




The University of Tehran Press

Reading "Public Policy" from the Perspective of Public Law

Ayat Mulaee¹ 

1. Associate Prof., Department of Law, Faculty of Law & Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran. Email: amulaee@tabrizu.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <hr/> <p>Pages: 933-957</p> <hr/> <p>Received: 2022/09/20</p> <p>Received in revised form: 2023/01/16</p> <p>Accepted: 2023/05/22</p> <p>Published online: 2024/06/21</p> <hr/> <p>Keywords: <i>legalization of politics, public policy making, public law, politics.</i></p>	<p>Interdisciplinary studies are one of the new fields in epistemology, which have gone beyond the realm of classical studies and offer us a new methodology. Public policy is an interdisciplinary concept in human sciences that is known for its contextual application, as a "specialized concept" to an "academic discipline". This situation shows its importance and high capacity among the concepts of human sciences. Understanding such importance, the present paper seeks to explore this concept in the knowledge of public law. In this regard, this paper achieved these results using a descriptive-analytical method. First; the interdisciplinary nature of public policy makes it difficult to properly and accurately understand this concept in public law. Secondly; since the first place of this concept is in other sciences, so public law can use its capacity only as a succedent knowledge. Thirdly; the reading of the mentioned concept in public law can be evaluated as legal based on its practical context in law, such as judicial policies. Therefore, the concept in public law alone cannot be considered as a specialized establishment. Fourth; it seems that the concepts of politics and policy-making at the moment when they are placed as an interdisciplinary concept among specific sciences have a conceptual color and smell and can be discussed according to the context of a specific knowledge.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Mulaee, Ayat (2024). Reading "Public Policy" from the Perspective of Public Law. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 54 (2), 933-957. DOI: https://doi.com/10.22059/jpls.q.2023.348933.3184</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/jpls.q.2023.348933.3184</p>
<p>Publisher</p>	<p>University of Tehran Press. </p>



خوانش «سیاستگذاری عمومی» از دیدگاه حقوق عمومی

آیت مولائی^۱

۱. دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: amulaee@tabrizu.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی	مطالعات میان‌رشته‌ای از حوزه‌های جدید در معرفت‌شناسی است که از قلمرو مطالعات کلاسیک و محض یک دانش فرا می‌رود و روش تازه‌ای را پیش‌روی ما می‌گذارد. سیاستگذاری عمومی از مفاهیم میان‌رشته‌ای در علوم انسانی است که به فراخور کاربرد زمینه‌ای‌اش، از یک «مفهوم تخصصی» تا یک «رشته دانشگاهی» شناخته می‌شود. این وضعیت گویای اهمیت و ظرفیت بالای آن در میانه مفاهیم علوم انسانی است. نوشتار حاضر با درک چنین اهمیتی، درصدد واکاوی این مفهوم در دانش حقوق عمومی برآمده است و به این سؤال پرداخته است: خوانش «سیاستگذاری عمومی» در حقوق عمومی چیست؟ در این زمینه مقاله پیش‌رو به لحاظ هدف بنیادی بوده و با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به این نتایج دست یافته است که اولاً ماهیت بین‌رشته‌ای سیاستگذاری عمومی، فضا را برای فهم شایسته و دقیق این مفهوم در حقوق عمومی سخت می‌سازد؛ ثانیاً از آنجایی که جایگاه نخستین این مفهوم در دانش‌های دیگر قرار دارد، از این‌رو حقوق عمومی فقط به‌عنوان دانش متأخر، می‌تواند از ظرفیت‌های آن بهره‌برداری کند؛ ثالثاً خوانش مفهوم مذکور در حقوق عمومی، اساساً به اتکای زمینه کاربردی‌اش در حقوق، مانند سیاست‌های قضایی، قابل ارزیابی حقوقی است. بنابراین، این مفهوم در حقوق عمومی به‌تنهایی نمی‌تواند به‌عنوان تأسیس تخصصی به‌شمار آید؛ رابعاً به‌نظر می‌رسد مفاهیم سیاست و سیاستگذاری در لحظه‌ای که به عنوان مفهوم میان‌رشته‌ای در میانه دانش‌های خاص قرار می‌گیرند، رنگ و بوی مفهوم‌شناسانه پیدا کرده و به فراخور زمینه دانشی خاص، قابل بحث هستند.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۲۹	مولائی، آیت (۱۴۰۳). خوانش «سیاستگذاری عمومی» از دیدگاه حقوق عمومی. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۴ (۲)، ۹۵۷-۹۳۳.
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۱۰/۲۶	DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2023.348933.3184
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۰۱	DOI: 10.22059/jplsq.2023.348933.3184
تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۳/۰۴/۰۱	
کلیدواژه‌ها: حقوق عمومی، حقوقی‌سازی سیاست، سیاست، سیاستگذاری عمومی.	
استناد	
DOI	
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

مطالعات میان‌رشته‌ای^۱ از حوزه‌های جدید در معرفت‌شناسی است که از قلمرو مطالعات کلاسیک و محض یک دانش فرا می‌رود و روش تازه‌ای را پیش‌روی ما می‌گذارد. چنین رویکردی در میان فارسی‌زبانان اخیراً مورد توجه قرار گرفته است. به نظر می‌رسد که حیات مدرن بشر، از حوالی سده نوزدهم، گام در مسیر «تخصص‌گرایی افراطی» گذاشت که حاصل آن در دانش‌ورزی آکادمیک، ظهور فضاهای «موضوع محور»، «مورد محور»، «جزیره‌ای»، «بخش‌نگر» و «جزء‌نگر» بوده است. این در حالی است که از گذشته، «پیچیدگی فزاینده اجتماعی»، الزاماتی را بر حیات و در نتیجه بر فهم بشر داشته و نشان داده است که معضلاتی «زنجیر محور»، «سیستمی» و «چندجانبه» وجود دارد که راه‌حل آن از ظرفیت یک دانش خاص یا روش کلاسیک خارج است و ظهور مطالعات میان‌رشته‌ای، پیامد چنین نیازی بوده است که گریزی از گذار بدان نیست. این نوع از دانش‌ورزی در تلاش است ظرفیت توأمان، همسو و چه‌بسا مشترک دانش‌های گوناگون را به استمداد بطلبد تا از این طریق، برای شناخت و حل یک مسئله پیچیده یا معضل اجتماعی چندوجهی، داشته‌های آنها با همدیگر تلفیق و به کار گرفته شود. از این رو به «مسئله واحد» از چشم‌اندازهای دانشی گوناگون نگریسته و درصدد است از ظرفیت دانش‌های مختلف برای یافتن پاسخ استفاده شود. به این اعتبار، مطالعه میان‌رشته‌ای، فضای «همکاری» را برای حل یک معضل میان دانش‌های مرتبط موجب می‌شود که به تناسب نیازهای جدید و تخصص‌های نوظهور در برخی حوزه‌های معرفتی، دانش میان‌رشته‌ای را ایجاد کرده است.

در دانش حقوق عمومی از دهه‌های گذشته، مفهومی بنام «سیاستگذاری» یا «خط‌مشی‌گذاری»^۲ مطرح شده است؛ به نحوی که یکی از واحدهای اختیاری دوره دکتری این رشته را «خط‌مشی‌گذاری و تحلیل سیاست‌های دولت» تشکیل می‌دهد؛ مفهومی که در نگاه نخست، «بیرون» از دانش حقوق عمومی قرار می‌گیرد. از این دیدگاه، دانش حقوق عمومی برای فهم این واژه، ناگزیر از استمداد از دانش‌های دیگر است. اینجاست که اقتضائات مطالعات میان‌رشته‌ای مطرح می‌شود.

باید توجه داشت که «خط‌مشی‌گذاری» یا «سیاستگذاری» مفهومی است که از طریق آن، دانش‌پژوهان حقوق عمومی با محیط و شرایط متفاوت، جدید و متحول در دانش‌های دیگر آشنا می‌شوند؛ چراکه چشم‌انداز جدیدی را پیش‌روی آنها می‌گذارد و از این طریق، دانشجویان حقوق عمومی می‌توانند توصیف و تحلیل مسائل را از دیدگاه دیگر داشته باشند. در همین آغاز مشخص می‌شود که

1. Interdisciplinary Studies

2. Policy making

«سیاستگذاری»، دانش حقوق عمومی را با دانش‌های دیگر پیوند می‌زند. جالب اینکه در همه آنها، «سیاستگذاری» با وصف «عمومی» همنشین است. از این رو مفهوم «سیاستگذاری عمومی»^۱ از چشم‌انداز جدید، فرصتی را پیش‌روی محققین این حوزه می‌گذارد. بنابراین، اهمیت این نوشتار، تبیین خصیصه بین‌رشته‌ای بودن آن است؛ چراکه ما ناگزیریم از فضای ناب حقوق عمومی خارج شویم و منطق درونی دانش حقوقی عمومی را با منطق دانش‌های دیگر پیوند بزنیم. بر این اساس، سؤال نوشتار حاضر این است: خوانش «سیاستگذاری عمومی» در حقوق عمومی چیست؟ در راستای پاسخ به این پرسش، این پژوهش به لحاظ هدف بنیادی است و از منظر جمع‌آوری اسناد، از روش کتابخانه‌ای بهره می‌برد.

با نگاهی به سابقه تحقیق، نوشتار مشخصی با این عنوان مشاهده نمی‌شود. با این حال برخی از نزدیک‌ترین عناوین مرتبط با این نوشته در زبان فارسی شامل «دستورگرایی و سیاستگذاری عمومی؛ تحلیلی بر جایگاه و کارکرد سیاستگذاری عمومی در منظومه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران» (رضایی و رضوانی فر، ۱۳۹۸: ۹-۴۲)، است. نوشته‌های مرتبط حقوقی به زبان انگلیسی نیز دربرگیرنده: «مفهوم خطامشی عمومی در حقوق: بازنگری نقش دکترین سیاست عمومی در اجرای ترتیبات حقوقی خصوصی» (Ghodoosi, 2016: 685-736)، «حقوق و خطامشی عمومی» (Fandl, 2019)، و «از حقوق عمومی تا خطامشی عمومی یا مفهوم عمومی در حقوق عمومی» (Shapiro, 1972) است. اما در رشته‌های دیگر نوشته‌های زیادی وجود دارد که از جمله آنها می‌توان به «فهم سیاستگذاری عمومی» (Cairney, 2020)، «فرهنگ لغت سیاستگذاری عمومی» (Howlett et al., 2022) و «خطامشی عمومی و مدیریت عمومی: توسعه، ساختار و تعامل» (Raipa, 2002) اشاره کرد.

با در نظر گرفتن اینکه عموم سوابق، از دیدگاه خاص خود و اغلب جزءنگر، به بررسی موضوع پرداخته‌اند، اما نوشتار پیش‌رو در تلاش است گسترده‌ترین لایه مفهوم سیاستگذاری عمومی را در حقوق عمومی موضوع بحث علمی قرار دهد. همچنین عموم نوشته‌ها در مقام نسبت‌سنجی میان حقوق و سیاستگذاری عمومی، مفهوم اخیر را در دانش حقوق عمومی درونی‌سازی نکرده‌اند؛ در این صورت، ضرورت انجام تحقیق باقی است و نوآوری تحقیق نیز از همین‌جا نشأت می‌گیرد تا بنیادی‌ترین خوانش این مفهوم را در حقوق عمومی تبیین کند و سیاستگذاری عمومی را در فضا و منطق حقوق عمومی به بحث بگذارد. در این زمینه نخست به تحلیل سیاستگذاری عمومی در میانه دانش‌های مربوطه پرداخته می‌شود. در ادامه، معنا و نسبت آن در حقوق عمومی به بحث گذاشته می‌شود تا از این طریق، خوانش‌پذیری سیاستگذاری عمومی در حقوق عمومی امکان‌پذیر باشد.

۲. تبیین مفهوم‌شناسانه

یکی از رایج‌ترین دروازه‌های روش‌شناسانه ورود به یک موضوع، تبیین مفهوم‌شناختی آن است که در اینجا درصدد بیان معنای نخستین گزاره‌های اساسی تحقیق هستیم. از این حیث، می‌توان گفت که مقوله «تحلیل» از جمله واژگانی است که الزاماً معنای واحدی را در بر نمی‌دارد؛ هرچند که عموماً به معنای «تقلیل» است. با این حال ممکن است معنای دیگری، به‌ویژه: «ترجمه، تفسیر، بازگشت (ارجاع)» پیدا کند.^۱ با چنین نگاه تقلیل‌گرایانه‌ای، مفهوم «سیاستگذاری عمومی» به بحث گذاشته می‌شود. مفهوم اخیر به‌عنوان یک رشته علمی، حاصل تحولات نیمه قرن بیستم است که نخستین بار توسط اندیشمندان علوم سیاسی برای فهم جدید از رابطه دولت و شهروندان ارائه شد (هاولت و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۳) و در دهه‌های اخیر وارد نظام دانشگاهی ما شده است. به نظر می‌رسد پیش از تبدیل این مفهوم به یک «رشته دانشگاهی»، در دانش‌های علوم سیاسی، اقتصاد و مدیریت، به‌عنوان یک «مفهوم» تخصصی کاربرد داشته است. برای اینکه بتوان این مفهوم را در دانش‌های مرتبط درک کرد باید به واژه محوری این مفهوم که همانا «خط‌مشی/سیاست»^۲ است، رجوع کرد. بدیهی است که مفهوم اخیر مشتق از «سیاست»^۳ و «امر سیاسی»^۴ است که موضوع «علم سیاست»^۵ است. در واقع در علم اخیر، مفهوم سیاست از بنیادی‌ترین سطح (یعنی نظری/انتزاعی) تا روینایی‌ترین آن (عملی/عینی)، موضوع بحث و گفت‌وگوی علمی قرار می‌گیرد و سیاستگذاری نیز اساساً از وجه روینایی علم سیاست زاده می‌شود. شایسته توجه است که سیاست^۶ در لایه مفهوم‌شناختی، نه تنها در دانش‌های مختلف، به فراخور ظرفیت و اقتضات دانشی، می‌تواند معانی مختلفی داشته باشد، بلکه در نظام‌های مختلف نیز به فراخور ظرف زمانی و مکانی‌اش مورد خوانش بوده است. این در حالی است که سیاست در لحظه ظهورش

۱. نویسندگان از کلمات مشابهی در این خصوص استفاده کرده‌اند. برای نمونه بنی از این مفاهیم استفاده کرده است: تحلیل بازگشتی (Regressive Analysis)، تحلیل تجزیه‌ای (Decompositional Analysis) و تحلیل تبدیلی یا تفسیری (Transformative or Interpretive Analysis). ر.ک: Beany, 2009. یا اینکه استلماخ و بروژک این عبارات را به کار برده‌اند: ۱. تحلیل به‌مثابه جست‌وجوی علل منطقی (Analysis as a Search for Logical Reasons)، تحلیل به‌مثابه تجزیه (Analysis as Decomposition) و تحلیل به‌مثابه ترجمه (Analysis as Translation). ر.ک: آقایی طوق، ۱۳۹۲: ۳؛ 70: Stelmach and Brozek 2005.

2. Policy
3. Politics
4. Political
5. Political Science
6. Politics

به عنوان «علم»، واجد ساختار، فضا، منطبق و درون‌مایه خاص خود است که بررسی مبسوط هر کدام از آنها مجال دیگری می‌طلبد. در نتیجه به فراخور چشم‌انداز موضوع، این مفهوم قابل بحث و فحص است. برای نمونه لاسول^۱ می‌گوید: سیاست یعنی اینکه «چه کسی، چه چیزی را، چه موقع و چگونه به دست می‌آورد» (کاپوراسو و لوین، ۱۳۸۷: ۲۱-۲۲). در تعریف دیگری از ژولین فروند، سیاست فعالیتی است اجتماعی که با تضمین نظم در نبردهایی که از گوناگونی و ناهمگرایی عقیده‌ها و منافع ناشی می‌شود؛ می‌خواهد به یاری زور که اغلب بر حقوق متکی است، امنیت بیرونی و تفاهم درونی واحد سیاسی ویژه‌ای را تأمین کند (فروند، ۱۳۸۴: ۲۱۳). استون^۲ نیز در مقام تعریف، سیاست را به معنای «توزیع آمرانه ارزش‌ها» (کاپوراسو و لوین، ۱۳۸۷: ۲۱) تعریف می‌کند.

تعاریف بالا ظرفیت گسترده مفهوم سیاست را نشان می‌دهند. اما «متن» یا «زمینه متن» عموم تعاریف، سیاست را به مثابه سازوکار مدیریت: آرمان‌ها، خواست‌ها، سلاقی، منافع و حل تعارضات میان آنها تعریف می‌کنند تا از این طریق، به بیان ارسطو، حیات «انسان سیاسی» در اجتماع دوام بیاورد. این سیاست است که جنبه استعلایی انسان را تقویت و انسان استعلایی را موجب می‌شود؛ انسانی که میل به فرا رفتن از خود را پیدا می‌کند. به این اعتبار، سیاست نه تنها در میانه انتزاع انسان از سایر جانداران می‌شود، بلکه ضرورت هر اجتماع انسانی است؛ در غیر این صورت، مانایی چنین اجتماعی به قهقرا خواهد رفت. زمانی که سیاست با واژه «عمومی» تلفیق شود و عبارت «سیاستگذاری عمومی» را تشکیل دهد؛ معنای کلان سیاست، دچار نوعی از تقلیل معنا شده و کارکرد بالا در سطح دیگری خوانش پیدا می‌کند. در این سطح، مفهوم مذکور در فضایی کاربردی پیدا خواهد کرد که متناسب با اقتضای پسوند «عمومی» باشد. بدیهی است که واژه «عمومی» در اینجا در برابر «خصوصی»^۳ قرار دارد یا دست کم در این برداشت متمرکز است و از این حیث، پسوند «عمومی» در عبارات «سیاستگذاری عمومی» و «حقوق عمومی» بیانگر بیشترین اشتراکات لفظی و معنایی میان این دو عبارت است. هرچند که الزاماً چنین اشتراکی جامع و مانع نیست و بحث تفصیلی در خصوص لایه‌های همپوشان و غیرهمپوشان میان آنها، فرصت دیگری می‌طلبد. نگاهی به نوشته‌های موجود، بیانگر آن است که سیاستگذاری عمومی در ارتباط با بخش عمومی است. برای نمونه باک‌هولز آن را به معنای تصمیم‌ها و سیاست‌هایی تعریف می‌کند که توسط «مراجع گوناگون بخش عمومی، همچون مجلس، دولت و قوه قضاییه که نماینده و حافظ منافع عمومی

1. Lasswell
2. Easton
3. Private

جامعه هستند؛ به کار گرفته می‌شود» (Buchholz, 1985: 29). در تعریفی از برایان اسمیت^۱ گفته شده است: «خطامشی عمومی، مشخص‌کننده بایدها و نبایدها در جامعه و سازمان است و مشخص می‌کند که چه فعالیت‌ها و اقداماتی در بخش عمومی باید انجام پذیرد و چه اقداماتی نباید انجام گیرد. خطامشی عمومی مبین فرهنگ، نظام اقتصادی و ترجیحات مورد قبول جامعه است» (الوانی، ۱۳۷۷: ۲۰).

در کنار وضعیت بالا که سیاست به فراخور جایگاهش به‌عنوان یک مفهوم تخصصی قابل تبیین است؛ به جنبه دیگر آن که همانا جایگاهش در یک رشته خاص است نیز باید توجه کرد. از این دیدگاه، برداشت از سیاستگذاری عمومی در دانش علوم سیاسی عمدتاً برداشتی «تئوریک» است.^۲ این در حالی است که برداشت از آن در دانش سیاستگذاری عمومی، معطوف به «اقدام سیاسی» است؛ به‌نحوی که در آن به ارزیابی نظام‌مند برون‌دادها و پیامدهای ناشی از برنامه‌های واقعی دولت متمرکز می‌شود (هاولت و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۴). به این اعتبار، در این دانش، این مفهوم بر برداشت «عمل‌گرایانه، ارزش‌بنیاد و مسئله‌محور» نظر دارد که شاخه‌ای «میان‌رشته‌ای و کاربردی» از علوم سیاسی است. در مقابل، در رشته مدیریت بر جنبه‌های «تصمیم‌گیری»، «اداره کردن» و «اجرای» سیاست عمومی در مقابل ابعاد دیگر تأکید می‌شود؛^۳ به‌صورتی که در این رشته، با تمرکز بر سازمان اجرایی دولت، به مفهوم سیاست متمرکز می‌شود. از دیدگاه دیگر، مدیریت در میانه دو مفهوم «خطامشی‌گذاری» و «اجرای خطامشی» قرار دارد. به بیان ساده‌تر، نمی‌توان به مرزهای شکننده: خطامشی‌گذاری، اجرای خطامشی‌ها و مدیریت بی‌توجه بود. بدیهی است که میان مدیریت و اجرای خطامشی‌ها بیشترین همسانی، همپوشانی و همسویی وجود دارد، اما الزاماً اینها با هم یکی نیستند. در واقع هرچند که مدیریت و اجرای خطامشی‌ها به یک اعتبار باهم همپوشان هستند؛ اما به‌نظر می‌رسد مدیریت، به‌مثابه یک سازوکار مطرح است، اما اجرای سیاست‌ها ابزار است. در نهایت، اما در رشته حقوق عمومی، به‌نظر می‌رسد که مفاهیم: «سیاست»، «سیاست‌گذاری»، «سیاست‌گذاری عمومی»، «خطامشی عمومی» فاقد معنای ذاتی و انحصاری حقوقی هستند. در نتیجه نویسندگان این رشته عمدتاً با تمسک به ظرفیت سایر رشته‌های مرتبط، به این مفهوم نگریسته‌اند.^۴ چنین ظرفیتی، به‌ویژه در ارتباط با علم سیاست صادق است؛ دانشی که برای حقوق عمومی به‌مثابه پشتوانه به‌شمار می‌آید و مواد نخستین حقوق عمومی را تشکیل می‌دهد. با این حال، مظلوف سیاست به فراخور ظرف حقوق عمومی قابل فهم است.

1. Brian Smith

۲. ر.ک: گیوربان و ربیعی مندجین، ۱۳۸۱: ۵۶-۶۰

۳. ر.ک: الوانی، ۱۳۸۸: ۱۱-۲۴؛ شریعتمداری، ۱۳۹۱: ۲۶-۲۷؛ تسلیمی، ۱۳۹۷: ۵-۷

۴. برای نمونه ر.ک: امیرارجمند، ۱۳۸۱: ۷۰-۹۰

معانی بالا بیانگر ظرفیت گسترده مفهوم سیاست در دانش‌های مختلف همچون حقوق عمومی، مدیریت دولتی و سیاستگذاری عمومی است که هر نویسنده‌ای بنابر نگرش و تخصصش با این مفهوم مواجه می‌شود. اما هسته بحث در فلسفه سیاسی و علوم سیاسی قرار دارد و تفاوت‌های بالا بیش از آنکه یک تقسیم‌بندی جنسی یا ماهوی باشند؛ تقسیم‌بندی برای فهم بهتر موضوع هستند و این نشان می‌دهد سیاست به‌عنوان یک موضوع محوری در رشته‌های مختلف علوم انسانی تا چه اندازه به همدیگر نزدیک‌اند. اما وقتی از دانشی به دانش دیگر منتقل می‌شود، تغییر در ماهیت و دگرذیسی در محتوا رخ نمی‌دهد. آنچه رخ می‌دهد این است که نوعی از «تقلیل‌گرایی» به‌وسیله «تحلیل» رخ می‌دهد. در نتیجه در مقام ترسیم این نمودار، مفهوم کلیدی و آغازین ما سیاست است که در گسترده‌ترین حالت در فلسفه سیاسی قرار داد. به این اعتبار، از یک سو، این سطح از بحث، بنیادی‌ترین لایه و سرچشمه حل نزاع‌هاست. از سوی دیگر، این نکته‌گویای آن است که سیاست تا چه اندازه می‌تواند در دانش‌های مختلف، خوانش‌های مختلفی داشته باشد و این دانش‌ها با تکیه بر رویکرد میان‌رشته‌ای تا چه اندازه در مقام فهم مسئله و پاسخ مسئله، می‌توانند مکمل هم باشند و چه‌بسا با برداشت‌های ساده‌انگارانه، موجب سردرگمی شوند.

۳. ظهور سیاستگذاری به‌منابه مفهوم میان‌رشته‌ای

توضیحات بالا گویای آن است که مفهوم سیاست در مقام کاربرد و در لحظه تبدیل به سیاستگذاری، نه یک اصطلاح اجماعی، جامع و مانع، بلکه مفهومی میان‌رشته‌ای در میانه دانش‌های گوناگون قابل فرض است که حسب ماهیت انعطاف‌پذیرش در فضاهای گوناگون در جریان است و به محض ورود به فضای دانش خاص، صورت آن دانش را به خود می‌گیرد. به‌نظر می‌آید بی‌توجهی به این مقوله در میان متخصصان علوم مختلف، قهراً آنها را وادار خواهد ساخت به این مفهوم از چشم‌انداز دیگران نگاه کنند. از این‌رو به مسئله خود از دیدگاه دیگری بنگرند و از آنجایی که هر دانشی، مسئله‌مندی‌اش و پاسخ به مسئله را مطابق با اصول، ضوابط، معیارها و منطق درونی همان دانش مطرح می‌سازد؛ در نتیجه، نگاه مفهوم‌شناختی به سیاستگذاری در یک دانش، مثل حقوق، از نگاه دانش دیگر، مثل دانش مدیریت، سبب از خودبیگانگی مفهوم‌شناختی حقوقدانان و مسئله آنها و پاسخ به مسئله خواهد شد. از این‌رو برای فهم سیاستگذاری، محقق باید تکلیف مربوط به فضای دانشی این مفهوم را مشخص سازد تا از رهگذر آن، امکان فهم علمی موضوع و کاربرد آن در یک دانش خاص وجود داشته باشد؛ در غیر این صورت، زمینه برای برداشت‌های نادقیق و چه‌بسا اشتباه از مفهوم سیاستگذاری در آن دانش، موجب گمراهی محقق و خوانندگان آن متن خواهد شد. جان کلام در اینجا این است که چون سیاستگذاری مفهومی انعطاف‌پذیر

است، تا زمانی که زمینه دانش مفهوم سیاستگذاری مشخص نشود، اظهارنظر دقیق امکان‌پذیر نخواهد بود. از این‌رو در ادامه تلاش می‌شود زمینه حقوقی سیاستگذاری به بحث گذاشته شود.

۴. نسبت سیاستگذاری عمومی و حقوق عمومی

در این قسمت مسئله این است آیا حقوق در میانه سیاست قرار دارد یا سیاست در میانه حقوق؟ نقطه تمرکز پاسخ به چنین پرسشی در یک بحث روش‌شناسانه نهفته است. اگر استدلال معطوف به برتری حقوق بر سیاست را بپذیریم، پذیرش چنین فرضی، به معنای خالی شدن سیاستگذاری از خصیصه‌های ماهوی در درون دانش حقوق عمومی خواهد بود. به نظر می‌رسد مجاز نیستیم سیاستگذاری را تا این حد تقلیل بدهیم و آن را به مثابه یک ابزار و بازپچه در خدمت سایر دانش‌ها قرار بدهیم، چراکه سیاستگذاری در هر حال، در حقوق، مفهومی هنجاری و دربردارنده ضوابط و تحمیل معیارهای باید و نبایدی است. از این دیدگاه، یکی از نقاط آغازین حقوق و سیاست، مفهوم «سیاستگذاری...» است که به فراخور پسوندش در حوزه خاصی جریان پیدا می‌کند. از این نگاه، مفهوم سیاست به عنوان یک مفهوم «مادی و محتوایی» در خدمت حقوق است و برای حقوق، سیاستگذاری به عنوان مکانیزم عمل می‌کند و بدین وسیله، به حقوق ظرفیت شایسته جهت اقدام را می‌بخشد. بنابراین سیاست و به تبع آن، سیاستگذاری برای حقوق مهم است؛ یعنی حقوق به آنها نیاز دارد. با این فرض، سیاست اهمیت محوری و دوچندان در حقوق پیدا می‌کند و در حقوق نه به عنوان مفهومی حاشیه‌ای، بلکه در متن حقوق جای می‌گیرد و نه به مثابه ابزار، بلکه تکمیل‌کننده بخشی از قطعات پازل حقوق است و در لحظه‌ای که با پسوند «عمومی» به صورت «سیاستگذاری عمومی» درآمده و وارد دانش حقوق عمومی می‌شود، بخشی از معمای این دانش را برطرف کرده و در تکمیل ساختمان حقوق عمومی دارای کارکرد می‌شود؛ هرچند واژه «عمومی» نیز معمولاً حذف به قرینه معنوی می‌شود. از این‌رو نه تنها برای حقوق‌گریزی از گذار به سیاست نیست، بلکه حقوق عمومی در لحظه مفهوم‌یابی و مفهوم‌سازی برخی مفاهیم بنیادینش، سیاست را به صورت خمیرمایه دائمی و بی‌پایان در حقوق عمومی به کار می‌گیرد. بدین وسیله ساخت و ساختار حقوق عمومی با ساخت سیاست آغازیدن می‌کند. بر این اساس، سیاست به

۱. شاید آنچنان که در دهه‌های گذشته، رشته «حقوق عمومی» را با عنوان «حقوق سیاسی» یاد می‌کردند، قابل دفاع‌تر بوده است و در اثر این عوض کردن، مفهوم سیاست در حقوق عمومی به حاشیه رفته است که از جمله پیامدهای چنین تغییر عنوانی، این بوده است که حقوق عمومی عمدتاً به «قانون عمومی» (مجموعه قوانین و مقررات دولتی) تبدیل شده است؛ یعنی پیشوند «حقوق» در رشته «حقوق عمومی» به یک برداشت پوزیتیویستی تقلیل پیدا کرده و حاصل آن این بوده است که حقوقدانان پیش و بیش از آنچه خود را در خدمت دانش حقوق بدانند، در خدمت اراده زمامداری فرض کنند.

عنصر ذاتی در شکل‌گیری حقوق عمومی تبدیل می‌شود. این گزاره ممکن است موجب مشتبه شدن نسبت سیاست و حقوق شود از این‌رو در مقام نسبت‌سنجی این دو، باید جامع‌الاطراف نگرینسته و با احتیاط با آن مواجه شد و سهم این دو را در لحظه انضمام با همدیگر به صورت دقیق سنجید. طبیعی است که در اینجا، سیاست از طریق پسوند «عمومی» در لحظه‌ای که به شکل «خطامشی عمومی» ظاهر می‌شود، نسبتش با «حقوق عمومی» بیشتر می‌شود. چنین ارتباطی، به‌ویژه به اعتبار پسوند «عمومی» گسست‌ناپذیر است؛ آن‌سان که برخی نویسندگان به این موضوع توجه داشته‌اند. برای مثال در نوشته‌ای لزوم توجه دانشمندان علوم سیاسی به حقوق عمومی به بحث گذاشته شده است.^۱

آنچه بدیهی است این است که حقوق ابزار و بازیچه سیاست نیست، بلکه خود نهادی خودمختار است و در فرایند شکل‌گیری شناخت نسبت به سیاستگذاری و عملیاتی شدن آن در فضای حقوق، نقش متنوعی دارد که از همکاری و همیاری تا راهبری مسیر سیاست در فرایند پرسخت‌آیین و تشریفات مقرر در حقوق را بر عهده دارد. سیاست نیز نمی‌تواند بازیچه حقوق باشد، بلکه در فرایند شکل‌گیری معرفت حقوقی در تکمیل مفهوم حقوق نقش بی‌بدیلی دارد. بر این اساس می‌توان گفت این دو معرفت، دست‌کم تکمیل‌کننده بخش‌هایی از قطعات همدیگرند. از این منظر این دو در رابطه‌ای وابسته به هم، همبسته به هم و مکمل هم ظاهر می‌شوند که دارای ارتباط تسلسلی و زنجیره‌ای هستند و حقوق در لحظه‌ای که سیاست را به خدمت می‌گیرد و به‌طور متقابل سیاست در لحظه‌ای که با حقوق هم‌نشین می‌شود، در چنین لحظه‌ای، بخش‌های عاریه‌ای دانش مقابل برای تکمیل قطعات دانش موصوف، نقش اساسی خواهد داشت و به‌نظر می‌رسد که در این لحظه، قطعات به‌عاریه گرفته‌شده، متناسب با ساختار دانش عاریه گیرنده به‌کار گرفته می‌شود. از این حیث، در لحظه‌ای که حقوق عناصری از سیاست را به خدمت می‌گیرد، عناصر سیاست وارد الزامات، اقتضائات و آیین‌های حقوق می‌شود و متناسب با آن به‌کار گرفته می‌شود. در این لحظه است که می‌توان گفت سیاستگذاری در خدمت حقوق قرار گرفته و رنگ و بوی حقوق گرفته است. در نتیجه ناگزیریم در این لحظه سیاستگذاری را نه به‌عنوان مفهوم پیشاحقوقی، بلکه مفهوم حقوقی، نه از منظر دانش‌های دیگر، بلکه از منظر دانش حقوق عمومی بنگریم و آن را تعریف کنیم. از این دیدگاه، خوانش از سیاستگذاری برداشتی است که به پشتوانه اصول و قواعد حقوقی و نیز به اتکای معیارها، استانداردها و ضوابط حقوقی معنا پیدا می‌کند و به جریان می‌افتد. در چنین لحظه‌ای، سیاستگذاری یک مفهوم حقوقی شده در ساحت حقوق عمومی است. این چنین است که حقوقی‌سازی سیاست نهادینه شده و سیاستگذاری به مفهومی حقوقی تبدیل می‌شود.

1. See: Shapiro, 1972, 410-418

۵. جایگاه سیاستگذاری در حقوق عمومی

در بالا مشاهده شد سیاستگذاری مفهومی پیشاحقوقی با ویژگی‌های چندلایه و منعطف است و به این اعتبار، حقوق وامدار دانش‌های دیگر است. به یک اعتبار، این مفهوم تا زمانی که در ظرف خاصی قرار نگرفته باشد، امکان تبدیل آن به نهاد تخصصی در درون یک دانش وجود نخواهد داشت. با این فرض، در حقوق عمومی این مفهوم در سطوح زیر قابل ارزیابی است:

۵.۱. سیاستگذاری به مثابه مفهومی لغوی

از این دیدگاه، نگاه به سیاستگذاری یک نگرش لغت‌شناسانه و ادبی به‌شمار می‌آید که فاقد معنای حقوقی خاص است و همانند هر کلمه دیگر در یک زبان، کاربرد معنایی لغوی خاص خود را دارد و فراتر از آن، ظرفیتی برای ارائه ندارد. به این اعتبار، سیاستگذاری به فرایند خلق سیاست گفته می‌شود. در واقع سیاستگذاری از امتزاج دو واژه «سیاست» و «گذاشتن» در کنار هم تشکیل می‌شود. به این اعتبار، سیاستگذاری واژه مرکبی است که با کنار هم قرار گرفتن، دو کلمه خلق می‌شود تا به فراخور نیاز، استفاده شود. در این سطح، سیاستگذاری برای حقوقدانان نه موضوع حقوقی است نه مسئله.

۵.۲. سیاستگذاری به مثابه مفهومی با ماهیت انعطاف‌پذیر سیاسی در برابر حقوق عمومی به‌عنوان

یک دانش با ساختار مستقل

از این دیدگاه، با فرض دوگانه‌انگار مواجهیم، به‌نحوی که سیاستگذاری در برابر حقوق عمومی قرار می‌گیرد و از آنجایی که حقوق عمومی به‌مثابه یک دانش با عناصر و ساختار کم و بیش مستقل شناخته می‌شود. در برابر، سیاستگذاری نیز مفهومی مستقل با درون‌مایه سیاسی است. در سایه چنین استقلال، نیاز این دو به‌همدیگر منتفی است؛ به‌ویژه آنکه ظرفیت این دو نامتقارن است. در اثر چنین نگاه دوگانه‌انگار، حقوق عمومی یک سیستم فرض می‌شود با عناصر خودبسنده که در مقام معنایی، نیازی به خارج از سیستم ندارد و همه چیز را از درون سیستم اخذ می‌کند. این در حالی است که سیاستگذاری در نهایت به درون‌مایه خود که همانا سیاست است، مراجعه و از آن تغذیه می‌کند. سیاست در این برداشت نه به‌عنوان یک دانش، بلکه همچون یک مفهوم مطرح است؛ بنابراین به‌مثابه ابزاری در خدمت دانش علوم سیاسی قرار می‌گیرد. از این‌رو در لحظه تلاقی با حقوق عمومی، خصلت استقلالی آن امکان به‌کارگیری شایسته آن را در قلمرو حقوق عمومی نمی‌دهد.

۵.۳. سیاستگذاری به مثابه اصطلاح برون حقوقی

از این دیدگاه، سیاستگذاری در حقوق، فاقد معنای مشخص حقوقی بوده و حاصل وام گرفتن دانش حقوق از سایر دانش‌هاست. از این رو در حقوق این مفهوم نه تنها به عنوان یک تأسیس حقوقی، حتی اصطلاح حقوقی شناخته شده نیست. در این نگاه، سرچشمه‌ها و مسیرهای سیاستگذاری را باید در فرایندی دید که از سطح دانش‌های فلسفه و سیاست آغازیدن می‌کند؛ بدون اینکه در دانش حقوق قرار بگیرد و از ظرفیت‌های این دانش بهره‌بردار و از عناصر آن تغذیه کند و سیراب شود؛ وارد دانش‌هایی هم چون سیاستگذاری عمومی، مدیریت دولتی می‌شود. در این فرض، مجالی برای به محک گذاشته شدن سیاست توسط دانش حقوق به وجود نمی‌آید. به این اعتبار، هیچ‌وقت سیاستگذاری در ترازوی حقوق عمومی قرار نمی‌گیرد و اعتبار آن در حقوق عمومی مشخص نمی‌شود. از این رو محقق باید به این نکته توجه داشته باشد که واژه سیاستگذاری در کدام متن از متون مربوط به دانش‌های بالا قرار دارد؛ سپس به فراخور اقتضات آن دانش، چنین مفهومی را فهمیده و تبیین کند.

مشاهده می‌شود که در چارچوب بندهای سه‌گانه بالا، فضا برای حقوقی‌سازی سیاست با موانع شناختی روبه‌روست و این دو در دو فضای مستقل و جدا می‌تواند موضوع گفت‌وگوی علمی باشد.

۵.۴. سیاستگذاری در میانه اشتراکات لفظی و معنایی

از این چشم‌انداز، سیاستگذاری به صورت واژه‌ای در نظر گرفته می‌شود که در دانش‌های مختلف دارای اشتراک لفظی است، اما چنین اشتراکی به این معنا نیست که این مفهوم در لحظه شمول واژگانی، شمول معنایی را نیز در پی داشته باشد. از این رو این مفهوم در لحظه گسست از یک دانش و تلفیق با دانش دیگر، نمی‌تواند همان بار معنایی را در اشکال کمی و کیفی به همراه داشته باشد، بلکه به نظر می‌آید سیاستگذاری در لحظه خروج از مرز یک دانش و ورود به قلمرو دانش دیگر، برخی از داشته‌های معنایی خود را جای بگذارد و برخی معانی تازه بر آن بار شود. از این رو اشتراک لفظی واژگان در دانش‌های گوناگون نباید الزاماً ما را به سمت چنین برداشتی در قلمرو معنای واژگان بکشاند. در این صورت، قلمروی معنایی سیاستگذاری در دانش‌های پیشینی، عیناً قابل انتقال به فضای حقوق نیست. بر مبنای این فرض، فضا برای حقوقی‌سازی سیاست و سیاستگذاری فراهم‌تر است.

در چارچوب این فرض می‌توان به یکی از معضلات زبان فارسی گریزی زد و آن همانا مربوط به ظرفیت تخصصی حقوق است که در طول دهه‌های گذشته توانایی شایسته‌ای برای انتقال دقیق مفاهیم از زبان‌های بیگانه و دانش‌های دیگر پیدا نکرده است. به نظر می‌رسد بن‌مایه ظرفیت ناقص حقوق، به

ناتوانی زبان حقوقی در خلق واژگان و عبارات متناسب با زمان و مکان حقوقی منجر شده است که به فراخور موضوع این نوشتار، می‌توان به بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اشاره داشت. حاصل این وضعیت، بهره‌برداری قانونگذار اساسی از عبارت «سیاست‌های کلی» است که تا به امروز، مجال اجماع نظری میان حقوقدانان و عالمان سیاست در ایران به‌وجود نیامده است.

۵.۵. سیاستگذاری به مثابه یک اصطلاح درون حقوقی

از این دیدگاه، حقوقی‌سازی سیاست و سیاستگذاری پذیرفته شده و مفهوم اخیر به‌عنوان یکی از تأسیسات حقوقی به‌شمار می‌آید که در دسته اصطلاحات حقوقی قرار دارد و در این چارچوب، سیاستگذاری به‌عنوان یک مفهوم بسیط، قابل بحث و فحص حقوقی است. در این فضا، جدی‌ترین بحث، مربوط به سلسله‌مراتب مفاهیم، اسناد و هنجار حقوقی در یک نظام حقوقی، مثل ایران است. از این‌رو حقوقدانان باید به تبیین جایگاه سیاستگذاری بپردازند. در این دیدگاه، سیاستگذاری به‌عنوان یک مفهوم حقوقی در کنار سایر مفاهیم حقوقی قابلیت معنایی را خواهد داشت. در چنین نگاهی، سیاستگذاری مفهومی کامل، جامع و مانع حقوقی بوده و برای معنایی حقوقی‌اش، اولاً نیازی به اضافه کردن واژه دیگر ندارد، چون خودش کامل است. ثانیاً نیازی به تقسیم عناصر داخلی‌اش و تبیین، تفهیم و تفاهم جداگانه عناصر داخلی‌اش و سپس ترکیب عناصر داخلی‌اش برای معنایی نیست بلکه این مفهوم، به‌مثابه یک مفهوم غیرقابل تجزیه در نظر گرفته می‌شود که از این طریق، کارکردهایی را در دانش حقوق پیدا می‌کند و مورد توجه قرار می‌گیرد. اگر این فرض را بپذیریم، مرحله سخت کار، تعریف به حقوق این مفهوم خواهد بود. از آنجایی که ما در قوانین ایران، سیاستگذاری را تعریف نکرده‌ایم و حقوقدانان ما به طرز شایسته‌ای در زبان فارسی به آن نپرداخته‌اند، نتیجه پذیرش این فرض با امتناع مواجه است. با این حال به‌نظر می‌رسد آن را با در نظر گرفتن کارکردش می‌توان تعریف کرد و از این طریق، معنای این مفهوم را مشخص و سپس جایگاه آن را در هرم هنجارهای حقوقی دانش حقوق مشخص ساخت. البته در برخی نوشته‌های حقوقی، تلاش شده است این مفهوم تعریف شود، اما به‌نظر می‌رسد تعریف این مفهوم به دانش‌های دیگر ارجاع شده است.^۱

۵.۶. سیاستگذاری به مثابه یک اصطلاح حقوقی شده

از این دیدگاه، سیاستگذاری منشأ معرفت شناختی فلسفی-سیاسی دارد که در مسیر حرکتش در نهایت وارد قلمرو حقوق می‌شود و رنگ‌وبوی حقوق می‌گیرد و در نتیجه فرایند حقوقی‌سازی سیاست و

۱. برای مثال ر.ک: رضایی و رضوانی‌فر، ۱۳۹۸: ۱۳-۱۵

سیاستگذاری تکمیل می‌شود. از این چشم‌انداز، سیاستگذاری مفهومی حقوقی شده است که در ترکیب با عناصر دیگر خوانش پیدا می‌کند. از این‌رو در اینجا با پدیده مرکب مواجهیم؛ وضعیتی که در آن، سیاستگذاری در درون یک «عبارت» قابل خوانش است و سیاستگذاری به پدیده مرکب تبدیل می‌شود. از این دیدگاه، سیاستگذاری مفهومی «پیشینی» است که در این سطح در حقوق، فاقد بار معنایی «خاص»، «ویژه» و «انحصاری» است. در واقع، سیاستگذاری در لحظه ورود به فضای حقوق، به‌عنوان مفهوم در حال تکمیل، ظاهر می‌شود، البته که اگر به این نحو به حال خود رها شود، به‌مثابه یک مفهوم در راه‌مانده در درون دانش حقوق تلقی خواهد شد و به غیر از ایجاد ابهام، سردرگمی یا برداشت‌های سوء یا ناقص، پیامد دیگری را در حقوق به‌همراه نخواهد داشت.

در چارچوب این فرض، «پسوند» سیاستگذاری، نقش محوری خواهد داشت. در چنین وضعیتی، فضای تازه‌ای برای سیاستگذاری تعریف می‌شود، چراکه پسوند حقوقی، سیاستگذاری را از فضای دیگر و از فضای پیشینی به فضای جدید وارد می‌کند و بر مبنای اقتضانات این فضا و متناسب با ظرفیت‌های این واژه، در سطحی از فضای حقوق قرار می‌گیرد. به این اعتبار، این واژه برای معنایابی‌اش در حقوق، نیازمند واژه پسینی حقوقی‌اش است. در واقع با پسوندش است که سیاستگذاری عمومی معنای خودش را در دانش حقوق پیدا می‌کند و از آنجا که مساحت حقوق همانند مساحت هر دانش دیگر در علوم انسانی، مساحت گسترده و فراخی است، باید مشخص کرد که سیاستگذاری در کدام لایه از لایه‌های حقوق قرار می‌گیرد و متناسب با آن این مفهوم را شناخت.

در این سطح، سیاستگذاری برای اینکه در حقوق معنای دقیق، درست و صائب پیدا کند، باید با تکیه بر معیارهای حقوقی در یکی از لایه‌های حقوق قرار بگیرد تا امکان معنایابی حقوقی‌اش پیدا شود. در این سطح سیاستگذاری با در نظر گرفتن معیارهای مختلف عبارات مختلفی را تشکیل می‌دهد و به فراخور آن، عبارت مختلفی را تشکیل می‌دهد و به فراخور آن عبارات، معنای خاص خودش را پیدا می‌کند. از این منظر، در پاسخ به این پرسش ساده که سیاستگذاری در حقوق چه معنایی دارد؟ پاسخ ساده‌تر این است که سیاستگذاری در حقوق به تعداد اصطلاحات و مفاهیم حقوق و تأسیسات حقوقی مرتبط، قابلیت معنایی را دارد. اگر این فرض را بپذیریم؛ در این صورت، ما در حقوق یک سیاستگذاری نداریم، بلکه سیاستگذاری‌ها داریم که به فراخور فضا و مساحت حقوق، سیاستگذاری معنا پیدا می‌کند. از جمله شاخص‌ترین و کلاسیک‌ترین معیارها به‌عنوان یک شاخص حقوقی برای فهم مفاهیم، معیار اصل تفکیک قواست. در این صورت، چهار نوع سیاستگذاری عمومی ذیل عناوین ۱. سیاستگذاری تقنینی، ۲. سیاستگذاری اجرایی، ۳. سیاستگذاری قضایی، ۴. سیاستگذاری اداری داریم و سیاست‌های هر سطحی به اقتضای قوه مربوطه‌اش،

لایه مربوطه و به اقتضای عناصر صوری و کارکردی، معنای خاص خودش را پیدا خواهد کرد. یا اینکه به اعتبار بخش‌های عمومی و خصوصی، دو نوع سیاستگذاری خواهیم داشت؛ ۱. سیاستگذاری بخش عمومی و ۲. سیاستگذاری بخش خصوصی. مشاهده می‌شود این برداشتی مرکب از موضوع است. چراکه خود واژه سیاستگذاری کلمه انضمامی است که در ترکیب با دیگر مفاهیم، عبارت مرکب را شکل می‌بخشد و در اشکال چهارگانه بالا، معنایش از لایه فلسفی آغازیدن کرده و در سطح حقوقی جا خوش می‌کند.

باید گفت که سیاستگذاری به مثابه یک مفهوم حقوقی شده در پی ترسیم چشم‌انداز برای منطوق و منطبق فضای به کار برده شده است. در این چشم‌انداز، سیاستگذاری مفهومی ابزاری نیست. از این رو وقتی در چارچوب یک منطبق و منطوق قرار گرفت، به طور کامل تسلیم آن فضا نمی‌شود، چراکه درون‌مایه و محتوای این مفهوم اجازه تسلیم کامل آن را به فضای کاربردی‌اش نمی‌دهد، بلکه به اقتضای کارکردش با فضای کاربردی‌اش ارتباط همسو و هماهنگ «کارکردی» پیدا می‌کند و این برداشت متفاوت از آن برداشتی است که سیاست یا سیاستگذاری را به ابزار تبدیل سازد. از این دیدگاه، سیاستگذاری به مثابه واژه پیشوندی در کنار مفاهیم و اصطلاحات حقوق به کار برده می‌شود و در عین حالی که رنگ فضای حقوقی را به خود می‌گیرد، فضای حقوقی را با خود همداستان می‌سازد و متناسب با ظرفیت ماهوی و مادی مستتر در مفهوم سیاستگذاری، پسوند حقوقی‌اش را در آن راستا قرار می‌دهد. در نتیجه، مفهوم سیاستگذاری به اقتضای پسوندش در حقوق قابل معناست. در اثر چنین امتزاجی، زمانی که این دو کنار هم قرار می‌گیرند، از حالت معنایی اولیه و تنهایی خودشان خارج می‌شوند و به حالت ثانویه معنایی، متناسب با اقتضات فضای انضمامی معنا پیدا می‌کنند و معنای جدید حقوقی در حقوق را موجب می‌شوند. از این دیدگاه، واژه سیاستگذاری در نگاه نخست، مفهوم مستقل پیش‌حقوقی جلوه می‌کند و در نگاه دوم به مثابه یک مفهوم درونی‌شده حقوقی ظاهر شده و متناسب با روش‌شناسی حقوق با واژگان هم‌نشین می‌شود و درون‌مایه‌اش را به همجواریان تحمیل می‌کند. در نگاه سوم به عنوان مفهومی حقوقی با قلمرو معین حقوقی در ساحت وسیع حقوق ظاهر می‌شود که به اعتبار پسوندش دچار تقلیل معنا شده است.

۶. صورت و سیرت سیاستگذاری عمومی در حقوق عمومی

مطالب پیشین گویای آن است که سیاستگذاری در مقام معنایی‌اش باید از درون دانش‌ها نگریده شود و با ورود به دانش خاص است که صورت و سیرت آن دانش را پیدا می‌کند و نسبت معناداری میان ظرف با مظلوف (سیاستگذاری) پیدا می‌شود و این گونه است که حقوقی‌سازی سیاست و سیاستگذاری کلید زده می‌شود. از آنجایی که موضوع بحث ما دانش حقوق عمومی است، از این رو باید گفت که صورت و سیرت

سیاستگذاری در حقوق عمومی به بحث گذاشته می‌شود. صورت سیاستگذاری در دانش حقوق عمومی چیست؟ از این دیدگاه باید گفت که صورت سیاستگذاری در درون این دانش، وجه حقوقی دارد و از ضروریات صوری، آیینی و شکلی این دانش تغذیه می‌کند و متناسب با فضای سازمانی و متناسب با اقتضات صوری ترسیمی در حقوق قابل‌خوانش است. از این چشم‌انداز، در همان آغاز مشاهده می‌شود که بخشی از عناصر سیاستگذاری از قبل در حقوق عمومی وجود داشته است که با عناوین دیگر شناخته می‌شود. برای مثال یکی از بحث‌هایی که در خصوص سیاستگذاری عمومی مطرح است، موضوع چگونگی شناخت و بیان مسئله است. در این مورد آیا حقوق عمومی ابزار شایسته‌ای دارد؟ به نظر می‌رسد ابزار لازم را دارد. برای نمونه در حقوق آیینی به نام «استماع» وجود دارد که از طریق آن، برای شناخت مسئله و بیان مسئله لازم است تا سیاستگذاری شایسته‌ای انجام گیرد. برای مثال اگر دولت تصمیم داشته باشد برای بخشی از جامعه، سیاستگذاری کند، برای سیاستگذاری مطلوب، ناگزیر از شنیدن صدای ذی‌نفعان است، در غیر این صورت، در شناخت مسئله و اقدام راجع به آن با مشکل روبه‌رو خواهد شد.

با مشخص شدن صورت سیاستگذاری عمومی، نکته مهم در تبیین نسبت سیرت سیاستگذاری عمومی با دانش حقوق عمومی است. به نظر می‌آید سخت‌ترین و پیچیده‌ترین وجه مسئله، مربوط به همین لحظه است. در اینجا سؤال این است که سیاست در لحظه حضور در فضای تنفسی حقوق، فقط لباس حقوقی به تن می‌کند یا به سیرت حقوق نیز درمی‌آید؟ در واقع در اینجا اصل حقوقی‌سازی سیاست و سیاستگذاری مفروض تلقی شده است و آنچه شایسته توجه است «سطح» حقوقی‌سازی سیاست است. به نظر می‌رسد پاسخ بله یا خیر به پرسش، موجب آن خواهد شد که موضوع بیش از حد ساده‌انگارانه فرض شود. از این رو نیازمند طرح موضوع در قالب فروض هستیم و بسته به اینکه چه نگاهی به موضوع داشته باشیم، نسبت میان حقوق عمومی و سیاستگذاری عمومی متفاوت جلوه خواهد کرد.

۱.۶ فرض این‌همانی سیاستگذاری عمومی و حقوق عمومی

بر مبنای این فرض، سیاست و حقوق در لحظه تلاقی با همدیگر، دچار استحاله معنایی می‌شوند و سیرت یکدیگر را پیدا می‌کنند و در این لحظه، پدیده این‌همانی رخ می‌دهد، اما چون فضای شکلی چنین درهم‌آمیزی، متعلق به حقوق است، در نتیجه، چنین امتزاجی، ممکن است به نام حقوق خوانده شود اما تأثیر ثانویه سیاست بر حقوق، موجب خواهد شد که فضای جدیدی شکل گیرد. در چارچوب این فرض مشاهده می‌شود که این دو درهم می‌آمیزند، بدون اینکه یکی تسلیم دیگری شود، فقط ممکن است به صورت مقطعی، غلبه در آنجا با حقوق باشد. در اثر چنین درهم‌آمیزی است که سبب می‌شود حقوق از

جایگاه نخستینش فاصله بگیرد و متقابلاً سیاست نیز از شأن اولیه‌اش جابه‌جا شود و این دو در نقطهٔ ثانویه و نه در نقطهٔ اولیهٔ خودشان با یکدیگر امتزاج یابند و فضای جدیدی را موجب گردند.

۲.۶. فرض تبدیل سیاستگذاری عمومی به حقوق عمومی

در چارچوب این فرض، باید گفت که سیاست در لحظهٔ ورود به فضای حقوق از اساس به مقوله‌ای حقوقی تبدیل می‌شود، بدون اینکه حقوق چنین کارکردی داشته باشد. به این معنا که عناصر سیاستگذاری در این لحظه، تجزیه شده و جزء-جزء عناصر سیاستگذاری در دانش حقوق متناسب با اقتضات و ضروریات حقوق در دستگاه تفکری این دانش قرار می‌گیرد و بدین‌وسیله در درون ساختار حقوق ترکیب می‌شود. در این فرض، اثری از صورتِ سیاستگذاری نخواهد بود. این فرض را باید متعلق به آن نحلهٔ فکری از حقوق دانست که در آن حقوقدانان، دانش حقوق را به‌مثابهٔ دانش مستقل، خودبسنده و خوداتکا به منطق و منطوق درونی‌اش فرض کرده‌اند که نسبت به سایر دانش‌ها بی‌نیاز است. در این فرض، حقوق به سیاستگذاری نیازی ندارد، بلکه سیاستگذاری برای به جریان افتادنش ناگزیر می‌شود به درون دانش حقوق عمومی وارد شود و پدیدهٔ حقوقی‌سازی سیاست و سیاستگذاری به‌صورت کامل رخ دهد تا از این طریق، امکان یافتن معنای حقوقی و امکان کارکرد و امکان کاربرد را داشته باشد. از این دیدگاه، عناصر سیاستگذاری وقتی به خدمت دانش حقوق درمی‌آیند، اساساً نزد خود فاقد کارویژه و غایت هستند، یعنی هدف مشخصی را دنبال نمی‌کنند یا دست‌کم فاقد هدف معین حقوقی‌اند. به این اعتبار، در نقش واژگان یا عبارات یا عناصر تابع، وارد حقوق می‌شود.

۳.۶. فرض هماهنگی

در چارچوب این فرض، سیاست در لحظهٔ گسست از سرچشمهٔ فلسفی‌اش و گذار به دانش حقوق، بدون اینکه درون‌مایه و ذات خود را از دست بدهد، به اقتضای الزامات حقوق، دچار تغییر یا دگردیسی می‌شود و درون حقوق، خوانش پیدا می‌کند و خود را تابع حقوق می‌سازد تا از این رهگذر و با تکیه بر موجهات حقوقی به موجه‌سازی خود بپردازد. بر مبنای این فرض که در واقع یک فرض میانه در میان دو فرض بالا به‌شمار می‌رود، درصدد است تا آنجا که ممکن است ظرفیت‌های مادی این دو دانش را کنار نزند و تا حد ممکن، ظرفیت‌های مادی این دو دانش در خدمت یک غایت کلان قرار گیرد. سختی چنین فرضی در چگونگی هماهنگی است. چون در اینجا سیاستگذاران، سیاستمداران و حقوقدانان، باید به یک زبان مشترک برسند و آنها نباید بر مواضع درونی دانش خود اصرار ورزند بلکه باید از یک سو، با در نظر گرفتن دوگانه‌هایی،

همچون: آرمان‌گرایی در برابر واقع‌گرایی، هنجارگرایی در مقابل توصیف‌گرایی و از سوی دیگر، با لحاظ حلقه پیوند میان آنها، میانه‌ای را در نظر بگیرند تا امکان آشتی این دو وجود داشته باشد، در غیر این صورت به نظر می‌رسد که ظرفیت‌های این دو دانش امکان همزیستی متکامل و همسو را نخواهند داشت.

۷. الزامات سیاستگذاری عمومی در حقوق عمومی

حقوق در میان معارف بشری به یک معنا، در نگاه نخستین، به عنوان دانشی شکل‌گرا شناخته می‌شود. یکی از نگرش‌های فلسفی در فلسفه حقوق، همین نگاه است که به مکتب فرمالیسم معروف است.^۱ یا اینکه بخشی از بحث پوزیتیویست‌ها به همین موضوع شکل و آیین معطوف است.^۲ در برداشت شکلی، این وجه از معنای حقوق، به‌ویژه در وجه انتظام‌بخش مطرح است و از آنجایی که سیاستگذاری عمومی یکی از موضوعات اصلی و اساسی‌اش به موضوعات انتظام‌بخشی معطوف است، در نتیجه این دو دانش در ارتباط با بحث انتظام دادن امور با همدیگر به تلاقی برمی‌خورند؛ هرچند ممکن است نگاه آنها به راه‌حل مسئله متفاوت باشد. از آنجایی که حقوق به عنوان دانش مستقلی شناخته می‌شود، از این‌رو ناگزیر است به الزامات ساختار و منطق درونی‌اش تکیه کند، اما همین الزامات و منطق درونی حقوق است که اصولاً با عبارت قواعد حقوقی و اصول حقوقی شناخته می‌شوند و سیاستگذاری را در فضای حقوق راهبری می‌کنند. از آنجایی که سیاست عموماً و اساساً برای حقانی‌شدنش، ناگزیر از زبان حقوق است؛ از این‌رو فقدان مشروعیت می‌تواند سیاست را در لحظه تحمیل به جامعه به ابزار نامشروعی تبدیل کند. در نتیجه، سیاست ناگزیر می‌شود وارد منطق حقوق شود و از زبان حقوق ساری و جاری شود که از آن به پدیده حقوقی‌سازی سیاست می‌توان نام برد و در نتیجه در این لحظه، سیاست ناگزیر است در لحظه‌ای که از رهگذر حقوق عملیاتی می‌شود، ذیل عناوین مختلف، مثل قانون، آیین‌نامه و دستورالعمل ظاهر شود و مجبور است متناسب با ظرفیت‌ها و اقتضائات اصول و قواعد حقوقی و ساختمان حقوق به کار گرفته شود و مطابق با آنها به جریان افتد. در این راستاست که می‌توان گفت حقوق عمومی برای سیاستگذاری در معنای حداقلی‌اش، ظرفیت‌های آیینی و فرایندی‌اش را در خدمت سیاست قرار می‌دهد و در معنای حداکثری‌اش، حقوق عمومی ساختار خود را بر سیاست و سیاستگذاری تحمیل می‌کند. از این‌رو این مفهوم نمی‌تواند آن معنایی را که در لایه پیشینی‌اش داشته است، در اینجا نیز داشته باشد. در این خصوص حقوق سیاستگذاری را کانالیزه و مسیر آن را مشخص می‌سازد. از این‌رو دست کم ظرفیت آیینی‌اش را بر آن حکمفرما می‌کند.

1. See: Patterson, 2010: 327-338

۲. ر.ک: شهبابی، ۱۳۹۸: ۱۱۰۴

حقوق در وجه ماهوی‌اش نیز مسیر و محدوده سیاستگذاری را بازسازی و بازیابی می‌کند، چراکه فضاها، معیارها، شاخص‌ها، اصول و قواعدی را تعریف می‌کند و از طریق آن، سیاست و در ادامه سیاستگذاری را محاط در آن ساختار می‌سازد تا بر اساس آن عمل شود، بدون اینکه درون‌مایه خود را از دست بدهد؛ یعنی بدون اینکه اهداف کلانش را کنار بگذارد؛ در نهایت در چارچوب این دیدگاه به این نتیجه می‌رسیم که راهکار پایانی را از حقوقدان می‌پرسند، یعنی در پاسخ به اینکه در برابر این معضل چه باید کرد؟ دانش حقوق بدان پاسخ می‌دهد. در غیر این صورت، فرایند مشروعیت‌سیاستگذاری ابتر باقی خواهد ماند. این نشان می‌دهد که حقوق عمومی ظرفیتی بسیار بالنده دارد.

خوانش‌پذیری سیاستگذاری در حقوق عمومی؛ به‌نظر می‌رسد مهم‌ترین لایه‌های خوانش‌پذیری سیاستگذاری در حقوق عمومی، به‌ترتیب از این قرار باشد:

۱.۷. خوانش‌پذیری سیاستگذاری از دیدگاه فلسفه حقوق

از این منظر، مفاهیم از درگاه فلسفه حقوق قابل بحث و فحص هستند. ناگفته پیداست این سطح، بنیادی‌ترین لایه حقوق است. از این‌رو مفاهیم کلیدی خارج از حقوق در مقام ورود به دانش حقوق ناگزیرند بر پایه‌ای‌ترین سطح حقوق ارجاع داده شوند و از این سطح است که مفهوم‌یابی و معنایابی مفاهیم آغاز می‌شود. از آنجا که در این سطح، موضوع از دریچه مکاتب قابل فهم است، از این‌رو در این لایه بسته به نگرش مکتبی، مفاهیم قابلیت خوانش را پیدا خواهد نمود.^۱ به این اعتبار، یک واژه در مقام ورود به دانش حقوق اولاً ناگزیر است به سطح فلسفه حقوق وارد شود و در این سطح، بنیادی‌ترین معنای واژه شکل می‌گیرد؛ ثانیاً در این سطح، ناگزیر است برای اینکه امکان خوانش‌پذیری را داشته باشد، وارد یکی از مکاتب موجود در فلسفه حقوق شود یا مسیر جدیدی را بگشاید. در این سطح، سیاستگذاری از چشم‌انداز یکی از مکاتب فلسفی خود را باز می‌یابد و از طریق ظرفیت‌ها و الزامات آن مکتب در قامت مفهوم مکتبی ظاهر می‌شود. نکته محوری در این مرحله این است که سیاستگذاری نمی‌تواند اهداف و فرایندهای مکتبی را که در درون آن نفس می‌کشد، نفی بکند.

۲.۷. خوانش از دیدگاه حقوق عمومی کشور میزبان

اگر بتوان لایه بالا را نگاه از منظر تئوریک فرض کرد، خوانش اخیر را باید از چشم‌انداز: مکان‌محور

۱. ر.ک: مولائی، ۱۳۹۴: ۵۶

کاربردی و عمل‌گرایانه تفسیر کرد. واژگان در خلأ شکل نمی‌گیرند، بلکه در هر حال در یک فضا و جغرافیایی نمود پیدا می‌کنند. از این رو سطح دوم خوانش‌پذیری سیاستگذاری، محاط بودن آن در حقوق عمومی کشورهاست. در این سطح، معرفت حقوقی، محاط در مکان و اقتضات مکانی است. از این رو مفاهیم نمی‌توانند از رنگ و بوی مکانی استثنا گردند. از این چشم‌انداز، حتی مکاتب فلسفی نیز با اقتضات بومی درگیر می‌شوند. در این لایه، گاهی عناصر مکانی آنچنان نقش پررنگی پیدا می‌کنند که ممکن است نقش همراه‌کننده‌ای داشته باشند. در این سطح، مفهوم سیاستگذاری به شدت با حقوق عجین می‌شود و در درون حقوق خود را بازمی‌یابد. در این مرحله، فرایند حقوقی‌سازی سیاست تکمیل شده است. در چنین فضایی، سیاستگذاری یک مفهوم کاملاً حقوقی نمایان می‌شود. از این رو در این لایه نه تنها عناصر شکلی و سازمانی حقوق، به‌ویژه آیین‌ها، فرایندها، تشریفات و رویه‌ها به همراه انبوه سازمان‌ها و ارگان‌های اقتدار در سطوح مختلف رسمی تا غیررسمی و حکومتی تا غیرحکومتی، در معنایابی مفهوم سیاستگذاری نقش مستقیم و غیرمستقیم دارند و البته این عناصر نه به صورت متوازن و یا به صورت برابر، بلکه عموماً به صورت نامتوازن، نابرابر و نامتقارن در معنایابی سیاستگذاری در حقوق نقش دارند. همچنین در این سطح، عناصر ماهوی و محتوایی حقوق در کنار عناصر شکلی و سازمانی حقوق در گستره وسیعی از اسناد نوشته تا نانوشته در شکل سیاستگذاری و محتوای سیاستگذاری نقش محوری دارند. بنابراین مفاهیم در درون جوامع معنای خود را پیدا می‌کنند و نقش «پسوند» مکانی در شکل‌گیری یا ترکیب معنایی انکارناپذیر است.

۳.۷. خوانش از منظر اقتضات موضوعی

سیاستگذاری در قلمرو حقوق عمومی به فراخور زمینه‌های موضوعی‌اش قابل بحث و فحص است. سیاستگذاری به مثابه یک مفهوم همه‌جا حاضر در حقوق عمومی است. از این رو این مفهوم در تمام لایه‌های حقوق عمومی (اعم از حقوق اساسی، حقوق اداری، حقوق مالی، حقوق کار و...) وجود دارد که به فراخور اقتضات دانشی‌اش، از عالی‌ترین سطح تا پایین‌ترین لایه در هر نظام حقوقی می‌تواند ظاهر شود و بسته به زمینه دانش و فضای موضوعی و ساحت جمله‌ای، معنای خود را نمایان سازد، البته این ترتیبات، ترتیب طولی است نه ترتیب عرضی. در این زمینه زمانی که برای مثال در دانش حقوق اساسی، مفهوم سیاستگذاری مطرح می‌شود، به فراخور زمینه دانشی حقوق اساسی این مفهوم معنای خود را پیدا می‌کند و به تناسب زمینه موضوعی، معنای آن مشخص تر و به فراخور فضا و اقتضات جمله‌ای معنای آنف و وضوح بیشتری پیدا می‌کند. در این زمینه برای فهم مفهوم سیاستگذاری باید نخست، سطح دانشی آن را فهمید و سپس به فراخور زمینه موضوعی که مفهوم سیاستگذاری در آن موضوع بر عهده گرفته

است، آن را فهمید و در جزئی‌ترین سطح و زمینه که فضای جمله‌ای است، به ما امکان فهم معنای کاربردی آن را در متن می‌دهد. از این رو ساختار یک دانش به‌مثابه کل بر معنای واژگان به‌عنوان جزء، تحمیل می‌شود. اگرچه نمی‌توان نسبت به این واقعیت بی‌توجه بود که در لحظه‌ای که یک واژه یا عبارت به زمینه دانش کلی یا جزئی و موضوع خاص وارد می‌شود، لاجرم و به فراخور ظرفیت خود، حامل ارزش‌هایی برای آن ساختار است و در نتیجه آن، ساختار را ممکن است، دست‌کم، به‌صورت جزئی تحت تأثیر قرار دهد و به‌نظر می‌رسد که سیاستگذاری از مفاهیمی است که در لحظه ورود به زمینه دانشی و موضوعی، به هر حال، با تکیه بر لایه سخت معنایی‌اش، آثاری را بر دانش میزبان بجا می‌گذارد. پس از ورود به زمینه دانشی، نوبت زمینه موضوعی است که به‌نظر می‌رسد به فراخور زمینه موضوعی که مفهوم سیاستگذاری در آن موضوع مطرح شود، در عین حالی که به آن موضوع در مقام معنایی کمک می‌کند، در چارچوب آن موضوع، قابل فهم است و نمی‌تواند فراتر از زمینه معنایی آن موضوع به سایر موضوعات دیگر قابل تسری باشد. در نهایت، در جزئی‌ترین سطح و زمینه، فضای جمله‌ای و عبارتی است که در درون آن قرار می‌گیرد. در واقع در این سطح است که سیاستگذاری معنای مشخص، دقیق، جزئی و شفاف خود را باز می‌نمایاند و در عین حال که در خدمت جمله درآمده، معنای جمله را تکمیل می‌کند. بنابراین در سطح جمله یا در سطح عبارت، با در نظر گرفتن نزدیک‌ترین همسایگان این واژه، معنای سیاستگذاری برای ما مشخص می‌شود. شایسته یادآوری است که در تمامی این موارد، سیاستگذاری عمومی وارد منطق حقوق می‌شود و از رهگذر این چشم‌انداز مورد خوانش قرار می‌گیرد.

در سطح دیگر، از آنجایی که در برداشت کلاسیک در قلمرو آکادمیک حقوق عمومی ایرانیان چهار دانش حقوق اساسی، حقوق اداری، حقوق مالی و حقوق کار و تأمین اجتماعی وجود دارد؛ بر این اساس، بسته به اینکه مفهوم سیاستگذاری در بستر و فضای کدام یک از دانش‌های مذکور، قرار بگیرد ناگزیر از مطابقت خود با زمینه و متن آن دانش است.

این وضعیت گویای آن است که تا چه اندازه مفهوم سیاستگذاری از ظرفیت بالایی برای انطباق‌پذیری با زمینه و متن برخوردار است. با این حال، در مقام نزاع «زمینه» و «متن»، باید با استعانت از زمینه، معنای متنی را که سیاستگذاری در آن به کار رفته است، فهمید و نمی‌توان برای فهم مفهوم سیاستگذاری فقط به متن تکیه کرد. آنچه در درون موضوع، درون مایه نهایی سیاستگذاری و لایه سخت و بنیادین آن را تشکیل می‌دهد، چهار عنصر است:

الف) هنجاری بودن سیاستگذاری؛ یعنی سیاستگذاری ذاتاً دربردارنده امر، فرمان و باید (نه پند و خواهش) است. اتفاقاً حقوق در بنیادی‌ترین لایه‌اش، یعنی امر، حکم و فرمان است. از این رو هر

دو هنجاری و بایدانگارند. بر این اساس است که پارادایم سیاستگذاری بر «هنجاری» (وحدانی‌نیا و درودی، ۱۳۹۸: ۱۳۶) بودن آن مفهوم متمرکز است.

ب) سیاستگذاری غایت‌مدار و هدف‌محور است. سیاستگذاری یک هدفی را ترسیم کرده و در پی رسیدن به آن هدف است. از این‌رو بر مبنای هدف، مفهوم سیاستگذاری مشخص می‌شود.

ج) باردار بودن واژه سیاستگذاری؛ یعنی سیاستگذاری یک مفهوم خنثی نیست. به این اعتبار، سیاستگذاری ارزش‌محور است. سیاستگذاری باید‌ها و نبایدهای مقرر در لایه‌های پیشینی معرفت یک جامعه را به منصفه ظهور می‌رساند و به این اعتبار، سیاستگذاری درصدد است ارزش‌هایی را که در لایه‌های اصطلاحاً زیربنایی جامعه وجود دارد به لایه‌های روبنایی جامعه انتقال دهد. از این حیث، سیاستگذاری در خدمت لایه‌های بنیادین نظام درمی‌آید. از این چشم‌انداز، سیاستگذاری پیوندزنده روبنا و زیربنای جامعه است.

د) کارکرد سیاستگذاری عینی‌سازی انتزاعیات است. سیاستگذاری درصدد است مفاهیم انتزاعی را به مفاهیم عینی تبدیل کند تا عالم عین و عالم ذهن با همدیگر پیوند بخورند و بدین‌وسیله، نظر و عمل با یکدیگر هم‌نشین شوند.

۸. نتیجه

نوشتاری که از نظر گذشت درصدد بود تا میانه سیاستگذاری و حقوق عمومی را وضوح بخشد و جایگاهی را برای مفهوم نخست نزد مفهوم دوم پیدا کند. در مقام جمع‌بندی پایانی موارد زیر قابل ذکرند:

۱. مشاهده شد که دو مفهوم «سیاست» و «سیاستگذاری» تا زمانی که در ساحت «دانش» خاصی قرار نگرفته‌اند، به‌مثابه سازوکاری در خدمت ظرفیت دانشی یک دانش خاص خواهد بود. از این‌رو باید محقق توجه نماید که این مفاهیم را در کدام لایه به بحث می‌گذارد؛ اینکه آیا سیاست یا سیاستگذاری را به‌عنوان دانش خاص مدنظر دارد یا به‌عنوان یک مفهوم؟
۲. به‌نظر می‌رسد مفاهیم سیاست و سیاستگذاری در سطح دانش خاص، مفاهیمی خودبسنده و قائم‌به‌ذات آن دانش باشند، اما در لحظه‌ای که به‌عنوان مفهوم میان‌رشته‌ای در میانه دانش‌های خاص قرار می‌گیرند، رنگ و بوی مفهوم‌شناختی آن دانش را پیدا می‌کنند که به فراخور زمینه دانشی خاص، قابل بحث و گفت‌وگو هستند. در این راستاست که محقق حقوق عمومی باید دقت نماید این مفاهیم را در چه ساحتی مورد بهره‌برداری قرار می‌دهد.
۳. به‌نظر می‌رسد برداشتی که متخصصان در دانش‌های علوم سیاسی، مدیریت و سیاستگذاری

عمومی از مفهوم سیاستگذاری عمومی دارند، دقیق‌تر از آن چیزی است که در حقوق عمومی ایران مشاهده می‌شود. در میان حقوقدانان حقوق عمومی ایران، نیز مشاهده شد که عمدتاً مفهوم مذکور در معنای تقلیل‌گرایانه اجرایی به کار گرفته شده است یا اینکه به ظرفیت‌های معنایی سایر دانش‌ها ارجاع داده شده است. به این اعتبار، مفهوم خط‌مشی عمومی علی‌رغم حضورش در حقوق عمومی ایران، تشخیص لازم را پیدا نکرده است. این در حالی است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این مفهوم به مثابه مقوله حقوق اساسی نگریسته است.

۴. اگر بتوان گفت که سیاستگذاری عمومی در حقوق عمومی به اعتبار پسوندی که بدان اضافه می‌شود یا به اعتبار فضای گفت‌وگویی‌اش وضوح معنایی پیدا می‌کند، در این صورت از دیدگاه سلسله‌مراتب هنجار کلسنی، چنین پسوندی در جایابی آن در چنین سلسله‌مراتبی، نقش محوری دارد.

۵. می‌توان گفت یکی از معضلات مربوط به این واژه در حقوق عمومی مربوط به ظرفیت زبان فارسی باشد. به نظر می‌رسد ظرفیت‌های ناقص زبان تخصصی حقوق اجازه انتقال دقیق یک تأسیس تخصصی از زبان بیگانه را نمی‌دهد که ناگزیر باید تلاش بیشتر داشت. یکی از دلایل چنین وضعیتی این است که نقش حقوقدانان در انشای مباحث بنیادین حقوقی جدی و گسترده نیست.

۶. آن‌سان که از توضیحات بالا برمی‌آید ویژگی پیش‌حقوقی و ماهیت بین‌رشته‌ای سیاستگذاری عمومی یکی دیگر از پیچیدگی‌های مربوط به مفهوم اخیر است. در واقع نقاط آغازین سیاستگذاری و سرمنشأهای آن فراتر از حقوق است. این وضعیت فضا را برای فهم شایسته و دقیق آن در حقوق عمومی سخت می‌سازد، البته این نوشتار درصدد برآمد در حد مقدمات، بخشی از ابهامات را بزداید.

۷. این نوشتار نشان داد که مرزهای تصنعی دانش‌های خودساخته جهان مدرن تا چه اندازه پوشالی بوده و تا چه اندازه می‌توانند همراه‌کننده باشند. اینجاست که فرض گذار از چنین مرزهایی، دست‌کم در ارتباط با حوزه مورد بحث این نوشتار مطرح می‌شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. الوانی، سید مهدی (۱۳۷۷). *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*. تهران: سمت.
۲. الوانی، سید مهدی و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۸۱). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
۳. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۸). *مدیریت عمومی*. تهران: نی.

۴. تسلیمی، محمدسعید (۱۳۹۷). تحلیل فرایندی خطمشی‌گذاری و تصمیم‌گیری. تهران: سمت.
۵. شریعتمداری، مهدی (۱۳۹۱). اصول و مبانی مدیریت. تهران: کوهسار.
۶. گیوریان، حسن و ربیعی مندجین، محمدرضا (۱۳۸۴). تصمیم‌گیری و تعیین خطمشی دولتی. تهران: یکان.
۷. کاپوراسو، جیمز ای. و دیوید پی. لوین (۱۳۸۷). نظریه‌های اقتصاد سیاسی، ترجمه محمود عبدالله‌زاده، تهران: ثالث.
۸. فروند، ژولین (۱۳۸۴). سیاست چیست؟ ترجمه عبدالوهاب احمدی، تهران: آگه.
۹. هاوالت، مایکل، ام. رامش و آنتونی پرل (۱۳۹۹). مطالعه خطمشی عمومی. ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: کتاب مهربان.

ب) مقالات

۱۰. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۲). تحلیل تحلیل اقتصادی حقوق. مطالعات حقوق تطبیقی، ۴(۲)، ۱-۱۷.
۱۱. امیرارجمند، اردشیر (۱۳۸۱). سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت. راهبرد، ۲۶، ۷۰-۹۰.
۱۲. رضایی، مهدی و رضوانی‌فر، محمدمهدی (۱۳۹۸). دستورگرایی و سیاستگذاری عمومی؛ تحلیلی بر جایگاه و کارکرد سیاستگذاری عمومی در منظومه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۲۱(۶۳)، ۹-۴۱.
۱۳. شهبابی، مهدی (۱۳۹۸). از مطلق‌گرایی حقوقی تا نسبی‌گرایی حقوقی نقدی بر تحلیل برونو اپتی از جریان‌های حقوقی متعارض در پارادایم مدرنیته حقوقی. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴۹(۴)، ۱۰۸۹-۱۱۰۸.
۱۴. مولائی، آیت (۱۳۹۴). نسبت ابزارهای خطمشی عمومی با مکاتب فکری. دوفصلنامه حقوق اداری، ۳(۹)، ۵۳-۷۵.
۱۵. وحدانی‌نیا، والی‌اله و دروعی، مسعود (۱۳۹۸). سیاستگذاری عمومی متاخر؛ گذار از حکومت‌محوری به حکمرانی. دولت‌پژوهی، ۱۸، ۱۳۱-۱۷۰.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Beany, M. (2009). "Analysis", In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Available at: <http://plato.stanford.edu/entries/analysis>.
2. Buchholz, Rogene A. (1985). *Essentials of Public Policy for Management*, Prentice-Hall Essentials of Management Series.
3. Cairney, P. (2020). *Understanding Public Policy, Theories and Issues*. RED GLOBE Prss.
4. Howlett, Michael, Ramesh, M, Perl, Anthony and Ferreira, Elisa Helena Xiol Y.(ed), (2022). *Dictionary of Public Policy*, Edward Elgar Publishing.
5. Patterson, D. M. (2010). *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*. Wiley-Blackwell.

6. Stelmach, J., & Brozek, B. (2005). *Methods of Legal Reasoning*. Dordrecht, Springer.

B) Articles

7. Ghodoosi, F. (2016). The Concept of Public Policy in Law: Revisiting the Role of the Public Policy Doctrine in the Enforcement of Private Legal Arrangements. *Nebraska Law Review*, 94(3).
8. Raipa, A. (2002). Public Policy and Public Administration: Development, Structure and Reciprocity”, *VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS*, Nr. 1, ISSN 1648-2603, 11-20.
9. Shapiro, M. (1972). From Public Law to Public Policy, or the "Public" in "Public Law. *Political Science*, 5(4) , 410-418.
10. Ghodoosi, F. (2016). The Concept of Public Policy in Law: Revisiting the Role of the Public Policy Doctrine in the Enforcement of Private Legal Arrangements. *Nebraska Law Review*, 94(3).
11. Raipa, A. (2002). Public Policy and Public Administration: Development, Structure and Reciprocity. *VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS*, Nr. 1, ISSN 1648-2603, 11-20.
12. Shapiro, M. (1972). From Public Law to Public Policy, or the "Public" in Public Law. *Political Science*, 5, (4) , 410-418.

C) Websites

13. Beany, M. (2009); “Analysis”, In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Available at: <http://plato.stanford.edu/entries/analysis>