



دانشکده‌ی آموزش‌های الکترونیکی

پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد در رشته‌ی حقوق (جزا و جرم‌شناسی)

سیاست جنایی در قانون برنامه پنجم توسعه

به کوشش
علی سرمدی‌واله

استاد راهنما:
دکتر شهرام ابراهیمی

بهمن‌ماه ۱۳۹۰

صلى الله عليه وسلم

به نام خدا

اظہارنامہ

اینجانب علی سرمدی والدہ فرزند اسماعیل دانشجوی رشته‌ی حقوق گرایش کارشناسی ارشد جزا و جرم‌شناسی دانشکده‌ی آموزش‌های الکترونیکی شیراز اظہار می‌کنم کہ این پایان‌نامہ حاصل پژوهش خودم بوده و در جاهایی کہ از منابع دیگران استفاده کرده‌ام، نشانی دقیق و مشخصات کامل آن را نوشته‌ام. همچنین اظہار می‌کنم کہ تحقیق و موضوع پایان‌نامہ‌ام تکراری نیست و تعهد می‌نمایم کہ بدون مجوز دانشگاه دستاوردهای آن را منتشر ننموده و یا در اختیار غیر قرار ندهم. کلیه حقوق این اثر مطابق با آیین‌نامہ مالکیت فکری و معنوی متعلق بہ دانشگاه شیراز است.

نام و نام خانوادگی:

علی سرمدی والدہ

تاریخ و امضا:

۱۳۹۰/۱۱/۱۵

تقدیم به :

پدرم به استواری کوه

مادرم به زلالی چشمه

همسرم به صمیمیت باران

سپاسگزاری

به مصداق «من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق» بسی شایسته است از استاد فرهیخته و فرزانه جناب آقای شهرام ابراهیمی که با کرامتی چون خورشید، سرزمین دل را روشنی بخشیدند و گلشن سرای علم و دانش را با راهنمایی‌های کارساز و سازنده بارور ساختند؛ تقدیر و تشکر نمایم. (و یزکیهم و يعلمهم الكتاب و الحکمه). معلما مقامت ز عرش برتر باد همیشه توسن اندیشه‌ات مظفر باد به نکته‌های دلاویز و گفته‌های بلند صحیفه‌های سخن از تو علم پرور باد. همچنین از همسر دلسوز و مهربانم که آرامش روحی و آسایش فکری فراهم نمودند تا با حمایت‌های همه جانبه در محیطی مطلوب، مراتب تحصیلی و نیز پایان‌نامه درسی را به نحو احسن به اتمام برسانم، سپاسگزاری نمایم. شکر خدا که هر چه طلب کردم از خدا بر منتهای همت خود کامران شدم.

علی سرمدی واله

چکیده

سیاست جنایی در قانون برنامه پنجم توسعه

به کوشش

علی سرمدی واله^۱

برنامه پنجم توسعه به عنوان تعیین کننده خط‌مشی حرکت جامعه به سوی توسعه در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و قضایی، در طی پنج سال، با استفاده از راهکارهای پیشگیرانه و سرکوب‌گرایانه، تلاشی با هدف کاهش زمینه‌ها و شرایط وقوع جرم و نیز تدابیری جهت عدم تکرار آن در جامعه پی می‌گیرد. بر خلاف سیاست جنایی^۲ غالب مقنن ما که بیشتر دارای حالت تهاجمی و پس‌جناییست، قانونگذار برنامه پنجم، به عوامل پیش‌جنایی با رویکردی پیشگیرانه می‌پردازد. به عبارت دیگر، رویکرد کنشی را مقدم بر واکنش هیأت حاکم قرار داده است. در این نوع از نگرش، بر نقش آموزش اعضای جامعه از طریق رسانه به عنوان مهمترین عامل تأثیرگذار در رفتار حقوقی جامعه، تأکید و کاهش عناوین مجرمانه و دعاوی، استانداردسازی ضمانت‌اجراهای کیفری و جایگزین کردن ضمانت‌اجراهای غیرکیفری مؤثر و روزآمد از قبیل انتظامی، انضباطی، مدنی، اداری و ترمیمی، سیاست‌گذاری شده است. اقدامات واکنشی مقنن در مقابل بزه بیشتر به امور شکلی و تأکید بر سرعت و دقت در جریان رسیدگی خلاصه شده است.

واژگان کلیدی: برنامه، توسعه، سیاست جنایی، پیشگیری، مجازات

۱. کارشناسی ارشد جزا و جرم‌شناسی دانشکده آموزشهای الکترونیکی دانشگاه شیراز

۲. Criminal policy . La politique criminelle.

فهرست

عنوان	صفحه
فصل اول: سیاست جنایی کنشی در قانون برنامه پنجم توسعه	۱
مقدمه	۲
مبحث اول: مفهوم‌شناسی، خواستگاه و جایگاه پیشگیری در برنامه‌های توسعه	۶
گفتار اول: مفهوم‌شناسی	۷
گفتار دوم: خواستگاه برنامه‌های توسعه	۱۱
گفتار سوم: جایگاه پیشگیری در برنامه‌های توسعه	۱۶
الف: برنامه اول توسعه و پیشگیری	۱۶
ب: برنامه دوم توسعه و پیشگیری	۱۷
ج: برنامه سوم توسعه و پیشگیری	۱۸
د: برنامه چهارم توسعه و پیشگیری	۲۱
مبحث دوم: مظاهر سیاست‌های پیشگیرانه کنشی در قانون برنامه پنجم	۲۵
گفتار اول: تدابیر پیشگیرانه اجتماعی	۲۵
الف: تدابیر پیشگیرانه رشدمدار در برنامه پنجم	۲۶
۱: آموزش و پرورش	۲۶
۲: خانواده و زنان	۲۸
ب: تدابیر پیشگیرانه جامعه‌مدار در برنامه پنجم	۳۱
۱: پیشگیری جامعه‌مدار در امور فرهنگی برنامه	۳۲
۱_۱ آموزش همگانی طبق برنامه مصوب قوه قضائیه از طریق صدا و سیما	۳۴
۲_۱ آموزش همگانی حقوق شهروندی از طریق صدا و سیما	۳۸
۳_۱ پیش‌بینی مواد درسی برای آموزش حقوق شهروندی	۴۳
۴_۱ اختصاص زمان مناسب برای پخش برنامه‌هایی حقوقی	۴۵
۵_۱ همکاری سایر ارگان‌ها در اجرای برنامه‌های پیشگیری	۴۶
۲: پیشگیری جامعه‌مدار در امور اقتصادی برنامه	۴۹
۱_۲ ویژگی‌های جرائم اقتصادی	۵۰
۲_۲ سیاست‌های پیشگیرانه در مقابله با جرایم اقتصادی	۵۱
۱_۲_۲ سیاست‌های پیشگیرانه اقتصادی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم	۵۲
۲_۲_۲ سیاست‌های پیشگیرانه اقتصادی در قانون برنامه پنجم	۵۴
۱_۲_۲_۲ حکومت بر اساس عدالت	۵۵
۲_۲_۲_۲ تغییر نگرش دولت و شهروندان	۵۸
۳_۲_۲_۲ خصوصی سازی	۵۹
گفتار دوم: تدابیر پیشگیرانه وضعی	۶۱
الف: تدابیر پیشگیرانه وضعی ناظر به کاهش فرصت‌های ارتکاب جرم	۶۳
۱ ارتقای سطح شاخص توسعه‌ای انسانی	۶۳
۲ بهبود روابط کارگر و کارفرما	۶۳
۳ افزایش حمایت از زنان در جامعه	۶۴
۴ بسط خدمات دولت الکترونیک در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی	۶۵

۶۵	۵_ تکمیل طرح حدنگاری (کاداستر) و توسعه‌ی سامانه‌های الکترونیکی ثبت اسناد رسمی و املاک
۶۷	۶_ شفاف‌سازی فرایند توزیع کالا و خدمات
۶۸	۷_ مدیریت منابع آب
۶۸	۸_ حذف مناطق حاشیه‌نشین
۷۰	ب: تدابیر پیشگیرانه وضعی ناظر به افزایش خطر پیگرد.....
۷۰	۱_ پلیس.....
۷۲	۲_ قوه قضائیه.....
۷۳	ج: اقدامات پیشگیرانه وضعی ناظر به بزه‌دیده.....
۷۵	فصل دوم: سیاست جنایی واکنشی در قانون برنامه پنجم توسعه.....
۷۷	مبحث اول: ماهیت پاسخ‌های کیفری در برنامه پنجم.....
۷۷	گفتار اول: سیاست‌های کیفری در قانون برنامه پنجم.....
۷۷	الف: کاهش عناوین مجرمانه و دعاوی.....
۷۸	ب: قضا‌دایی.....
۷۹	ج: سیاست جنایی مشارکتی
۸۱	گفتار دوم: راهکارها در رسیدن به سیاست‌های کیفری برنامه پنجم
۸۲	الف: طرق کشف راهکارهای برنامه پنجم در رسیدن به سیاست‌های کیفری
۸۵	ب: راهکارهای برنامه در رسیدن به سیاست‌های کیفری
۸۵	۱_ معلوم بودن علت تجدید وقت رسیدگی.....
۸۶	۲_ تعیین خودکار وقت رسیدگی به پرونده‌ها.....
۸۶	۳_ تعیین مواعد رسیدگی به پرونده‌های کیفری و حقوقی.....
۸۷	۴_ نظارت مستمر بر وقت رسیدگی توسط رؤسای حوزه‌های قضائی.....
۸۷	۵_ حصول اطلاع از پرونده‌های اجرائی قدیمی
۸۷	۶_ تقویت و سازماندهی نهادهای نظارتی.....
۸۸	۷_ تدوین طرح تخصصی کردن ضابطین قضائی.....
۸۸	۸_ راهکارهای ارتقاء تأثیر حبس
۹۰	۸_۱_ استانداردسازی ضمانت اجراءها و جایگزینی ضمانت اجراءها.....
۹۱	۸_۲_ بهبود شرایط زندان، زندانیان و خانواده‌های آنان.....
۹۱	۸_۲_۱_ شرایط فیزیکی زندان.....
۹۲	۸_۲_۲_ طبقه‌بندی زندانیان.....
۹۳	۸_۲_۳_ اشتغال به کار زندانیان در زندان و پس از آزادی.....
۹۵	۸_۲_۴_ وضعیت معیشتی خانواده‌های زندانیان.....
۹۶	۹_ راهکارهای مالی در تحقق سیاست‌های کیفری.....
۹۷	مبحث دوم: انواع رسیدگی و مجازات‌ها در برنامه پنجم.....
۹۸	گفتار اول: رسیدگی غیر قضائی.....
۹۸	الف: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات موضوع بند ط ماده ۴۶ برنامه.....
۹۸	ب: جریمه متخلفین فعال در حوزه پولی توسط بانک مرکزی.....
۹۹	ج: جریمه واحدهای صنفی بدون پروانه توسط دولت.....
۹۹	د: جریمه تولیدکنندگان فاضلاب با آلاینده‌گی بیش از حد مجاز.....
۱۰۰	گفتار دوم: رسیدگی قضائی.....
۱۰۱	الف: مجازات‌های سالب و محدودکننده آزادی.....
۱۰۲	۱: حبس.....
۱۰۴	۱_۱_ اختلاس.....
۱۰۴	۱_۲_ جرایم با موضوع سمعی و بصری.....
۱۰۶	۱_۳_ أخذ مال زائد به نفع دولت.....

۱۰۷	.....	۲_ تبعید.....
۱۰۷	.....	ب: مجازات‌های غیر سالب آزادی.....
۱۰۸	.....	۱_ شلاق.....
۱۱۱	.....	۲_ جریمه نقدی.....
۱۱۶	.....	نتیجه‌گیری و پیشنهادات.....
۱۱۶	.....	الف: نتیجه‌گیری.....
۱۲۰	.....	ب: پیشنهادات.....
۱۲۲	.....	فهرست منابع.....
۱۲۶	.....	پیوست.....

فصل اول

سیاست جنایی کنشی در قانون برنامه

پنجم توسعه

مقدمه

سیاست جنایی هر کشوری، عبارتست از مجموعه اقدامات کیفری و غیرکیفری جامعه که در قبال پدیده جرم نشان می‌دهد، لذا تلاش می‌شود این اقدامات در قوانین عام و کلی آورده تا به عنوان یک الگو در برابر تمامی ارکان دولت، قرار گرفته و نهادهای رسمی و غیررسمی جامعه، برنامه‌های خود را با توجه به آن تنظیم نمایند.

در کشور ما، قوانین برنامه‌ای که منبعث از سیاست‌های کلی نظام، ابلاغ شده توسط رهبر معظم می‌باشد، در مقام بیان اهداف و چشم‌اندازهای پیش روی جامعه، در بحث جرم و مجازات، سیاست‌های جنایی خود را ارائه می‌دهند. در این برنامه‌ها تلاش می‌شود تا پایان زمان اجرا، به این اهداف دست یافت و در این میان هدف از اجرای سیاست جنایی نیز، کاهش میزان ارتکاب جرائم چه از طریق کیفر و چه از طریق پیشگیری می‌باشد.

با توجه به اهمیت بحث پیشگیری و احساس ایجاد گرایش قانونگذار به این مقوله و نگاه گذرا به قانون برنامه پنجم توسعه، می‌توان گفت در این قانون، جهت‌گیری مقنن بیش از سابق به سوی خلق سازوکارهای اقتصادی و اجتماعی مختلف برای حرکت جامعه به سوی عدم ارتکاب جرم می‌باشد. بنابراین، با مفروض دانستن این طرز تفکر، سعی در موشکافی موضوع، می‌شود.

تشریح و بیان مساله: پدیده جرم، پدیده ایست که همواره در تمامی جوامع در طی دوران‌های مختلف مطرح بوده است. علوم مختلف در زمینه ارتکاب جرم، از زوایای مختلف به تحقیق و بررسی این پدیده پرداخته و روش‌های مختلفی را برای مقابله با آن، امتحان کرده‌اند. در این مقام، از دو جنبه به مقوله جرم نگریسته می‌شود؛ یکی بعد پیشگیری و دیگری بعد مجازات و اقدامات سرکوب‌گرایانه. با تشکیل دولت‌ها به شکل امروزی، سعی شده موضوع کاهش میزان جرایم در یک کشور (که باعث ایجاد امنیت و آرامش در آن کشور است) به عنوان یک وظیفه برای دولت در نظر گرفته شود. دولت نیز، برنامه‌های خود را برای مقابله با جرم به عنوان نماینده جامعه، در لوای سیاست جنایی مطرح می‌کند و بخش عمده آن نیز باید توسط دستگاه قضائی به مرحله اجرا درآید.

جرم‌شناسان معتقدند هر چه افراد جامعه از طریق روش‌های جامعوی ارزش‌های آن جامعه را درونی کرده باشند، نیازی به استفاده از روش‌های سرکوب‌گرایانه که نیازمند هزینه بالا و

همچنین دارای تبعات زیادی است نخواهد بود. به هر حال، در کشور ما بخش مهمی از این سیاست‌ها در قانون برنامه پنجم توسعه، پیش‌بینی شده است. لذا ضرورت دارد ابعاد مختلف این موضوع، مورد بحث و بررسی قرار گیرد تا گرایش دولت به این پدیده، مخصوصاً مصادیق مدرن و پیشرفته آن مشخص گردد. به عنوان مثال، پدیده‌هایی مثل حاشیه‌نشینی یا گسترش فضای سایبر، مولد بسیاری از جرایم است. جرایم سازمان‌یافته و فراملی، نیاز به برنامه‌ریزی‌های بلند مدت و دقیق داشته تا بتوان با آن مقابله کرد. اینکه در این سیاست‌گذاری تقنینی، تا چه میزان مسائل خاص حقوقی و جرم‌شناسانه لحاظ شده باشد نیاز به مطالعه و تحقیق دارد.

از طرف دیگر با توجه به تأثیر فعالیت‌های مختلف در جهت توسعه جامعه در حوزه فرهنگ جوامع، به جهت ارتباط مستقیمی که با جامعه‌پذیری افراد و تأثیر عمیقی که بر سایر بخش‌های جامعه دارد، این حوزه همواره مورد توجه سیاست‌گذاران کلان جامعه از جمله دست‌اندرکاران سیاست جنایی بوده است. غفلت سیاست‌گذاران یا عدم اتخاذ سیاست‌های صحیح در این حوزه، صدمات جبران ناپذیری به پیکره اجتماع وارد خواهد آورد. به عنوان نمونه، آنچه امروزه بحران خانواده در جوامع غربی نامیده می‌شود، زائیده اتخاذ و اعمال سیاست‌های غلط در حوزه فرهنگ این جوامع در طول سده‌های اخیر می‌باشد. واقعیت موجود در جوامع مختلف، به خصوص جوامع در حال توسعه، نشان دهنده آن است که فرهنگ و ارزش‌های دیرین این جوامع، امروزه آماج «تهاجم و شبیخون فرهنگی» کشورهای توسعه‌یافته غربی قرار گرفته است. فلذا ضروریست، در قوانین مرتبط با توسعه جامعه، آن هم در ابعاد چنین مجموعه قانونی که برای مدت زمان قابل ملاحظه‌ای مشخص‌کننده مسیر توسعه می‌باشد می‌بایست به بحث پیشگیری از وقوع جرم با نظری خاص به فرهنگ جامعه، اقدام به وضع قانون نمود.

اساساً، در برخورد با جرائم، صرفاً اتخاذ یک سیاست کیفری و تمسک به ابزارهای قهرآمیز و سرکوبگر، نمی‌تواند در کاهش آمار جنایی نقش مؤثری داشته باشد. بلکه بایستی با اتخاذ یک سیاست جنایی در معنای موسع، در کنار بکارگیری ابزارهای کیفری، از ابزارهای غیرقهرآمیز و غیرسرکوبگر بهره جست. دستاوردهای جرم‌شناسی نشان می‌دهد اقدامات پیشگیرانه اجتماعی نقش زیادی در کاهش نرخ بزهکاری ایفا می‌نماید.

پیشینه پژوهشی: در ارتباط با موضوع پایان‌نامه، باید گفت در مورد سیاست جنایی، کتب و مقالات متعددی به چاپ رسیده و در دسترس دانشجویان و اساتید قرار گرفته است. در این خصوص، می‌توان پایان‌نامه‌هایی چون "سیاست جنایی ایران در قلمرو کیفر سالب آزادی" و "بررسی تطبیقی سیاست جنایی سازمان ملل متحد و ایران در قبال بزهکاری صغار" به راهنمایی دکتر نجفی ابرندآبادی در دانشگاه تربیت مدرس اشاره کرد. بعلاوه، در ارتباط با برنامه چهارم توسعه و

برنامه‌های قبل نیز پایان‌نامه‌ها و مقالات مختلفی نوشته شده و جنبه‌های مختلف آن مورد نقد و بررسی قرار گرفته است که یکی از جنبه‌های آن، بررسی سیاست جنایی مقنن بوده است. به طور مثال پایان‌نامه سرکار خانم زهرا معین ازغدی با عنوان "پیشگیری از جرم در سیاست جنایی تقنینی ایران" در این خصوص نوشته شده است. اما چون برنامه پنجم توسعه، یک مقرر قانونی و یک برنامه جدید می‌باشد و تاکنون در مورد جنبه‌های حقوقی آن تحقیقی صورت نگرفته است، به نظر می‌رسد این پایان‌نامه، در نوع خود یک کار کاملاً جدید می‌باشد. همچنین باید گفت حوزه بررسی ما با توجه به موضوع، قوانین داخلی جمهوری اسلامی ایران بوده اما ممکن است به فراخور موضوع و در جهت مقایسه از قوانین دیگر کشورها، نیز استفاده شود.

اهداف تحقیق: هدف از تحقیق پیشرو، بررسی اهداف قانونگذار در بحث جرم و مجازات و روش‌های غیرکیفری، در قانون برنامه پنجم می‌باشد؛ اینکه توجه دولت در مقوله تقنینی در جهت پیشگیری از جرم، تا چه حد بوده و چه میزان سرمایه‌گذاری در این زمینه، در مقابل هزینه‌ای که برای اقدامات سرکوب‌گرایانه می‌پردازد، داشته است؛ اینکه این توجه کفایت یا خیر، بسیار حائز اهمیت است. بعلاوه اقتصاد جامعه امروز ایران، به سمت توسعه در حال حرکت است و تبعاتی چون فقر و حاشیه‌نشینی از یک سو و جرایمی از جمله پول‌شویی و اختلال در مسائل اقتصادی، مثل جرایم بورسی کارمندان دولت به عنوان جرایم یقه سفیدها از سوی دیگر، نمایان خواهد شد.

هدف از این پایان‌نامه بررسی میزان توجه و نگرانی دولت در این قانون، به مقولات فوق می‌باشد. بعلاوه نیاز به بررسیست تا مشخص شود آیا این روش به کار گرفته شده از لحاظ نظری و با توجه به تجربه برنامه‌های توسعه قبلی، تا چه میزان می‌تواند مؤثر باشد. به دیگر سخن، حکومت برای کاهش ارتکاب جرایم در جامعه، چه راهکارهایی ارائه می‌نماید و با استفاده از چه مکانیزمی در جهت پایین آوردن آمار جرایم حرکت می‌کند.

سوالات یا فرضیه‌های تحقیق: سیاست‌های جنایی ایران در برنامه توسعه پنجم تا چه حد به سمت واکنش‌های غیررسمی و غیرسرکوب‌گر گرایش داشته است؟
۱- نحوه تغییر دیدگاه دولت به پدیده جرم در این برنامه نسبت به برنامه چهارم و برنامه‌های قبلی چگونه است؟

۲- نگرش دولت در ارتباط با جرایم مالی و مانع توسعه در برنامه فوق چگونه است؟ تا چه حدی تدابیر لازم برای مقابله با این جرایم، پیش‌بینی شده است؟

۱- سیاست جنایی تقنینی در برنامه پنجم توسعه، بیشتر به سمت سیاست غیر مجازات محور و جرم‌زدا سوق پیدا کرده است.

۲- تدابیر پیش‌بینی شده توسط دولت در بحث مقابله با جرم، نسبت به برنامه چهارم و برنامه‌های قبلی، دارای تنوع و گسترش بیشتری بوده که با توجه به معضلات اجتماعی که زمینه‌ساز وقوع جرم می‌باشد تدوین شده است.

۳- تدابیر پیش‌بینی شده دولت در برخورد با جرایم مالی و مانع توسعه کفایت لازم را ندارد.

در این نوشتار، برای تبیین نقش سیاست جنایی در قانون برنامه پنجم توسعه، مطالب را به دو فصل عمده تقسیم کرده‌ایم؛ فصل نخست، با عنوان «سیاست جنایی کنشی در قانون برنامه پنجم توسعه» به تشریح مفهوم سیاست جنایی با نگاه پیشگیرانه پرداخته و این فصل به اهداف، ضرورت، انواع و زمینه‌های قابل بررسی در برنامه پنجم توسعه، اختصاص یافته است. شایان ذکر است که مطالب این پایان‌نامه با توجه به آیین‌نامه نگارش پایان‌نامه مصوب شورای محترم تحصیلات تکمیلی دانشگاه به فصل، مبحث، گفتار و ... تقسیم شده است.

در مباحث این فصل عمدتاً به ارائه مطالبی در خصوص دو مقوله مهم مدنظر قانون‌گذار در قانون برنامه پنجم توسعه، یعنی فرهنگ و اقتصاد، پرداخته خواهد شد. انتخاب این دو محور از آن جهت است که اولاً؛ سؤالات تحقیق و فرضیات پایان‌نامه، در این خصوص بوده و ثانیاً؛ بیشتر مواد مرتبط با موضوع پایان‌نامه، حول محور این دو موضوع مطرح شده است.

در فصل دوم پایان‌نامه با موضوع «سیاست جنایی واکنشی در قانون برنامه پنجم توسعه» به نحوه‌ی برخورد هیئت حاکم و نگاه مراجع قانون‌گذار با متخلفین از قواعد برنامه پرداخته‌ایم. لازم به ذکر می‌باشد با توجه به فلسفه وضع قوانین توسعه، مواد مرتبط با موضوع، در قانون برنامه پنجم، بسیار کم و تشریح و بسط موضوع مواجهه با مشکلاتی است. در این نوشتار به اختصار «قانون برنامه پنجساله توسعه جمهوری اسلامی ایران»، «برنامه پنجم» نامیده می‌شود.

مبحث اول: مفهوم‌شناسی، خواستگاه و جایگاه پیشگیری در

برنامه‌های توسعه

از اواخر قرن هجدهم میلادی که برای نخستین بار، اصطلاح سیاست جنایی در آثار کلانیشروود و فوئر باخ مطرح گردید، تاکنون تحولات مهمی در نظام‌های فکری، سیاسی، مدنی و اقتصادی روی داده و در تعریف سیاست جنایی تأثیر فراوان برجایی نهاده است. کلانیشروود و فوئر باخ، سیاست جنایی را هنر و فن قانونگذاری می‌دانستند. «سیاست جنایی عبارت است از شناخت ابزارها و امکاناتی که قانونگذار می‌تواند بر حسب مقررات خاص کشور خود، به منظور جلوگیری از ارتکاب جرم و حمایت از حقوق تطبیقی شهروندان به کار برد.»^۱ اما نکته قابل توجه اینست که پیشگیری از جرم را نمی‌توان به صورت یک امر یکنواخت و ثابت در نظر گرفت و نیز نمی‌توان انتظار داشت یک موسسه، نهاد و وزارتخانه، بتواند عهده‌دار در انجام پیشگیری از وقوع جرم در جامعه باشد.

ما معتقدیم، پیشگیری امریست دارای طبقات و تیپ‌های مختلف که می‌بایست توسط ارگان‌های مختلف عمومی، خصوصی و مردمی اعمال گردد و نیز تأثیرگذاری تیپ‌های مختلف پیشگیری، یکسان نمی‌باشد؛ برخی از انواع پیشگیری، زمینه و علل وقوع جرم را از بین برده و دیگری، فرصت و امکان آن را کاهش یا دشوار می‌سازد. بنابراین با توجه به تیپ‌ها و طبقات پیشگیری و نیز ارگان‌های مختلفی که در این زمینه فعالیت داشته، اهداف نیز متفاوت بوده و بسته به نوع نشانه روی روش انتخاب شده و نهاد مجری، اهداف متفاوت به صورت کوتاه مدت یا بلند مدت، پیگیری می‌شود.^۲

در مباحث آتی، به نگاه پیشگیرانه و انواع ابزار دولت در این راستا در برنامه پنجم می‌پردازیم؛ اما قبل از ورود به موضوع می‌بایست دانست، قانون برنامه، برنامه کشور در عرصه‌های مختلف برای یک دوره پنج‌ساله را تعیین نموده و راه را برای وصول به اهداف چشم‌انداز بیست‌ساله کشور، هموار می‌سازد. تفاوت این قانون با دیگر قوانین دائمی، این است که دارای اعتبار پنج ساله بوده و به همین جهت از درج احکام با ماهیت دائم در آن، اجتناب می‌شود. همچنین در کشور ما، با توجه به وجود چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و نیز سیاست‌های کلی قانون برنامه، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، چارچوب کلی و جهت‌گیری‌های اصلی قانون برنامه مشخص شده و این برنامه، باید در این چارچوب حرکت کند. در اهمیت این قانون،

۱. نجفی ابرندآبادی، علی حسین، تقریرات درس تاریخ تحولات کیفری، دوره کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه

شهید بهشتی، سال ۱۳۸۴، ص ۵۲

۲. بابایی، محمد علی، ارزیابی عملی برنامه پیشگیری از جرم. مجموعه مقالات همایش ملی علمی-کاربردی پیشگیری از وقوع جرم

قوه قضائیه، جلد دوم، چاپ دوم، سال ۱۳۹۰، ص ۵۴

همین بس که قوانین بودجه در این دوره پنج ساله، در چارچوب احکام مندرج در این قانون تنظیم می‌گردند.

در این مبحث در سه گفتار مفاهیم مورد نظر و جریان تصویب قوانین برنامه‌ای و نیز جایگاه پیشگیری در قوانین برنامه‌ای توسعه از برنامه اول تا چهارم مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

گفتار اول: مفهوم‌شناسی

در این مبحث لازم است مفاهیمی چون توسعه، انواع سیاست‌های جنایی شامل سیاست جنایی کنشی و واکنشی و نیز مفهوم پیشگیری تعریف شود.

تا چند دهه قبل، صاحب نظران با نگاهی تک بعدی به توسعه، آن را مفهومی اقتصادی تلقی می‌کردند. همچنین، عوامل و پیامدهای توسعه نیز اقتصادی به شمار می‌رفت. اما با شکست کشورهای که معیارهای صرفاً اقتصادی را برای توسعه خود برنامه‌ریزی کرده بودند، مفهوم اقتصادی توسعه نیز اعتبار خود را از دست داد. هم اکنون، توسعه دیگر مفهومی صرفاً اقتصادی ندارد؛ بلکه نگاه‌هایش بیش از همه به زمینه‌های فرهنگی-اجتماعی، که توسعه در آن تحقق یافته و نیز شرایطی که به آن فرهنگ خاص مربوط می‌شود، معطوف شده است. توسعه، فرایندی بسیار پیچیده است که طی آن جامعه از یک دوره تاریخی، به دوره جدیدی منتقل می‌شود.^۱ این فرآیند در هر مرحله از جریان انتقالی خویش، ابعاد مختلف زندگی را متحول می‌سازد.

اکثر قریب به اتفاق صاحب‌نظران بر این نکته اتفاق نظر دارند که توسعه، تحولی است که تمام جنبه‌های زندگی بشری را دربر می‌گیرد. درباره ماهیت و تعریف توسعه، اختلاف نظر چندانی وجود ندارد، اما درباره شیوه‌های نیل به آن، وسایل و ابزارها، عناصر تشکیل دهنده و تقدم و تأخر این عناصر، تفاوت دیدگاه‌ها کاملاً مشهود است.^۲ جهت یافتن بهترین شیوه در جریان توسعه می‌بایست بدو اهداف کلان جامعه شناسایی شود. هدف کلی و اصلی در هر جامعه‌ای، برقراری امنیت همه جانبه می‌باشد. در یک جامعه، صرف اعمال کیفر مجرمین، کافی برای نیل به این هدف نبوده و در کنار آن می‌بایست از اقدامات ارشادی، تأمینی و بازدارنده نیز استفاده شود. با نگاهی به سیاست‌های ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه پنجم و سر فصل‌های مصوب در این برنامه، می‌توان هدف مذکور را به روشنی دید.^۳

۱. غلامی، حسین، پیشگیری از جرم از طریق توسعه اجتماعی، مجله پژوهش حقوق و سیاست، تابستان ۱۳۸۳ - شماره ۱۱، ص ۱۳۲

۲. غلامی، حسین، پیشین، ص ۱۳۷

۳. به نقل از: سودمند، محسن، نقش نظام کیفری در پیشگیری از جرم. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مجتمع آموزش عالی قم، سال

۱۳۷۶، ص ۳

مهمترین انتظار اعضای جامعه از نظام حاکمیت در قدم اول، ایجاد امنیت است. البته ما امنیت را در معنای گسترده‌ی آن در نظر داریم. مفهوم موسع امنیت شامل حفظ جان، مال، ناموس، آزادی فردی و عمومی و حفظ حقوق عمومی شامل شغل، مسکن، آموزش و امور رفاهی چون توان مسافرت و... می‌باشد. نکته قابل توجه اینست که در صورت عدم حمایت از امنیت افراد جامعه در طول زمان، ایشان مجبور به گرایش به سمت حفظ این مسائل از طریق راه کارهای شخصی می‌باشد.^۱

نکته دیگر در خصوص امنیت، ملاک‌ها و انتظارات شهروندان از مفهوم امنیت در جوامع مختلف است؛^۲ به طور مثال در یک کشور که دچار جنگ داخلی و اغتشاش سراسریست، انتظار شهروندان از مفهوم امنیت معمولاً در مفهوم خود کلمه‌ی امنیت یا به عبارت دیگر امنیت جانی و مالی خلاصه می‌شود. در حالی که یک شهروند در کشوری با سابقه‌ی ثبات یکصد ساله، مفهومی بسیار گسترده‌تری از امنیت را در ذهن داشته و حتی نحوه‌ی برخورد یک پلیس راهور با وی در صدور جریمه راهنمایی و رانندگی را داخل در مفهوم امنیت می‌داند.

در طبقات پایین‌تر امنیت، می‌توان امنیت شغل، امنیت کار، امنیت سلامت و امنیت امور رفاهی و سایر موارد را نام برد. پس از حفظ جان افراد جامعه از تعرضات عوامل خارجی و نیروهای معاند داخلی و القای حس امنیت جانی به افراد جامعه توسط دستگاه‌های امنیتی و اطلاعاتی، تأمین شغل مناسب و امنیت شغلی افراد، حفظ سلامت آنها چه در حین کار چه غیر آن و یا تأمین نیازهایی چون مسکن، پوشاک و داشتن امکان استفاده از اوقات فراغت و برخورداری از انواع بیمه‌ها، باعث افزایش ضریب امنیت در جامعه می‌شود.^۳ اقتصاد نیز به عنوان یکی از عوامل مهم چه در ایجاد احساس امنیت در افراد جامعه و چه در اعمال سیاست‌های پیشگیرانه از وقوع جرائم، حائز اهمیت بسیار است. سر فصلی با عنوان «اقتصادی» از ماده ۶۹ تا ۱۷۷ قانون برنامه پنجم، امنیت اقتصادی افراد جامعه را به طور خاص مورد دقت نظر قرار داده است.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که امنیت در جامعه چه در ابعاد قضائی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و چه در مسائل شخصی و خصوصی افراد، موجب رشد جامعه می‌گردد.^۴ بنابراین انتظار می‌رود برنامه پنجم توسعه با هدف قرار دادن امنیت همه جانبه در کشور به بحث پیشگیری از وقوع جرم در کشور بپردازد. در مقایسه پدیده جرم (به عنوان بارزترین عامل بر هم زننده‌ی امنیت) در برنامه چهارم و پنجم توسعه، می‌توان گفت؛ رویکرد دو برنامه به این مقوله

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، مبانی سیاسی، انتشارات توس، چاپ ۶، سال ۱۳۷۰، ص ۲۴۸ - ۲۴۷

۲. ایرانشاهی، حمید، پیشگیری از وقوع جرم و نقش سازمان‌های مسئول در قوانین ایران، انتشارات جاودانه جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۳۰

۳. پیکا، ژرژ، جرم‌شناسی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۰، ص ۱۱۳

۴. رضا قلی، علی، جامعه‌شناسی نخبه‌کشی، نشر نی، چاپ ۶، تهران، ۱۳۷۷، ص ۳۸

تا حدود زیادی متفاوت است. در حالی که برنامه چهارم بیشتر به موضوع‌های پس از وقوع جرم از جمله تسهیل و تسریع جریان قضاوت و کاهش هزینه‌های آن توجه دارد، برنامه پنجم بیشتر به موضوع‌های قبل از وقوع جرم و اصلاح قوانین به منظور جلوگیری از وقوع جرم می‌پردازد. در این زمینه برنامه چهارم توسعه به مواردی از قبیل جلوگیری از آثار سوء جرم‌انگاری تخلفات کم اهمیت، کاهش هزینه‌های نظام عدالت کیفری و جلوگیری از گسترش بی‌رویه قلمروی حقوق جزا و تضییع حقوق و آزادی‌های عمومی، بهره‌گیری از روش‌های نوین اصلاح و تربیت مجرمان در جامعه، ایجاد تناسب بین جرم و مجازات و شخصیت مجرم، توسعه فضای فیزیکی کانون‌های اصلاح و تربیت و الکترونیکی کردن اسناد پرونده‌های قضایی، تأکید دارد.^۱

پس از بیان مفهوم توسعه و اهداف پیش روی آن، لازم است سیاست جنای و انواع آن تعریف شود. اساساً در قبال ارتکاب جرایم، به جهت خروج از هنجارهای پذیرفته شده اجتماع و به جهت اخلاقی که در نظم عمومی ایجاد می‌شود، بایستی توقع اعمال پاسخ‌هایی از سوی جامعه را داشت. مشروعیت این اقدام از سوی مقنن به عقیده روسو، به این دلیل است که «هر آدمی در حال طبیعی حق دفاع از خود در مقابل هر نوع حمله و تجاوز را داراست و با عقد قرارداد اجتماعی، هر فرد حق دفاع فردی خود را به اجتماع واگذار کرده است و به عبارت دیگر در دست حکومت قرار داده است.»^۲

در یک تقسیم‌بندی کلی، پاسخ‌هایی که در قبال جرایم اعمال می‌شوند، به «پاسخ‌های واکنشی» و «پاسخ‌های کنشی» تقسیم می‌شوند. پاسخ‌های نوع اول، بیشتر دارای جنبه سزادهی، سرکوبگرانه و کیفری هستند و بازدارندگی آنها نسبت به خود مجرم،

۱. برنامه پنجم در این بخش، اقداماتی چون استفاده از رسانه برای آگاه‌سازی شهروندان از قوانین، کاهش آماج از طریق بازسازی زیرساخت‌ها، تدوین لایحه قانون جامع «وضع، تفسیر و تنفیح قوانین و مقررات» برای مشخص کردن سازوکار واحدی به منظور وضع قوانین و الحاق و اصلاح احکام آن، تدوین شاخص‌های ارزیابی تأثیرهای اجرای قوانین و مقررات، پالایش قوانین به ویژه قوانین مربوط به قبل از پیروزی انقلاب با موازین شرعی، اعاده بخش‌های خارج از وظایف مصرح قوه قضاییه از قبیل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، پزشکی قانونی، روزنامه رسمی و سازمان زندان‌ها به دولت به منظور کاهش حجم وظایف و طرح تخصصی کردن پلیس در پیشگیری و کشف جرم و توانمندسازی و آموزش تخصصی ضابطان قضایی، پیش‌بینی کرده است.

چنین نگرشی در برنامه پنجم، خود را در بررسی آمار تعداد پرونده‌های موجود در دادگستری که نظام کیفری ما مکلف به تعیین تکلیف آن می‌باشد، نمایان می‌سازد. نمی‌توان از دستگاه قضا به عنوان مهم‌ترین نهاد در پیشگیری مستقیم از جرم، با این حجمی پرونده، انتظار نتیجه‌های مناسب داشت. طبق بند (۵) اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی ایران، اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین، از وظائف قوه قضائیه می‌باشد. در حالی که رسیدگی و اجرای وظایف محوله در بند (۱) این اصل یعنی «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» بخش اعظمی از توان و رمق قوه قضائیه را گرفته و معمولاً سیاست‌های پیشگیرانه با تعلل و وقفه زیاد، آن هم گاه‌آه، اجرا می‌شود. بنابراین پیش‌بینی نظام‌های کمکی و نظریات جدید در پیشگیری از جرم و کاهش صدمات جرم و جلوگیری از بزه‌دیدگی ثانویه در برنامه پنجم، می‌تواند در این زمینه کارگشا باشد.

۲. به نقل از: کلانتری، کیومرث، اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها، چاپ اول، انتشارات دانشگاه مازندران، بابلسر، ۱۳۷۵، ص ۳۵

متوجه تکرار جرم است، لذا پس از ارتکاب جرم موضوعیت پیدا می‌کنند. اما پاسخ‌های نوع دوم، که جنبه پیشگیرانه دارند، عموماً قبل از ارتکاب جرم قابلیت اعمال دارند. اعمال پاسخ‌های واکنشی در قبال جرایم، برعکس پاسخ‌های کنشی که در عصر حاضر بیشتر مورد توجه واقع گردیده‌اند، از قدیم‌الایام تا به حال برقرار بوده است، به گونه‌ای که از قانون نامه‌ی حمورابی که قدمت آن به حدود ۲۰۰۰ سال قبل از میلاد مسیح می‌رسد و حتی قبل از آن از مجموعه قوانین اشنونا (Eshnunna) که به زبان اکدی برای پایتخت ناحیه بین اکد و عیلام نوشته شده است نیز می‌توان نمونه‌هایی از این گونه پاسخ‌ها را یافت.^۱

پاسخ‌های کنشی به جرم و یا به عبارت دیگر پیشگیری غیرکیفری، شامل مجموعه تدابیر و اقداماتی است که از سوی نهادهای دولتی و جامعه‌ی (غیردولتی) برای کاهش یا از بین بردن عوامل جرم‌زا و تأثیرگذاری بر موقعیت‌های پیش‌جنایی اتخاذ می‌شود. بدین ترتیب این گونه پیشگیری از جرم، پیش از ارتکاب بزهکاری و با ماهیت غیرکیفری درصدد شناسایی علل و موقعیت‌های جرم‌زا و بکارگیری اقدام‌های مناسب برای حذف یا کاهش آنهاست.^۲

«واژه پیشگیری، امروزه در معنی جاری و متداول آن، دارای دو بعد است: پیشگیری یا جلوگیری کردن هم به معنی (پیش‌دستی کردن، پیشی گرفتن و به جلوی چیزی رفتن) و هم، به معنی (آگاه کردن، خبر چیزی را دادن و هشدار دادن) است. (در جرم‌شناسی پیشگیرانه، پیشگیری در معنی اول آن مورد استفاده واقع می‌شود، یعنی، با بهره‌گیری از کاربرد فنون مختلف به منظور جلوگیری از وقوع بزهکاری و هدف به جلوی جرم رفتن و پیشی گرفتن از بزهکای است). از نظر علمی، پیشگیری یک مفهوم منطقی تجربی است و هم‌زمان از تأملات عقلانی و مشاهدات تجربی ناشی می‌شود. پیشگیری از جرم یعنی بهره‌گیری از کاربرد فنون مختلف به منظور جلوگیری از وقوع بزهکاری و تحدید حدود آن به منظور از بین بردن فرصت‌های ارتکاب جرم، از نقطه‌نظر جرم‌شناسی؛ مراد از پیشگیری هر گونه فعالیت سیاسی_جنایی برای تحدید حدود امکان پیش آمدن مجموعه‌ی اعمال جنایی، از راه غیرممکن ساختن و یا دشوار ساختن احتمال وقوع آنها می‌باشد.»^۳

۱. همان، ص ۲۱

۲. نیازپور، امیرحسن، میزگرد بررسی لایحه پیشگیری از وقوع جرم (ساختار و سازمان پیشگیری از جرم)، فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، سال دوم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۸۶، ص ۲۱۴

۳. جوانفر، عباس، پیشگیری از جرم و جایگاه دستگاه قضایی در آن، مجله اصلاح و تربیت، خرداد ۱۳۸۴، شماره ۳۹، ص ۳۷

«همه‌ی تدابیر جامعه برای حفاظت از خود در برابر جرم، محدود به پاسخ‌های واکنشی نیست؛ چرا که جامعه منتظر نمی‌ماند تا جرمی ارتکاب یافته و آن‌گاه مداخله کند. اگر از «سیاست کیفری» که صرفاً به چاره‌اندیشی پیرامون اعمال مجازات می‌پردازد اندکی فراتر رویم و موضوع را از زاویه دید گسترده‌تر «سیاست جنایی»، در نظر بگیریم، در می‌یابیم بخشی از تدابیر جامعه برای کنترل جرم، جنبه کنشی دارند. پیشگیری اولیه آن گونه که در این بخش مورد تحلیل قرار گرفته، در زمره‌ی تدابیر اخیر است.»^۱

گفتار دوم: خواستگاه برنامه‌های توسعه

در ادامه لازمست نگاهی گذرا به نحوه‌ی تصویب و مدت حکومت قوانین برنامه‌ای و جایگاه آنان، در مجموعه قوانین کشور انداخت.

به موجب بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱)، برنامه عمرانی پنجساله «برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه، کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر، جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد.»

قبل از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، پنج برنامه عمرانی در کشور به شرح زیر اجرا گردید:

۱. اولین برنامه عمرانی هفت ساله در تاریخ ۱۳۲۷/۱۱/۲۶ تحت عنوان قانون اجازه اجرای مقررات گزارش کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی تدوین و تصویب شد. (۱۳۲۸-۱۳۳۴)

۲. قانون برنامه هفت ساله دوم عمرانی کشور در تاریخ ۱۳۳۴/۱۲/۸ به تصویب رسید. (۱۳۳۵- آخر شهریور ۱۳۴۱)

۳. قانون برنامه عمرانی سوم کشور در تاریخ ۱۳۴۶/۳/۲۱ به تصویب نهایی مجلس شورای ملی رسید. (اول مهر ماه ۱۳۴۱-۱۳۴۶) مدت اجرای این برنامه پنج سال و نیم بود.

۴. قانون برنامه عمرانی چهارم کشور که ظرف زمانی اجرای آن پنج سال بود، در تاریخ ۱۳۴۶/۱۲/۲۷ به تصویب نهایی مجلس رسید. (۱۳۴۷-۱۳۵۱)

۱. صبوری‌پور، مهدی، جایگاه پیشگیری نخستین از جرم در انگلستان، مجله حقوقی و قضائی دادگستری، تابستان ۱۳۸۳، شماره ۴۷، ص ۱۲۳