



نقد و بررسی قانون پیشگیری از جرم مصوب ۱۳۹۴/۶/۷

● دکتر عباس شیری



چکیده

بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ یکی از وظایف قوه قضاییه را پیشگیری از جرم پیش‌بینی نمود. متعاقباً قوانین عادی متعددی، وظایفی در چارچوب پیشگیری از جرم، برای نهادها و سازمان‌های مختلف در نظر گرفت. قوانینی هم به تصویب رسید که به طور غیر مستقیم در آن‌ها گونه‌هایی از پیشگیری از جرم بر عهده نهادهای وابسته به قوه مجریه قرار داده شده است. این تحولات در حالی است که هیچ‌گاه قانونی به همین منظور برای قوه قضاییه به تصویب نرسید. هرچند مقررات مربوط به کیفر و تشدید کیفر، تکرار جرم، زندان و نظایر آن‌ها مرتبط با پیشگیری کیفری و مربوط به قوه قضاییه است، ولی قوانین مستقلی در این خصوص تصویب نشد. حداقل از سال ۱۳۸۴ قوه قضاییه در صدد بوده است که در راستای تحقق همه جانبه بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، لایحه جامع را تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند که تاکنون در این امر ناکام مانده است. قانون پیشگیری از وقوع جرم مصوب ۹۴/۶/۷ نیز این هدف را محقق نساخته و در واقع قانون تشکیل شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم است. بررسی تحولات لایحه پیشگیری از جرم، قانون پیشگیری از جرم مصوب ۱۳۹۴/۶/۷ و شرح وظایف شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم از اهمّ مباحثی است که در این مقاله مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

کلمات کلیدی: پیشگیری از وقوع جرم، قوه قضاییه، قانون اساسی، تفکیک قوا، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، سیاست‌های جامع، نظارت، مشارکت مردمی.

در دنیای امروز پیشگیری از وقوع جرم، مرکز ثقل راهکارهای مقابله با جرم و کاهش آن به شمار می‌آید. اگر در گذشته این بحث صرفاً در محافل دانشگاهی مورد توجه قرار می‌گرفت^۱، اکنون در متن قوانین مختلف موقعیت ممتاز پیدا کرده است. قانون‌گذار تلاش و افری به عمل آورده است که سیاست‌های مربوط به پیشگیری از جرم را در زمره وظایف تمام نهادها قرار دهد^۲. ضمن این‌که در هنگام تصویب قوانین مختلف فقط به تبیین مجازات بسنده نکرده و به پیشگیری از جرایم مرتبط توجه نموده است^۳. دکتر نجفی ابرندآبادی در این باره می‌نویسد: «امروزه پیشگیری به عنوان یک راهبرد نظام‌مند سیاست جنایی... مبتنی بر قوانین و مقرراتی است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم، اقدام‌های عمومی یا ویژه‌ای را ضابطه‌مند و نهاد یا سازمان خاصی را برای مدیریت و اجرای آن‌ها در سطح محلی، وزارتی یا در مقیاس ملی تعریف و تأسیس می‌کنند^۴...». قوه قضاییه نیز تلاش نمود که با تدوین لایحه‌ای بین وظایف دستگاه‌های مختلف، هماهنگی لازم را ایجاد نماید البته در این امر توفیق مناسب را پیدا نکرد و نهایتاً با فراز و فرودهای فراوان قانون پیشگیری از وقوع جرم در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۷ به تصویب نهایی رسید. با همه تلاش‌های انجام شده، این قوه هنوز در عملی ساختن همه جانبه اندیشه پیشگیری از جرم به هدف خویش نرسیده است و تصویب قانون مزبور نیز برای این منظور اثربخش نمی‌باشد. برای روشن ساختن این مطلب لازم است به پرسش‌های زیر پاسخ داده شود: ۱- پیشینه قانون مزبور چیست؟ ۲- چه ایرادهایی بر این قانون وارد است؟

۱. در ایران، گسترش بحث پیشگیری را باید مدیون استاد علم و ادب جناب آقای دکتر علی حسین نجفی ابرندآبادی دانست که به طور گسترده‌ای آن را در دوره‌های تحصیلات تکمیلی تدریس کرده و مقالات متعددی در این رابطه به رشته تحریر درآوردند. ضمن این‌که با راهنمایی پایان‌نامه‌ها و رساله‌های متعدد، انواع پیشگیری را تبیین کردند. نقش بی‌بدیل ایشان در هدایت اولین همایش ملی پیشگیری از جرم (توسط ناجا) و دومین همایش (توسط قوه قضاییه) موجب ارتقاء علمی موضوع پیشگیری گردید.

۲. اهم این قوانین عبارتند از:

- لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹/۳/۳
 - قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۲/۳
 - قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷
 - قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز اصلاحی مصوب ۱۳۹۴/۷/۲
 - قانون حمایت از کودکان و نوجوانان مصوب ۱۳۸۱
 - قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی سرپرست مصوب ۱۳۹۲
 - قانون تأمین زنان و کودکان بی سرپرست مصوب ۱۳۷۱
۳. برخی از این قوانین عبارتند از:
- قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳
 - قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲/۵/۲۷
 - قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲/۶/۸
 - قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۷
 - قانون سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۱۳۸۷/۴/۱۷
 - قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

۴. نجفی ابرندآبادی، علی حسین؛ به سوی یک سیاست ملی پیشگیری از بزه‌کاری، مندرج در کتاب دانش‌نامه پیشگیری از جرم آکسفورد، ص ۹، چاپ اول، زمستان ۱۳۹۴، نشر میزان.

الف. تاریخچه تحولات قانون «پیشگیری از وقوع جرم»

از زمانی که توجه قوه قضاییه به انجام وظیفه و رسالت خود در بند اصل ۱۵۶ ق.ا.جلب شد تا تصویب قانون پیشگیری از جرم، مراحل طی شد که برای سنجش و ارزیابی مفاد و محتوای قانون یاد شده، اطلاع از آن‌ها ضروری به نظر می‌رسد، در این بند به این مراحل اشاره خواهد شد. لایحه پیشگیری از وقوع جرم از سرنوشت عجیبی برخوردار بوده است، مروری بر این تحولات ضروری است.

۱. لایحه مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۴

کلیات لایحه در تاریخ ۱۳۸۴/۷/۱۲ به تصویب کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی رسید و گزارش شور اول طی نامه شماره ۱۸۴/ک ق مورخ ۱۳۸۴/۷/۱۸ منتشر گردید و به دنبال آن، عیناً در تاریخ ۱۳۸۵/۶/۱۴ در مجلس شورای اسلامی مورد تصویب قرار گرفت.^۱ در این لایحه نگاهی نسبتاً گسترده در خصوص پیشگیری از وقوع جرم مطرح گردید.

در بندهای الف، ب و ج ماده یک لایحه مذکور، برخی از انواع پیشگیری مانند پیشگیری اجتماعی، قضایی و انتظامی پیش‌بینی شد. طبق بند الف ماده یک لایحه: «پیشگیری اجتماعی عبارت است از تدابیر و روش‌های آموزشی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی دولت، نهادها و سازمان‌های غیر دولتی و مردمی در زمینه سالم سازی محیط اجتماعی و محیط فیزیکی برای حذف یا کاهش عوامل اجتماعی وقوع جرم.» پیشگیری اجتماعی در واقع همان پیشگیری کنشی یا غیر کیفری یا پیشینی است که پیش از ارتکاب جرم صورت می‌گیرد. این اقدامات از تربیت و آموزش فرد از محیط اجتماعی آغاز می‌شود و در سطح جامعه نیز روند تربیتی و آموزشی ادامه می‌یابد. همچنین در این نوع پیشگیری به ایجاد سازوکارهای مناسب اجتماعی در زمینه‌های فرهنگی، اقتصادی و سیاسی نیز توجه خاص می‌شود.^۲

مطابق بند ب ماده یک لایحه مذکور: «پیشگیری قضایی عبارت است از تدابیر و اقدام‌های دستگاه قضایی در خصوص اصلاح مجرمان و استفاده مناسب از قرارهای تامین و ضمانت اجراها و جلب اعتماد عمومی نسبت به نهادهای عدالت کیفری.» بند ب ماده یک مذکور بر اساس بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی تنظیم یافته بود. در این بند یکی از وظایف قوه قضاییه، اقدام مناسب برای

۱. از این پس برای رعایت اختصار از آن به عنوان «لایحه» یاد می‌شود.

۲. این تحولات صرفاً از مرحله‌ای که لایحه به مجلس ارسال گردیده است، بررسی می‌گردد. لایحه مذکور در قوه قضاییه و سپس در دولت نیز تغییرات زیادی را داشته است که بررسی آن‌ها از مجال این مقاله خارج است:

• در این باره رک: ۱. شیرینی، عباس، (۱۳۸۶)، «نقد و بررسی لایحه پیشگیری از وقوع جرم»، مندرج در فصل نامه پیشگیری از جرم، سال دوم، شماره دوم، ص ۱۶ تا ۴۸.

• بررسی لایحه پیشگیری از وقوع جرم (با رویکرد انتظامی). میزگرد نخست با شرکت: نجفی ابرندآبادی، علی حسین، شیرینی، عباس، و محمد نسل، غلامرضا «بررسی لایحه پیشگیری از وقوع جرم (با رویکرد انتظامی)»، میزگرد نخست، فصل نامه مطالعات پیشگیری از جرم، سال دوم، شماره سوم، تابستان ۱۳۸۶، ص ۱۶ تا ۴۲.

• «بررسی لایحه پیشگیری از وقوع جرم (با رویکرد قضایی)»، میزگرد دوم با شرکت: نجفی ابرندآبادی، علی حسین، شیرینی، عباس، فصل نامه مطالعات پیشگیری از جرم، ص ۴۳ تا ۶۰ برگزار شده در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۹ دانشکده حقوق دانشگاه تهران.

۳. شیرینی، پیشین، ص ۱۸.

پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمان، تعیین گردیده است. پیشگیری قضایی نوعی پیشگیری واکنشی یا کیفری یا پسینی است که بعد از ارتکاب جرم صورت می‌پذیرد تا از تکرار جرم در آینده جلوگیری شود. این نوع از پیشگیری، عمدتاً ناظر به پیشگیری از تکرار جرم است.^۱ بر اساس مواد ۶ و ۹ لایحه مذکور مسئولیت این نوع از پیشگیری به قوه قضاییه واگذار گردید که دقیقاً منطبق با برداشت صحیح از بند ۵ اصل ۱۵۶ نیز می‌باشد. مطابق بند ج ماده یک لایحه مذکور: «پیشگیری انتظامی عبارت است از تدابیر و اقدام های نیروی انتظامی و سایر دستگاه هایی که به حکم قانون در این زمینه موظف هستند با هدف حمایت از شهروندان آسیب پذیر در برابر خطر وقوع جرم، افزایش آگاهی های عمومی و ارائه خدمات مشاوره ای پیشگیرانه، نظارت و مراقبت بر اماکن عمومی و مناطق جرم زا و افزایش هزینه های ارتکاب جرم». پیشگیری پلیسی یا انتظامی یکی از گونه های اصلی پیشگیری وضعی است. این لایحه، با انتقادات زیادی مواجه گردید که موجب تغییرات گسترده ای گردید و در نهایت تبدیل به لایحه جدیدی شد که در بند بعدی مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲. لایحه پیشگیری از وقوع جرم مصوب ۱۳۸۸/۲/۹

در اجرای اصل نود و چهارم (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این لایحه در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ ۱۳۸۸/۲/۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و مراتب طی نامه شماره ۴۵/۷۴۲۵ مورخ ۱۳۸۸/۲/۱۵ به شورای نگهبان توسط رئیس مجلس ارسال گردید. لایحه مصوب ۱۳۸۸/۲/۹ به طور کلی متفاوت از مصوبه قبلی مجلس در تاریخ ۱۳۸۵/۶/۱۴ است. تفاوت های شکلی و ماهوی دو مصوبه مذکور تا حدی است که می‌توان ادعا کرد که هیچ ارتباطی بین این دو مصوبه وجود ندارد. در واقع مجلس در مصوبه قبلی از رویکرد فرا بخشی و چند نهادی در موضوع پیشگیری از وقوع جرم تبعیت کرده بود و در لایحه جدید از رویکرد بخشی و تک نهادی. که به طور مختصر ایرادات وارده بر آن مورد بحث قرار خواهد گرفت. این لایحه انواع پیشگیری قضایی، انتظامی و اجتماعی حذف و در نتیجه کلاً پیشگیری از وقوع جرم به قوه قضاییه محول گردیده است.^۲

شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۸ در خصوص بررسی لایحه مذکور تشکیل جلسه داده و طی نامه شماره ۸۸/۳۰/۳۲۶۶۲ مورخ ۱۳۸۸/۳/۲ به تمامی مواد لایحه (غیر از ماده یک ناظر به تعریف پیشگیری و ماده ۱۰ در مورد تهیه آیین نامه اجرایی ظرف مهلت مقرر) اشکال وارد نمود.

کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس، طی گزارشی به شماره ۱۱۰ - ک ق در تاریخ ۱۳۸۸/۹/۱۷ اعلام داشت: لایحه پیشگیری از وقوع جرم که پس از تصویب مجلس شورای اسلامی مورد ایراد شورای محترم نگهبان قرار گرفته بود در جلسات متعدد با حضور کارشناسان مربوط و نماینده محترم آن شورا مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نهایتاً کمیسیون بر مصوبه قبلی خود اصرار نموده و مجدداً آن را مورد تصویب قرار داد.

۱. همان، ص ۲۰.

۲. «قانون جدید پیشگیری از بزه کاری ۵ مارس ۲۰۰۷ فرانسه، پیشگیری مبتنی بر اقدام اجتماعی (پیشگیری جامعه مدار) و تربیتی (پیشگیری فرد مدار) را پیش بینی کرده است» (ابراهیمی، ۱۳۸۶، ص ۱۶۵)

متعاقب اظهارنظر مذکور، لایحه جهت اظهارنظر نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال گردید. مجمع تشخیص مصلحت نظام، کلاً لایحه مصوب مجلس را نادیده گرفت و با حذف مواردی از لایحه مصوب و اضافه نمودن موارد دیگری، نهایتاً آن را در تاریخ ۹۴/۶/۲۱ در شش ماده و پنج تبصره تصویب نمود.^۱

ب. نقد و بررسی قانون پیشگیری از وقوع جرم مصوب ۱۳۹۴/۶/۷^۲

قانون پیشگیری از وقوع جرم مصوب ۱۳۹۴/۶/۷^۳ (از این پس قانون پیشگیری نامیده می شود) صرفاً به تعریف پیشگیری اکتفاء نمود و فقط وظایف شورای عالی پیشگیری و دبیرخانه را پیش بینی نمود. در این قانون موارد زیر قابل تأمل است:

۱. تعریف پیشگیری از وقوع جرم

بر اساس ماده یک قانون یاد شده: «پیشگیری از وقوع جرم عبارت است از پیش بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای از میان بردن یا کاهش آن.» پیشگیری (PREVENTION) از نظر لغوی به معنای جلوگیری است. (فرهنگ فارسی عمید، ۱۳۶۴، ۵۱۰) و پیشگیر یا پیش گیرنده، یعنی آن که جلوی کسی را بگیرد. یا مانع کاری یا چیزی بشود.^۴ تعاریف گوناگونی^۵ درباره پیشگیری از وقوع جرم وجود دارد. به طور خلاصه می توان گفت: پیشگیری شامل اقداماتی است که به منظور جلوگیری از ارتکاب جرم در آینده، با هدف کاهش بزه کاری، به عمل می آید.

در صدر ماده ۲ لایحه مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۴ مجلس شورای اسلامی، آمده بود: «در راستای تحقق اصل سوم (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران...» که به همین منظور هم در ماده ۷ تشکیل کمیسیون

۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۸، با حضور رؤسای قوای مقننه و قضائیه، وزیر دادگستری، مسئولان ستاد مبارزه با مواد مخدر، رؤسای کمیسیون های قضایی و اجتماعی مجلس شورای اسلامی، رئیس دیوان عدالت اداری، معاون حفاظت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضائیه، معاون امنیتی و انتظامی وزیر کشور، معاون حقوقی و امور مجلس، معاون سازمان بازرسی کل کشور، رئیس سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور و رئیس ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز به عنوان مسئولان مدعو دیدگاه های خود را بیان داشتند. ولی چون تشخیص برخی از مواد، نیاز به مجوز رهبری دارد، اعضای مجمع تصمیم گرفتند، موارد مذکور پس از کسب مجوز از ایشان تصمیم گیری شود. متن نامه مجمع به رهبری و پاسخ ایشان منتشر نشده است، ولی مجمع بعد از پاسخ رهبری، ظاهراً با کسب اجازه از ایشان، تغییرات زیادی در متن مصوبه مجلس به عمل آورد.

۲. رئیس مجلس شورای اسلامی طی نامه شماره ۴۵/۵۱۶۶۶ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۰ خطاب به رئیس جمهور اعلام کرد: «... مطابق اصل یکصد و دوازدهم (۱۱۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام ارسال و با اصلاحات کلی از سوی آن مجمع موافق مصلحت نظام تشخیص داده شده که به پیوست ابلاغ می گردد.» رئیس جمهوری از ابلاغ مصوبه مذکور استنکاف کرد و در نتیجه رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوبه را ابلاغ کرده روزنامه رسمی در تاریخ ۹۴/۹/۱۷ طی شماره ۲۰۶۱۲ آن را منتشر کرد.

۳. از این پس برای رعایت اختصار «قانون پیشگیری» خوانده می شود.

۴. شبیری (۱۳۸۶)، عباس: منبع قبلی.

۵. برای مطالعه انواع تعریف های ارائه شده درباره پیشگیری از جرم و نقد و بررسی آن ها رک. نجفی ابرندآبادی، علی حسین: تقریرات درس جرم شناسی (پیشگیری)، دوره کارشناسی ارشد، مجتمع آموزش عالی قم، نیم سال دوم تحصیلی ۸۲-۸۱.

ابراهیمی، شهرام: جرم شناسی پیشگیری، ج اول، چاپ چهارم، نشر میزان، بهار ۱۳۹۶.

شبیری، عباس: درآمدی بر پیشگیری وضعی و گونه های آن، مندرج در مجموعه مقالات اولین همایش ملی پیشگیری از وقوع جرم تحت عنوان: پیشگیری وضعی، مرکز تحقیقات کاربردی معاونت پیشگیری از جرم نیروی انتظامی، پاییز ۱۳۸۹.

نیازپور، امیرحسین: درس گفتار جرم شناسی، دوره دکتری حقوق کیفری و جرم شناسی، «پیشگیری از جرم»، بی نا، بهار ۱۳۹۶.

پیشگیری اجتماعی از وقوع جرم با وظایف مندرج در ذیل ماده مذکور پیش بینی گردید. در حالی که در قانون پیشگیری این موارد حذف گردید.^۱

عبارت مهم دیگر که در ماده ۲ لایحه مصوب ۸۵/۶/۱۴ وجود داشت: «... و دیگر اصول آن...» بود. منظور از این عبارت سایر اصول قانون اساسی غیر از اصل سوم و بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی بود. این عبارت نیز در لایحه مصوب ۱۳۸۸/۲/۹ و متعاقباً قانون پیشگیری حذف گردید.^۲

۲. وظایف شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم

مطابق ماده ۲ قانون پیشگیری از وقوع جرم مصوب ۹۴ شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم تشکیل می‌گردد. اهداف تشکیل شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم در قانون یاد شده مشخص نشده است. در قسمتی از ماده ۲ لایحه ۱۳۸۸، اهداف بدین شرح پیش بینی شده بود: «... برای تهیه، تنظیم و پیگیری سیاست‌های جامع و هماهنگ در زمینه پیشگیری از وقوع جرم، نظارت بر اجرای آن و حمایت از مشارکت مردم و نهادها و انجمن‌های مردمی شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم به شرح زیر^۳ تشکیل می‌شود...»

۱. در شورای نگهبان هنگام بحث و بررسی درباره این لایحه، دو دیدگاه مذکور مطرح شد. گروه اول، اقلیت اعضای شورای نگهبان، معتقد به نظریه فرا بخشی بودند و پیشگیری از وقوع جرم را مختص به قوه قضاییه نمی‌دانستند. در قسمتی از دلایل آنان آمده است: «... با امعان نظر به سایر کشورها، پیشگیری از وقوع جرم به معنای واقعی کلمه، اختصاص به قوه قضاییه نداشته و معمولاً از طریق اتخاذ سیاست‌های جنایی، توسط عالی‌ترین مقامات کشور انجام می‌پذیرد. این سیاست‌ها، جامع بوده و مسایل اجتماعی، تعلیم و تربیت، نظام شهرداری و حکومتی و... را در بر می‌گیرد تا از طریق مطالعه و تحقیقات، وضعیت مجرمین را شناسایی و ریشه یابی نموده و در اختیار این قوه قرار دهند؛ بنابراین تسلط و اشرافیتی که قوه قضاییه بر مقامات قضایی و انتظامی به معنای عام دارد، اصولاً بر آموزش و پرورش، بهزیستی و با سازمان‌های حمایتی دیگر نخواهد داشت.»

۲. سایر اصول قانون اساسی مرتبط با بحث پیشگیری عبارت است از: اصل هشتم (دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر)، اصل دهم (آسان نمودن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی)، اصل بیستم (حمایت برابر همه آحاد ملت در برابر قانون و برخورداری از حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی)، اصل بیست و یکم (حمایت مادران، بالخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند و حمایت از کودکان بی سرپرست - ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کیان و بقای خانواده - ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سال خورده و بی سرپرست - اعطای قیمومیت فرزندان به مادران شایسته در جهت غبطه آن‌ها در صورت نبودن ولی شرعی)، اصل بیست و هشتم (وظیفه دولت در ایجاد اشتغال به کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل برای همه افراد)، اصل بیست و نهم (برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. تعهد مالی دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک نفر تأمین کند.)

اصل ۳۰ (وظیفه دولت در فراهم نمودن آموزش و پرورش و تحصیلات عالی رایگان برای همه)، اصل ۳۱ (وظیفه دولت در فراهم نمودن مسکن متناسب با نیاز همه افراد ملت)، اصل ۴۳ (ریشه کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد)، در بندهای متعدد این اصل مواردی پیش بینی گردیده که در ارتباط مستقیم با انواع پیشگیری‌های غیرکیفری است. در بندهای متعدد این اصل بر تأمین نیازهای اساسی از قبیل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه و... تأکید شده است. اصل ۵۰ (حفاظت از محیط زیست)، در این اصل، حفاظت محیط زیست، یک وظیفه عمومی تلقی گردیده و ممنوعیت هر نوع فعالیت اقتصادی که منجر به آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن گردد، پیش بینی شده است.

۳. عبارت "به شرح زیر" در ماده یاد شده بی معنا است. عبارت "با ترکیب زیر" یا "با اعضای زیر" صحیح است. زیرا، در ادامه ماده، فقط اعضای شورای عالی پیشگیری ذکر شده است.

عبارت مذکور در قانون ۹۴ حذف گردید. با حذف «اهداف» معلوم نیست هدف از تشکیل شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم چیست. ماده ۳ قانون پیشگیری وظایف متعددی را برای شورای عالی پیشگیری نظر گرفته است که به ترتیب مورد بحث قرار می‌گیرد:

۲.۱) تقسیم کار ملی بین قوای سه‌گانه:

بر اساس بند یک ماده سه قانون پیشگیری «تقسیم کار ملی در چارچوب وظایف و مأموریت‌های قوای سه‌گانه کشور و اتخاذ تدابیر مناسب برای هماهنگی و توسعه همکاری بین دستگاه‌های مسئول در امر پیشگیری» از وظایف شورای عالی پیشگیری است. هر کدام از قوای سه‌گانه و نهادهای مرتبط با آن‌ها نظیر نیروی انتظامی، نهادهای عمومی و غیره دارای وظایف مستقیم و غیرمستقیم در امر پیشگیری هستند. برخی از این وظایف ممکن است، موجب تداخل در کارها شود. مثلاً قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ایران مصوب ۶۲/۵/۲۷ در ماده ۱ و ۱۰، وظایفی در امر پیشگیری دارد. یا در ماده ۱ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ آمده است: «به منظور بررسی جریان‌ات و پیش‌آمدهای عمده و اساسی امنیت داخلی و اتخاذ تصمیمات و تدابیر هماهنگ در جهت پیشگیری و مقابله با مسائل مربوط به آن شورای امنیت کشور به مسئولیت وزیر کشور عهده‌دار وظایف زیر خواهد بود...» ممکن است در عمل بین وزارت اطلاعات و وزارت کشور و سایر نهادهای مرتبط ناهماهنگی در امر پیشگیری حادث شود. یکی از وظایف این شورا تقسیم کار ملی در این گونه موارد است^۱. اصل تفکیک قوا اقتضاء دارد که، تقسیم کار در درون هر قوه بر اساس قانون و تحت نظارت بالاترین مقام اجرایی مربوط صورت گیرد.

۲.۲) تعیین راهبردها، سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم در چهارچوب قوانین و سیاست‌های کلی نظام:

بر اساس بند دو ماده ۳ قانون یاد شده: «تعیین راهبردها، سیاست اجرایی و برنامه‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم در چهارچوب قوانین و سیاست‌های کلی نظام» از وظایف شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم است. شورای عالی با دو محدودیت مهم در تعیین راهبردها و روبروست. اولاً باید در چهارچوب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، سیاست‌گذاری نماید و نمی‌تواند برخلاف قوانین اقدام نماید. ثانیاً مجمع تشخیص مصلحت نظام، در مسایل کلان کشور، سیاست‌های کلی را تدوین و بعد از تصویب مقام رهبری ابلاغ می‌نماید. سیاست‌های کلی بعد از ابلاغ، لازم‌الاجرا می‌شوند و شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم نمی‌تواند، برخلاف آن سیاست‌های کلی نظام، موضوعی را تصویب نماید^۲.

۱. این موارد با اصل تفکیک قوا ممکن است تعارض پیدا کند.

۲. از سال ۱۳۷۷ تاکنون این سیاست‌ها توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و بعد از تصویب رهبری ابلاغ گردید است. تا تاریخ ۱۵/۴/۱۳۸۹، ۳۵ مورد از سیاست‌های کلی نظام ابلاغ گردیده است. در بسیاری از این مصوبات، اصولی در رابطه با پیشگیری به معنای جامع (شامل انواع پیشگیری) مشاهده می‌شود.

اهم این سیاست‌ها عبارتند از:

- سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۲۱)

- سیاست‌های کلی قضایی پنج ساله (مصوب ۱۳۸۸/۹/۲)

این شورا با توجه به وجود قوانین متعدد و سیاست‌های کلان ابلاغی جز در قلمروی قوه قضاییه و در موضوع پیشگیری کیفری قادر به تعیین راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های پیشگیری از وقوع جرم نخواهد بود. زیرا، عملاً به چالش بین قوا خواهد انجامید^۱.

تبيين نوع و محدوده وظايف هر نهاد و سازمان در قانون احصاء گردیده است و این موضوع خارج از وظايف شورای عالی است. نهادها و سازمان‌های متعددی وظايفی در امر پیشگیری برعهده دارند، که این وظايف به وسیله قوانین به آن‌ها واگذار شده است. آیا می‌توان وظايفی که به موجب قانون به یک نهاد واگذار می‌شود، به وسیله شورای پیشگیری به **تبيين نوع و محدوده وظايف** آن‌ها اقدام نمود؟ پاسخ منفی است، زیرا این وظايف کاملاً مشخص و شفاف هستند و حتی در صورت ابهام نیز باز تفسیر قانون عادی به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی است.

مصوبات این شورا ماهیتاً آیین‌نامه یا تصویب‌نامه، محسوب می‌شود. بدیهی است، آیین‌نامه یا تصویب‌نامه نمی‌تواند تفسیری از قانون عادی باشد یا محدودیتی برای نهادهای قانونی ایجاد کند.

بنابراین در حال حاضر همه سازمان‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه کشور، نیروهای مسلح، نهادهای وابسته به رهبری، دارای وظايف مشخصی هستند که در قانون احصاء گردیده است. این سازمان‌ها و نهادها بعضاً دارای وظايف و مسئولیت‌هایی در ارتباط با پیشگیری هستند که صرفاً بایستی بین آن‌ها هماهنگی ایجاد شود تا از موازی‌کاری پرهیز شود. مثلاً موضوع **زنان و کودکان خیابانی** مرتبط با چند نهاد است. ستاد مبارزه با مواد مخدر، نیروی انتظامی، سازمان بهزیستی، قوه قضاییه و... نهادهایی هستند که حسب مورد می‌توانند وظايفی در این خصوص داشته باشند ولی عملاً ما شاهد سیاست‌های منسجم و هماهنگ در این موضوع نیستیم. این شورا می‌تواند در موضوع پیشگیری به ایجاد این هماهنگی کمک نمایند.

۲.۳ بررسی و تصویب برنامه‌های کلان:

بر اساس بند ۳ قانون یاد شده: «**بررسی و تصویب برنامه‌های کلان برای گسترش فرهنگ، ایجاد زمینه‌های مشارکت مردم و نهادهای دولتی و غیردولتی در امر پیشگیری از وقوع جرم و حمایت از آن‌ها**» از وظايف شورای پیشگیری است. هر نهاد و سازمانی برنامه‌های خاص خود را دارد، که برای اجرای آن نیازی به هماهنگی با سایر نهادها ندارد و می‌تواند در چهارچوب وظايف قانونی خویش اقدام نماید. ولی برنامه‌های کلان، فراتر از وظايف یک نهاد خاص بوده و مستلزم مشارکت سایر نهادها نیز می‌باشد. در این صورت لازم است این برنامه‌ها در یک مرجع عالی‌تر بررسی شده و هماهنگی‌های لازم به عمل آید. بند یاد شده این

۱- سیاست‌های کلی نظام در خصوص مبارزه با مواد مخدر (مصوب ۸۵/۷/۱۲)

۲- سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن (مصوب ۱۳۸۱/۹/۲)

۳- سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت ملی (مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۸)

۴- سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی (مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۸)

۵- سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت قضایی (مصوب ۱۳۷۹/۸/۲۸)

۱. ضمن اینکه حتی درون ساختار قوای قضاییه با وظايف دادگاه‌ها، دادسراها، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان زندان‌ها و... تداخل پیش خواهد آمد.

برنامه‌ها را محدود به گسترش فرهنگ و ایجاد زمینه‌های مشارکت مردم و نهادهای دولتی و غیردولتی نموده است و ظاهراً شامل تمام برنامه‌های کلان نمی‌شود.

۲.۴) بررسی و اتخاذ تصمیم جهت شناسایی علل وقوع جرم:

در بند ۴ ماده ۳ قانون یاد شده آمده است: «بررسی و اتخاذ تصمیم جهت شناسایی زمینه‌ها و علل وقوع جرم، کاهش آسیب‌های اجتماعی و ارزیابی نتایج اجرای طرح‌ها و برنامه‌های ملی پیشگیری، سنجش و پی‌گیری عملکرد نهادهای مسئول در این زمینه.»

موارد مذکور در بالا فراتر از وظایف شورای پیشگیری است. بحث بررسی علت ارتکاب جرم، مقوله مستقلاً بوده و مستلزم فعالیت‌های پژوهشی علمی است. شورای عالی یک نهاد اداری تصمیم‌گیر می‌باشد که باید از نتایج تحقیقاتی که در سایر بخش‌ها انجام گرفته، استفاده کند. در بند ۲ ماده ۵ قانون پیشگیری آمده است: «انجام تحقیقات و پژوهش‌های مورد نیاز برای آسیب شناسی علل وقوع جرم و راه‌های پیشگیری از آن از طریق نهادهای تحقیقاتی در قوای سه‌گانه و مراکز پژوهشی دانشگاهی و در صورت نیاز انجام تحقیقات مذکور به صورت مستقل...» عبارت «به صورت مستقل» این امکان را برای دبیرخانه ایجاد می‌کند که رأساً اقدام به انجام پژوهش‌های علمی نماید. اشکال دیگر مربوط به «ارزیابی نتایج طرح‌ها و برنامه‌های ملی پیشگیری» است. اگر منظور ارزیابی، طرح‌های مصوب شورا باشد، این عبارت منطقی است، ولی اگر منظور سایر طرح‌هاست، ارزیابی آن نمی‌تواند از وظایف شورا باشد. هر نهاد مسئول باید رأساً به ارزیابی نتایج طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با وظایف خویش بپردازد.

۲.۵) حمایت از بزه‌دیدگان و محکومان:

بر اساس بند ۵ ماده ۳ قانون یاد شده: «اتخاذ سیاست‌های مورد نیاز در جهت حمایت از بزه‌دیدگان و محکومان و خانواده آنان و اصلاح و جامعه‌پذیری محکومان و برخورداری آنان از زندگی شرافتمندانه از وظایف شورای عالی است.»

توجه به حقوق بزه‌دیدگان از رویکردهای مثبت قانون یاد شده است. برخی از بزه‌کاران، همان بزه‌دیدگان سابق هستند که به جهت نایده گرفتن نیازهای آن، بزه‌کار شده‌اند. اتخاذ سیاست‌های مناسب در این خصوص، از عوامل مؤثر بر کاهش بزه‌کاری خواهد بود. توجه به «محکومان» نیز حائز اهمیت است. بر اساس آمار بیش از نیمی از بزه‌کاران، تکرارکنندگان جرم هستند. یعنی کسانی که قبلاً مرتکب شده و محکومیت را تجربه کرده‌اند، ولی اصلاح نشده‌اند و مجدداً مرتکب جرم شده‌اند. پیشگیری از تکرار جرم، اهمیت ویژه‌ای دارد که در بند یاد شده به آن توجه شده است.^۱

۱. برای مطالعه بیشتر در این رک.

• غلامی، حسین: تکرار جرم، چاپ سوم، ۱۳۹۴، نشر میزان.

• بابایی، محمد علی: پیشگیری از تکرار جرم، مندرج در مجله حقوقی دادگستری، شماره ۴۷، سال ۶۸، تابستان ۱۳۸۳، ص ۳۱ تا ۴۷.

«رهیافت

قانون پیشگیری از وقوع جرم بدون پرداختن به موضوعات اساسی مربوط به پیشگیری از وقوع جرم، صرفاً به تشکیل شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم و دبیرخانه آن، اکتفاء نموده است. هر چند ایجاد نهادهای مذکور یک گام مهم در راستای گسترش سیاست و برنامه‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم محسوب می‌شود، ولی نمی‌تواند کاستی‌های دیگر مرتبط با موضوع را حل نماید.

نقص بزرگ قانون، حذف بحث «اهداف» تشکیل شورای عالی پیشگیری است. واقعاً هدف از تشکیل این شورا در کنار نهادهای متعدد دیگر چیست؟

انواع پیشگیری وضعی، رشد مدار، کیفری و ... باید در قانون پیشگیری تبیین و وظایف هر نهاد مسئول از سایر نهادها تفکیک گردد. شورا عملاً نمی‌تواند با وجود قوانین متعدد مرتبط به هر نهاد، تصمیمی اتخاذ نماید، مگر قبلاً مرز دقیق هر نهاد از نهاد دیگر، در قانون پیشگیری تبیین شده باشد.



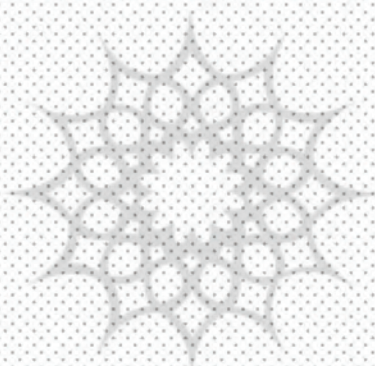
پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. ابراهیمی، شهرام: جرم‌شناسی پیشگیری، ج اول، چاپ چهارم، نشر میزان، بهار ۱۳۹۶.
۲. بابایی، محمد علی: پیشگیری از تکرار جرم، مندرج در مجله حقوقی دادگستری، شماره ۴۷، سال ۶۸، تابستان ۱۳۸۳، ص ۳۱ تا ۴۷.
۳. بن، فیس، فیلیپ: قانون جدید پیشگیری از بزهکاری ۵ مارس ۲۰۰۷ فرانسه، ترجمه شهرام ابراهیمی، مندرج در فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، سال دوم، شماره چهارم، ص ۱۵۹ تا ۱۸۰، پاییز ۱۳۸۶.
۴. شیری، عباس: درآمدی بر پیشگیری وضعی و گونه‌های آن، مندرج در مجموعه مقالات اولین همایش ملی پیشگیری از وقوع جرم تحت عنوان: پیشگیری وضعی، مرکز تحقیقات کاربردی معاونت پیشگیری از جرم نیروی انتظامی، پاییز ۱۳۸۹.
۵. شیری، عباس: نقدی بر بررسی لایحه پیش‌گیر از وقوع جرم مصوب ۸۵/۶/۱۴ مندرج در فصل‌نامه پیشگیری از جرم، سال دوم، شماره ۲، بهار ۱۳۸۶، ص ۱۶ تا ۴۸.
۶. عمید، حسن: فرهنگ فارسی عمید، دو مجلد، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، تهران، چاپ ششم، ۱۳۶۴.
۷. غلامی، حسین: تکرار جرم، بررسی حقوقی - جرم‌شناختی، چاپ اول، نشر میزان، زمستان ۱۳۸۲ تهران.
۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ همراه با اصلاحات شورای بازنگری مصوب ۱۳۶۸.
۹. قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲/۵/۲۷.
۱۰. قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲/۶/۸.
۱۱. قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۷ مجلس شورای اسلامی.
۱۲. لایحه پیشگیری از وقوع جرم مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۴ مجلس شورای اسلامی.
۱۳. نجفی ابرندآبادی، علی حسین - شیری، عباس - نسل، محمد: بررسی لایحه پیشگیری از وقوع جرم، (با رویکرد انتظامی). مندرج در فصل‌نامه مطالعات پیشگیری از جرم، سال دوم، شماره سوم تابستان ۱۳۸۶، ص ۱۶ تا ۴۳.
۱۴. نجفی ابرندآبادی، علی حسین: تقریرات درس جرم‌شناسی (پیشگیری)، نیم سال دوم سال تحصیلی ۸۲-۱۳۸۱، مقطع تحصیلی کارشناسی ارشد، مجتمع آموزش عالی قم.
۱۵. نجفی ابرندآبادی، علی حسین: به سوی یک سیاست ملی پیشگیری از بزهکاری، مندرج در کتاب دانشنامه پیشگیری از جرم آکسفورد، ص ۹ تا ۲۲، چاپ اول، زمستان ۱۳۹۴، نشر میزان.

۱۶. نیکوکار، حمیدرضا: دانشنامه پیشگیری از جرم آکسفورد، بادیاچه دکتر علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ اول، زمستان ۱۳۹۴.
۱۷. نیازپور، امیرحسین: درس گفتار جرم‌شناسی، دوره دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، «پیشگیری از جرم»، بی‌نا، بهار ۱۳۹۶.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پیشکش کنندہ
پروفیسر محمد رفیق