaction on Transparency of E-government Information in Bandung City to Prevent Corruption", *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 6 (8).
 30. Cetin, Murat and Kiyem Yavuzaslan (2016). "Soft Power Concept and Soft Power Indexes", *Business Challenges in the Changing Economic Landscape*, Vol. 1. Iss. 28.
 31. Morgenthau, H. (1962). *Politics Among Nations*, New York.
 32. Nye, J. (2003). *Amerikan Gucunun Paradoksu: Dunyatek Süper Gucu Neden tek Basinadavranamaz* [The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone], Oxford University Press
 33. Trunkos, J. (2020). *Social Trust and Soft Power: The Role of Social Trust in Democratic Countries' Soft Power Use*, University of South Carolina.

فرم اشتراک

خوانندگان محترمی که مایل به اشتراک هستند می‌توانند حق اشتراک خود را به شماره حساب شبا ۵۴۰۱۰۰۰۰۴۰۰۱۰۰۰۹۰۱۰۰۱۰۸۲، نزد بانک مرکزی به نام درآمد متفرقه خزانه وزارت دارایی واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر فصلنامه ارسال فرمایند.

بهای اشتراک: درخواست سالانه ۴ شماره ۱۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال + هزینه پستی هر شماره ۵۰۰,۰۰۰ ریال. ضمناً برای مشترکین قبلی تا اتمام حق اشتراک آنها فصلنامه به نرخ سابق ارسال خواهد شد.
نشانی: تهران، خیابان پاسداران، روبه‌روی پارک نیاوران (ضلع جنوبی)، پلاک ۸۰۲، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر امور مشترکین.

فرم درخواست اشتراک

به پیوست حواله بانکی به مبلغ ریال ارسال می‌شود، خواهشمند است

به تعداد ۴ یا ۸ شماره فصلنامه مجلس و راهبرد را به نام

به نشانی زیر ارسال فرمایید:

نام و نام خانوادگی: شغل: تحصیلات:

نشانی:

کدپستی: تلفن: دورنگار:

E-mail:.....

شیوه‌نامه نگارش مقاله

۱. ساختار مقاله باید مطابق یک روش علمی شناخته شده باشد و چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مأخذ نیز داشته باشد و روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه‌ها یا سؤالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن و در حد امکان در بخش مقدماتی (مقدمه مقاله) ارائه شود.
 ۲. چکیده حداکثر دارای ۳۰۰ واژه و دربردارنده عنوان و موضوع مقاله، روش تحقیق و مهم‌ترین نتایج و فهرستی از کلیدواژه‌ها (حداکثر ۱۰ واژه) باشد و به طور جداگانه ضمیمه مقاله شود و در پاورقی رتبه دانشگاهی، دانشگاه محل خدمت و پست الکترونیکی مؤلف (نویسنده مسئول) و دیگر همکاران احتمالی ارائه شود.
 ۳. ارسال ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها نیز همراه مقاله ضرورت دارد.
 ۴. مقاله در قالب صفحه A4 با رعایت فضای مناسب در حاشیه‌ها و میان سطرها حروفچینی شود و درج فرمول‌ها با استفاده از نرم‌افزار MahtType ضروری است.
 ۵. ارسال مقاله از طریق ثبت نام در سایت فصلنامه به آدرس <http://nashr.majles.ir> انجام شود.
 ۶. حجم مقاله ارسالی باید بین ۳۰۰ تا ۸۰۰ کلمه باشد (۱۰ تا ۱۵ صفحه قطع A4 با احتساب چکیده‌های فارسی و انگلیسی).
 ۷. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ و یا به سایر مجلات فرستاده شده باشد.
 ۸. فصلنامه مجلس و راهبرد در اصلاح و ویرایش مقالات آزاد است.
 ۹. در مقابل اطلاعات، آمارها و هرگونه ادعایی، منبع به صورت درون‌متنی آورده و در پایان نیز مرجع کامل آن ذکر شود. این بند شامل جدول‌ها و نمودارها نیز می‌شود.
- منابع فارسی: نام خانوادگی مؤلف، سال نشر؛ صفحه؛ مثال (فرهادی، ۱۳۷۶: ۶۵).
- منابع لاتین: صفحه؛ سال نشر، نام خانوادگی مؤلف؛ مثال (Smith, 1995: 18).
- در صورت تکرار پی در پی (بدون فاصله) منابع، به ذکر کلمه «همان» با شماره صفحه و در لاتین "Ibid." نیز به همین ترتیب اکتفا شود.
- چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر منتشر شود آن آثار، با ذکر حروف الفبا پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند.
۱۰. ذکر معادل غیرفارسی واژه‌های تخصصی، اسامی افراد یا مکان‌ها در پاورقی ضروری است.
 ۱۱. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین (کتابنامه) به صورت زیر ارائه شود (ابتدا منابع فارسی و عربی و سپس منابع لاتین) همچون مثال‌های زیر:
- الف) کتاب: نام خانوادگی و نام نویسنده (تاریخ چاپ). نام کتاب به صورت ایتالیک، نام مترجم، محل انتشار، نام ناشر، شماره چاپ، جلد
- ب) مقاله مندرج در مجلات: نام خانوادگی و نام نویسنده (سال انتشار). «عنوان مقاله»، نام نشریه به صورت ایتالیک، دوره نشریه، شماره نشریه.

Publisher: Majlis Research Center

Director in Charge: Negahdari, B.

Editor-in-Chief: Sobhani, H.

Managing Editor: Khoei, S. M.

Editorial Board:

Beygzade, E. (Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University)

Golami, A. (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University)

Jabalameh, M.S. (Professor, Faculty of Industrial Engineering, University of Science and Technology of Iran)

Jahan, A. (Associate Professor, Faculty of Industrial Engineering, Islamic Azad University Semnan)

Naderan, E. (Associate Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Nasrollahi, M.S. (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Communication, Imam Sadiq University)

Rahai, A. (Professor, Faculty of Civil and Environmental Engineering, Amirkabir University of Technology)

Sadeghy Moghadam, M.H. (Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran)

Sharifi, A.H. (Professor, Faculty of Philosophy, Imam Khomeini Education and Research Institute (RA))

Sharifzadeh, M.J. (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Economics, Imam Sadiq University)

Sobhani, H. (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Taiebnia, A. (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Editorial Advisory Board: Abbasi, E.; Abbaszadeh, M.; Abdoli, M.A.; Agha Mohammad Hossein Tajrishi, M.; Ansari, A.; Arabi, S.M.; Bagherzadeh, R.; Bahremand, H.; Bayat, M.; Doostar, M.; Ebadi, T.; Haditabar, E.; Hajinouri, GH.; Hajzadeh, H.; Hashemi, S.H.; Hatami, A.A.; Kazemzadeh Dolatabad, A.; Khanalipour Vajargah, S.; Mahdavi Zahed, M.; Mazhari, M.; Mehregan, F.; Monavari, H.; Mousavizadeh Markieh, S.Sh.; Mousavi Mojab, S.D.; Namamian, P.; Nursharq, J.; Pourjohari, K.; Rezaee, A.; Taban, M.

According to Letter No 3/27-958, Dated 14 March 2012 of the Ministry of Science, Research and Technology the Quarterly has been Accredited as a Scientific - Research Journal.

Majlis Research Center:

No. 802, Southern of Niavaran Park, Pasdaran St. Tehran, Iran

Office: +9821-75183283

Fax: +9821-75183186

Subscription: +9821-75183149

nashr.majles.ir

mrcmag@majles.ir

rc.majles.ir

Editor: Amin Eskandari, Sh.

Layout: Rasti, F.

• The Views Express in Majlis & Rahbord are those of the Authors and not Necessarily those of the Editors or MRC.

• All or Parts of the Articles in this Quarterly maybe Freely Quoted our Reprinted, but Acknowledgment is Requested.