

فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان / سال پنجم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۶ / صفحات ۱۰۱-۱۲۷

جایگاه سیاست‌گذاری قضایی و قانون برنامه ششم توسعه

مهدی صبوری‌پور^۱، کیمیا کبریتی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۶/۱۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۷/۲۲

چکیده

سامان‌دهی به نهاد دادگستری و نظام‌مند نمودن امر قضا از دوران مشروطه جزء اصلی‌ترین مسائل مورد توجه دولت‌ها در ایران به شمار می‌رود. در این راستا در جمهوری اسلامی ایران مسأله سیاست‌گذاری و به تبع آن سیاست‌گذاری قضایی در پرتو اصل یکصد و دهم قانون اساسی مورد توجه قرار گرفت. قوانین برنامه، مهمترین ابزار برای اجرای سیاست‌های کلی نظام هستند. از این منظر انطباق قوانین برنامه به طور کلی با سیاست‌های کلی نظام و به طور خاص با سیاست‌های کلی قضایی دارای اهمیت فراوان است و به همین منظور برای تضمین تحقق و اجرایی شدن سیاست‌ها، سازوکارهای متعددی برای نظارت بر پیروی قوانین برنامه پنج ساله از سیاست‌های تعیین شده، پیش‌بینی شد. اما از مهمترین چالش‌های پیش رو در این زمینه نبود برنامه‌ریزی دقیق، همه جانبه و کارشناسانه است که پس از گذشت حدود سه دهه از عمر برنامه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران هم چنان دامن‌گیر نظام برنامه‌ریزی کشور است. در این راستا با توجه به خلاءهای موجود در این زمینه و لزوم برنامه‌ریزی صحیح قضایی برای اجرایی شدن سیاست‌های کلی قضایی، نوشتار حاضر به مطالعه جلوه‌های سیاست‌های کلی قضایی در قانون پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد.

واژگان کلیدی: سیاست قضایی، قانون برنامه، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سیاست‌های کلی نظام.

۱. عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)،

Email: m_sabooripour@sbu.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی،

Email: kimiakebriti@yahoo.com

مقدمه

اداره جامعه از طریق حکومت و زمامداری مطلوب، از دیر باز جزئی از دغدغه‌های بشر بوده است و در طول زمان، به تغییر جایگاه مردم، از ارائه خدمت به نشر قدرت^۱ و تحول نقش حاکمان، از اعمال قدرت به گزاردن خدمت، منجر شده است. ناگفته پیداست که ساختار و شکل حاکمیت‌ها، نقش بنیادینی در وقوع چنین تغییراتی ایفا می‌کند و دستیابی به شرایط مذکور جز از طریق طراحی شیوه و ساختاری نوین برای حکومت داری امکان پذیر نخواهد بود؛ ساختار نوینی که بتواند تجلی بخش جامعه‌ای باشد که در آن، از سویی حق پرسشگری از حاکمان برای مردم و از سوی دیگر وظیفه پاسخگویی برای حاکمیت، به رسمیت شناخته شود و وظیفه خدمت‌گذاری قدرت، جایگزین بردگی ملت گردد. از این رو، نظریات متعددی در باب شیوه حکومت داری ارایه شد تا بتوان از رهگذر آن‌ها قدرتی را که از سوی مردم، به حاکمیت به امانت داده شده است در چرخه‌ای از خدمت‌گزاری به آنان بازگرداند. بر همین اساس نظریه تفکیک قوا با هدف سازماندهی هرچه بهتر به قوای حکومتی و تبیین دقیق شیوه حکمرانی، به تقسیم و توزیع اقتدار سیاسی در میان ارکان و مظاهر متعدد حاکمیت پرداخت. دغدغه‌های مربوط به سامان دهی قدرت، و اندیشه خدمت‌گذاری دولت و بسترهای نظریه تفکیک قوا، از آرای ارسطو (۴۵۵-۳۸۶ قبل از میلاد) آغاز شد^۲ و تا امروز در قالب نظریاتی هم‌چون «به‌زمام‌داری»^۳ در حال تحول و تکامل است. نظام قضایی و دادگستری نیز، از این تغییرات مصون نبوده و هم‌چون هر نهاد سیاسی-اجتماعی دیگری هم‌نوا با تحولاتی که در جوامع بشری به وقوع می‌پیوندد، تکامل می‌یابد. منشاء چنین تحولات را در جامعه ایران باید به نهضت مشروطه پیوند زد و مبدأ تشکیل دادگستری نوین^۴ را در نهضت مشروطه جستجو نمود. دوران نهضت مشروطه، عصری است که حاکمیت استبدادی از بین رفته و با اساسی سازی تفکیک قوا، به بزرگترین خواسته‌ی مردم، یعنی تشکیل عدالتخانه که بستر و یا حتی به

۱. منظور از این عبارت، تغییر در نگرش نسبت به منشاء قدرت حاکمیت‌ها و تبدیل قدرت نشأت گرفته از خدایان به قدرت اعطا شده از سوی مردم است. برای آگاهی از پیدایش چنین نگاهی در حقوق اساسی ایران بنگرید به: اصل بیست و ششم و سی و پنج متمم قانون اساسی مشروطه و نیز، اصول یکم، ششم و عنوان «ولایت فقیه عادل» در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸
۲. برای آگاهی بیشتر بنگرید به: ارسطو، کتاب سیاست، ترجمه حمید عنایت، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۷.

۳. Good governance

۴. دادگستری نوین اشاره به دوره‌ای از دادگستری دارد که پس از جنبش مشروطه شکل گرفته است. نوین بودن دادگستری در این دوران بر دلایل گوناگونی از قبیل شکل‌گیری نظام قضایی رسمی به عنوان رکنی مستقل در بدنه حاکمیت، ابتنای بر قانون و پیروی امر قضا از اصل قانونی بودن و نظام یافتگی دادگستری مبتنی است.



عقیده برخی بنیاد و حقیقت^۱ نهضت مشروطه بود جامه عمل پوشانده می‌شود و برای نخستین بار در تاریخ ایران، نهاد دادرسی تحت نظم و تشکیلی نوین شکل می‌گیرد که ابتدا عدلیه و سپس دادگستری نامیده می‌شود (زرنگ، ۱۳۸۱: ۱۲۵). منظور از عدالتخانه در آن دوران، سازمان مستقل قضایی بود که همه مردم به طور مساوی در برابر آن قرار گیرند و از ظلمی که به آن‌ها وارد می‌شود دادخواهی کنند (مدنی، ۱۳۸۲). پس از فراز و فرودهای بسیار و تصویب قانون «اصول و مواد نظامنامه اساسی مجلس شورای ملی» که به قانون اساسی شهرت یافت، در سال ۱۳۲۴ هجری قمری و با تصویب متمم قانون اساسی، مسأله تفکیک قوا مورد پذیرش قرار گرفت. متمم قانون اساسی پس از آن که در فصل دوم، به بیان «حقوق ملت» می‌پردازد، بلافاصله و شاید به تعبیری با هدف بیان ساز و کارهای عینیت یافتن حقوق ملت، با نهادن نام «قوای مملکت» بر عنوان فصل سوم به بیان تفکیک قوا پرداخته (اصول بیست و ششم، بیست و هفتم و بیست و هشتم متمم قانون اساسی) و پس از آن در هر یک از فصول «حقوق اعضای مجلسین»، «حقوق سلطنت ایران»، مسائل «راجع به وزرا» را بیان می‌دارد و در نهایت از گذر فصل «اقتدارات محاکمات» (اصل‌های هفتاد و یکم تا یکصد و سوم) بنیاد عدالتخانه را بنا می‌نهد. پس از شکل‌گیری دادگستری نوین، دولت‌ها و حکومت‌های مختلف قاجار، پهلوی و جمهوری اسلامی هر یک بر اساس مبانی و نگرش‌های خود چه در ماهیت دادگستری و چه در شکل و ساختار آن، به سیاست‌گذاری قضایی پرداختند که آخرین آن‌ها را می‌توان در محتوای قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴ مشاهده نمود. دغدغه سیاست‌گذاری قضایی و دستیابی به ساختاری مطلوب در امر دادگستری، میراثی است از نیاکان عدالت‌خواه که پس از طی پیشینه‌های پرفراز و فرود، همچنان در زمره آرمان‌های نوادگان امروز باقی مانده است. در همین راستا، نوشتار حاضر در صدد است به مطالعه سیاست‌های کلی قضایی در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶) بپردازد. محور اصلی پژوهش حاضر چگونگی پیوند میان سیاست‌های کلی قضایی و قانون برنامه ششم و چالش‌های پیش روی آن است. از آن جا که لازمه مطالعه بازتاب سیاست‌های کلی قضایی در قانون برنامه ششم و پاسخ‌دهی به پرسش‌های بنیادین پژوهش حاضر، شناخت ماهیت هر یک از دو مفهوم سیاست‌های کلی قضایی و قوانین برنامه است موضوع بخش (۱) به ماهیت سیاست‌های کلی قضایی (۱-۱) و چیستی قوانین برنامه (۱-۲) اختصاص می‌یابد و بخش (۲) به مطالعه بازتاب سیاست‌های کلی قضایی در قانون برنامه ششم می‌پردازد.



۱. روح و حقیقت مشروطیت عبارت است از قوه قضائیه: روزنامه مجلس، شماره ۱۰۷، سال چهارم، سه شنبه ۲۰ جمادی الثانی ۱۳۲۹ ه.ق، ص ۱، به نقل از زرنگ، محمد، تحول نظام قضایی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۱، جلد اول، ص ۱۲۶

۱. سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی

۱-۱. سیاست‌های کلی قضایی

در نوشته‌های علمی، تعاریف و برگردان‌های گوناگونی برای «سیاست» ارائه شده است به گونه‌ای که نمی‌توان در کتاب‌های دانشمندان این حوزه، به تعریف دقیق و واحدی از آن دست پیدا کرد؛ چرا که سیاست نیز، هم چون بسیاری دیگر از مفاهیم در حوزه علوم انسانی، اصطلاحی است که چستی آن، با چگونگی نظام و جامعه سیاسی و بستر استفاده از آن، ارتباط تنگاتنگ دارد. به عنوان نمونه در فرهنگ لغت پالگرو، در تعریف واژه «سیاست»^۱ آمده است: «به طور کلی در عرصه سیاست‌گذاری دولتی می‌توان سیاست را اصولی کلی دانست که راهنمای قانون‌گذاری، امور حاکمیتی و رفتارهای اجرایی دولت، در سطح داخلی و بین‌المللی است» (Scruton, 2007:529). برای این واژه در دانشنامه سیاسی، دو برگردان «politics» و «policy» به عنوان مترادف ارائه شده است^۲ و در تعریف آن آمده است که سیاست بر اساس موضوع آن، دارای دو معنای عام و خاص است؛ هر گونه راهبرد، روش و مشی برای اداره یا به‌کرد هر امری از امور، چه شخصی چه اجتماعی، سیاست در معنای عام است و در معنای خاص، هر امری که مربوط به دولت و مدیریت و تعیین شکل و مقاصد و چگونگی فعالیت دولت باشد از مقوله امور سیاسی است (آشوری، ۱۳۸۴:۲۱۲). در فرهنگ دیگری از علوم سیاسی، «خط مشی»، «سیاست» و «policy» معادل یکدیگر آورده شده و از آن به عنوان نظر و برنامه و روش اجرایی ویژه دولت‌ها، سازمان‌ها و یا افراد یاد شده است. برای نمونه اگر دولت یا فردی بگوید که فرهنگ باید با توجه به شرایط به خصوص کشور اصلاح شود، سیاست و خط مشی فرهنگی دولت یا فرد مزبور تشریح شده است (آقا بخشی و افشاری راد، ۱۳۸۳:۵۱۴).^۳

برای شناسایی مفهوم این واژه در اصطلاح اجرایی می‌توان به نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره نمود. بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۲۷ این نهاد، اموری سیاست نامیده می‌شوند که تفصیلی‌تر و تشریحی‌تر از آرمان‌ها بوده و بازتاب عملی ارزش‌ها باشند، دولت و نیروهای فعال جامعه را مد نظر قرار داده و زمینه ایجاد هماهنگی و انسجام میان جامعه و آرمان‌ها را فراهم نمایند و اجرای آن‌ها سیمای عمومی و کلی نظام را در

1. Policy

۲. این در حالی است که «policy» و «politics» دارای دو مفهوم متفاوت است؛ به این ترتیب که واژه نخست به معنای یک راهبرد و سیاست ویژه و یا دیپلماسی بوده، در حالی که دومین واژه ناظر بر علم سیاست است. برای آگاهی بیشتر بنگرید به: اشتریان، کیومرث، سیاست‌گذاری عمومی، تهران: میزان، ص ۱۲ و نیز بنگرید به: طلوعی، محمود، فرهنگ جامع سیاسی، تهران: نشر علم، چاپ سوم، ۱۳۸۵، ص ۶۴۱

۳. برای آگاهی از نظر مشابه در خصوص تفاوت میان «سیاست» و «خط مشی» بنگرید به: اشتریان، کیومرث، سیاست‌گذاری عمومی، تهران: میزان.



زمینه‌های مختلف از جمله موقعیت ایران و ایرانی در جهان، امنیت در جامعه، توسعه، معنویت، عدالت و برخورداری مردم از مواهب و نعمات موجود در ایران در مقاطع تاریخی مختلف را ترسیم نماید (مهرپور، ۱۳۸۰: ۳۳۷).

همان گونه که تعریف واحد و جامعی از سیاست وجود ندارد، منظور از کلی یا کلان بودن سیاست‌ها نیز مناقشه برانگیز است. با این توضیح که کلی یا کلان بودن سیاست‌ها (فارغ از هر یک از تعاریف سیاست) می‌تواند معانی متعددی داشته باشد. گاه کلان بودن و کلی بودن سیاست‌ها به معنای فرابخشی^۱ بودن سیاست‌ها است و گاه برای بیان اهمیت و جایگاه ویژه موضوع سیاست‌گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرد، در مواقعی نیز کلی و عام الشمول بودن موضوع سیاست‌گذاری موجب انتساب چنین وصفی بر سیاست‌ها می‌شود. در برخی موارد چنانچه موضوع سیاست‌ها از جمله موضوعات حاکمیتی باشد، آن را سیاست کلان می‌نامند و از سویی دیگر در برخی موارد با در نظر گرفتن سطوح مختلف عمودی برای سیاست‌ها و سلسله مراتبی نمودن آن‌ها، (که غالباً بر اساس موقعیت و جایگاه مقام سیاست‌گذار صورت می‌گیرد) سیاست‌های کلان برای اشاره به سطح نخست سیاست‌گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرند و به عبارت دیگر، سیاست‌های تعیین شده توسط مقامات عالی حاکمیتی، سیاست کلان نامیده می‌شود. از این رو، برخی در بیان مفهوم سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی ایران معتقدند خطوط کلی سیاسی کشور، تحت عنوان آرمان‌ها و اهداف کشور، در قانون اساسی تعیین شده و جهت‌گیری‌ها و خط‌مشی‌ها در راه رسیدن به اهداف و آرمان‌های قانون اساسی، تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام، توسط رهبر تعیین می‌گردد. این سیاست‌ها، راهنمایی برای طرح‌های اجرایی قوای مختلف کشور است تا در چارچوب آن برنامه‌ریزی نموده و مقررات کشور را تدوین نمایند. بنابراین سیاست‌های کلی کمک می‌کند تا برنامه‌های اجرایی قوای سه‌گانه در جهت اهداف قانون اساسی قرار گیرد (فقیه، ۱۳۸۲: ۶۶).

از آن جا که نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران از قانون اساسی نشأت می‌گیرد، شناسایی مفهوم سیاست و سیاست‌های کلان در ایران نیز تنها از دریچه مطالعه قانون اساسی ممکن خواهد بود. امر سیاست‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران موضوعی است که در اصلاحات قانون اساسی سال

1. insectoral

۲. درباره الزامی یا ارشادی بودن سیاست‌های کلی نظام بحث‌های تفصیلی بسیاری صورت گرفته است که در تعیین ماهیت آن‌ها و آثار حقوقی نشأت گرفته از آن، به لحاظ علمی و عملی منشأ اثر است؛ اما از آن جا که این نوشتار مجالی برای بحث‌های تفصیلی در خصوص الزام آوری این سیاست‌ها و بیان دیدگاه‌های مختلف، در مورد جایگاه آن‌ها نیست، به قدر متیقن کفایت شده و صرف نظر از الزامی یا ارشادی بودن آن‌ها به فرادستی بودن آن‌ها بسنده می‌شود. برای آگاهی بیشتر در مورد ماهیت سیاست‌های کلی نظام و دیدگاه‌های مختلف در این خصوص بنگرید به: اسماعیلی، محسن و منصوریان،

مصطفی، پیشین، ص ۴

۱۳۶۸ مورد توجه شورای بازنگری قانون اساسی قرار گرفت^۱ و با هدف ایجاد هماهنگی و انسجام هر چه بیشتر در تصمیم‌گیری‌های کلان کشور و با توجه به شیوه تقسیم اقتدار سیاسی در جمهوری اسلامی ایران و شأن و ویژگی‌های رهبر جامعه اسلامی، تعیین سیاست‌های کلی نظام، در اصل یکمصد و دهم قانون اساسی، در حوزه وظایف رهبری قرار گرفت. بر اساس اصل پیش گفته، مقام رهبری در جمهوری اسلامی ایران موظف است پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به تعیین سیاست‌های کلی نظام اقدام نماید (بند الف) و بر حسن اجرای آن نیز نظارت نماید (بند ب) که تکلیف واپسین یعنی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها، در تاریخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۷ از سوی مقام رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شد.^۲ بنابراین، مجمع تشخیص

۱. برای آگاهی بیشتر در این زمینه بنگرید به: مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، جلسه پانزدهم تا بیست و هشتم، (جلسه هفدهم) ص ۶۴۱ و بعد.

۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، با ایرادهای ماهوی و ساختاری مواجه است. حدود شش سال پس از تفویض این وظیفه، مجمع تشخیص مصلحت نظام، اقدام به تهیه مقرره‌ای، تحت عنوان «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» نمود. طبق این مقرره، بالاترین مقام مسؤول در قوای سه گانه و نیروهای مسلح و صدا و سیما، مسؤول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه مربوط هستند که این نظارت، در مورد نیروهای مسلح با تصویب و ابلاغ فرمان داخلی کل نیروهای مسلح صورت می‌گیرد. بر اساس این مقرره، مجمع تشخیص مصلحت نظام برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، اقدام به تشکیل کمیسیونی می‌نماید (ماده ۴ مصوبه ۱۳۸۴/۰۳/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام) که رؤسای سه قوه که مسؤول اجرای سیاست‌های کلی هستند نیز می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند (تبصره ماده ۴ مصوبه ۱۳۸۴/۰۳/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام تشخیص مصلحت نظام). کمیسیون نظارت، دارای کمیسیون‌هایی تخصصی است که بررسی ابتدایی به گزارش‌ها را بر عهده دارند. این گزارش‌ها، گزارش‌های ادواری سالیانه و پنج‌ساله قوای حکومتی هستند که با موضوع نحوه اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آن‌ها، توسط نهاد نظارت شونده، تهیه و به مجمع ارسال می‌شود. حضور نهاد نظارت شونده، به عنوان بخشی از بدنه نهاد نظارت کننده (بر اساس تبصره ماده ۴) و به عبارت دیگر (مسامحتاً) خود نظارتی، مسأله ای است که در عرصه نظام نظارت، با چالش‌های اساسی متعددی روبرو است و کارآمدی وظیفه نظارتی مجمع را با اشکالات بنیادینی مواجه می‌کند؛ چرا که چنین سازوکاری با ماهیت امر نظارت، هم خوانی نداشته و چنین نظارتی توجیه ناپذیر است. از سوی دیگر، بر اساس این مقرره، کمیسیون نظارت دارای دو وظیفه است: نخست آن که میزان تحقق سیاست‌های کلی و حسن اجرای آن‌ها را بر مبنای شاخص‌های مصوب و از طریق تطبیق گزارش‌هایی که توسط خود نهاد‌های نظارت شونده تهیه می‌شود (!) ارزیابی نماید (بند ۴ ماده ۸) و دوم از انطباق و عدم مغایرت برنامه‌های پنج ساله با سیاست‌های کلی اطمینان حاصل نماید (ماده ۷). حال پرسش این است که آیا محدود نمودن امر «نظارت» به بررسی «انطباق و عدم مغایرت»، با متن قانون اساسی و روح حاکم بر آن موافق است؟ در حالی که به نظر می‌رسد هدف قانون اساسی از نظارت، بیش از آن که جلوگیری از حرکت در مسیر مخالف باشد، تضمین جهت‌گیری به سوی هدف را مدنظر دارد، چرا که پیروی و اجرای برنامه‌های نادرست آسیب‌های جبران ناپذیری را به جامعه وارد می‌نماید که علاج آن پس از حادثه ممکن نیست؛



مصلحت نظام از سویی دارای نقش مشورتی در تدوین سیاست‌ها است و از سوی دیگر نظارت بر حسن اجرای آن را نیز بر عهده دارد.^۱ از آن جا که سیاست‌های کلی نظام (که مقام رهبری/عالی‌ترین مقام سیاسی کشور عهده دار تعیین آن‌ها است) با توجه به ماهیت و جایگاه ولایت فقیه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز مفاد و روح حاکم بر قانون اساسی^۲، معطوف به فلسفه سیاسی حکومت است. با این نگاه سیاست‌های کلی

در این میان تغییر عالی‌ترین مقامات موظف به پاسخ‌گویی و هم‌چنین نبود ضمانت اجرای مناسب به این مشکل دامن می‌زند؛ بنابراین، به لحاظ موضوعی گسترش و تعمیم امر نظارت به بررسی چگونگی طراحی برنامه پنج‌ساله کشور، ارزیابی قدرت اثر بخشی و میزان هم‌بستگی آن با سیاست‌های کلی، راهکار مناسب‌تری برای حرکت صحیح و دقیق برنامه‌های پنج‌ساله در راستای سیاست‌های کلی و تضمین بیشتری برای حرکت در مسیر قانون اساسی خواهد بود. در خصوص ایراد ساختاری/شکلی بنگرید به: پاورقی شماره ۱، ص ۷

۱. از دیدگاه برخی، با توجه به این که بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی از وظایف شورای نگهبان است و از سویی سیاست‌های کلی نظام نیز باید هم‌راستا با قانون اساسی تعیین شوند، بنابراین، بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، از وظایف شورای نگهبان نیز محسوب می‌شود. بنگرید به: اسماعیلی، محسن و منصوریان، مصطفی، درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال اول، شماره ۲، زمستان ۱۳۹۱، ص ۳. با فرض پذیرش چنین استدلالی، مصوبات نمایندگان مردم نه تنها باید از نظر عدم مغایرت با قانون اساسی و سیاست‌های کلی به تأیید شورای نگهبان برسد بلکه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز با توجه به تکلیف تفویض شده، موظف است مصوبات مجلس را از حیث انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار دهد. برای جلوگیری از چنین نهادهای موازی در فرآیند قانون‌گذاری که در غالب موارد ثمره‌ای جز آشفتگی، اطاله تصویب قوانین و کاهش کارآمدی نظام قانون‌گذاری در پی ندارد و اهمیت بی‌طرف بودن مجمع تشخیص مصلحت نظام، می‌توان این مهم را به کلی، بر عهده شورای نگهبان قرار داد تا مجمع تشخیص مصلحت نظام که به عنوان نهادی بی‌طرف، میان دو بازوی قوه مقننه، انجام وظیفه می‌کند و باید متصف به وصف اساسی بی‌طرفی باشد با چالش‌های نظری و سپس مشکلات عملی مواجه نگردد. چنین دیدگاهی، با توجه به هم‌راستا بودن سیاست‌های کلی با قانون اساسی و از سوی دیگر وظیفه شورای نگهبان در نظارت بر مطابقت قوانین و مقررات با قانون اساسی با وظایف آن، هم‌خوانی بیشتری دارد و از سوی دیگر از تمرکز امر سیاست‌گذاری در یک نهاد جلوگیری می‌کند. برای آگاهی از دیگر نقدها در مورد نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر سیاست‌های کلی بنگرید به: زارعی، محمد حسین. (۱۳۸۲). نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت، با تأملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام. مجله راهبرد. (۳۴): ۳۲۳؛ اشترینان، کیومرث. (۱۳۸۹). ملاحظاتی در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاست‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه سیاست. (۴۰، ۱): ۱۰

۲. ولایت فقیه بر اساس ولایت امر و امامت مستمر، قانون اساسی زمینه تحقق رهبری فقیه جامع‌الشرایطی را که از طرف مردم به عنوان رهبر شناخته می‌شود (مجاری الامور، بیدالعلماء بالله الامناء علی حلاله و حرامه) آماده می‌کند تا ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشند.



به شماره اندک و به لحاظ کیفی معطوف به محتوای کلی و فلسفه سیاسی حکومت دینی است و نه به امور خرد و مدیریت اجرایی (اشتریان، ۱۳۸۹: ۹).

بنابراین چنین به نظر می‌رسد که منظور خبرگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از کلی بودن سیاست‌ها، در میان هر یک از معانی مختلفی که ارائه شد، بیش از همه، با دیدگاه و تعریف **درور**^۱ در رابطه با سیاست‌های کلی قابل انطباق است. بر اساس نظریه سیاست‌های کلان یا کلی^۲ سیاست‌هایی هستند که با هدف ایجاد تغییرات گسترده برای آینده اتخاذ می‌شوند (Dror, 2006: 80-81). همان گونه که پیشتر گفته شد، پذیرش چنین دیدگاهی بر ماهیت حقوقی این سیاست‌ها و هم چنین میزان الزام‌آوری آن‌ها اثرگذار است. بر این اساس، قوه مقننه در قانون‌گذاری، قوه مجریه در حوزه وظایف خود و قوه قضاییه در اعمال قوه قضاییه، موظف به پیروی از آن‌ها بوده و قوانین برنامه پیوند میان وظایف قوای سه‌گانه و سیاست‌ها محسوب می‌شوند. برای ارائه سلسله مراتب در خصوص اسناد مربوط به سیاست‌گذاری در امور قضایی، قانون اساسی در مرتبه نخست و پس از آن به ترتیب، سیاست‌های کلی حاکم بر قوانین برنامه پنج ساله و سپس سیاست‌های کلی قضایی قرار می‌گیرند.^۳

پرسش‌هایی در این قسمت آن است که کدام ویژگی موجب قضایی محسوب شدن سیاست‌های کلی می‌گردد. در یک تقسیم‌بندی از سیاست‌های عمومی، سیاست‌ها بر اساس رکن تصمیم‌گیرنده، به سه دسته سیاست‌های قضایی، تقنینی و اجرایی تقسیم‌بندی شده‌اند. بر این اساس، سیاست‌های قضایی، سیاست‌هایی است که توسط قوه قضاییه وضع می‌شوند (قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۱۹).^۴

با این حال، به نظر می‌رسد سیاست‌های قضایی در معنای دیگری مورد استفاده سیاست‌گذاران قرار گرفته است و از آن جا که ماهیت و موضوع سیاست‌های کلی نظام با توجه به قانون اساسی مورد بررسی قرار گرفت،

1. Dror

2. Grand policy

۳ برتری یافتن «سیاست‌های حاکم بر قوانین برنامه» نسبت به «سیاست‌های کلی قضایی» به معنای اعتبار حقوقی افزون «سیاست‌های حاکم بر قوانین برنامه» نیست، بلکه از آن جا که سیاست‌های حاکم بر قوانین برنامه اختصاص به قانون برنامه همان دوره به خصوص دارند از این رو رعایت آنها به هنگام تهیه و تدوین قوانین برنامه همان دوره اولویت می‌یابد و به نوعی نشانگر اولویت زمانی و فوریت اجرای آن، نسبت به سایر سیاست‌های ابلاغی است. بنگرید به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی انطباق قانون برنامه ششم توسعه با سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، اردیبهشت ۱۳۹۶

۴ به نظر می‌رسد نویسندگان در بیان چنین دیدگاهی، سیاست در معنای عام، سلسله مراتبی و عمودی را در نظر داشته‌اند و از این رو، برنامه‌ریزی یا تعیین اهداف در هر یک از قوا در راستای سیاست‌های وضع شده توسط مقام رهبری را، به مثابه سیاست در نظر گرفته‌اند.



مفهوم قضایی بودن سیاست‌های مذکور نیز در پرتو نگاه قانون اساسی به امر قضا و سازمان قضایی قابل شناسایی است. طبق قانون اساسی، نظام قضایی یکی از قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران است که دارای حساسیت بنیادی بوده و گرانیگاه آن، پاسداری از حقوق مردم است و باید بر پایه عدل اسلامی پیش‌بینی شود؛^۱ از سوی دیگر بر اساس اصل شصت و یکم قانون اساسی، هدف نهایی قوه قضاییه آن است که «به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه‌ی حدود الهی بپردازد»، همین دیدگاه در اصل ۱۵۶ مورد تأکید قرار گرفته است.^۲ با این حال به دلیل ابتدای حقوق ایران بر فقه، امر قضا از ماهیت ویژه‌ای برخوردار است که همین امر تفکیک آن را از امور غیرقضایی از سویی لازم و از سویی مشکل می‌نماید. با این وجود «سیاست‌های کلی قضایی» را می‌توان «آن دسته از سیاست‌های کلی دانست که بر اعمال قوه قضاییه آن گونه که در قانون اساسی مقرر است دلالت دارند».

۱-۲. برنامه‌ریزی و قوانین برنامه توسعه

آخرین سند تحت عنوان سیاست‌های کلی قضایی مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۰۴/۰۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام است. بر اساس آن چه پیشتر در باب سلسله مراتب میان قوانین برنامه و سیاست‌های کلی گفته شد و آن چه در ادامه می‌آید، قوانین برنامه در قبال سیاست‌های کلی قضایی، دو تکلیف (یکی منفعل و دیگری فعال) بر عهده دارند. این قوانین، از سویی مکلف به پیروی از سیاست‌های کلی قضایی هستند که ضمانت اجرای آن، نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام است^۳ و از سویی وظیفه ایجاد پیوند میان سیاست‌های کلی با عرصه اجرایی را بر عهده دارند؛^۴ با این توضیح که اگر چه در ادبیات برنامه‌ریزی گاه برای اشاره به برنامه‌ریزی از واژه سیاست استفاده می‌شود، اما این دو واژه در عالم مفاهیم با یکدیگر دارای تفاوت‌های بنیادینی است. در حالی

۱. مقدمه قانون اساسی، بخش قضا و دادرسی

۲. طبق این اصل: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسؤول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ۱) رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون معین می‌کند. ۲) احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع. ۳) نظارت بر حسن اجرای قوانین. ۴) کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام. ۵) اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین».

۳. بنگرید به: پاورقی شماره ۱ و ۲، ص ۶

۴. با توجه به وظایف احصا شده در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تحت عنوان «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، به نظر می‌رسد وظیفه این نهاد به نظارت بر «عدم مغایرت» محدود شده است و نظارت بر «پیوند

قوانین با سیاست‌ها» جزء وظیفه نظارتی این نهاد به شمار نیامده است. بنگرید به: پاورقی شماره ۱، ص ۶

که سیاست‌های کلان به معنای ترسیم چشم‌اندازهای آینده و بیان اهداف است، برنامه‌ریزی^۱ به معنای سامان‌دهی جزئی و دقیق سیاست‌ها در ابعاد ماهوی (چه باید کرد) و شکلی (چگونه باید کرد) است به گونه‌ای که بیشترین همخوانی را با روح حاکم بر سیاست‌ها داشته باشد و منجر به نتیجه عکس نشود؛ به بیان دیگر برنامه‌ریزی عبارت از «فرآیند تعیین هدف، تعیین استراتژی، طراحی، زمان‌بندی و بودجه‌بندی کارها برای رسیدن به نیت‌ها و ماموریت‌های سازمان» است (ظهوری، ۱۳۸۴: ۹۵۷)^۲ و شکل تفصیلی-اجرایی چشم‌اندازهای مورد نظر سیاست‌ها به شمار می‌آید. و برنامه (هم‌چون سیاست) تنها پیش‌بینی آینده نیست بلکه نوعی تعهد نسبت به آینده است (توفیق، ۱۳۹۲: ۵۱). با توجه به همین مفهوم از برنامه‌ریزی، چنان‌چه قوانین برنامه در کشور ایران مورد مطالعه قرار گیرند می‌توان این گونه بیان نمود که این قوانین بیش از آن که برنامه‌هایی باشند که برای تحقق بخشیدن به اصل حاکمیت قانون^۳ لازم‌الاجرا شدن و در نتیجه برخوردار شدن از ضمانت اجرای ناشی از قانون و حمایت قضایی، لباس قانون بر خود پوشانده‌اند، قوانینی هستند که سعی دارند در بطن خود به برنامه‌ریزی نیز بپردازند.

با این وجود، نخستین بارقه‌های برنامه‌ریزی برای توسعه را می‌توان به پیدایش نهضت مشروطه پیوند زد که شکل رسمی آن به سال ۱۳۲۵ باز می‌گردد.^۴ در این سال دولت اقدام به تشکیل «هیأت عالی برنامه» نمود که وظیفه برنامه‌ریزی عمرانی هفت ساله را بر عهده داشت.^۵ از آن زمان تا کنون شش برنامه عمرانی پیش از انقلاب و پنج برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی، تهیه، تدوین و اجرا شده است و اکنون نیز برنامه ششم توسعه، در نخستین سال اجرایی خود قرار دارد. از آن جا که نخستین برنامه‌های عمرانی کشور با فاصله کمی از جنگ جهانی دوم تهیه شده بود و از سوی دیگر اولین تجربه برنامه‌ریزی در کشور محسوب می‌شد، مفاد آن

1. planning

۲. برای آگاهی از سایر تعاریف بنگرید به: مدرسی، منصور، فرهنگ توصیفی واژگان برنامه‌ریزی و توسعه، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، چاپ دوم، بهار ۱۳۹۲، ص ۶۱؛ فرهنگی، علی اکبر، فرهنگ جامع مدیریت، برآیند پویش، چاپ اول، بهار ۱۳۹۰، ص ۲۸۸.

3. Rule of law

۴. برخی نخستین اقدام برای برنامه‌ریزی را تشکیل کمیسیون اقتصادیات در سال ۱۳۰۳ با هدف تنظیم برنامه‌های اقتصادی و عمرانی کشور و نیز تهیه برنامه‌ای هفت ساله برای توسعه صنعتی ایران می‌دانند. برای آگاهی بیشتر بنگرید به: پوراصغر سنگاچین، فرزام، پیشینه و چالش‌های کلان برنامه‌ریزی در ایران با تأکید بر برنامه ششم، آذر ۱۳۹۳، ص ۴ و بعد.

۵. هیأت عالی برنامه برای تهیه برنامه عمرانی پنج کمیسیون تخصصی «بهداری، فرهنگ و دانشگاه»، «کمیسیون کشور، جنگ و خارجه»، «کمیسیون کشاورزی، پیشه و هنر»، «کمیسیون راه، پست و تلگراف» و «دارایی، بازرگانی و شرکت‌های دولتی» را در نظر گرفت. برای آگاهی در خصوص اسناد مربوط به فرآیند برنامه‌ریزی در دوران پهلوی، بسترها و موانع آن بنگرید به: تابش، احمد، اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳



بیشتر متمرکز بر امور اقتصادی و بازسازی شهرها و روستاها و اجرای طرح‌های گوناگون عمرانی و اقتصادی بود و با وجود تصمیم‌گیری‌های متعدد در مورد نظام قضایی کشور، در هیچ یک از چهار برنامه نخست عمرانی پیش از انقلاب نمی‌توان مقرره‌ای در خصوص امور قضایی و دادگستری مشاهده نمود. نخستین عرصه ورود امور حقوقی، قضا و دادگستری به قوانین برنامه را می‌توان قانون برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده) مربوط به سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ دانست. قانون پیش‌گفته علاوه بر این که به لحاظ شکلی و ساختاری بسیار متحول شده است، از نظر ماهوی نیز موضوعات گسترده‌تری را در بر گرفته و نگاه جامع‌تری به برنامه‌ریزی عمرانی دارد که از جمله آن‌ها، توجه به امور قضایی و نهاد دادگستری در کشور است. چرا که در این قانون برای نخستین بار، بلافاصله پس از مقدمه، در قسمت «هدف‌های کلی برنامه»، بند «ب» به مسأله «اجرای عدالت و حفظ نظم و امنیت داخلی» اختصاص می‌یابد^۱ و پس از آن در بخش دوم برنامه، تحت عنوان «خط مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی» بر اساس تقسیم‌بندی موضوعی صورت گرفته در بخش هدف‌های کلی، سیاست‌های اجرایی ناظر بر «اجرای عدالت و حفظ نظم و امنیت داخلی کشور» (بند ب) طی سیزده بند تعیین می‌شود^۲. پس از این قانون، امور حقوقی و قضایی به جایگاه ثابتی در قوانین برنامه دست می‌یابند.

۱. تأمین و تعمیم عدالت قضایی در سطح روستاها و شهرها، تسریع در رسیدگی به دعاوی با رعایت اصل صحت و حفظ و تثبیت حقوق مردم، تولید و اجرای برنامه‌های آموزشی در جهت آشناسازی مردم به حقوق فردی و اجتماعی، بهبود روش پیش‌بینی و پیش‌گیری از وقوع جرائم، کشف جرائم و رسیدگی به شکایات و مبارزه با قاچاق مواد مخدر، بهبود وضع زندان‌های کشور و اصلاح و آموزش مجرمین، تسریع در انجام امور مربوط به صدور اسناد مالکیت و ثبت اسناد رسمی و ثبت شرکت‌ها و علائم و اختراعات، شناسایی و ثبت موقوفات ناشناخته کشور، آشنا کردن مردم به مفاهیم و اصطلاحات قانونی و مقررات موضوعه از جمله موضوعاتی است که در بند های هشت گانه این قسمت مورد تصریح قرار گرفته است.

۲. ۱- طرح‌های لازم در زمینه معرفی، اصلاح و تکمیل قوانین از قبیل قانون جزای اختصاصی، آیین دادرسی مدنی و قانون تجارت تهیه و پس از تصویب به مورد اجراء گذاشته می‌شود. ۲- در سیستم قضایی، ثبتی و موقوفات کشور و مطالعات اساسی با توجه به شرایط خاص اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، مذهبی و فرهنگی صورت می‌گیرد و روش‌های مورد عمل با نیازهای جامعه متحول ایران هماهنگ خواهد شد. ۳- در جذب نیروی انسانی متخصص و کارآمد و همچنین ارتقاء سطح معلومات و کاردانی کارکنان، برنامه‌های لازم تهیه و به مورد اجراء گذاشته خواهد شد. ۴- نسبت به تهیه و اجرای برنامه‌های آموزشی در زمینه مسائل قضایی اقدام و از وسائل ارتباط جمعی در این زمینه استفاده مؤثری به عمل خواهد آمد. ۵- درباره پیشگیری از جرائم و تکرار آن مطالعات لازم به عمل خواهد آمد و در اجرای قانون اقدامات تأمینی نسبت به ایجاد و تأسیس تیمارستان مجرمین غیر مسئول، کارگاه‌های کشاورزی و صنعتی برای مجرمین ولگرد و بیکار و مراکز معالجه مجرمین معتاد به استعمال الکل و مواد مخدر اقدام خواهد شد. ۶- برای املاک و پرونده‌های ثبتی کارت شناسایی تهیه و در انجام امور مورد استفاده قرار خواهد گرفت. ۷- نسبت به تهیه نقشه و ارزیابی و تعیین حدود برای موقوفات متصرفی و غیر متصرفی اقدام و کلیه وقفنامه‌های مربوط مورد بازنگری قرار خواهد گرفت. ۸- ارائه خدمات انتظامی مؤثر به مردم و توسعه کمی واحدها مورد توجه کامل قرار خواهد گرفت و کوشش می‌گردد تا آخر برنامه پنجم سطح و کیفیت این خدمات

ایجاد پیوندی منطقی میان سیاست‌های قضایی و برنامه‌ریزی مسأله‌ای بنیادین در برنامه‌ریزی است که ضعف آن بر کیفیت برنامه‌ریزی و ارزیابی برنامه‌ها اثر مستقیم دارد و در نهایت به ناکارآمدی اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها در وادی عمل منجر می‌شود. از این رو چگونگی ارتباط و پیروی قوانین توسعه از سیاست‌های کلی ضرورت می‌یابد. سیاست‌های کلی قضایی به لحاظ محتوایی همواره در دو حوزه ماهوی و شکلی تدوین شده‌اند و برخی تدابیر به ماهیت امر قضا پرداخته و برخی دیگر، امور شکلی ناظر بر دادگستری را مد نظر قرار می‌دهند. از این رو سیاست‌های کلی قضایی را بر اساس محتوای آن‌ها می‌توان به دو دسته سیاست‌های ماهوی و سیاست‌های شکلی تقسیم‌بندی نمود که با توجه به مبانی مذکور در درآمد و رویکرد قانون اساسی از رهگذر گفتار دوم، جلوه‌های سیاست‌های کلی قضایی ماهوی در حوزه حقوق کیفری در قانون برنامه ششم توسعه مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۲. بازتاب سیاست‌های قضایی ماهوی در قانون برنامه ششم توسعه

سیاست‌های قضایی ماهوی که ناظر بر تدوین «چه باید کردها و امور ماهوی در نظام قضا» است در طول دوره‌های مختلف به تغییر و تحولات بسیاری دچار شده است.^۱ این دسته از سیاست‌های قضایی در مصوبه سال ۱۳۸۲/۰۴/۰۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام، به سه قسم قابل تقسیم است که به ترتیب عبارتند از

ضمن بر طرف کردن کمبودهای موجود با رشد و تراکم جمعیت هماهنگ گردد. ۹ - مطالعات لازم در زمینه روش‌های پیشگیری، دستگیری مجرمین و کشف جرائم و تحویل مجرمین به مقامات قضایی به عمل خواهد آمد و با توجه به امکان استفاده از روش‌های پیشرفته و مفید و هماهنگ با اوضاع فرهنگی و اجتماعی کشور تغییرات لازم در روش‌های موجود داده خواهد شد. ۱۰ - در زمینه کنترل و مبارزه با قاچاق مواد مخدر و پیشگیری از اشاعه آن برنامه‌های لازم طرح و به مرحله اجرا گذارده خواهد شد. ۱۱ - برای تنظیم مؤثر عبور و مرور در کلیه شاهراه‌های اصلی کشور کوشش می‌گردد پاسگاه‌های راهنمایی و رانندگی افزایش یابد و این پاسگاه‌ها با وسائلی از قبیل هلیکوپتر و بی‌سیم و سایر وسائل مدرن مجهز گردد. همچنین از وسائل ساعت‌زنی در بررسی تعداد وسایل نقلیه و حجم ترافیک در هریک از شاهراه‌ها استفاده و متناسب با آمارهای به دست آمده وضع عبور و مرور جاده‌ها تحت کنترل قرار خواهد گرفت. ۱۲ - ضمن تکمیل تجهیزات زندان‌ها نسبت به بهبود وضعیت بهداشتی و تربیتی زندانیان و تهذیب اخلاق و آموزش حرفه‌ای آنان از طریق افزایش تعداد کارگاه‌های حرفه‌ای و ایجاد مؤسسات باز، برنامه‌های لازم طرح و به مورد اجرا گذاشته خواهد شد. ۱۳ - از آنجا که گسترش خدمات انتظامی مستلزم تربیت کادر متخصص در رشته‌های مورد نیاز است از این رو سیاست آموزشی دانشگاه پلیس، آموزشگاه افسری ژاندارمری و سایر مراکز تعلیماتی و پرورشی از نظر کمی و کیفی مورد تجدید نظر قرار خواهد گرفت تا با نیازهای جامعه هماهنگ و همگام گردد.

۱. برای آگاهی از تغییرات رخ داده در نظام قضایی ایران بنگرید به: زرینی، حسین و هژیریان، حسین، تاریخ معاصر دستگاه قضایی ایران و تحولات آن، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول و دوم، چاپ اول، بهار ۱۳۸۸

«سیاست‌های ناظر بر جرم زدایی»، «سیاست‌های ناظر بر کیفر حبس» و در نهایت «سیاست‌های پیشگیرانه»^۱ در ادامه بازتاب هر یک از سیاست‌های کلی قضایی در قانون برنامه ششم به ترتیب در بندهای ۱-۲ و ۲-۲ و ۲-۳ مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۲-۱. سیاست‌های ناظر بر جرم‌زدایی^۲

لازمه اتخاذ هر یک از سیاست‌های جرم‌زدایی و یا جرم‌انگاری پذیرش «نسبی بودن جرم» است. با این توضیح که از آن جا که همواره اصل بر عدم مداخله کیفری^۳ است و استفاده از نظام کیفری نیازمند توجیه است، از این رو، هر گاه توجیهات لازم و کافی وجود داشته باشد^۴ حقوق کیفری قابل استفاده است و به همین ترتیب هر گاه این توجیهات از بین برود جرم‌زدایی نیز لازم می‌آید. جرم‌زدایی در این معنا به عنوان یکی از راهبردهای سیاست عقب‌نشینی کیفری، فرآیندی است که به موجب آن صلاحیت نظام کیفری در جهت اعمال ضمانت اجراها به منزله واکنش نسبت به شکل خاصی از رفتار - یعنی رفتار مجرمانه خاص - سلب می‌شود (محمودی جانکی، ۱۳۸۷: ۳۲۴).

در گرایش به سمت سیاست جرم‌زدایی علل بسیاری وجود دارد که تمامی آن‌ها را می‌توان به دو گروه عمده تقسیم نمود. گروه نخست علل ناظر بر آثار منفی ناشی از جرم‌انگاری، از جمله جرم‌زدایی^۵ و تورم کیفری

۱. اگر چه در سیاست‌های کلی قضایی اشاره صریحی به پیشگیری از جرم وجود ندارد با این حال، از آن جا که تعدادی از سیاست‌های پیش‌بینی شده در این سند، ماهیت پیشگیرانه دارند، می‌توان قایل به وجود سیاست‌های پیشگیرانه در سیاست‌های کلی قضایی بود.

2. Decriminalization

۳. اصل «کاربرد کمینه حقوق کیفری» را نیز تا حدودی می‌توان با اصل مذکور مشابه دانست. برای آگاهی از مفهوم اصل پیش‌گفته بنگرید به: نوبهار، رحیم، اصل کاربرد کمینه حقوق کیفری، آموزه های حقوق کیفری، رضوی دانشگاه علوم اسلامی دوره جدید، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۰؛ فلاحی، احمد، ضرورت در جرم انگاری، نشر دادگستر، چاپ اول، تابستان ۱۳۹۳

۴. توجیه های ناظر بر کاربرد حقوق کیفری، غالباً تحت عنوان «توجیه و چرایی مجازات» مورد توجه و مطالعه دانشمندان حقوق کیفری قرار گرفته است. برای آگاهی بیشتر بنگرید به: یزدیان جعفری، جعفر، چرایی و چگونگی مجازات، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۹۱

۵. از دیدگاه علت شناسی جنایی و نظریه بر چسب زنی (labelling theory)، جرم انگاری رفتارها خود می‌تواند عامل مؤثری در افزایش بزه باشد. برای آگاهی بیشتر در خصوص این رویکرد بنگرید به: ویلیامز، فرانک پی و دیگران، نظریه های جرم شناسی، ترجمه حمید رضا ملک محمدی، میزان، چاپ ششم، ۱۳۹۵، ص ۱۹۵ و بعد؛ نجفی ابرند آبادی، علی حسین،

است که با پیشی گرفتن از نتایج مثبت آن، ضرورت جرم‌انگاری و مداخله حقوق کیفری را از بین می‌برد. گروه دوم از علل گرایش به سیاست جرم‌زدایی را باید در ظهور راهبردهای نوینی جستجو نمود که برای مبارزه با ناهنجاری‌ها ارائه می‌شوند، چرا که در برخی موارد، آثار مثبت و فواید ناشی از این راهبردها در مقایسه با توسل به نظام کیفری به حدی است که در یک سنجش عقلانی جایگزینی آن‌ها را با نظام حقوق کیفری توجیه می‌کند.

در هر یک از موارد پیش گفته چنانچه سیاست جرم‌زدایی مورد استفاده قرار گیرد نتایج حاصل از آن نیز در یک تقسیم بندی کلی، به دو شکل قابل مشاهده خواهد بود: در حالت نخست، رفتار مورد نظر پس از خروج از نظام حقوق کیفری، وارد حیطه آزادی‌های فردی شده و با هیچ گونه ضمانت اجرایی، اعم از اداری، مدنی و غیره مواجه نخواهد بود اما در حالت دوم، تنها نهاد کنترل‌کننده و شیوه مهارکننده رفتار، از حقوق کیفری به سایر نهادها و سازوکارها هم چون حقوق مدنی، اداری و یا پیش‌گیری انتقال می‌یابد.

نظام عدالت کیفری ایران با مشکل تورم کیفری روبرو است (نوبهار، ۱۳۹۰: ۹۲). این وضعیت، آثاری از قبیل افزایش تراکم جمعیت زندان‌ها، جرم‌زایی، محدودیت بیش از اندازه حقوق و آزادی‌های شهروندان و امنیتی شدن حقوق کیفری را در بر دارد که هر یک از آن‌ها به تنهایی می‌تواند کارایی نظام حقوقی و قضایی را به شدت کاهش دهد. از این رو، طبق بند چهاردهم سیاست‌های کلی قضایی «بازنگری در قوانین در جهت کاهش عناوین جرایم» مورد تأکید و تصریح قرار گرفته است.^۱ بر این اساس، قانون برنامه ششم نیز به عنوان سند برنامه‌ریزی پنج ساله کشور این مهم را مد نظر قرار داده و در بند «ج» ماده ۱۱۳، قوه قضائیه را مکلف نموده است که در راستای کاهش عناوین مجرمانه و استفاده از ضمانت اجرای انتظامی، انضباطی، مدنی، اداری و ترمیمی به تنقیح، اصلاح و رفع خلأهای قوانین جزائی اقدام نماید.^۲

تقریرات درس جامعه‌شناسی جنایی، کارشناسی ارشد، مهدی صبوری‌پور، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، نیم سال ۱۳۸۳-۸۴

۱. لازم به ذکر است در سیاست‌های کلی حاکم بر برنامه ششم به «کاهش عناوین مجرمانه و جرم‌زدایی» اشاره‌ای صورت نگرفته است.

۲. چ- در اجرای سیاست بازنگری در قوانین جزائی و با هدف کاهش عناوین مجرمانه قوه قضائیه مکلف است به‌منظور بازنگری در مصادیق عناوین مجازات‌های سالب حیات با توجه به تغییر شرایط، کاهش عناوین مجرمانه و استفاده از ضمانت اجرای انتظامی، انضباطی، مدنی، اداری و ترمیمی و متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم، نسبت به تنقیح، اصلاح و رفع خلأهای قوانین جزائی با رعایت قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ و اصلاحات بعدی آن اقدام و حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه اقدامات قانونی مورد نیاز را به‌عمل آورد.



اگر چه به موجب اصل صد و پنجاه و هشتم قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه موظف به تهیه لوایح قضایی شده است. اما آیا جرم‌زدایی که یکی از نتایج حاصل از آن، واگذاری واکنش‌دهی نسبت به رفتاری خاص، به سایر حوزه‌ها و استفاده از سایر نهادها است، بدون همکاری نهادهای مربوط و آشنایی با ظرفیت‌ها و خلأهای آن‌ها می‌تواند نتیجه‌بخش باشد؟ ایجاد تکلیف انحصاری برای قوه قضائیه تنها در مواردی قابل توجیه و پذیرش است که تنها نظام قضایی مورد توجه باشد و چنان چه موضوعات مورد نظر جنبه فرآیندی پیدا کنند ناگفته پیدا است که سیاست‌گذاری نهادی در خصوص آن‌ها پاسخ‌گوی نیازهای فرآیندی این موضوعات نخواهد بود. بنابراین در رابطه با سیاست جرم‌زدایی، چنان چه تنها مرحله نخست جرم‌زدایی که همانا زدودن عنوان مجرمانه رفتارها از سیاهه جرایم است، مورد توجه باشد بار کردن تکلیف بر دوش قوه قضائیه و حضور آن در این مرحله، به عنوان گرانگه نظام عدالت کیفری ضروری و انکار ناپذیر، لازم و چه بسا کافی به نظر برسد، اما مسأله مهم آن است که گاه پس از حذف عنوان مجرمانه، رفتار مورد نظر، وارد حیطه آزادی‌های فردی نشده و در عوض، نهادهای دیگری جایگزین نظام عدالت کیفری می‌شوند، در چنین فرضی بدون همکاری و نقش مؤثر سایر نهادها و سازمان‌های جایگزین در فرآیند جرم‌زدایی، از جمله نهادهای اجرایی و جامعه مدنی، نمی‌توان به جریان یافتن نتایج مثبت حاصل از فرآیند جرم‌زدایی امیدوار بود. تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری صحیح نسبت به چگونگی و چیهستی مشارکت نهادهای جایگزین جز با همکاری آن‌ها و آگاهی یافتن از ظرفیت‌ها و خلأهای هر یک، امکان‌پذیر نخواهد بود؛ در این صورت، ناهماهنگی فرابخشی، هم‌چون سدی نفوذناپذیر، در برابر اثربخشی نتایج حاصل از سیاست‌های جرم‌زدایی ایفا نقش خواهد کرد و بیش از آن که بتواند موجب جریان یافتن آثار مثبت جرم‌زدایی شود، بستری خواهد بود برای پیدایش سیاست جنایی سردرگم و قوانین اصلاح و تنقیح شده‌ای که نیازمند تنقیح چندین باره خواهند بود.

۲-۲. سیاست‌های ناظر بر کیفر حبس

همان‌گونه که استفاده از مجازات‌های نقدی پس از خصوصی شدن مالکیت، موضوعیت یافت، سلب آزادی نیز از زمانی به عنوان مجازات، مورد استفاده نظام عدالت کیفری قرار گرفت که «آزادی» به مثابه یک ارزش در جامعه بشری مطرح شد. در طول زمان، استفاده از این روش در نظام کیفری، به گونه‌ای گسترش یافت که امروزه از زندان به عنوان رایج‌ترین کیفرها در عرصه حقوق داخلی و بین‌المللی یاد می‌شود (نجفی ابرنآبادی، ۱۳۸۷:۱۰) و به عنوان نمادی از کیفر در اذهان و آثار مورد توجه قرار می‌گیرد. با این حال، طرح مباحث حقوق بشر، تحولات بسیاری را در نظام حقوق کیفری به دنبال داشت و در حوزه مجازات‌ها نیز مطرح شدن حقوقی هم‌چون حق بر حیات، مجازات اعدام و حق بر آزادی، مجازات زندان را با چالش‌های جدی و نقدهای حقوق بشری متعددی مواجه نمود. از سوی دیگر عملکرد افراطی در استفاده از کیفر زندان تبعات منفی بسیاری را ایجاد نمود و موجب شد بودجه کشور و بخش عظیمی از سرمایه جامعه صرف گونه‌ای از مجازات شود که به

دلایل متعدد (از جمله فاصله بسیار میان حجم زیاد زندانیان با ظرفیت و توانایی نهادها برای اداره مطلوب آن‌ها) کارکردهای مثبت خود را از دست داده و بیش از آن که به نفع جامعه باشد، بنیاد مشکلات جدیدی در جامعه را بنا نهد. مسایلی از قبیل هزینه‌های غیرمستقیم کیفر حبس، تکرار جرم^۱، عدم رعایت حقوق زندانیان^۲، بی‌کیفر ماندن مجرمان (در نگاه سزا گرایانه)، توسل اجباری و غیر عقلانی به نهادهای جایگزین حبس از جمله تعلیق مجازات (که بعضاً منجر به شکست عملی راهبردهای جایگزین حبس می‌گردد) از جمله آن است. از این رو طرح مباحث حقوق بشری در کنار آثار سوء ناشی از عملکرد افراطی در استفاده از کیفر سالب آزادی^۳ موجب شد که تلاش برای برطرف نمودن چالش‌ها و نقدهای حقوق بشری کیفر زندان آغاز گردد. در این میان، در سیاست‌های کلی قضایی، کیفر حبس از دو حیث مورد توجه قرار گرفته است: نخست؛ کاهش استفاده از مجازات زندان و تبدیل نمودن آن‌ها به مجازات‌های جایگزین و سپس؛ اصلاح امور زندان‌ها.

۲-۲-۱. کاهش استفاده از مجازات زندان

بند چهاردهم سیاست‌های کلی قضایی بر کاهش استفاده از مجازات زندان تأکید دارد. از راهکارهای تحقق عملی این سیاست، کاهش موارد محکومیت به حبس و استفاده از جایگزین‌های حبس است که هر یک از این دو روش به ترتیب در بند ۶۴ سیاست‌های کلی حاکم بر قانون برنامه ششم و ماده ۱۱۳ قانون برنامه ششم مورد توجه قرار گرفته است. بر اساس جزء ۳ از بند ۱۱۳ قانون برنامه ششم، «سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مکلف است ضمن آگاهی دادن به مقامات قضائی در خصوص وضعیت آمار زندانیان و فضای آزاد زندان، ظرفیت پذیرش زندانیان را به‌صورت برخط و با رعایت جهات امنیتی در اختیار مقامات قضائی صلاحیت‌دار قرار دهد. قضات با لحاظ ظرفیت اعلام شده و تناسب قرار تأمین، از صدور قرارهای تأمین منتهی به بازداشت و یا احکام حبس جز در موارد ضروری به موجب قوانین مربوط خودداری و با رعایت قوانین مربوط از تأسیس‌های جدید کیفری مانند تعلیق تعقیب یا مجازات، تعویق صدور حکم، آزادی‌های

۱. فرهنگ پذیری از محیط زندان یا «prisonation» نظریه‌ای است که محیط زندان را علت تکرار جرم از سوی بزهکاران می‌داند. برای آگاهی بیشتر بنگرید به: ویلیامز، فرانک و دیگران، پذیرش فرهنگ زندان، ترجمه حسین غلامی، مجله پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۷، پاییز و زمستان ۱۳۸۱، صص ۱۵۹ و بعد

۲. Basic principles for the treatment of prisoners, December 1990, 5th article

۳. مشابه چنین وضعیتی را می‌توان در سطح بین‌المللی نیز مشاهده نمود. برای آگاهی بیشتر در مورد تورم جمعیت زندان‌ها در سطح بین‌المللی بنگرید به: آلبرشت، هانس یورگ، پیشین، صص ۴۱ و بعد

۴. بند ۶۴ سیاست‌های کلی حاکم بر قانون برنامه ششم مقرر می‌دارد: «بازنگری در قوانین جزایی به منظور کاستن از محکومیت به حبس و تبدیل آن به مجازات‌های دیگر»

مشروط و مجازات‌های جایگزین حبس استفاده خواهند نمود». این قانون از رهگذر مقرر فوق با ایجاد تکلیفی الزام آور برای قضات مبنی بر خودداری از صدور قرارهای تأمین منتهی به بازداشت و حکم به کیفر حبس جز در موارد وجود ضرورت قانونی، سعی در تحقق بخشیدن به کاهش استفاده از مجازات زندان نموده و برای حسن اجرای این بند، نظارت داد سرای انتظامی قضات را نیز پیش‌بینی نموده است. علاوه بر آسبایی که این مقرر و مقررات مشابه آن، در حوزه عملی بر استقلال قضات وارد می‌کند، در عرصه علمی نیز نمی‌توان بر چنین راهکاری مهر تأیید نهاد؛ چرا که از یک سو توسل اجباری و افراطی به جایگزین‌های حبس، شکست عملی آن‌ها را در پی خواهد داشت و از سوی دیگر چنین راهکاری قادر به حل مشکلات ریشه‌ای در این زمینه نیست. چرا که اگر چه بخشی از افزایش جمعیت زندانیان را باید به تصمیمات قضات در مرحله کیفردهی نسبت داد، با این وجود، به دلیل لزوم ابتدای رفتار و تصمیمات آنان بر قانون باید از دیگر منشاء این مشکل نیز، که همانا حبس‌زایی قانون‌گذاران در مرحله کیفرگذاری است، جلوگیری نمود. چرا که از جمله مهمترین دلایل تراکم زندان‌ها و افزایش حجم زندانیان، ذهن کیفرگرا و فرهنگ سزاگرایانه جامعه است، بنابراین با فرض نظارت کامل داد سرای انتظامی قضات و پیروی قضات از مقرره‌ی پیش گفته، چگونه می‌توان ذهن کیفرگرای جامعه و به ویژه خواست تنبیه جویانه بزه دیده را اصلاح نمود. عدم توجه به حاکمیت چنین فرهنگی بر جامعه در هر دو مرحله کیفرگذاری^۱ و کیفردهی^۲، از بارزترین مشکلاتی است که چنین مقرره‌ای نخواهد توانست چاره‌ای برای آن باشد. ایفای نقش رسانه‌ها، فعالان اجتماعی، دانشگاهیان و وکلا در کنار قضات برای کاهش جمعیت کیفری زندان‌ها حیاتی است؛ از این رو دانشگاهیان از گذر تحقیقات علمی و بومی می‌توانند از مضرات چنین رویکردی پرده بردارند و با شناسایی بنیان‌های کیفرگرایی و به عبارت دقیق‌تر در این مورد، حبس‌گرایی، راهکارهای نتیجه بخشی را ارائه دهند. رسانه‌ها، فعالان اجتماعی و به ویژه وکلا (به واسطه حضور مستقیم در فرآیند رسیدگی) نیز مهمترین ارکان اجتماعی هستند که می‌توانند با هم‌گرایی با یکدیگر به تورم جمعیت زندان‌ها پایان بخشند.

۲-۲-۲. اصلاح امور زندان‌ها

مسئله اصلاح امور زندان‌ها از دیگر سیاست‌های کلی قضایی است که در نتیجه مشکلاتی از قبیل نقض کرامت زندانیان، نبود حداقل امکانات معیشتی و امکانات رفاهی از جمله خدمات سلامت محور و پزشکی، ناتوانی از برنامه‌ریزی برای موقعیت شغلی و اجتماعی آنان پس از خروج از زندان و نادیده گرفتن حقوق و وضعیت خانواده زندانیان و عدم امکان اجرای برنامه‌های اصلاح و درمان در چنین ساختاری، توجه سیاست

گذاران را به خود جلب نموده است. در این رابطه با توجه به تأکید بند ۶۵ سیاست‌های حاکم بر برنامه ششم ناظر بر «بهبود بخشیدن به وضعیت زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها»، قانون برنامه ششم در بند پ ماده ۱۱۳ این مهم را از رهگذر ایجاد تکلیف به «انتقال زندان‌ها به خارج از شهرها» مورد توجه قرار داده است.^۱

در حالی که بدیهی است اصلاح امور زندان‌ها ابعاد متعددی را در بر می‌گیرد؛ انتقال زندان‌ها به خارج از شهرها و اختصاص بودجه کشور برای ایجاد زندان‌های جایگزین و اصلاح ساختار فیزیکی آن‌ها، بخش روبنایی سیاست اصلاح امور زندان‌ها است که باید در کنار امور زیربنایی، هم‌چون آموزش کارگزاران زندان، تعیین تکلیف در خصوص چیهستی سیاست حاکم بر زندان‌ها، اصلاح امور حفاظتی، فنی و مدیریتی زندان‌ها مورد توجه قرار گیرد. این در حالی است که قانون‌گذار بر اساس جزء ۵ از بند پ این ماده در خصوص حرفه‌آموزی، اشتغال زندانیان، طرح‌های حمایتی از خانواده آنان و خودکفایی زندان‌ها که مهمترین امور در سیاست اصلاح

۱. ماده ۱۱۳ - به منظور افزایش دقت و سرعت در ارائه خدمات قضایی، تحقق عدالت قضایی و احیای حقوق عامه، اصلاح مجرمان و کاهش جمعیت کیفری: پ- سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مکلف است اقدامات لازم برای تسریع در انتقال بیست زندان داخل محدوده شهرها با اولویت کلان‌شهرها به خارج از شهرها را انجام دهد؛ وجوه حاصل از فروش هر کدام از زندان‌های مذکور که به تدریج و براساس توافق به عمل آمده به حساب ویژه نزد خزانه‌داری کل واریز می‌گردد به عنوان درآمد اختصاصی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور تلقی می‌گردد و در چهارچوب بودجه سنواتی صرف احداث زندان‌های جایگزین در همان استان می‌گردد. در صورت وجود مازاد درآمد حاصل از بند فوق، اعتبار مذکور صرف تکمیل، تعمیرات اساسی و تجهیزات دیگر زندان‌های همان استان می‌گردد. تبصره- دولت مکلف است ردیفی تحت عنوان انتقال زندان‌ها از شهرها به خارج شهرها ایجاد نماید به نحوی که پس از احداث زندان‌های جدید از محل فروش زندان‌های قدیمی مبلغ مذکور به خزانه اعاده گردد. در طول اجرای برنامه، حکم جزء (۱) بند پ (ماده ۱۱۳) بر ماده (۲) قانون انتقال زندان‌ها و مراکز اقدامات تأمینی و تربیتی موجود به خارج از شهر مصوب ۱۳۸۰/۹/۷ در بخش مغایرت حاکم است. ۳- وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور) و سازمان امور اراضی مکلفند نسبت به واگذاری زمین رایگان با رعایت قوانین و مقررات مربوطه به سازمان زندان‌ها برای احداث زندان‌های مذکور اقدام نمایند. همچنین کلیه دستگاه‌های اجرائی مکلفند حسب مورد همکاری لازم را در صدور مجوزهای قانونی و ایجاد و تأمین تأسیسات زیربنایی مورد نیاز (اعم از آب، برق، گاز، تلفن، کابل نوری و مسیرهای دسترسی) در این طرح‌ها، به عمل آورند. ۴- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است پس از استقرار زندانیان در محل زندان جدید خارج از شهر با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و پس از اعلام رسمی وزارت دادگستری نسبت به انتقال کلیه اسناد و مدارک زندان مذکور به خریدار یا خریداران اقدام نماید. ۵- سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مجاز است مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و عمومی را در حوزه بهره‌برداری و یا توسعه زیرساخت‌های لازم در زمینه‌های حرفه‌آموزی، اشتغال حین حبس و پس از آزادی، آموزش، سلامت و درمان، طرح‌های حمایتی از خانواده زندانیان و کمک به خودکفایی زندان‌ها در قالب انواع مختلف قراردادهای رسمی جلب و یا توسعه دهد.



زندان‌ها به شمار می‌آیند تنها به مجاز نمودن سازمان زندان‌ها برای اقدام، اکتفا نموده است. در این برنامه، غفلت از سایر جنبه‌ها و انتظار اصلاح امور ماهوی به صرف انجام اصلاحات شکلی، با وضعیت کنونی زندان‌های کشور که نیازمند مداخله‌ای همه جانبه است، همخوانی ندارد.

۲-۳. پیشگیری از وقوع جرم

محوریت یافتن پیشگیری از جرم در عرصه سیاست‌های قضایی، از دستاوردهای ورود دانش جرم‌شناسی به عرصه‌های اجرایی است به گونه‌ای که اگر چه در دوره‌های تعداد بالای پرونده‌های مختومه و ارائه آمار هر چه بیشتر از میزان کشف، دستگیری، رسیدگی و مجازات بزه‌کاران، به منزله صحت سیاست‌های دولت در مبارزه با جرم و انجام صحیح وظایف از سوی قوه قضاییه محسوب می‌شد؛ طرح مباحث مربوط به جرم‌شناسی در دانشگاه‌ها و ورود تدریجی آن به بسترهای قانونی و اجرایی، موجب شد افق دید تحلیل‌گران، سیاست‌گذاران و جامعه برای سنجش کارنامه عملکرد دولت در مبارزه با جرم، از تمرکز صرف بر ابعاد کیفری فاصله گرفته و سنجش‌های جرم‌شناختی نیز به آن ورود و چه بسا در آن محوریت بیابند.

نقطه آغازین توجه به سیاست پیشگیری از جرم به شکل رسمی، به قانون برنامه پنجم عمرانی، مصوب سال ۱۳۵۲ باز می‌گردد که بر اساس جزء ۴ از بند «ب» در بخش «هدف‌های کلی»^۱ و هم چنین جزء ۵، ۹ و ۱۰ از بند «ب» در بخش «خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی»^۲ برای نخستین بار سیاست پیشگیری رسمی را بنیاد می‌نهد. پس از آن، خبرگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به واسطه بند ۵ اصل صد و پنجاه و ششم، با اساسی سازی پیشگیری از جرم، این سیاست را به مثابه راهبردی محوری و در قالب شاخه‌ای اصلی در سیاست‌گذاری‌های قضایی مورد توجه قرار می‌دهند. بر همین اساس، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸ نیز در قسمت یکم، ذیل بند «ب» (خط مشی‌ها) در بندهای ۹-۹ و ۹-۱۲ به ایجاد تکلیف برای «انجام بررسی‌های جرم‌شناسی» و «پیشگیری از وقوع جرائم» اشاره

۴.۱- بهبود روش پیش‌بینی و پیش‌گیری از وقوع جرائم، کشف جرائم و رسیدگی به شکایات و مبارزه با قاچاق مواد مخدر
 ۵- ۲- درباره پیشگیری از جرائم و تکرار آن مطالعات لازم به عمل خواهد آمد و در اجرای قانون اقدامات تأمینی نسبت به ایجاد و تأسیس تیمارستان مجرمین غیر مسئول، کارگاه‌های کشاورزی و صنعتی برای مجرمین ولگرد و بیکار و مراکز معالجه مجرمین معتاد به استعمال الکل و مواد مخدر اقدام خواهد شد. ۹- مطالعات لازم در زمینه روش‌های پیشگیری، دستگیری مجرمین و کشف جرائم و تحویل مجرمین به مقامات قضایی به عمل خواهد آمد و با توجه به امکان استفاده از روش‌های پیشرفته و مفید و هماهنگ با اوضاع فرهنگی و اجتماعی کشور تغییرات لازم در روش‌های موجود داده خواهد شد. ۱۰- در زمینه کنترل و مبارزه با قاچاق مواد مخدر و پیشگیری از اشاعه آن برنامه‌های لازم طرح و به مرحله اجرا گذارده خواهد شد.

می‌کند. این نهال تازه روییده پیش‌گیری در کنار شاخه تنومند سیاست کیفری به رشد خود ادامه داد به گونه‌ای که امروز در قانون برنامه ششم توسعه در مقام ترسیم شکل کلی سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران در طی پنج سال آینده، تا حدودی می‌توان قائل به نقش پر اهمیت راهبرد پیش‌گیری در سیاست جنایی پنج ساله ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ بود.

در قانون برنامه ششم، پیش‌گیری از وقوع جرم را در دو سطح می‌توان مورد مطالعه قرار داد. در سطح نخست، این قانون، به سیاست‌گذاری در عرصه پیش‌گیری از وقوع جرم نپرداخته است و تنها در پرتو توجه به برنامه‌هایی که نتیجه غیرمستقیم آن‌ها پیش‌گیری از جرم است این سیاست را نیز مد نظر قرار داده است؛ به عبارت دیگر، خوانش‌های جرم‌شناسانه از مفاد این برنامه‌ها است که به این گروه از اقدامات ماهیت پیشگیرانه می‌بخشد. این سطح را می‌توان تحت عنوان «سیاست‌های پیشگیرانه» یعنی اقداماتی که نتیجه غیرمستقیم آن‌ها پیش‌گیری از وقوع جرم خواهد بود، مطالعه نمود. با این حال پیش‌گیری از جرم در این قانون از جنبه دیگری نیز قابل بررسی است که می‌توان از آن تحت عنوان «سیاست پیش‌گیری از جرم» یاد نمود که بر اساس آن چگونگی اقدام به پیش‌گیری و سیاست‌گذاری در این زمینه به لحاظ ماهوی و شکلی مورد توجه قرار می‌گیرد. این قانون در سطح دوم، بدون آن که به عرصه پیچیده سیاست‌گذاری وارد شود به ایجاد تکلیف برای سیاست‌گذاری‌های پیشگیرانه اکتفا نموده است که در ادامه به ترتیب مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۲-۳-۱. سیاست‌های کلی اجتماعی (سیاست‌های پیشگیرانه)

پیش‌گیری در مفهوم خاص و شیوه محور^۱ خود، یعنی مجموعه تدابیر غیرکیفری پیش از وقوع جرم، در مواد متعددی از قانون برنامه ششم توسعه مشاهده می‌شود که هر یک گویای یکی از انواع پیش‌گیری است که بر اساس علت شناسی جنایی به دو شاخه اجتماعی و وضعی تقسیم می‌شود. بر این اساس، جرم یا حاصل عوامل و شرایطی است که در طول دوران رشد افراد بر زندگی افراد و خانواده‌ها اثر می‌گذارد و یا نتیجه محیط‌های محلی، وضعیت‌ها و فرصت‌هایی است که بزه‌دیدی و بزهکاری را تسهیل می‌نماید (United Nations Office on Drugs And Crime Vienna United Nations, New York, 2010:910). پیش‌گیری اجتماعی آن دسته از راهبردهای پیشگیرانه‌ای است که بیشتر با تأمین حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مردم در سطح جامعه محقق می‌شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۵: ۵۶۹). این نوع از پیش‌گیری که پیش‌گیری فردمدار نیز نامیده می‌شود مبتنی بر این فرض است که جرم، الزاماً رفتاری ضد اجتماعی یا غیراجتماعی است و علت اصلی وقوع جرم، ناتوانی جامعه در فرهنگ پذیر و جامعه پذیر نمودن افراد است که

۱. منظور دیدگاه‌هایی است که در تعریف پیش‌گیری از جرم، ماهیت غیرقهرآمیز و غیرکیفری شیوه‌های رویارویی با بزه را محور قرار می‌دهند.

در نهایت منجر به ارتکاب رفتارهای ضد اجتماعی از سوی آنان می‌شود. بنابراین چنانچه ساز و کارهای مناسب برای جامعه پذیر نمودن افراد پیش بینی شود و هم چنین خلأها و چالش‌هایی که بر سر راه جامعه‌پذیری افراد وجود دارد از بین برود، می‌توان از وقوع بسیاری از جرائم و به عبارت دقیق‌تر رفتارهای ضد اجتماعی، پیش‌گیری نمود. بر همین اساس، در ماده ۲ قانون یاد شده، «پیش‌گیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش فرهنگ عمومی و سبک زندگی ایرانی اسلامی، بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری، بهبود محیط کسب و کار، اشتغال، فضای مجازی، بهره‌وری تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور، نظام عادلانه پرداخت و رفع تبعیض، توانمندسازی محرومان و فقرا»، در زمره مسائل محوری برنامه شمارش شده‌اند که همگی مصادیقی از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. توجه قانون‌گذاران به تأثیرگذاری بسترها و حقوق اقتصادی بر میزان وقوع جرم و گرایش شهروندان به ارتکاب به جرم را می‌توان در بند اول ماده چهارم، ماده ۲۷، ماده ۳۹، ماده ۷۸، ماده ۷۹، ماده ۸۳، ماده ۱۰۲ نیز مشاهده نمود. از رهگذر هر یک از این مقررات قانونگذار درصدد است با ارتقاء سطح کیفی محیط عمومی و شخصی افراد در جامعه، فرآیند رشد و جامعه‌پذیری افراد را تضمین نماید تا از سویی به واسطه افزایش پایداری به فرهنگ جامعه و جامعه‌پذیری در گام اول انگیزه‌های ارتکاب جرم کاهش یافته و در گام دوم با نهادینه کردن ساز و کارهای خودکنترلی در سامانه شخصیتی افراد، بازدارنده‌های درونی بتوانند انگیزه ارتکاب جرم را پیش از بروز سرکوب نمایند. برای نمونه، بر اساس ماده چهارم این قانون دولت مکلف شده است تا با تهیه و تصویب سند ملی کار شایسته و با هدف کاهش حداقل ۸ درصد نرخ بیکاری به طور سالانه به سیاست‌های اشتغال زایی جامعه عمل بپوشاند. با توجه به علت شناسی جنایی، در حوزه دانش جرم‌شناسی نظریات بسیاری بیکاری را به عنوان یکی از علت‌های وقوع جرم توجیه می‌نمایند که از میان آن‌ها می‌توان به نظریه فنون خنثی‌سازی دیوید ماتزا و یا مجموعه نظریه‌های فشار (مرتون، آلبرت کوهن) اشاره نمود. بر اساس نظریه اول فرد به واسطه فقر به ابزارهای توجیه کننده جرم (انکار خطا، انکار مسئولیت، انکار بزه دیده، ...) مجهز می‌شود در نتیجه ساز و کارهای کنترل درونی کارکرد خود را از دست داده و ارتکاب جرم را توجیه می‌کنند و بر اساس هر یک از نظریه‌های فشار، بیکاری و فقر ناشی از آن، بر توانایی فرد برای دستیابی به اهداف، تأثیر سلبی داشته و با ایجاد فاصله و یا با بنا نهادن مانع میان ابزارهای موجود با اهداف مطلوب می‌توانند زمینه بزهکاری افراد را فراهم نمایند. از این رو بیکاری از جمله پدیده‌های اجتماعی است که قادر است فرد را در فرآیندی نزولی قرار دهد که در آن از هم گسیختگی خانوادگی عدم رشد و توسعه فکری و اجتماعی و در رأس همه آن‌ها بزهکاری یکی پس از دیگری دامان فرد را می‌گیرد.

بنابراین، در سطح سیاست‌های پیشگیرانه می‌توان این گونه تفهیم نمود که قانون مذکور با پذیرش این فرض که بزه کاری نتیجه کمبودها و محرومیت‌های مادی، معنوی و عاطفی است، به طور غیر مستقیم برای رفع خلاء در این زمینه‌ها و مبارزه علیه علل ارتکاب جرم برنامه‌ریزی نموده است.



۲-۳-۲. سیاست پیشگیری از وقوع جرم

در سطح دوم یعنی پیش‌بینی، تهیه و تدوین سیاست پیشگیری از جرم، با وجود آن که این امر از وظایف اساسی قوه قضاییه محسوب می‌شود^۱، در سیاست‌های کلی قضایی اشاره صریحی بر پیش‌گیری از جرم وجود ندارد و تنها با تفسیر پیشگیرانه، از بند شانزدهم، ناظر بر «بهبود فرهنگ حقوقی»، می‌توان قایل به توجه سیاست‌گذاران به سیاست پیش‌گیری از جرم و در نظر گرفتن این وظیفه اساسی قوه قضاییه شد.

پیشگیری از جرم به مثابه سیاست، «مجموعه تدابیر شکلی و ماهوی در چهار حوزه اجتماعی، رشدمدار، وضعی و کیفری است که هدف مستقیم آن‌ها پیش‌گیری از جرم بوده و با تکیه بر تحقیقات پیشینی و علت‌شناسی اولیه و با طی مراحل مختلف سیاست‌گذاری (از شکل‌گیری مسأله تا ارزیابی سیاست‌ها)، تهیه و تدوین و اجرا می‌شوند». در این نگاه، سیاست پیشگیری از جرم نتیجه بخش و کارآمد، تنها در پرتو تهیه طرحی جامع، مبتنی بر علت‌شناسی پیشینی و بومی، متشکل از چهار برنامه پیشگیری اجتماعی، برنامه پیشگیری رشدمدار، پیشگیری وضعی و پیشگیری کیفری قابل دستیابی است. قانون برنامه ششم توسعه برای سیاست‌گذاری در پیشگیری از جرم در بند «ت» ماده ۱۱۳ و دو جزء ۱ و ۲ به مکلف نمودن قوه قضاییه به تهیه برنامه جامع پیشگیری از وقوع جرم^۲ و شناسایی عوامل مؤثر در بروز دعاوی و جرائم به تفکیک در حوزه‌های قضائی هر استان^۳ اکتفا می‌کند.

در راستای اجرایی نمودن این تکلیف، چنین به نظر می‌رسد که قانون پیشگیری از وقوع جرم که پس از گذشت یک دهه به تصویب نهایی رسید، از یک دیدگاه، ظرفیت‌های مناسب و پیش‌نیازهای لازم را برای سیاست‌گذاری در امر پیشگیری فراهم نموده است؛ به گونه‌ای که اجرای تکلیف مقرر در ماده ۱۱۳ قانون برنامه ششم توسعه، تا حدودی منوط به ورود قانون پیشگیری از وقوع جرم، به مرحله اجرا است. بر اساس ماده ۳ این قانون، «برای تعیین راهبردها، سیاست‌های اجرائی و برنامه‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم در چهارچوب

۱. بند ۵ اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲. قوه قضائیه مکلف است با استفاده از ظرفیت‌های تمامی دستگاه‌های اجرائی و بهره‌گیری از مشارکت اجتماعی مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد و مراکز علمی و پژوهشی کشور نسبت به تهیه و تدوین برنامه جامع پیشگیری از وقوع جرم و ارتقای سلامت اجتماعی با رعایت قوانین مربوط تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه اقدام نماید.

۳. قوه قضائیه مکلف است حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه به منظور پیشگیری و کاهش جرم، دعاوی و اختلافات، نسبت به شناسایی عوامل مؤثر در بروز دعاوی و جرائم به تفکیک در حوزه‌های قضائی هر استان اقدام و پس از بررسی جامع پژوهشی، اقدامات لازم را انجام و لوایح مورد نیاز را تهیه و با رعایت اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

قوانین و سیاست‌های کلی نظام»، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم به عنوان نهادی فرابخشی تشکیل می‌شود. با توجه به این که تشکیل نهادهای فرابخشی در ایران تجربه مناسبی از خود بر جای نگذاشته‌اند و تشکیل آن‌ها هم چون ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی هرگز نتوانست پاسخگوی انتظارات جامعه و مسؤولان و نیازها و مبانی تشکیل خود باشد^۱ لازم است در رابطه با شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، دانش امروز و تجربه دیروز مورد توجه قرار گیرد.

پیش‌بینی کادر اداری و پژوهشی، اجتناب از کلی‌گویی در احصاء وظایف و تهیه برنامه‌ای دقیق برای عملکرد و حوزه وظایف این نهاد و نحوه تعامل آن با سایر نهادها، تناسب در تقسیم توان و تمرکز این شورا به طور برابر در دو حوزه پژوهشی و اجرایی و هم‌چنین ضرورت پیش‌بینی ساز و کارهایی برای تحقق نظارت مردمی و ضرورت گزارش دهی شورا از جمله مهمترین ملاحظات است که برای جامه عمل پوشانیدن بر دستیابی به سیاست پیشگیری از جرم در ایران ضروری است. راه اندازی پایگاه‌های اینترنتی فعال و روزآمد با فراهم نمودن امکان مشارکت مستقیم مردم و اطلاع‌رسانی روزانه و امکان پیگیری اقدامات از این طریق برای همه اقشار و دسترسی به پژوهش‌ها و اسناد و مقررات تهیه شده از جمله سازوکارهایی است که در این زمینه می‌تواند کارآمد باشد.

۳. نتیجه‌گیری

پس از گذشت یک سده از عمر دادگستری نوین در ایران، نهاد دادرسی و دادگستری مملو از چالش‌ها و مشکلات حل‌نشده‌ای است که تا کنون تلاش برای رفع آن‌ها، ثمره‌ای جز بی‌ثباتی و سردرگمی در سیاست‌گذاری قضایی به همراه نداشته است. با توجه آن که دادگستری مسؤولیت سنگین پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی و نیز تحقق بخشیدن به عدالت را بر عهده دارد،^۲ بی‌ثباتی در ساختار و ماهیت آن نخواهد توانست تأمین‌کننده دستیابی به استقرار و ثبات عدالت باشد.

با توجه به آن که سیاست‌های کلی قضایی به معنای آن دسته از سیاست‌های کلی است که بر اعمال قوه قضاییه آن گونه که در قانون اساسی مقرر است دلالت دارد بنابراین، هم‌چون سیاست‌های عمومی باید از اصول و قواعد آن پیروی نماید. در راستای اجرایی شدن سیاست‌ها، قوانین برنامه از مهمترین ابزارها به شمار می‌روند. با توجه به تعریف برنامه‌ریزی که عبارت است از «پویش هدایت عقلایی ساز و کار تصمیم‌گیری در امور توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دوره‌های زمانی بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت به منظور بهره‌برداری

۱. برای آگاهی بیشتر در خصوص مبانی، پیشینه و ساختار این نهاد بنگرید به: افتخار جهرمی، گودرز و کبریتی، کیمیا،

ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، دانشنامه حقوق کیفری اقتصادی، میزان، ۱۳۹۶

۲. اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

منطقی و هماهنگ از امکانات، قابلیت‌ها و منابع سرزمین برای تأمین نیازمندی‌های عمومی و اساسی جامعه» این قوانین که به عنوان برنامه‌های پنج سالانه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور تهیه می‌شوند، باید شکل تفصیلی-اجرایی چشم‌اندازهای مورد نظر سیاست‌ها باشند. بنابراین در راستای اجرایی شدن سیاست‌های کلی قضایی، چگونگی تعامل و پیوند قوانین برنامه با سیاست‌های کلی قضایی دارای اهمیت بسیاری است. سیاست‌های کلی قضایی در حوزه حقوق کیفری، که در بخش ماهوی به سه دسته پیشگیری از وقوع جرم، سیاست‌های ناظر بر کیفر حبس و سیاست‌های ناظر بر جرم‌زدایی تقسیم می‌شوند، هر یک در مقررات مختلفی از قانون برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گرفته‌اند. این مقررات با چالش‌هایی روبرو است و بدیهی است از نقدهای سازنده بی‌نیاز نخواهد بود. صرف نظر از نقدهای وارد بر مقررات قانون برنامه ششم توسعه در هر یک از سه حوزه اختصاصی پیش‌گفته، این قانون با چالش‌ها و نقدهای بنیادین و کلی تری روبرو است. عدم استفاده از متخصصین، ناتوانی در بهره‌گیری از دانش تخصصی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، تغییر مقامات عهده‌دار اجرای برنامه‌ها در هر سه قوه و در نتیجه عدم تعهد به پاسخگویی در برابر اجرایی نمودن برنامه‌ها و مهم‌تر از آن عدم امکان عملی‌پرسشگری و پیگیری اجرای آن‌ها از مهمترین آن‌ها است که توجه به آن‌ها می‌تواند در جهت رهایی از تعهد به اجرای برنامه‌های نانوشته و انکار مسوولیت نسبت به برنامه‌های نوشته و پیش‌بینی شده، مؤثر باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



منابع

- آلبرشت، هانس یورگ. (۱۳۹۵). **تورم جمعیت زندان‌ها در جستجوی کارآمدترین راه‌حل‌ها**. ترجمه محمد علی اردبیلی و دیگران. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- آشوری، داریوش. (۱۳۸۴). **دانشنامه سیاسی (فرهنگ اصطلاحات و مکتب‌های سیاسی)**. تهران: انتشارات مروارید.
- ارسطو. (۱۳۸۷). **سیاست**، ترجمه حمید عنایت، تهران: امیرکبیر.
- اسماعیلی، محسن و منصوریان، مصطفی. (۱۳۹۱). درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی. بررسی‌های حقوق عمومی. (۲): صص
- اشترینان، کیومرث. (۱۳۸۶). **سیاست‌گذاری عمومی ایران**. چاپ اول. تهران: میزان.
- اشترینان، کیومرث. (۱۳۸۹). **ملاحظات در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاست‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران**. فصلنامه سیاست. (۱، ۴۰): ۱-۲۲
- اصول و مواد نظامنامه اساسی مجلس شورای ملی**
- افتخار جهرمی، گودرز و کبریتی، کیمیا. (۱۳۹۶). **ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی**. دانشنامه حقوق کیفری/اقتصادی، تهران: میزان.
- افشاری راد، مینو و آقابخشی، علی اکبر. (۱۳۸۹). **فرهنگ علوم سیاسی**. تهران: چاپار
- الوانی، سید مهدی و شریف زاده، فتاح. (۱۳۸۳). **خط مشی سیاست‌گذاری عمومی**. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- پوراصغر سنگاچین، فرزام. (۱۳۹۳). **پیشینه و چالش‌های کلان برنامه‌ریزی در ایران با تأکید بر برنامه ششم**.
- توفیق، فیروز. (۱۳۹۲). **برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن**. چاپ دوم. موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- تابش، احمد. (۱۳۸۳). **اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه**. تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- زارعی، محمد حسین. (۱۳۸۲). **نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت، با تاملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام**. مجله راهبرد. (۳۴): ۳۲۰-۳۳۳
- زرنگ، محمد. (۱۳۸۱). **تحول نظام قضایی ایران**. چاپ اول. جلد اول. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

- زرینی، حسین و هژبریان، حسین. (۱۳۸۸). تاریخ معاصر دستگاه قضایی ایران و تحولات آن. چاپ اول. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- ظهوری، قاسم. (۱۳۸۴). مدیریت (اصول و فرآیندها). چاپ اول. تهران: کوشا مهر.
- طلوعی، محمود. (۱۳۸۵). فرهنگ جامع سیاسی. چاپ سوم. تهران: نشر علم.
- فقیه، محمدباقر. (۱۳۸۱). بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام. چاپ اول. تهران: پیام یوسف.
- فرهنگی، علی اکبر. (۱۳۹۰). فرهنگ جامع مدیریت. چاپ اول. برآیند پویش.
- فلاحی، احمد. (۱۳۹۳). ضرورت در جرم‌انگاری. چاپ اول. نشر دادگستر.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸. با اصلاحات ۱۳۶۸
- قلی پور، رحمت الله و غلام پور آهنگر، ابراهیم، (۱۳۸۹). فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران. چاپ اول. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- قانون برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده). سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱
- متمم قانون اساسی مشروطه
- محمودی جانکی، فیروز. (۱۳۸۷). جرم‌زدایی به منزله یک تغییر. فصلنامه حقوق. دوره ۳۸. (۱): صص
- مدرسی، منصور. (۱۳۹۲). فرهنگ توصیفی واژگان برنامه‌ریزی و توسعه. چاپ دوم. تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- مدنی، جلال‌الدین. (۱۳۸۲). از دیوان مظالم تا کاخ دادگستری - سیری در سازمان قضائی ایران عصر مشروطه. نشریه زمانه. شماره ۷ و ۸
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۶). بررسی انطباق قانون برنامه ششم توسعه با سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی. معاونت پژوهش‌های اقتصادی.
- مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، جلسه پانزدهم تا بیستم و هشتم، (جلسه هفدهم) ص ۶۴۱ و بعد
- مصوبه ۱۳۸۴/۰۳/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام تشخیص مصلحت نظام
- مهرپور، حسین. (۱۳۸۰). کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام. مجله راهبرد. (۲۰): ۳۳۷-۴۰۵.



- نجفی ابرندآبادی، علی حسین. (۱۳۷۸). *پیش‌گیری از بزه‌کاری و پلیس محلی، مجله تحقیقات حقوقی*، (۲۶-۲۵): ۱۲۹-۱۵۰
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین. (۱۳۸۷). *سیاست جنایی ایران در قلمرو اداره زندان‌ها: تحول مستمر مقررات اجرایی*. دیپاچه مترجم در: بولک، برنار. کیفر شناسی. چاپ هشتم. تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجدد.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین. (۱۳۹۵). *پیش‌گیری عادلانه از جرم، مجموعه مقالات (در تجلیل از استاد دکتر محمد آشوری)*. چاپ ششم. تهران: سمت. ۵۵۹-۵۹۸
- فرهنگ جامع لغات و اصطلاحات سیاسی. نروزی...
 نوبهار، رحیم. (۱۳۹۰). *اصل کاربرد کمینه حقوق کیفری. آموزه های حقوق کیفری*. دوره جدید. (۱): صص. ۹۱-۱۱۴.
- ویلیامز، فرانک پی. (۱۳۹۵). *نظریه‌های جرم‌شناسی*. ترجمه حمید رضا ملک محمدی. چاپ ششم. تهران: میزان.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین، *تقریرات درس جامعه‌شناسی جنایی*، کارشناسی ارشد، مهدی صبوری پور، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، نیم سال ۸۴-۱۳۸۳
- یزدیان جعفری، جعفر. (۱۳۹۱). *چرایی و چگونگی مجازات*. چاپ اول. پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- ویلیامز، فرانک و دیگران. (۱۳۸۱). *پذیرش فرهنگ زندان*. ترجمه حسین غلامی. پژوهش حقوق و سیاست، (۷): صص

Scruton, Roger. (2007). **The Palgrave macmillan dictionary of political thought**. Palgrave macmillan.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME Vienna UNITED NATIONS New York. **Handbook on the Crime Prevention Guidelines Making them work**. (2010). **Basic principles for the treatment of prisoners**. (1990).

Dror, Yehezkel. (2006). **trading for policy makers**. *The Oxford hand book of public policy*. Oxford university press. Chapter 4.
<http://www.entekhab.ir>



Situation of Judicial Policymaking and 6th five year Development plan in Iran

Mehdi SabouriPour, Kimia Kebriti

Received: 07 September 2017

Accepted: 14 October 2017

The organising of the judiciary system has been one of the most important issues for governments in Iran. Therefore, in the Islamic Republic of Iran, Policymaking and, consequently, judicial policymaking was considered In the light of 110th Article of the Constitution. More to the point, in order to ensure the realization and implementation of policies, several mechanisms were predicted to monitor the compliance of the development plan laws from the determined policies. Plan laws are the most important means for implementation of the grand policies, thus the conformation of the plan laws generally with grand policies and especially with judicial policies is very important. But the most important problem is the lack of accurate, comprehensive, and eruditely planning so that after about three decades is still unsolved. So considering both the gaps and the necessity of proper judicial planning for implementation of general policies, this paper deals with the effects of grand policies on the sixth Law for the Development Plan of Iran.

Keywords: *Judicial Policy, Law for the Development Plan of Iran, Policymaking, Programming, General Policies of Iran.*



سیاست های راهبردی وکلان	
بررسی انتقادی سیاست گذاری گردشگری در آینه اسناد و قوانین فرادستی ایران هادی ویسی	1
تأثیر سرمایه گذاری در ساخت و ساز بر نرخ سود بانکی در ایران علیرضا کرباسی، سیدحسین محمدزاده	19
کنترل فساد و سرمایه گذاری مستقیم خارجی: شواهدی از داده های پنل رامیار رفاعی، مرتضی سامتی، شهرزاد سید صالحی، هوزان رفاعی	35
تأثیر نااطمینانی تورم بر تورم، سرمایه گذاری و رشد اقتصادی در کشورهای منتخب عضو سازمان کنفرانس اسلامی: رهیافت داده های تلفیقی پویا و پانل میان گروهی علی رضازاده، صابر خداوردیزاده، شیرزاد میرزایی	49
اثر آزادی اقتصادی بر عملکرد بانک ها در ایران (با تأکید بر شاخص های آزادی اقتصادی بنیاد هریتیج) سعیددائی کریم زاده، محمود سلیمانی	77
جایگاه سیاست گذاری قضایی و قانون برنامه ششم توسعه مهدی صبوری پور، کیمیا کبریتی	101
تأملی در کارآمدی تضمین های حاکمیت قانون در قوه مجریه ایران و انگلستان (با تأکید بر هدفمندی یارانه ها) سیدمجتبی واعظی، حمید مسعودی	129
ارزیابی راهبرد جمهوری اسلامی ایران در قبال بحران یمن محمد رضا دهشیری، فرشته مابودینه جاد	149