

نقد و بررسی «لایحه پیشگیری از جرم»*

چکیده:

پیشگیری از جرم ضرورتی انکار نشدنی است که نیازمند برنامه ریزی و سیاست گذاری است. این امر هرچند در بند پنجم اصل ۱۵۶ قانون اساسی و در زیر مجموعه وظایف قوه قضائیه پیش بینی شده است ولی هیچ گاه شکل عملیاتی به خود نگرفت، تا اینکه در سال ۱۳۸۴ لایحه پیشگیری از جرم به مجلس ارائه شد. لایحه مزبور به موضوع ساختار و مدیریت پیشگیری از جرم در ایران می‌پردازد و در همین راستا شورای عالی پیشگیری از جرم را به ریاست رئیس قوه قضائیه تشکیل خواهد شد. در کنار شورای عالی پیشگیری از شهر، سازمان پیشگیری از جرم و شورای های استانی و شهرستانی پیشگیری از جرم و شوراهای بخش پیشگیری از جرم تشکیل خواهد شد. مقاله‌ی پیش رو به نقد و بررسی لایحه مزبور پرداخته و تغییرات صورت گرفته در این لایحه از لایحه تقدیمی دولت تا متن مصوب مجلس را بررسی می‌کند.

واژگان کلیدی:

پیشگیری از جرم، لایحه پیشگیری از جرم، پیشگیری چند نهادی، ساختار پیشگیری

مقدمه

امروزه جرم و ترس از جرم در تمام جوامع به یک نگرانی فراگیر تبدیل شده است. سیاست های رایج نظام عدالت کیفری که با تدابیر سرکوب گر، واکنشی و تنبیهی به دنبال مبارزه با جرم هستند نیز موفقیت های کمی داشته است. بحران هایی که نظام

* گروه پژوهشی حقوق جزا و جرم شناسی اداره کل پژوهش اطلاع رسانی

عدالت کیفری امروزه با آن‌ها مواجه است، حاکی از غیر اثر بخش بودن این تدابیر در حوزه کنترل و مبارزه با جرم است.^۱

به صورت سنتی در علوم اجتماعی و جرم‌شناسی از لحاظ نظری به مسئله علت‌شناسی جرم و تبیین علل جرم بیشتر پرداخته شده است تا به مطالعه و بررسی انواع و نحوه پیشگیری از جرم. در مقایسه با فلسفه مجازات نیز، فلاسفه حقوق علاقه کمتری به موضوع پیشگیری از جرم نشان داده‌اند. با این وجود از دهه‌ی ۶۰ میلادی و با آغاز رویکردهای عملگرایانه مدیریتی (Administrative pragmatic approaches) و گسترش جرم‌شناسی انتقادی (در طول دهه ۶۰ و ۷۰ میلادی) پیشگیری از جرم در مفهوم کارکردی مورد توجه قرار گرفته است (Gilling, 1994, 232).

غلبه تفکرات تحقیقی (پوزیتیویستی) بر جرم‌شناسی تا اوایل دهه ۷۰ ادامه داشت؛ تفکراتی مجرم‌محور که سعی در درمان مجرم از طریق اقدامات درمانی و بازسازگاری داشتند. عدم اثر بخشی مطلوب اقدامات بازسازگاری در مبارزه با جرم و بحرانی که نظام عدالت کیفری (از جمله، نرخ بالای تکرار جرم، آمار بالای زندانیان) در این دهه با آن مواجه شد موجب تغییر گفتمان حاکم بر حوزه کنترل جرم شد. تا پیش از اثبات ناکارآمدی اندیشه‌های پوزیتیویستی، در حوزه کنترل جرم همواره «مجرم»، «علت جرم» و «درمان مجرم» مورد تأکید قرار داشت. اما در پی شکست یا موفقیت‌های محدود اقدامات بازسازگاری، به جای تمرکز بر «مجرم»، «علت جرم» و «درمان مجرم» بر «جرم»، «پی‌آمدهای جرم» و «پیشگیری از جرم» تأکید می‌شود (Crawford, 2007, 855). توجه به رویکردهای مکانیکی در پیشگیری از جرم، بزه‌دیده‌گان و مکان وقوع جرم از این دهه به بعد شتاب می‌گیرد؛ زیرا استدلال جرم‌شناسان بر این است که تربیت کردن انسانی که مرتکب سرقت نشود سخت است ولی در عین حال می‌توان (برای مثال) اتومبیلی ساخت که قابل سرقت نباشد. کوسن، جرم‌شناس کانادایی جمله

^۱ ناکارآمدی نظام عدالت کیفری رسمی در مبارزه با جرم، بالا بودن هزینه‌های نظام عدالت کیفری رسمی، بالا بودن میزان نرخ تکرار جرم بر اهمیت سیاست‌های پیشگیری افزوده است. برای مثال تعداد جرم و جنایت در استان تهران طی سال‌های گذشته نشان می‌دهد که در طی یک دوره هشت ساله از خرداد ۱۳۷۲ تا خرداد ۱۳۸۰، آمار زندانیان بالغ بر ۶۷ درصد افزایش داشته است. معاونت فرهنگی و تربیتی زندانها محاسبه کرده است که در هر ۵۷ ثانیه یک نفر وارد زندان می‌شود. (به نقل از: نراقی، حسن؛ جامعه‌شناسی خودمانی، نشر اختران؛ ۱۳۸۶؛ ص ۸۷).

معروفی دارد که می‌گوید: «تغییر دادن یک وضعیت مجرمانه بسیار آسان‌تر از تغییر شخصیت یک فرد است» (Clarke, 1997, 210).

از طرف دیگر پیشگیری ضرورتی غیر قابل انکار است و منطقی این است به جای اینکه منتظر بمانیم تا فردی مرتکب جرم شده و سپس طی فرایندهای پیچیده دادرسی وی را محاکمه و مجازات نماییم، بهتر است از وقوع جرم پیشگیری نماییم. آمارها حاکی از این هستند که مراقبت‌های دوران کودکی به عنوان یک روش پیشگیری اجتماعی از جرم به ازای هر یک دلار هزینه تا ۷/۵ دلار صرفه جویی به دنبال دارد یا مثلاً کمک به دانش‌آموزان برای اتمام تحصیل و عدم ترک تحصیل، هشت برابر کمتر از هزینه‌های برخورد با سیستم عدالت کیفری با بزهکاری آتی آنان است (فصلنامه مطالعات پیشگیری) یا انجام طرح‌های امنیتی برای پیشگیری از سرقت منازل در انگلستان در مرحله ساخت منزل حدود چهارصد پوند هزینه دارد در حالی که میانگین هزینه‌ی سرقت از منزل حدود دوهزار و سیصد پوند است.

همچنین پیشگیری از جرم، پیامدهای جانبی مثبت دیگری نیز دارد برای مثال پیشگیری می‌تواند موجب امنیت فضا، بهبود کیفیت زندگی و محیط، افزایش آرامش در محیط، حضور بیشتر در عرصه‌های عمومی، تقویت همبستگی‌های اجتماعی و حتی افزایش ارزش اموال و زمین در محله شود.

پیشگیری از جرم در ایران هیچگاه بصورت نظام‌مند و ساختاری مدیریت نشده است. گرچه در قوانین پراکنده مانند، قانون برنامه نخست و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۶۸ و ۱۳۸۳، قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی ۱۳۸۳ و آیین‌نامه پیشگیری از اعتیاد، درمان معتادان مواد مخدر و حمایت از افراد در معرض خطر (۱۳۷۶) به این مسئله اشاره شده است. به نظر می‌رسد که در سیاست جنایی ایران پارادوکسی در این زمینه وجود دارد. زیرا از یک طرف قانون اساسی وظیفه پیشگیری از جرم را بر عهده‌ی قوه قضائیه نهاده است و از طرف دیگر پیشگیری از جرم مستلزم ساز و کارها و نهادهایی است که عملاً در قوه مجریه قرار دارند.

امروزه مدل رایج در اکثر کشورها برای اجرای برنامه‌های پیشگیری از جرم، «مدل چند نهادی» است. در این مدل برنامه‌های پیشگیری از جرم با مشارکت نهادهای مختلف دولتی و مردم نهاد که بر حوزه‌ی جرم تأثیر گذار هستند در سطح محلی اجرا می‌شود. به نظر می‌رسد که لایحه مذکور نیز این مدل را پذیرفته است هر چند نقش

نهادهای مردم نهاد در آن کمتر است. اهمیت این مسئله از آنجا ناشی می‌شود که در مدل چند نهادی، پیشگیری از جرم به عنوان مسئولیت و وظیفه‌ای همگانی تلقی شده و که به سطح محلی تفویض شود (از بالا به پایین).

اجرای سیاست‌های پیشگیری در ایران می‌تواند با چالش‌های متعددی روبرو شود؛ عدم تأمین منابع مالی مناسب، نبود آمار قابل اطمینان و عدم آگاهی از سیمای جنایی کشور و شهرها، وجود تفکرات سنتی در سازمان‌ها و نهادها در مورد پیشگیری از جرم و عدم پذیرش پیشگیری از جرم در فرهنگ سازمانی نهادها، اختلاف نظر میان سازمان‌ها و در نهایت ارزیابی نتایج برنامه‌ها می‌تواند از جمله این چالش‌ها باشد.

یکی از وظایف قوه قضائیه در بند پنجم اصل ۱۵۶ قانون اساسی، پیشگیری از جرم است که با ارائه «لایحه‌ی پیشگیری از جرم» (۱۳۸۴/۵/۹)، گامی به سوی اجرایی شدن این اصل برداشته شده است. لایحه‌ی مذکور به بحث پیرامون مدیریت و ساختار پیشگیری از جرم می‌پردازد و تعیین راهبردهای پیشگیرانه را به کمیسیون‌های سه‌گانه‌ی تخصصی شورای عالی پیشگیری از جرم واگذار کرده بود، هرچند در ادامه، این کمیسیون‌های سه‌گانه حذف و سازمان پیشگیری از جرم جایگزین آن شد.

پس از تقدیم لایحه به مجلس، تغییرات بسیاری در لایحه صورت گرفته است. پس از تصویب مجلس، لایحه مزبور به شورای نگهبان ارسال و در پی ایرادات شورای نگهبان، لایحه به کمیسیون ارجاع و کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس بر مصوبه قبلی خود اصرار ورزید. این نوشتار، پس از اشاره‌ی گذرا به انواع رویکردهای حاکم بر پیشگیری از جرم و انطباق آن با رویکردهای پذیرفته شده در لایحه، از لحاظ ساختاری (سطح، ترتیبات سازمانی و هماهنگی و ارتباط میان نهادها) لایحه‌ی مزبور را مورد نقد و بررسی قرار می‌دهد. همچنین، این نوشتار، به بررسی لایحه مزبور و سیر آن پرداخته و تغییرات صورت گرفته در این فرایند (از متن تقدیمی دولت تا متن مصوب مجلس) را توضیح می‌دهد.

۱- پیشگیری از جرم؛ مفهوم و رویکردها

پیشگیری از جرم را می‌توان، مجموعه اقدامات و تکنیک‌های اتخاذی توسط جامعه و دولت که با هدف کاهش میزان وقوع جرایم اتخاذ می‌شود، تعریف کرد (Hughes, 2001, 63).

رویکردهای موجود در حوزه پیشگیری از جرم سه رویکرد مکانیکی، اصلاحی و تنبیهی خارج نیستند (Crowe, 2001, 29)؛ رویکردهای مکانیکی، تحلیل مکانیکی، وضعیت محور و فرصت مدارانه از ارتکاب جرم دارند. در این رویکرد ارتکاب جرم معلول یک «فرصت» است. این رویکردها، تحلیلی مکانیکی از وقوع جرم نیز ارائه می دهند و جرم را «بهترین انتخاب» مجرم و معادله ناشی از «هزینه و سود» ارتکاب جرم می دانند. در این رویکرد مجرم فردی عقلانی تلقی می شود که حساب گر است و هنگامی دست به ارتکاب جرم می زند که سود حاصل از ارتکاب جرم از هزینه آن بیشتر باشد. این ایده، قبل از این هم در اندیشه های افرادی چون بنتام و هابز قابل مشاهده است. بنتام به اصل «حساب گرای جزایی» معتقد بود و اعتقاد داشت با افزایش شدت مجازات می توان مجرم را از ارتکاب جرم بازداشت زیرا در معادله ی وی، هزینه ی ارتکاب جرم سنگین تر از سود ناشی از ارتکاب جرم خواهد شد. این رویکرد اعتقاد دارد که می توان با تغییر در شرایط و اوضاع و احوال در مسیر ارتکاب جرم از وقوع آن پیشگیری کرد؛ بنابراین باید خطر دستگیری، تلاش برای رسیدن به آماج و تلاش برای ارتکاب جرم را افزایش داده و در عین حال، سود حاصل از ارتکاب جرم را کم کرد. تحقیقات نشان می دهد که مجرمان در هنگام ارتکاب جرم به خطر دستگیری بیشتر از شدت مجازات توجه دارند (Seigel, 2008, 93).

رویکرد دوم رویکرد اصلاحی است که سعی دارد تا با حذف علل ریشه ای و اجتماعی جرم، از وقوع جرم پیشگیری نماید. رویکرد اصلاحی شامل رویکرد پیشگیری اجتماعی (که خود به دو شاخه ی رویکرد رشد مدار و جامعه مدار تقسیم می شود)^۱ و

^۱ - پیشگیری اجتماعی همانطور که از نامش پیدا است به دنبال از بین بردن عوامل جرم زا در بستر اجتماع است. زدودن فقر از جامعه، توانمندسازی اشخاص به لحاظ روحی و روانی، تقویت و تکمیل فرآیند جامعه پذیری و آموزشهای مورد نیاز و متناسب از مهم ترین رویکردهای پیشگیری اجتماعی در جهت مقابله با پدیده مجرمانه است. این نوع پیشگیری خود به دو شاخه رشد مدار و جامعه مدار تقسیم می شود. پیشگیری جامعه مدار شامل اقدام های اجتماعی، فرهنگی و بهداشتی می شود که نسبت به فرد و یا اجتماع با هدف کاهش ارتکاب جرم انجام می شود. در پیشگیری رشد مدار با شناسایی اطفالی که زودتر از سنین معمول رفتارهای ناسازگارانه، منحرفانه و مجرمانه از خود نشان داده اند، تلاش می شود تا ضمن شناسایی خلاءها، کمبودها یا مشکلات عاطفی، تربیتی، تحصیلی و فرهنگی که به این دسته رفتارها منجر شده اند، با خود آنان یا در صورت لزوم با اعضای خانواده آنان،

پیشگیری اولیه، ثانویه و ثالث است^۱. راهبردهای پیشگیری‌های اجتماعی، راهبردهایی طولانی مدت بوده که به دنبال مبارزه با علل ریشه‌ای جرم، از قبیل تبعیض، فقر، بیکاری، ناکارآمدی‌های اقتصادی، نقص در سیستم رفاه اجتماعی و سایر عوامل اجتماعی دارند.

آخرین رویکرد، رویکرد تنبیهی است؛ رویکردی که سعی دارد تا از طریق مجازات و بازدارندگی ناشی از آن به پیشگیری از جرم بپردازد (البته رویکرد تنبیهی در مفهوم خاص پیشگیری از جرم نمی‌گنجد).

در لایحه ارسالی دولت، پیشگیری از جرم «پیش بینی، شناسایی و ارزیابی وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدام‌های لازم برای جلوگیری از وقوع آن» تعریف شده بود. برخلاف ادبیات رایج در جرم‌شناسی، پیشگیری از جرم به سه دسته‌ی پیشگیری اجتماعی، قضایی و انتظامی تقسیم شده بود. بر همین اساس نیز سه کمیسیون اجتماعی، قضایی و انتظامی تشکیل شده بود که در متن مصوب مجلس، این کمیسیون‌های سه‌گانه حذف شدند. در آن لایحه، پیشگیری اجتماعی (همان رویکرد اصلاحی است که در بالا به آن اشاره شد) «تدابیر و روش‌های آموزشی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی دولت، نهادها و سازمان‌های غیر دولتی مردمی در زمینه‌ی سالم سازی محیط اجتماعی و محیط فیزیکی برای حذف یا کاهش عوامل اجتماعی وقوع جرم» (ماده یک بند دو) و پیشگیری قضایی (ماده یک بند سه) «تدابیر و اقدام‌های دستگاه قضایی در خصوص اصلاح مجرمین و استفاده مناسب از قرارهای تأمین و ضمانت اجراها و جلب اعتماد عمومی نسبت به نهادهای عدالت قضایی» تعریف شده بود. پیشگیری انتظامی نیز «تدابیر و اقدام‌های نیروی انتظامی و سایر دستگاه‌هایی که به حکم قانون در این زمینه موظف هستند با هدف حمایت از شهروندان آسیب پذیر در برابر خطر وقوع جرم،

معلمان و همکلاسی‌ها در مدرسه، همسایگان در محله، گروه همسالان و همبازیها، برخورد مناسب صورت گیرد. برای اطلاع بیشتر مراجعه کنید به: نجفی ابرندآبادی، علی حسین؛ "پیشگیری عادلانه از جرم"؛ علوم جنایی؛ سمت؛ چاپ اول؛ صص ۵۷۰-۵۸۰

۱- پیشگیری اولیه به دنبال جلوگیری از به وجود آمدن عوامل خطر ساز و وقوع جرم است. پیشگیری ثانویه شامل اقدام‌هایی است که در مورد گروهی خاص و یا گروهی در معرض خطر یعنی گروهی که احتمال بروز خطر آنها بسیار زیاد است، انجام می‌شود. پیشگیری ثالث به دنبال درمان و بازگرداندن مجرم به جامعه است.

افزایش آگاهی‌های عمومی و ارائه خدمات مشاوره‌ای پیشگیرانه، نظارت و مراقبت و امکان عمومی و مناطق جرم‌زا و افزایش هزینه‌های ارتکاب جرم» تعریف شده بود. تعاریف فوق بیشتر جنبه اجرایی داشته و بر اساس تقسیم کار نهادهای مختلف اجرایی در زمینه پیشگیری از وقوع جرم تدوین شده بود.

ماده یک متن مصوب مجلس، پیشگیری از جرم را این گونه تعریف می‌کند؛ «پیش بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای از میان بردن و کاهش آن».

۲- پیشگیری از جرم در پیشینه‌ی قوانین ایران

تا قبل از تقدیم لایحه مزبور پیشگیری از جرم به صورت نظام مند، شکل اجرایی به خود نگرفته بود و سازمان مشخصی وظیفه مدیریت و اجرای پیشگیری از جرم را برعهده نداشت. هرچند در بند پنج اصل ۱۵۶ قانون اساسی، پیشگیری از جرم را به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه تلقی شده بود. از طرف دیگر، تا از قبل تقدیم لایحه مزبور نیز، گامی عملی در مدیریت پیشگیری از جرم در ایران برداشته نشده بود و بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای مختلف به صورت پراکنده و موازی در این زمینه اقداماتی انجام داده‌اند.

در برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به موضوع پیشگیری از جرم (گاه به صورت صریح و گاه به صورت ضمنی) اشاره شده است. برای مثال یکی از اهداف کلی برنامه اول پنج ساله توسعه (۱۳۶۸/۱۱/۱۱) «پیشگیری از وقوع جرایم و انجام مراقبت بعد از خروج زندانیان از زندان و خانواده‌های آنها و برخورد قاطع با عوامل قاچاق مواد مخدر و سایر مفسد اجتماعی» بوده است. در سایر بخش‌های این برنامه نیز می‌توان، اقداماتی را که، نه ضرورتاً با هدف پیشگیری از جرم، ولی دارای کارکرد پیشگیری اجتماعی هستند، مشاهده کرد. از قبیل، تقویت بنیان خانواده، بسیج کلیه امکانات دولتی در جهت ریشه کنی اعتیاد و مفسد اجتماعی، پرورش روحیه احترام به قانون و نظم‌پذیری و بهبود خدمات درمانی و رفاهی و ایجاد فرصت اشتغال. در برنامه دوم پنج ساله توسعه (آذر ۱۳۷۳) به پیشگیری از جرم اشاره‌ی نشده است هرچند مانند برنامه اول توسعه می‌توان اقداماتی را در این برنامه مشاهده کرد که جنبه پیشگیری اجتماعی از جرم دارند. در

برنامه سوم توسعه نیز به پیشگیری از آسیب های اجتماعی توجه شده است. در برنامه چهارم توسعه در ماده ۹۷ دولت مکلف شده است به منظور پیشگیری و کاهش آسیب های اجتماعی، طرح کنترل آسیب های اجتماعی با تاکید بر پیشگیری از اعتیاد به مواد مخدر را تهیه و تنظیم نماید. در سایر بخش های این برنامه نیز می توان، مانند سایر برنامه ها، مجموعه اقداماتی را مشاهده نمود که می تواند در قالب پیشگیری اجتماعی از جرم، از وقوع جرایم پیشگیری نماید. برنامه های پنج ساله، رهنمودهای کلی هستند که بسیاری از آنها به صورت اختصاصی با هدف پیشگیری از جرم نوشته نشده است.

علاوه بر برنامه های پنج ساله، در سایر قوانین نیز می توان مفهوم پیشگیری از جرم را ردیابی کرد. در «لایحه قانونی راجع به تشکی سازمان بهزیستی» (مصوب ۱۳۵۹)، سازمان بهزیستی وظیفه پیشگیری از آسیب های اجتماعی را برعهده دارد. معاونت امور فرهنگی و پیشگیری این سازمان که در سال ۱۳۷۱ تاسیس شده است، در زمینه پیشگیری از آسیب های اجتماعی طرح های چندی را اجرا کرده است. «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی» (۱۳۸۳/۲/۳۱) با تقسیم نظام جامع تامین اجتماعی به سه بخش حوزه بیمه ای، حوزه حمایتی و توانبخشی و حوزه امدادی با تکیه بر اقدامات پیشگیری اجتماعی به دنبال کاهش و پیشگیری از آسیب های اجتماعی است. ماده ۴ (بند ۸ قسمت د) «قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۶۸/۴/۲۶)، در کنار مبارزه با مواد مخدر، مبارزه با قاچاق، مبارزه با منکرات و مفاسد، یکی از وظایف نیروی انتظامی را پیشگیری از جرم می داند. در ماده ۳۳ قانون «اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن» (۱۳۷۶/۸/۱۷) به منظور پیشگیری از اعتیاد و مبارزه با قاچاق مواد مخدر ستادی با عنوان «ستاد مبارزه با مواد مخدر» با ریاست رئیس جمهور تشکیل می شود.

تا قبل از تقدیم این لایحه، پیشگیری از جرم در این قوانین (بدون اینکه قانونگذار تعریف مشخصی از پیشگیری برای خود مشخص کرده باشد) مجموعه اقدامات جزئی و موازی بوده است که فاقد ساختار، مدیریت و نگاه کلان بوده اند.

۳- ساختار پیشگیری از جرم در لایحه پیشگیری از جرم

لایحه پیشگیری از جرم که اولین لایحه تقدیمی به مجلس در این زمینه است، گامی مثبت برای عملیاتی کردن ساز و کارهای پیشگیری از جرم در ایران است. لایحه مذکور

به بحث «مدیریت» و «ساختار» پیشگیری از جرم می پردازد. دست یابی به یک ساختار مناسب برای عملیاتی کردن پیشگیری از جرم در ایران مهم ترین دغدغه‌ی و اساسی ترین چالش پیش روی این لایحه است.

ساختار پیشگیری از جرم می‌تواند به صورت رسمی و غیر رسمی تشکیل شود. مزیت ساختار غیر رسمی انعطاف پذیری بیشتر است؛ اما در عین حال ممکن است از دوام و استمرار مطلوبی برخوردار نباشد و در برابر جریان‌های بیرونی، آسیب پذیر باشد. اما ساختارهای رسمی از انعطاف پذیری کمتری برخوردار است و بدین جهت نمی‌تواند در برابر مسائل پیش آمده به سرعت واکنش نشان دهد.

در لایحه پیشگیری از جرم ساختاری کاملاً رسمی پذیرفته شده است. امروزه در ساختارهای پیشگیری که از رویکرد چند نهادی و بین سازمانی استفاده می‌کنند، تلاش می‌گردد تا وظیفه‌ی پیشگیری از جرم به نهادهای مردم نهاد تفویض شود (از بالا به پایین). هرچند در لایحه مذکور این تفویض مسئولیت و مشارکت نهادهای جامعه دیده نمی‌شود و این مسئله از کارایی و اثربخشی ساختار موجود می‌کاهد.

در کشورهای مختلف، به منظور اجرایی کردن برنامه‌های پیشگیری ساختارهای مختلفی پذیرفته شده است. به طور کلی، ساختارهای پیشگیری از جرم را می‌توان از دو دیدگاه بررسی کرد. نخست، از لحاظ شکل و وابستگی که دو حالت را می‌توان طراحی و سازماندهی کرد. در یک روش نهاد متولی پیشگیری از جرم وابسته نظام عدالت کیفری است و مقوله پیشگیری از جرم جزء وظایف سنتی قوه قضاییه قلمداد می‌شود. در روش دوم، سازمان پیشگیری از جرم به مثابه موضوعی میان سازمانی به شمار رفته و در قلمرو و مشارکت قوا و سازمان‌های مختلف قرار می‌گیرد. بر همین اساس در بعضی از کشورها، پیشگیری از جرم جزء وظایف سنتی نظام عدالت کیفری تلقی شده و وزارت دادگستری در کنار سایر وظایف خود به این مهم نیز می‌پردازد (مانند آلمان و اتریش). در حالی که بعضی دیگر از کشورها دست به تشکیل شورای ملی پیشگیری از جرم زده‌اند (مانند دانمارک، سوئد و کانادا) که مرکب از نهادهای دولتی و جامعه‌ی است (فرجیها، محمد، ۱۳۸۵).

از سوی دیگر، از لحاظ محتوا و برنامه‌های مورد نظر می‌توان ساختارهای پیشگیری از جرم را نیز به دو دسته تقسیم کرد؛ کشورهایی که با مشکل بزهکاری به صورت گسترده روبرو نیستند ولی در عین حال با جرایم خاص روبرو هستند،

«رویکرد هدفمند» را پذیرفته اند، این رویکرد نیاز به ایجاد ساختار ملی ندارد^۱. برای نمونه شرایط و اوضاع و احوال کشور ایجاب می کند که اقدامات و تدابیر پیشگیرانه بر موضوع و قلمروی خاصی از قبیل مواد مخدر و یا جرایم سازمان یافته متمرکز شود. رویکرد دوم در این زمینه مشهور به «رویکرد جامع» به پیشگیری است که در کشورهایایی که قصد ایجاد ساختارهای ملی و در کنار آن نهادهای منطقه ای و محلی برای پیشگیری از جرم را دارند، پذیرفته می شود. در این رویکرد از پیشگیری از جرم به عنوان ضرورتی ملی و همه جانبه در تمامی جرایم نگریسته می شود (فرجیها، محمد، ۱۳۸۶). اینکه کدام الگو و یا کدام نوع ساختار با چه سطحی از روابط باید پذیرفته شود منوط به متغیرهای مختلفی است؛ از جمله، میزان جرایم، نوع جرایم، علل جرایم، نحوه توزیع جرائم، نوع مجرمین، برنامه های مورد نظر برای پیشگیری از جرم و غیره.

از طرف دیگر «سطح بندی» (Levels) در ساختار نیز از اهمیت بسیاری برخوردار است. بعضی از ساختارها دو سطحی و بعضی دیگر سه یا چند سطحی هستند. سطح اول، برنامه ریزی و خط مشی گذاری را بر عهده می گیرد و در سطوح پایین تر این برنامه ها با توجه به مشکلات محلی، امکانات و نحوه مناسب تر برخورد با نوع جرم توسط متصدیان امور اجرایی، انجام می شود؛ به عبارت دیگر خط مشی های پیشنهاد شده در سطح اول را با نوع مشکل خود منطبق می کنند.

چون بند ۵ اصل ۱۵۶، یکی از وظایف قوه قضائیه را پیشگیری از جرم می داند، در لایحه مذکور نیز در ابتدا وظیفه پیشگیری از جرم به ریاست قوه قضائیه سپرده شده بود. بر اساس مشروح مذاکرات قانون اساسی (مشروح مذاکرات قانون اساسی، جلسه ۵۸، صص ۸۴-۱۵۷۹) در ابتدا بند ۵ مدنظر نمایندگان نبوده است و تدوین کنندگان بر چهار بند اول تأکید داشته اند (ظاهراً بند ۵ از قلم افتاده بود) و به پیشنهاد یکی از نمایندگان این بند و آن هم فقط در خصوص اصلاح مجرمین پیشنهاد و قبل از رأی گیری این بند اضافه می شود و برخلاف بندهای فوق در مورد این بند بحثی صورت نمی گیرد.

بر اساس متن مقدماتی لایحه، شورای عالی پیشگیری از جرم به ریاست قوه قضائیه و مرکب از اعضای مختلفی چون وزیر کشور، فرهنگ و ارشاد اسلامی، دادگستری،

^۱- برای مثال کشوری که با مشکل مواد مخدر یا جرایم سازمان یافته روبرو است. از این رو دست به ایجاد کمیته برای اجرای اقداماتی در این راستا می زند.

رفاه و تأمین اجتماعی، کار و امور اجتماعی، سازمان صدا و سیما و رئیس سازمان زندانها و غیره تشکیل می‌شد. در لایحه تقدیمی دولت به مجلس، اعضای شورا متشکل از رئیس جمهور و یکی از معاونان وی، رئیس قوه قضائیه و یکی از معاونان وی و رئیس و یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی بود. در تبصره ماده ۳، رئیس شورا از میان روسای سه قوه و به انتخاب اعضای شورا تعیین می‌شد.

اما در ماده دو لایحه مصوب مجلس، آمده است؛ «در اجرای بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برای تهیه و تنظیم و پیگیری سیاست های جامع و هماهنگ در زمینه پیشگیری از وقوع جرم، نظارت بر اجراء آن و حمایت از مشارکت مردم و نهادها و انجمن های مردمی شورای عالی پیشگیری از وقوع» تشکیل می‌شود. در ادامه همین ماده اعضای شورای عالی پیشگیری از جرم را مرکب از، رئیس قوه قضائیه (ریاست شورا)، معاون اول رئیس جمهور (نائب رئیس)، دادستان کل کشور، رئیس سازمان صدا و سیما، فرمانده نیروی انتظامی، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس سازمان زندان ها و اقدامات تامینی و تربیتی کشور، رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح، روسای سازمان های بهزیستی و تامین اجتماعی، فرمانده نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، رئیس سازمان پیشگیری از وقوع جرم (دبیر شورا)، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی از کمیسیون های قضایی و حقوق و اجتماعی هر کدام یک نفر با تصویب مجلس به عنوان ناظر، دو نفر از اساتید دانشگاه در رشته های حقوق گرایش جرم شناسی، روانشناسی یا جامعه شناسی به پیشنهاد رئیس سازمان پیشگیری از وقوع جرم و انتخاب رئیس شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم. همچنین رئیس شورا می‌تواند به تناسب موضوع، از سایر صاحب نظران و کارشناسان نیز دعوت به عمل آورد.

همان طور که ملاحظه می‌شود، در لایحه مصوب مجلس ریاست شورای عالی پیشگیری به ریاست قوه قضائیه سپرده شده است و معاون اول رئیس جمهور نیز نائب رئیس شورای عالی پیشگیری از جرم است. از طرف دیگر رئیس سازمان پیشگیری از جرم نیز دبیر شورا خواهد بود. هر چند شورای نگهبان سپردن وظایف رئیس قوه قضائیه به شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم را مغایر با اصول ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۵۸ قانون اساسی دانسته است. دلایل این مغایرت روشن نیست؛ زیرا براساس بند پنجم اصل ۱۵۶ قانون اساسی اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم یکی از وظایف رییس قوه

قضایه است و منعی ندارد که رییس قوه قضائیه وظیفه مذکور را از طریق شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم انجام دهد.

به نظر می‌رسد در ساختار موجود ایران، نمی‌توان پیشگیری از جرم را وظیفه‌ی انحصاری قوه قضائیه دانست، زیرا غالب ابزارهای عملی پیشگیری از جرم در درون قوه مجریه قرار دارد و عملاً قوه قضائیه بدون کمک قوه مجریه نمی‌تواند در این مهم موفق باشد. تدوین کنندگان اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز طبیعتاً، به علت جدید بودن این موضوع با مفهوم پیشگیری از جرم آشنایی نداشته و به طور طبیعی فرصت کافی برای تأمل پیرامون سایر مسائل جانبی این موضوع را نیز نداشته‌اند.

براساس ماده‌ی ۲ و ۳ لایحه تقدیمی دولت به مجلس، ساختار پیشگیری از جرم ساختاری بسیار رسمی بود؛ ساختاری که در آن اعضای شورای عالی پیشگیری از جرم مرکب از رئیس قوه مجریه و یکی از معاونان وی، رئیس قوه قضائیه و یکی از معاونان وی و رئیس مجلس شورای اسلامی و یکی از نواب آن بودند و رئیس شورا از میان روسای سه قوه به انتخاب اعضای این شورا انتخاب می‌شد. همانطور که پیش‌تر اشاره شد، این رسمیت، موجب کاهش انعطاف‌پذیری ساختار و مانع واکنش سریع ساختار به مسائل می‌شود.

اما در متن مصوب مجلس و تقدیمی به شورای نگهبان این ترکیب تغییر یافته و شورای عالی پیشگیری از جرم به ریاست قوه قضائیه و با عضویت اعضای که در فوق به آنها اشاره شد تشکیل می‌گردد. به نظر می‌رسد ماده ۲ مصوب مجلس در مقایسه با ماده ۳ لایحه تقدیمی دولت گامی مثبت در جهت کاهش رسمیت ساختار برداشته است و ساختار موجود را انعطاف‌پذیرتر کرده است.

ولی از طرف دیگر به نظر می‌رسد که اعضای شورای عالی پیشگیری از جرم کافی نیستند؛ زیرا بسیاری از وزارت خانه‌های دیگر نیز وجود دارند که در این مسئله به صورت مستقیم تأثیر گذارند. در لایحه ارسالی دولت به مجلس این نکته پیش‌بینی شده بود و اعضای شورا مرکب از معاون اول رئیس جمهور، وزیران رفاه و تأمین اجتماعی، فرهنگ ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش، کار و امور اجتماعی، اطلاعات و دادگستری و دادستان کل کشور، رئیس سازمان صدا و سیما، فرمانده نیروی انتظامی، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس سازمان زندانها، رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح، رئیس سازمان بهزیستی، دبیر ستاد مبارزه با مواد مخدر، رئیس سازمان ملی جوانان، فرمانده

نیروی مقاومت بسیج، بودند. این ترکیب در مقایسه با ترکیب کنونی عملیاتی تر و منطقی تر به نظر می‌رسد. در حالی که در متن مصوب مجلس وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، رفاه، آموزش و پرورش، کار و امور اجتماعی، اطلاعات، دادگستری و سازمان ملی جوانان حذف شده‌اند. حذف این وزارت خانه‌ها به نظر منطقی نمی‌رسد، زیرا در اجرای پیشگیری‌های اجتماعی از جرم بسیاری از این وزارت خانه‌ها، از قبیل وزارت آموزش و پرورش، کار و امور اجتماعی، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و یا سازمان ملی جوانان، به صورت مستقیم می‌توانند ایفای نقش نمایند. علاوه بر این، عضویت شهرداری و وزارت مسکن نیز در این شورا ضروری به نظر می‌رسد. در پیشگیری‌های چند نهادی از جرم عدم بکارگیری نهادهای موثر و دخیل می‌تواند از اثربخشی برنامه‌های پیشگیری بکاهد.

در ماده ۴ لایحه تقدیمی دولت به مجلس، وظیفه‌ی شورای عالی پیشگیری از جرم عبارت بود از؛

تعیین راهبردها و سیاست‌های پیشگیری از جرم، اتخاذ تدابیر مناسب به منظور هماهنگی و توسعه همکاری بین دستگاه‌های مسئول، ارزیابی نتایج اجرای راهبردها و سیاست‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم و ارزیابی عملکرد نهادهای مسئول در این زمینه.

در متن مصوب مجلس و تقدیمی به شورای نگهبان در ماده ۳ هفت وظیفه برای شورای عالی پیشگیری از جرم مقرر شده است. این وظایف عبارتند از؛

تعیین راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم، تبیین نوع و محدوده وظایف هر یک از نهادها در امر پیشگیری (جدید)، اتخاذ تدابیر راهبردی در جهت جلوگیری از اطاله دادرسی و اجرای سریع احکام (جدید)، اتخاذ تدابیر مناسب برای هماهنگی و توسعه همکاری بین دستگاه‌های مسئول در امر پیشگیری، تدابیر لازم برای گسترش فرهنگ پیشگیری و مشارکت سازمان‌های غیردولتی و مردمی، ارزیابی نتایج و پیشنهاد اعتبارت لازم و اتخاذ تدابیر مناسب برای استفاده بهینه از منابع موجود. به نظر می‌رسد که بند اضافه شده در مجلس در مورد «اتخاذ تدابیر راهبردی در جهت جلوگیری از اطاله دادرسی و اجرای سریع احکام» با ماهیت و وظایف شورا ارتباط مستقیم ندارد و بند مذکور از وظایف ذاتی قوه قضاییه به شمار می‌رود.

تصمیمات این شورا در حوزه قوه قضائیه توسط رئیس قوه قضائیه و در حوزه قوه مجریه توسط رئیس جمهور ابلاغ شده و پس از ابلاغ برای تمامی سازمان ها و نهادها لازم الاجرا است (تبصره یک ماده ۳). شورای نگهبان این تبصره را مغایر قانون اساسی تلقی کرده است. با توجه به اینکه روسای قوا می توانند وظایف خود را از طریق شوراها اعمال کنند، دلیل عدم انطباق این تبصره با قانون اساسی روشن نیست. یکی از نوآرهای لایحه مصوب مجلس تبصره دو ماده ۳ می باشد. در این تبصره دولت موظف شده است که در بودجه سالانه در ذیل اعتبارات دادگستری ردیفی مستقل با عنوان پیشگیری از جرم اختصاص دهد. عدم پیش بینی منابع یکی از ایرادات اصلی وارد بر لایحه تقدیمی دولت بود که با تصویب این تبصره، این مشکل نیز برطرف شده است. همچنین شورای عالی موظف است اعتباری پیشنهادی خود را سالانه به دولت اعلام نماید.

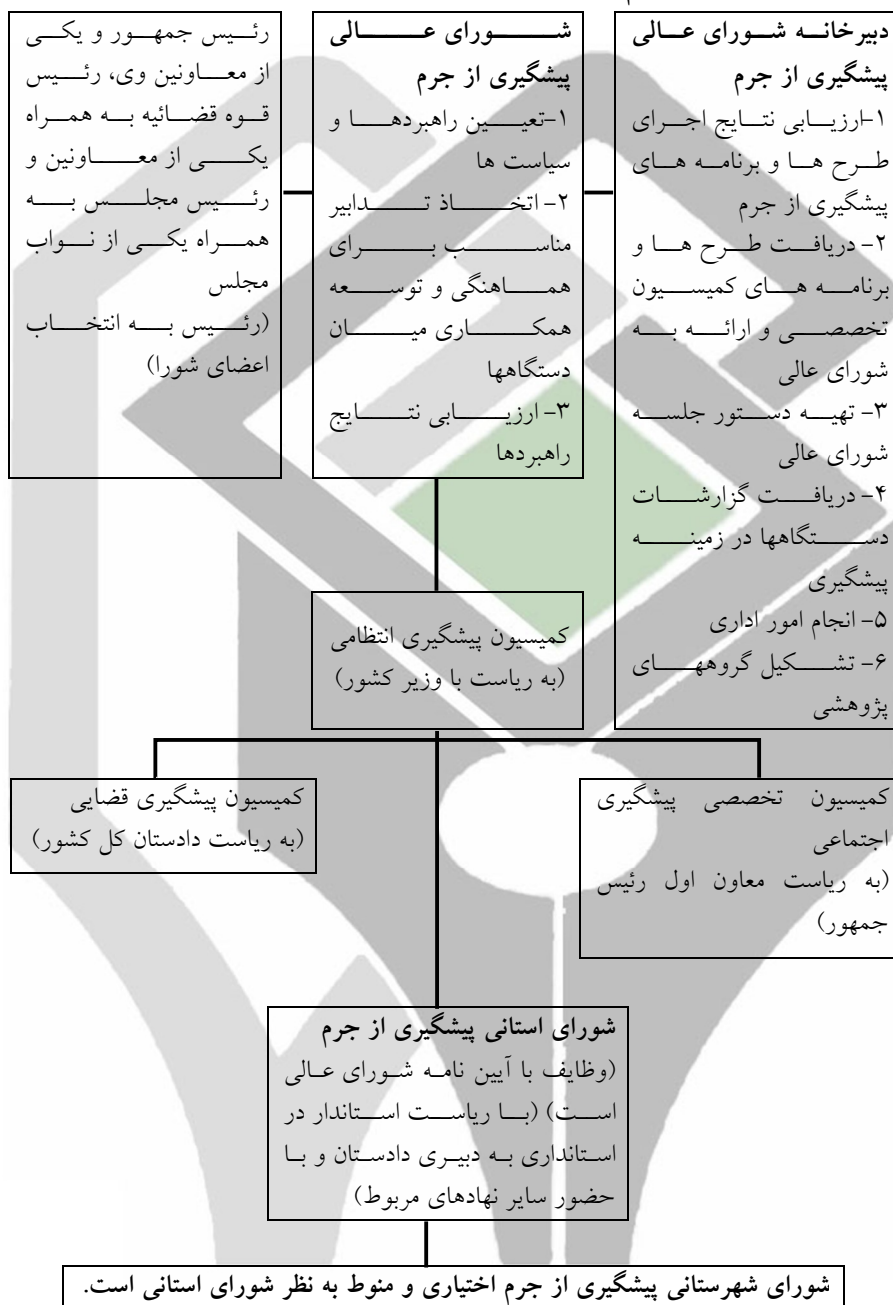
متن مصوب مجلس، از لحاظ ساختاری کاملاً متفاوت از ساختار پیش بینی شده در لایحه تقدیمی دولت به مجلس می باشد. در لایحه تقدیمی دولت به مجلس، «شورای عالی پیشگیری از جرم» وظیفه‌ی سیاست گذاری را بر عهده داشت و در کنار آن سه «کمیسیون پیشگیری اجتماعی» با ریاست معاون اول رئیس جمهور، «کمیسیون پیشگیری انتظامی» با ریاست وزیر کشور و «کمیسیون پیشگیری قضایی» با ریاست دادستان کل کشور تشکیل قرار داشتند. اعضای هر یک از کمیسیون ها از میان مسئولان دستگاههای ذیربط با پیشنهاد رئیس کمیسیون مربوطه و تصویب شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم تعیین می گردیدند (ماده ۶). در کنار این سه کمیسیون، دبیرخانه‌ی نیز جهت ارزیابی نتایج اجرای طرح ها، دریافت طرح ها از کمیسیون ها، تهیه دستور جلسه شورای عالی، دریافت گزارشات دستگاهها در این زمینه و انجام امور اداری تشکیل می شد. علاوه بر این دبیرخانه می توانست جهت نیل به اهداف خود گروههای علمی و پژوهشی نیز تشکیل دهد (تبصره ماده ۵).

این ساختار از اثربخشی مطلوبی برخوردار نبود و بهتر بود سازمان مستقل پیشگیری از جرم تشکیل می شد. ساختار موجود در سه سطح تشکیل می شد؛ سطح اول، شورای عالی، سطح دوم کمیسیون های سه گانه تخصصی و سطح سوم شورای استانی پیشگیری از جرم (و در سطح چهارم که شورای شهرستانی پیشگیری از جرم نامیده می

شود و تشکیل آن اختیاری و بنا به نظر شورای استانی واگذار شده بود) از انعطاف پذیری لازم برخوردار نبود.



ساختار پیشگیری از جرم در لایحه تقدیمی دولت به مجلس



به علاوه تقسیم بندی کمیسیون ها به اجتماعی، قضایی و انتظامی مبتنی بر رویکردهای علمی در حوزه‌ی پیشگیری از جرم نبود و این امر موجب اختلاف و تداخل وظایف میان کمیسیون‌ها می شد. علاوه بر این، ترکیب این کمیسیون ها به گونه‌ای بود که مشارکت حداکثری تمام نهادهای مرتبط با پیشگیری از جرم را از بین می برد. انتخاب اعضای کمیسیون براساس نظر رئیس کمیسیون و بدون وجود معیار مشخصی بود که می توانست موجب مشکلاتی شود. در کنار شورای عالی پیشگیری از جرم دبیرخانه‌ای نیز پیش بینی شده بود که وظیفه‌ی ارزیابی نتایج طرح ها، دریافت طرح ها، تهیه دستور جلسه، دریافت گزارشات و گروههای پژوهشی را بر عهده داشت (ماده ۵).

در متن مصوب مجلس، این ساختار کاملاً تغییر یافته است. در ابتدا کمیسیون های سه گانه فوق حذف شده و بر اساس ماده ۴ «برای نظارت بر اجراء دقیق مصوبات شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، کمک به پیشبرد راهبردها و سیاست ها و برنامه های ملی و منطقه ای پیشگیری، مطالعه و پژوهش در حوزه های راهبردی پیشگیری» سازمانی با عنوان «سازمان پیشگیری از وقوع جرم» در قوه قضائیه تشکیل می شود. این سازمان وظایف زیر را بر عهده دارد؛

تهیه و تدوین پیش نویس برنامه ملی پیشگیری از جرم، ساماندهی و نظارت بر اجراء برنامه ها و طرح های ملی، منطقه ای و محلی پیشگیری از جرم، بررسی کارشناسی نتایج برنامه های اجرا شده و تهیه گزارش از آنها، ارائه کمک های فنی و مشاوره ای و تلاش برای رفع مشکلات اجرایی برنامه های پیشگیری، انجام مطالعات فنی و تخصصی در حوزه پیشگیری و اعلام نتایج آنها به سازمانها، تامین آمار و اطلاعات لازم برای سازمان، بررسی و پیشنهاد اعتبارات لازم برای اجراء طرح و برنامه ها به شورای عالی، انجام سایر امور محوله از شورای عالی پیشگیری.

متن مصوب مجلس به دو موضوع مهم اشاره کرده است که در لایحه تقدیمی دولت مغفول مانده بود؛ «فرهنگ پیشگیری» و «مشارکت نهادهای مردم نهاد و غیر دولتی». اجرای برنامه‌های پیشگیری از جرم، بدون اینکه پیشگیری از جرم تبدیل به بخشی از فرهنگ عمومی مردم و سازمان‌ها شود و افراد و سازمان‌ها ضرورت آن را درک نکنند و خود را در اجرای این برنامه‌ها ذی نفع ندانند، ممکن نخواهد شد. از

طرف دیگر بکارگیری پتانسیل‌های موجود در جامعه مدنی و گروه‌های مردم نهاد در اجرای برنامه‌های پیشگیری از جرم در سطح محلی، موثر خواهد بود. یکی دیگر از مسائل مهم در پیشگیری‌های چند نهادی، پیش بینی نهاد و بخشی به عنوان «هماهنگ کننده» (Coordinator) است که این موضوع در لایحه به شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم سپرده شده است (بند ۴ ماده ۳). همچنین شورا ضمن تدوین و اعلام سیاست‌های کلی پیشگیری بر اجرا و عملیاتی شدن برنامه‌های پیشگیری نیز نظارت دارد.

سازمان مزبور جایگزین کمیسیون‌های سه گانه قبلی و دبیرخانه‌ی آن شده است. رئیس این سازمان را رئیس قوه قضائیه منصوب می‌کند. همچنین وظیفه قانونی ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز^۱ و ستاد مبارزه با مواد مخدر^۲ نیز بر عهده این سازمان قرار

^۱ در این خصوص ماده ۳۰ و تبصره‌های آن در آیین نامه اجرایی قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز دارای اهمیت است:

"به منظور سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز با مسئولیت نماینده ویژه رییس جمهوری و متشکل از معاونان وزیران دادگستری، کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی، راه و ترابری، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، نفت، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (به عنوان نمایندگان تام‌الاختیار وزیر مربوط)، نماینده تام‌الاختیار رییس قوه قضائیه، معاون سازمان بازرسی کل کشور، فرمانده نیروی انتظامی، رییس سازمان تعزیرات حکومتی، رییس کل گمرک جمهوری اسلامی ایران، قائم‌مقام رییس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماینده معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهوری، رییس مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، معاون ذی‌ربط سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و رییسان اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌شود.

در صورت لزوم از سایر دستگاه‌ها و کارشناسان امر حسب مورد دعوت خواهد شد.

تبصره یک - اختیارات و وظایفی که در امر مبارزه با قاچاق در قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز و سایر قوانین مربوط بر عهده هیأت وزیران محول شده (از جمله ساماندهی مبادلات تجاری، تنظیم و انضباط بازار کالا و ساماندهی شبکه‌های توزیع در حدودی که مربوط به مبارزه با قاچاق می‌شود) در آن قسمت که مستلزم صدور تصویب‌نامه یا وضع آیین‌نامه و اساسنامه باشد، براساس اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به کمیسیون مرکب از وزیران وزارتخانه‌های مندرج در این ماده تفویض می‌شود تا نسبت به پیشنهادهای ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز که به تأیید

نماینده ویژه رییس جمهوری در ستاد یادشده رسیده است، تصمیم‌گیری کند. ملاک تصویب مصوبات کمیسیون یادشده موافقت اکثریت وزیران عضو است و مصوبات آن پس از تأیید رییس‌جمهوری با رعایت ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت قابل صدور خواهد بود.

اتخاذ سایر تصمیمات در موضوع‌های یادشده، با استفاده از اختیارات رییس‌جمهوری و هیأت وزیران برعهده نماینده ویژه رییس‌جمهوری در ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز خواهد بود.

تبصره ۲ - نماینده ویژه رییس‌جمهوری در ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، برای اتخاذ تصمیم‌های اجرایی موضوع ماده ۳۰ این آیین‌نامه و قسمت اخیر تبصره یک آن مراتب را در ستاد موضوع ماده ۳۰ مطرح می‌کند و در نهایت جمع‌بندی نماینده ویژه ملاک تنظیم متن تصمیمات مزبور خواهد بود.

تبصره ۳ - ستاد و کمیسیون موضوع تبصره یک این ماده، دارای دبیرخانه واحدی خواهند بود که در نهاد ریاست جمهوری مستقر است. دبیر ستاد که توسط رییس ستاد از میان افراد واجد صلاحیت انتخاب خواهد شد، دبیر کمیسیون یادشده نیز خواهد بود.

تبصره ۴ - کمیسیون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در استان‌ها به ریاست استاندار یا معاون سیاسی و امنیتی وی با عضویت فرمانده ناحیه انتظامی، رییس کل دادگستری، مدیر کل اطلاعات و مدیران کل یا رییسان سازمان‌های بازرگانی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، صدا و سیما، راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، تعزیرات حکومتی، ناظر گمرکات استان، یکی از رییسان دانشگاه‌های علوم پزشکی در استان‌ها به انتخاب وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نماینده یکی از سازمان‌های وابسته به وزارت نفت در استان به انتخاب وزیر نفت تشکیل می‌شود.

۱- ماده ۳۳ قانون اصلاح مبارزه با مواد مخدر اصلاحی مقرر می‌کند:

به منظور پیشگیری از اعتیاد و مبارزه با قاچاق مواد مخدر از هر قبیل، اعم از تولید، توزیع، خرید، فروش و استعمال آنها و نیز موارد دیگری که در این قانون ذکر شده است، ستادی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل و کلیه عملیات اجرائی و قضائی و برنامه‌های پیشگیری و آموزش عمومی و تبلیغ علیه مواد مخدر در این ستاد متمرکز خواهد بود، اعضای ستاد به شرح زیر می‌باشد:

۱. رئیس‌جمهور
۲. دادستان کل کشور
۳. وزیر کشور
۴. وزیر اطلاعات
۵. وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۶. وزیر آموزش و پرورش
۷. رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
۸. فرمانده نیروی انتظامی

می‌گیرد. شورای نگهبان حذف و یا ادغام ستاد مبارزه با مواد مخدر و واگذاری وظایف و اختیارات آن را بر عهده ی سازمان پیشگیری از جرم مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی دانسته است و همچنین حذف و یا ادغام ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز را بدون اذن مقام معظم رهبری مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی می‌داند. از سوی دیگر، به نظر می‌رسد که حذف دو نهاد مذکور با واقعیات و اوضاع و احوال کشور تطبیق نمی‌کند؛ زیرا قاچاق کالا و ارز و همچنین مواد مخدر از موضوعات مهم است که به صورت خاص نیازمند برنامه ریزی و اتخاذ سیاست جنایی‌ای اقتراقی است. بنابراین وجود چنین نهادهایی در شرایط کنونی به مصلحت کشور است. هرچند نمی‌توان انکار کرد که ادغام این دو سازمان در سازمان پیشگیری از جرم، مانع از اتخاذ هرگونه سیاست موازی در برابر مشکل جرم خواهد شد. در پیشگیری از جرم نمی‌توان به صورت جزیره‌ای عمل نمود؛ مشکل جرم و پیشگیری از جرم باید به صورت یک مجموعه کامل و در ارتباط و هماهنگی با سایر عناصر و نهادها و با اتخاذ سیاستی جامع پیرامون جرم دیده شود.

امروزه در سیاست های پیشگیری از جرم به ویژه در سیاست چند نهادی و بین سازمانی، تفویض محلی وظایف پیشگیری از جرم به سطوح پایین جامعه (به عبارت دیگر، مشارکت مردم و نهادهای جامعه در کنار نهادهای دولتی و رسمی) اهمیت ویژه ای دارد. از طرف دیگر، تجربه ثابت کرده است که پیشگیری از جرم از طریق برنامه ها و راهبردهای کلی، یکنواخت و یکسان، بدون انعطاف و بودن در نظر گرفتن نیازها و منقضیات محلی، بی اثر و یا کم اثر خواهد بود، بلکه رویکرد اثر بخش، رویکردهای محلی است؛ رویکردی که با توجه به نیازهای هر منطقه و محله، نوع جرم و مجرمان و سیمای جنایی منطقه و سایر اقتضانات فرهنگی ترسیم شده باشد. هر چند در لایحه

۹. سرپرست دادگاه انقلاب اسلامی تهران

۱۰. سرپرست سازمان زندانها و اقدامات تأمینی و تربیتی

۱۱. فرمانده نیروی مقاومت بسیج

۱۲. وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی

تبصره ۱: رئیس جمهور می‌تواند برای اداره جلسات ستاد مبارزه با مواد مخدر یک نفر نماینده از جانب خود تعیین نماید.

تبصره ۲: برای پیشگیری از ارتکاب جرائم موادمخدر، دولت موظف است هر سال بودجه‌ای برای این امر اختصاص و به دستگاه‌های ذیربط موضوع همین ماده ابلاغ نماید.

مزبور چنین رویکردی کمتر دیده شده است و مشارکت و سهم جامعه و نهادهای مردمی اندک است.

براساس ماده ۵ متن مصوب مجلس «برای هماهنگی در اجراء طرح ها و برنامه های استانی پیشگیری از وقوع جرم، تشویق نوآوری های منطقه ای و تقویت ساز و کارهای محلی» شورای استانی پیشگیری از جرم تشکیل می شود. یکی از ایراداتی که به لایحه تقدیمی دولت به مجلس وارد بود عدم تعیین ترکیب اعضای شورای استانی و شرح وظایف آنان بود که منوط به آئین نامه شورای عالی شده بود. براساس این لایحه، این شورا به ریاست استاندار در استانداری و به دبیری دادستان مرکز استان و با حضور نهادهای مربوط تشکیل می شود. شرح وظایف شورای استانی و ترکیب اعضای آن به موجب آیین نامه ای که شورای عالی تصویب می کرد معین می شد. در متن مصوب مجلس این ایراد برطرف شده است. اعضای شورای استانی پیشگیری از جرم عبارتند از؛ استاندار، رئیس کل دادگستری استان، دادستان شهرستان مرکز استان، رئیس شورای اسلامی استان، فرمانده نیروی انتظامی، یک نفر از نمایندگان به انتخاب مجلس به عنوان ناظر، مدیر کل امور زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی استان، رئیس سازمان آموزش و پرورش استان، مدیر کل تبلیغات اسلامی استان، مدیر کل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان، مدیر کل کار و امور اجتماعی استان، مدیر کل صدا و سیما استان، مدیر کل سازمان بهزیستی استان، مدیر کل اداره اطلاعات استان، فرمانده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی استان و رئیس دانشگاه وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و در صورت تعدد به انتخاب استاندار و دو نفر از اساتید دانشگاه در رشته های مرتبط به انتخاب رئیس شورای استانی. البته دبیر شورا می تواند به تناسب موضوع از افراد یا سازمان های مرتبط دعوت نماید.

ریاست شورای استانی با استاندار است و رئیس کل دادگستری نایب رئیس بوده و دادستان شهرستان مرکز استان، دبیر شورا خواهد بود. در متن مصوب مجلس محل استقرار دبیرخانه استانی در دادرسی مرکز استان پیش بینی شده است (تبصره دو ماده ۵) در حالی که در لایحه تقدیمی دولت محل تشکیل جلسات در استانداری پیش بینی شده بود.

وظایف شورای استانی پیشگیری از جرم در ماده ۶ لایحه مشخص شده است. وظایف این شورا عبارتند از: اجراء تصمیمات و سیاست های شورای عالی پیشگیری از

وقوع جرم، تدوین برنامه های استانی، بررسی تصویب و ارزیابی طرح های استانی و تامین امکانات لازم برای اجراء، برنامه ریزی برای سهیم کردن دیدگاه و نظر شهروندان و ساکنان محله ها در تهیه برنامه پیشگیری، به کارگیری و جلب مشارکت نهادهای غیردولتی و مردمی در اجراء طرح ها و برنامه های پیشگیری، ارائه گزارش های منظم و ادواری از اجراء طرح ها و برنامه های استانی پیشگیری به سازمان پیشگیری از وقوع جرم، هدایت شوراهای شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم و نظارت بر عملکرد آنها، پیش بینی بودجه و منابع لازم برای اجراء طرح ها و برنامه های استانی پیشگیری و اعلام آن به سازمان پیشگیری از جرم.

یکی از اشکالات وارد بر لایحه تقدیمی دولت به مجلس در مورد شوراهای استانی پیشگیری از جرم، مشخص نبودن اعضا و وظایف شورای استانی بود که در متن مصوب مجلس در مواد ۵ و ۶ این مسئله پیش بینی شده است. تعیین اعضا و وظایف شورای استانی، که وظیفه اصلی اجراء راهبردها و برنامه های پیشگیری از جرم را برعهده دارند، مانع اعمال سلیقه های شخصی خواهد شد.

در لایحه تقدیمی دولت به مجلس، تشکیل شوراهای شهرستانی پیشگیری از جرم اختیاری بود و تشکیل آن به تشخیص شورای استانی منوط شده بود. با توجه به اثر بخشی مناسب رویکرد محلی در پیشگیری از جرم، این مسئولیت باید تبدیل به وظیفه ای همگانی شده، مشارکت نهادهای مختلف به حداکثر رسیده و در عین حال مقتضیات منطقه ای، فرهنگی و جنایی هر منطقه را نیز باید در نظر گرفته شود. در نتیجه اختیاری کردن، تشکیل شوراهای شهرستانی توجیه پذیر به نظر نمی رسد.

اما در پایان در متن مصوب مجلس در ماده ۷ مقرر شده است که «برای هماهنگی در اجراء طرح ها و برنامه های شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم و فراهم آوردن امکانات و بسترهای لازم بر اجراء آن» شورای شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم تشکیل می شود. بنابراین براساس متن مصوب مجلس تشکیل شوراهای مذکور الزامی است. در متن مصوب مجلس، برخلاف لایحه تقدیمی دولت، که وظایف و اعضای شورای شهرستانی پیشگیری از جرم منوط به آیین نامه شورای عالی پیشگیری از جرم شده بود، اعضا و وظایف شورای شهرستانی پیشگیری از جرم مشخص شده است. اعضای شورای شهرستانی عبارتند از، فرماندار، رئیس دادگستری (در شهرستان مرکز استان رئیس کل دادگاه های عمومی و انقلاب)، دادستان عمومی و انقلاب، رئیس

شورای اسلامی شهرستان، فرمانده نیروی انتظامی شهرستان، رئیس اداره تبلیغات اسلامی شهرستان، رئیس اداره زندان ها و اقدامات تامینی و تربیتی شهرستان، رئیس اداره بهزیستی شهرستان، رئیس اداره آموزش و پرورش، رئیس اداره کار و امور اجتماعی شهرستان، رئیس اداره اطلاعات، فرمانده ناحیه مقاومت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی شهرستان، سه نفر از متخصصان و کارشناسان در رشته های مرتبط به انتخاب رئیس شورای شهرستانی پیشگیری. هر چند شورای نگهبان تشکیل شورای عالی، استانی و شهرستانی پیشگیری از جرم را، از این جهت که وظایف قوه قضائیه و رئیس آن قوه را به شورای عالی پیشگیری از جرم واگذار نموده است، مغایر با قانون اساسی می داند. وظایف شورای شهرستانی پیشگیری از جرم در ماده ۸ مشخص شده است. این شورا وظیفه اجرای مصوبات و سیاست های شورای عالی و استانی پیشگیری از وقوع جرم، اجراء وظایف مربوط به شورای استانی مقرر در ماده ۶ و پیش بینی بودجه و منابع لازم برای اجرا طرح ها و برنامه های شهرستانی و اعلام آن به شورای استانی پیشگیری از وقوع جرم را بر عهده دارد (ماده ۸).

در ماده ۹، «تشکیل شورای پیشگیری از وقوع جرم بخش» که در لایحه تقدیمی دولت پیش بینی نشده بود. در متن مصوب مجلس در ماده ۹ مقرر شده است، «در صورت نیاز به پیشنهاد شورای پیشگیری از وقوع جرم شهرستان و تصویب شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم استان، شورای پیشگیری از جرم بخش با عضویت رئیس یا نماینده آن دسته از دستگاه هایی که در بخش هستند و با شرح وظایف مشابه شورای شهرستانی پیشگیری از وقوع جرم شهرستان تشکیل خواهد شد».

اجرائی شدن پیشگیری از جرم، نیازمند ساختار مناسبی برای اجرای راهبردهای پیشگیری از جرم است. بدون رسیدن به ساختاری مناسب اهداف نهایی و غایی تدوین کنندگان لایحه تأمین نخواهد شد و در عمل نیز میزان جرایم کاهش نخواهد یافت.

رویکرد حاکم بر این لایحه رویکردی چند نهادی و بین سازمانی است. در این رابطه مباحثی مهم و قابل تأملی وجود دارد از جمله اینکه ارتباط میان سازمان ها باید به چه صورت باشد، نوع مشارکت باید به چه نحوی باشد، ارتباط این نهادها با پلیس باید چه شکلی باشد. این مسائل خود می تواند در آینده بر عملکرد این شورا تأثیر گذار باشد.

شاید بزرگترین ایرادی که به این لایحه وارد است و اجرایی کردن پیشگیری از جرم را با مانع بزرگی روبرو خواهد کرد، «منابع» است. در لایحه تقدیمی دولت، این منابع پیش بینی نشده بود اما در متن مصوب مجلس، دولت موظف به پیش بینی ردیفی مستقل در بودجه وزارت دادگستری شده است، اما عدم تامین منابع کافی می تواند اجرای موفق این لایحه را با مشکل رو به رو سازد. همچنین فقدان «فرهنگ پیشگیری از جرم» در فرهنگ سازمانی نهادها و سازمان های عضو در شوراهای پیشگیری از جرم و در نظر نگرفتن پیشگیری از جرم به عنوان یکی از وظایف سازمانی می تواند یکی دیگر موانع اجرای این لایحه باشد.

ساختار پیشگیری از جرم در متن مصوب مجلس



نتیجه و پیشنهاد

- ۱- ارائه لایحه‌ی پیشگیری از جرم، با توجه به وضعیت کنونی نظام عدالت کیفری و اثر بخشی نامطلوب این نظام در مبارزه با جرم، ضرورتی غیر قابل انکار است که منجر به اجرایی شدن بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز خواهد شد.
- ۲- تمرکز لایحه مذکور، بر «مدیریت و ساختار» پیشگیری از جرم است تا ماهیت و انواع پیشگیری از جرم. البته باید توجه داشت که رسمیت ساختار و پیش بینی سطوح مختلف در این ساختار از کارایی، سرعت و انعطاف پذیری ساختار خواهد کاست. به عبارت دیگر باید بر رویکردهای «مسئله محور» تأکید داشت تا «بروکراسی محور».
- ۳- تشکیل سازمان پیشگیری از جرم تحت نظارت شورای عالی پیشگیری از جرم می تواند نیازهای کشور را در زمینه پیشگیری از جرم تأمین نماید. زیرا پیشگیری از جرم مقوله ای چند نهادی و چند رشته ای است و ترکیب شورا می تواند دغدغه مذکور را تأمین کند. از سوی دیگر وجود سازمان پیشگیری از جرم به اجرایی شدن تصمیمات و سیاستها کمک خواهد کرد.
- ۴- با وجود تعیین سازمان پیشگیری از جرم در متن مصوب مجلس، میزان وظایف و اختیارات، چارچوب سازمانی و محدوده تشکیل این سازمان با ابهام روبرو است. پیشنهاد مشخص این است که چارچوب ساختاری این سازمان به تصویب قانونی مستقل موکول شود.
- ۵- نهادهای مردمی و محلی نقش انکارناپذیری در پیشگیری از جرم دارند شایسته است که سازوکارهای مشخصی برای مشارکت آنها پیش بینی شود. مشارکت نهادهای مردم نهاد، جامعه و حتی اساتید دانشگاه در این لایحه متناسب با نقش آنها پیش بینی نشده است.
- ۶- جهت گیری ساختار موجود «از بالا به پایین» است. این ساختار باید تلاش نماید تا مسئولیت پیشگیری از جرم را به نهادهای جامعه‌ی و سطوح محلی تفویض نماید.

فهرست منابع

الف) فارسی

۱- فرجیها، محمد، ۱۳۸۵ اظهار نظر کارشناسی درباره ی لایحه پیشگیری از جرم، مرکز پژوهش های مجلس

۲- (<http://majlesdb.majlis.ir/ReportsShow.asp?8008>)

ب) خارجی

1- Clarke, R. (1997), **situational crime prevention and Rational choice**, Ashgate.

2- Crawford, A. (2007), *Crime Prevention and Community Safty*, in Maguire, M., Morgan, R., Reiner, M. (eds), **Oxford Handbok of Criminology**, 3th editon, Oxford, London, Oxford Press.

3- Gilling, D (1994), *Multy-Agency Crime Prevention in Britain: The problem of Combating Situational and Social Strategies*, in Clarke, R.V. (eds), **Crime Prevention Studies**, Vol.3, Criminal Justice Press, Monsey, NY.

4- Hughes, G (2001), *Crime Prevention*, in Mclaughlin, E and Munice. J (Eds), **The Sage Dictionary of Criminology**, Sage Publication Ltd.

5- Crowe, T. (2000), **Crime Prevention Through Environmental Design: Applications of Architectural Design and Space Management Concepts**, 2nd ed., Butterworth-Heinemann, Oxford.

6- Siegel, Larry. J (2008), **Criminology**, 17th edition, Wadworth.

