



رویکردی برمقوله پیشگیری از جرم در پرتو نظام قانونی ایران (با تاکید بر قانون جدید پیشگیری از جرم)

رویا فرزین‌راد*
بشری محمدی‌فرد**

تاریخ دریافت مقاله: ۹۴/۱۱/۲ تاریخ پذیرش نهایی: ۹۴/۱۲/۱۵

چکیده

پیشگیری را می‌توان یکی از راهبردهای اساسی در حوزه کنترل اجتماعی برشمرد که در بردارنده مجموعه راهکارهای مستقیم و غیرمستقیم با هدف ایجاد امکانات و موقعیت‌های بازدارنده از وقوع جرم و کجروی طراحی و تدوین می‌شود. پیشگیری از جرم از ضروریات زندگی اجتماعی است که از گذشته‌های دور تاکنون در جوامع مختلف به اشکال مختلف وجود داشته است. از آنجایی که پدیده مجرمانه عمری به درازای زندگی انسان دارد و انسان برهه‌ای از تاریخ را به یاد ندارد که در آن شاهد جامعه‌ای عاری از جرم باشد، تدابیر پیشگیرانه نیز عمری به درازای پدیده مجرمانه دارد. منتهی با تحول در اشکال پدیده مجرمانه و ویژگی‌های آن در تعامل با اوضاع و احوال فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه، تدابیر پیشگیرانه نیز شاهد تحولاتی بوده است. این امر بالاخص در دوره بعد از انقلاب صنعتی و با رشد شهرنشینی و تغییرات بنیادی در زندگی اجتماعی انسان و بالاخص رشد میزان بزهکاری به‌عنوان یکی از نتایج ناخواسته تحولات مذکور و تأثیری که افزایش نرخ بزهکاری در افزایش احساس ناامنی داشته، نمود بیشتری داشته است در ایران، هنوز فقدان سیاست‌گذاری جامع در این عرصه بیش از پیش احساس می‌شود. هرچند نهایتاً قانون پیشگیری از جرم پس از حدود ۱۰ سال و گذر از کش و قوس‌های طولانی به تصویب رسید ولی با این حال با عنایت به مواد آن همچنان ایرادات عمده‌ای یافت می‌شود که شاید کارکرد مثبت این قانون را تحت‌الشعاع قرار دهد. لذا در این مقاله بر آنیم تا با نقد قانون مصوب مجمع، با نگرشی نسبت به سابقه‌ی تقنین آن، تا حدودی با جزئیات آن آشنا گردیم.

کلید واژه‌ها

پیشگیری از جرم، قانون پیشگیری از جرم، جرم.

مقدمه

۱- بررسی مقوله پیشگیری از جرم

پیشگیری از جرم ضرورتی انکار نشدنی است که نیازمند برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است. این امر هرچند در بند پنجم اصل ۱۵۶ قانون اساسی و در زیر مجموعه وظایف قوه قضائیه پیش‌بینی شده است ولی هیچ‌گاه شکل عملیاتی به خود نگرفت، تا اینکه در سال ۱۳۸۴ لایحه پیشگیری از جرم به مجلس ارائه شد. قانون 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. امروزه جرم و ترس از جرم در تمام جوامع به یک نگرانی فراگیر تبدیل شده است. سیاست‌های رایج نظام عدالت کیفری که با تدابیر سرکوب‌گر، واکنشی و تنبیهی به دنبال مبارزه با جرم هستند نیز موفقیت‌های کمی داشته است. بحران‌هایی که نظام عدالت کیفری امروزه با آن‌ها مواجه است، حاکی از غیر اثر بخش بودن این تدابیر در حوزه‌ی کنترل و مبارزه با جرم است. به‌صورت 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 (*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, p 232)

غلبه تفکرات تحقیقی (پوزیتیویستی) بر جرم‌شناسی تا اوایل دهه ۷۰ ادامه داشت؛ تفکراتی مجرم محور 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 تاکید قرار داشت. اما در پی شکست یا موفقیت‌های محدود اقدامات بازسازگاری، به جای تمرکز بر "مجرم"، "علت جرم" و "درمان مجرم" بر "جرم"، "پیامدهای جرم" و "پیشگیری از جرم" تاکید می‌شود. (Crawford, 2007, p 855)

توجه به رویکردهای مکانیکی در پیشگیری از جرم، بزه دیده‌گان 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 معروفی دارد که می‌گوید: "تغییر دادن یک وضعیت مجرمانه بسیار آسان‌تر از تغییر شخصیت یک فرد است." (Clarke, 1997, p 210) از طرف دیگر پیشگیری ضرورتی غیرقابل

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. 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.

۱-۱- پیشگیری از جرم در ایران

۱-۱-۱- پیشگیری از جرم در پیشینه‌ی قوانین ایران

تا قبل از تقدیم لایحه مزبور پیشگیری از جرم به صورت نظام‌مند، شکل اجرایی به خود نگرفته بود و سازمان مشخصی وظیفه مدیریت و اجرای پیشگیری از جرم را برعهده نداشت. هرچند که در بند پنج اصل ۱۵۶ قانون اساسی، پیشگیری از جرم را به‌عنوان 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 اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به موضوع پیشگیری از جرم (گاه به‌صورت صریح و گاه به‌صورت ضمنی) اشاره شده است. برای مثال یکی از اهداف کلی برنامه اول پنج‌ساله 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 مفاسد 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 مفاسد 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 اشاره‌ای 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 آسیب‌های اجتماعی توجه شده است. در برنامه چهارم توسعه در ماده ۹۷ دولت مکلف شده است به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، طرح کنترل آسیب‌های اجتماعی با تاکید بر پیشگیری از اعتیاد به مواد مخدر را تهیه و تنظیم نماید. در سایر بخش‌های این برنامه نیز می‌توان، مانند سایر برنامه‌ها، مجموعه اقداماتی را مشاهده نمود که می‌تواند در قالب

پیشگیری اجتماعی از جرم، از وقوع جرایم پیشگیری نماید. برنامه‌های پنج ساله، رهنمودهای کلی هستند که بسیاری از آنها به صورت اختصاصی با هدف پیشگیری از جرم نوشته نشده است. علاوه بر برنامه‌های پنج ساله، در سایر قوانین نیز می‌توان مفهوم پیشگیری از جرم را ردیابی کرد. در "لایحه قانونی راجع به تشکی سازمان بهزیستی" (مصوب ۱۳۹۵)، سازمان بهزیستی وظیفه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی را بر عهده دارد. معاونت امور فرهنگی و پیشگیری این سازمان که در سال ۱۳۷۱ تاسیس شده است، در زمینه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی طرح‌های چندی را اجرا کرده است. "قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی" (۱۳۸۳/۲/۳۱) با تقسیم نظام جامع تأمین اجتماعی به سه بخش حوزه بیمه‌ای حوزه حمایتی و توانبخشی و حوزه امدادی با تکیه بر اقدامات پیشگیری اجتماعی به دنبال کاهش و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی است.

ماده ۴ (بند ۸ قسمت د) "قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران" (۱۳۶۸/۶/۲۴)، در کنار مبارزه با مواد مخدر، مبارزه با قاچاق، مبارزه با منکرات و مفسد، یکی از وظایف نیروی انتظامی را پیشگیری از جرم می‌داند. 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 می‌شود. پس از تقدیم لایحه به مجلس، تغییرات بسیاری در لایحه صورت گرفت. 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. نهایتاً مجمع تشخیص مصلحت نظام، لایحه قضایی ۱۰ ماده‌ای مصوب سال ۱۳۸۴ هیات وزیران را در قالب قانون ۶ ماده‌ای و پس از بیش از حدود ۱۰ سال به تصویب رساند.

۱-۱-۲- نگاه به پیشگیری از جرم در ایران

تا به امروز، پیشگیری از جرم در ایران هیچ‌گاه بصورت نظام مند 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 تأثیرگذار هستند در سطح محلی اجرا می‌شود. به نظر می‌رسد که قانون 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 جمله‌ی این چالش‌ها باشد. یکی از وظایف قوه قضائیه در بند پنجم اصل ۱۵۶ قانون اساسی، پیشگیری از جرم است که با ارائه "لایحه 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 شورای عالی پیشگیری از جرم جایگزین آن شد. 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 بوده‌اند.

۲-۱- 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, p 63)

پیشگیری از جرم در دو مفهوم عام و خاص بکار برده می‌شود. در مفهوم خاص تدابیر پیشگیرانه ناظر به اقداماتی است که فاقد صبغه کیفری بوده و در راستای پیشگیری جمعی کنشی از بزهکاری بکار می‌رود، ولی در مفهوم عام علاوه بر این اقدامات، اقداماتی را که دارای صبغه کیفری بوده و در راستای پیشگیری از تکرار بزه است و عامل بازدارندگی است را نیز شامل می‌شود. پیشگیری چه در مفهوم کیفری و چه غیرکیفری آن دارای انواع و مصادیق متنوع می‌باشد. پیشگیری کیفری می‌تواند از طریق بازدارندگی عام و خاص، ناتوان سازی، اصلاح و تربیت و ترمیم خسارات بزه دیده حاصل شود. پیشگیری غیرکیفری نیز که بر دو نوع پیشگیری وضعی و پیشگیری اجتماعی است که هر کدام شامل طیف گسترده‌ای از تدابیر و اقدامات می‌شود. رویکردهای موجود در حوزه پیشگیری از جرم سه رویکرد مکانیکی، اصلاحی و تنبیهی خارج نیستند؛ (Crowe, 2001, p 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

می‌دهند و جرم را "بهترین انتخاب" مجرم و معادله ناشی از "هزینه و سود" ارتکاب جرم می‌دانند. در این رویکرد مجرم فردی عقلانی تلقی می‌شود که حساب‌گر است و هنگامی دست به ارتکاب جرم می‌زند که سود حاصل از ارتکاب جرم از هزینه آن بیشتر باشد. این ایده، قبل از این هم در اندیشه‌های افرادی چون بنتام و هابز قابل مشاهده است. بنتام به اصل "حساب‌گرایی جزایی" معتقد بود و اعتقاد داشت با افزایش شدت مجازات می‌توان مجرم را از ارتکاب جرم بازداشت زیرا در معادله وی، هزینه ارتکاب جرم سنگین‌تر از سود ناشی از ارتکاب جرم خواهد شد. این رویکرد اعتقاد دارد که می‌توان 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 اهداف و تلاش برای ارتکاب جرم را افزایش داده و در عین حال، سود حاصل از ارتکاب جرم را کم کرد. تحقیقات نشان می‌دهد که مجرم در هنگام ارتکاب جرم به خطر دستگیری بیشتر از شدت مجازات توجه دارند. (Seigel, 2008, p 93) رویکرد دوم رویکرد اصلاحی است که سعی دارد تا با حذف علل ریشه‌ای و اجتماعی جرم، از وقوع جرم پیشگیری نماید. رویکرد اصلاحی شامل رویکرد پیشگیری اجتماعی (که خود به دو شاخه‌ی رویکرد رشد مدار و جامعه مدار تقسیم می‌شود)^۱ و پیشگیری اولیه، ثانویه و ثالث است.^۲ راهبردهای پیشگیری‌های اجتماعی، راهبردهایی طولانی مدت بوده که به دنبال مبارزه با علل ریشه‌ای جرم، از قبیل تبعیض، فقر، بیکاری، ناکار آمدی‌های اقتصادی، نقص در سیستم رفاه اجتماعی و سایر عوامل اجتماعی می‌باشند.

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.)

۱. پیشگیری اجتماعی همانطور که از نامش پیدا است به دنبال از بین بردن عوامل جرم‌زا در بستر اجتماع است. زدودن فقر از جامعه، توانمندسازی اشخاص به لحاظ روحی و روانی، تقویت و تکمیل فرآیند جامعه‌پذیری و آموزش‌های مورد نیاز و متناسب از مهم‌ترین رویکردهای پیشگیری اجتماعی در جهت مقابله با پدیده مجرمانه است. این نوع پیشگیری خود به دو شاخه رشد مدار و جامعه مدار تقسیم می‌شود. پیشگیری جامعه مدار شامل اقدام‌های اجتماعی، فرهنگی و بهداشتی می‌شود که نسبت به فرد و یا اجتماع با هدف کاهش ارتکاب جرم انجام می‌شود. در پیشگیری رشد مدار با شناسایی اطفالی که زودتر از سنین معمول رفتارهای ناسازگارانه، منحرفانه و مجرمانه از خود نشان داده‌اند، تلاش می‌شود تا ضمن شناسایی خلاءها، کمبودها یا مشکلات عاطفی، تربیتی، تحصیلی و فرهنگی که به این دسته رفتارها منجر شده‌اند، با خود آنان یا در صورت لزوم با اعضای خانواده آنان، معلمان و همکلاسی‌ها در مدرسه، همسایگان در محله، گروه همسالان و همبازی‌ها، برخورد مناسب صورت گیرد. برای اطلاع بیشتر مراجعه کنید به: نجفی ابرند آبادی، علی حسین؛ "پیشگیری عادلانه از جرم؛ علوم جنایی؛ سمت؛ چاپ اول؛ صص ۵۷۰-۵۸۰"

۲. 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.

۲- نقد ساختار پیشگیری از جرم در قانون پیشگیری از جرم

داستان پر پیچ و خم و طولانی تصویب قانون پیشگیری از جرم، نمونه‌ای از آسیب‌های نظام قانون‌گذاری ایران است.

لایحه قضایی "پیشگیری از وقوع جرم" که در جلسه ۲ مرداد ۱۳۸۴ به پیشنهاد رییس قوه قضائیه به تصویب هیات وزیران رسیده بود در تاریخ ۱۹ خرداد ۱۳۸۷ از سوی معاون اول رییس جمهور برای بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال شد.

این لایحه در تاریخ ۱۱ تیر ۱۳۸۷ از سوی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول در دستور کار قرار گرفت و نهایتاً در تاریخ ۱۵ اردیبهشت ۱۳۸۸ در قالب ۱۰ ماده به تصویب رسید.

کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس شورای اسلامی پس از بررسی موارد اعلام شده به عنوان مغایرت، در اظهار نظر مورخ ۱۷ آذر ۱۳۸۸ خود بر مصوات پیشین خود اصرار و مراتب را به رییس مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۷ شهریور ۱۳۹۰ تصویب کرد در اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به جهت عدم تأمین نظر شورای نگهبان، لایحه پیشگیری از وقوع جرم به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شود، رییس مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۲ شهریور ۱۳۹۰ این لایحه را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال نمود.

نهایتاً مجمع تشخیص مصلحت نظام در جلسه روز شنبه ۱۴ شهریور ۱۳۹۴ مواد ۱ و ۲ و در جلسه روز شنبه ۲۱ شهریور ۱۳۹۴ مواد ۳ تا ۶ را به‌عنوان مصوبه نهایی لایحه پیشگیری از وقوع جرم تصویب نمود، تا سرانجام لایحه قضایی ۱۰ ماده‌ای مصوب سال ۱۳۸۴ هیات وزیران در قالب این قانون ۶ ماده‌ای و پس از بیش از ۱۰ سال به خانه‌ی آخر برسد.

۲-۱- نقد شکلی به ساختار قانون پیشگیری از جرم

قبل از نقد و بررسی مفاد قانون پیشگیری از جرم، چند نکته در مورد تمام لوایحی که در حال حاضر در قوه قضائیه تهیه و به دولت و متعاقباً به مجلس شورای اسلامی ارسال شده، با تأکید بر قانون پیشگیری از جرم که موضوع این مقاله است، بیان می‌گردد.

۲-۱-۱- عدم توجه به قوانین و مقررات موجود

متأسفانه در سیستم قانون‌گذاری ایران، تهیه اکثر لوایح و در نتیجه تصویب آن، بدون توجه به قوانین انجام می‌شود. تهیه لوایح در خلاء انجام می‌شود، گویا هیچ قانون الزام‌آوری وجود ندارد. مرتباً قوانینی تصویب می‌شوند که تعارضات زیادی با قوانین قبلی دارند و در عمل مشکلات عدیده‌ای ایجاد می‌کنند. "مراجع قانون‌گذاری" نیز متعدّدند. غیر از مجلس شورای اسلامی، که نهاد اصلی قانون‌گذاری است،

مجمع تشخیص مصلحت نظام، ستاد مبارزه با قاچاق کالا، شورای عالی اقتصاد، ستاد مبارزه با مواد مخدر و نظایر آنها، در عمل مصوبات لازم الاجرائی را تصویب می‌کنند. به این فهرست نظرات شورای نگهبان، بخشنامه‌های رئیس قوه قضائیه، آرای هیات عمومی دیوان عالی کشور، آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری و حتی استفتانات فقهی را باید اضافه کنیم، که در عمل مرتباً قواعد لازم الاجرائی ایجاد می‌نمایند. هنگام تهیه قانون جدید باید نگاهی جامع به همه این مصوبات داشت و از آن‌ها غافل نبود. به موجب قوانین موجود، نهادها و سازمان‌هایی ایجاد شده‌اند و دارای اختیارات و وظایفی هستند، اینک این پرسش‌ها مطرح می‌شود که آیا قانون جدید تصمیم دارد که آن اختیارات و وظایف از آن مجموعه‌ها به تشکیلات جدید منتقل شود؟ آیا قانون جدید با قوانین موجود تعارض ندارد؟ مثلاً در قانون نیروی انتظامی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۷ موضوع پیشگیری از وقوع جرم، در بند ۸ ماده ۴ آن قانون پیش‌بینی شده است: "انجام وظایفی که به عهده نیروی انتظامی محول است"، از قبیل "پیشگیری از وقوع جرایم". آیا این قوانین نسخ می‌گردند؟ در صورت تعارض چه باید کرد؟

۲-۱-۲- رویکرد بخشی و سازمانی در قانون پیشگیری از جرم

در اکثر موارد مشاهده می‌گردد که تدوین‌کنندگان قانون، سعی می‌کنند اختیارات نهادهای جدید را افزایش دهند. این موضوع به ویژه در قانون پیشگیری از جرم ملاحظه می‌گردد. در این قانون اختیارات اجرایی دستگاه‌های ذیربط در موضوع پیشگیری به شورای عالی واگذار گردیده است. نباید هدف از تنظیم یک قانون، افزایش اختیارات یک دستگاه و نادیده گرفتن اختیارات سایر دستگاه‌ها باشد. تشخیص و تفکیک این حیطه بسیار مهم و البته سخت است. در تهیه قانون، نگاه بایستی فرابخشی و ملی باشد. هدف نباید افزایش یا کاهش اختیارات یک نهاد یا ارگان باشد بلکه بایستی باید هماهنگی و ارتقای جایگاه پیشگیری در کلیه نهادهای ذیربط مد نظر قرار گیرد که توجه به این امر در قانون مغفول مانده است. همین بینش غلط، اکنون موجب ایجاد ده‌ها شورای عالی در کشور شده است که عملاً قوه مجریه را با مشکل مواجه کرده است و شورای عالی اداری تصمیم به انحلال یا ادغام بسیاری از شوراهای گرفته که البته مجلس در بسیاری از موارد با آن مخالفت می‌کند و در حال حاضر این مسئله به مهم‌ترین چالش قوه مقننه و مجریه نیز تبدیل شده است. صرف‌نظر از قانونی بودن یا نبودن اقدام شورای عالی اداری واقعیت این است که اکثر شوراهای بدون مطالعات و با نگاه بخشی ایجاد شده‌اند و اکنون به طور موازی با وظایف قانونی دستگاه‌های اجرایی، مشغول فعالیت هستند.

۲-۲- نقد ماهوی مفاد قانون پیشگیری از جرم

همانطور که پیش‌تر نیز اشاره کردیم، پیشگیری از جرم اعتبارش را از قانون اساسی گرفته است، یعنی تکلیف موسسان و خبرگان، خطاب به قانون‌گذار و قوه قضائیه است و لیکن سوال اینجاست که چرا بعد

از گذشتن بیش از ۳۵ سال، تکلیف بند ۵ اصل ۱۵۶ به اجرا در نیامده است؟ چرا قانون‌گذار در تقنینی کردن بند ۴ اصل ۱۵۶ قانون اساسی که راجع به مجازات و جنبه کیفری و قهرآمیز بوده سریع اقدام نموده است اما مقوله‌ی پیشگیری از جرم معطل مانده است؟

قانون پیشگیری از جرم که اولین قانون در این زمینه است، گامی مثبت برای عملیاتی کردن ساز و کارهای پیشگیری از جرم در ایران است. مقرر مذکور به بحث "مدیریت" و "ساختار" پیشگیری از جرم می‌پردازد. دستیابی به یک ساختار مناسب برای عملیاتی کردن پیشگیری از جرم در ایران مهم‌ترین دغدغه و اساسی‌ترین چالش پیش روی این قانون است. هر چند غرق شدن بیش از اندازه در این امر به‌عنوان انتقادی اساسی نیز به این قانون وارد است. به‌دلیل عدم جامعیت قانون پیشگیری از جرم، مباحث متداول در جرم‌شناسی پیشگیری از جرم از نظر ماهوی در این قانون مغفول مانده است. مفاهیم شناخته شده‌ی استانداردی در موضوع پیشگیری از جرم از نظر ماهوی وجود دارد، که مباحث اصلی حوزه پیشگیری را تبیین می‌نماید. در واقع این قانون، صرفاً با اکتفا به تعریف پیشگیری، مستقیماً وارد بحث "مدیریت پیشگیری" شده است. و در کل این قانون فقط و فقط بحث مدیریت پیشگیری است حال آنکه بایستی به سایر مفاهیم و جنبه‌های پیشگیری نیز توجه می‌شد. و لذا به‌نظر می‌رسد انتخاب عنوان "پیشگیری از جرم" به لحاظ ایراد فوق‌زینده این قانون نبوده و بایستی عنوان "مدیریت پیشگیری از جرم" به آن اطلاق می‌گردید.

۲-۲-۱- تقابل پیشگیری از جرم با حریم خصوصی و عدم تعیین تکلیف دقیق در قانون پیشگیری از جرم

چنانچه در مقدمه بحث اشاره شد گونه‌هایی مختلف پیشگیری از جرم از سوی جرم‌شناسان مطرح شده است. در این بین، استفاده از شیوه پیشگراانه وضعی و اجتماعی بیش از سایر تقسیم‌بندی‌ها، با استقبال مواجه شده، چنانکه بسیاری از نوشته‌های جرم‌شناسان فرانسوی و آمریکای شمالی راجع به بحث در خصوص این روش‌هاست. در صورتی که شیوه‌های جدید پیشگیری وضعی بدون توجیه و به‌صورت افراطی توسط هیأت حاکم به کار گرفته شوند، با حوزه‌هایی مهم از حریم خصوصی نظیر حوزه قضایی، اطلاعاتی و ارتباطی تداخل پیدا می‌کنند.

دیدگاه‌های تمامیت‌گرا در پیشگیری از جرم به شیوه‌های جدید آن نیز تسری یافته است. به لحاظ تاریخی بینش فراگیر یا تمامیت‌خواه از مقوله پیشگیری از جرم که در اندیشه سیاست جنایی انریکو فری مطرح و پس از آن در جنبش دفاع اجتماعی و در نوشته‌های برخی از جرم‌شناسان معاصر دنبال شد. در این زمان «جرم‌مداری» در نظام کیفری جای خود را به «مجرم‌مداری» داد به گونه‌ای که بسیاری این واقعیت را دریافتند که محدودیت‌های اعمال عدالت کیفری سنتی حکایت از آن دارد که رویکردی فراواکنشی یعنی توسل به ابزارهای پیشگراانه باید جایگزین روش‌های دیرین گردد. (نیازپور، ۱۳۸۳،

ص ۱۲۵) اما به دنبال افزایش «جرایم خرد» و اعمال سیاست‌های مبتنی بر «تسامح صفر» که ریشه در تئوری جامعه شناختی «پنجره‌های شکسته» در آمریکا داشت، مفهوم موسع از پیشگیری از جرم نیز با استقبال فراوانی روبرو شد. پیشگیری در مورد همه چیز، پیشگیری برای همه افراد و در نهایت پیشگیری توسط همه از آثار و نتایج اصل «هر امر پیشگیری است» خواهد بود. در این فرض همه اقدامات هیات حاکمه با توجیه پیشگیری از جرم مواجه‌اند و تمام اқشار و سطوح جامعه علاوه بر آنکه آماج تدابیر پیشگیرانه واقع می‌شوند خود وظیفه پیشگیری از جرم را عهده دار می‌باشند. (ابراهیمی، ۱۳۸۷، ص ۵۳) این معضلی است که علاوه بر دولت‌های توتالیتر (جمع‌گرا) و اقتدارگرا به آفت نظام‌های لیبرال دموکراسی نیز بدل شده است. نوع تشکیلات پلیسی دولت‌های توتالیتر که در همه امور مردم به شکل گسترده دخالت می‌کنند و یا دارای قدرت‌های مستقل پلیسی می‌باشند اصولاً گویای حضور حداکثری دولت است درحالی که دولت حداقلی نباید نیازمند نیروی عظیم پلیسی باشد و وجود چنین نیرویی در سطح وسیع حکایت از فاصله بین دولت و مردم دارد. (بوزان، ۱۳۸۷، صص ۵۹ و ۵۷) کنترل وسیع حوزه‌های مختلف ارتباطی نظیر موبایل، ایمیل، فکس و تلفن، استفاده از روش‌های «بیومتریک» نظیر چهره‌نگاری یا تشخیص صورت، تصویربرداری از عنبیه و رنگ چشم، انگشت نگاری، دست نگاری، تشخیص صدا، به کارگیری نیروهای امنیتی و پلیسی در سطح شهرها، موزای سازی برای تشکیل سازمان‌های اطلاعاتی و امنیتی و... بیش از هر چیز زنگ خطری برای تشکیل یک حکومت امنیتی و حرکت به سوی دژواره شدن جامعه محسوب می‌شود. به تعبیر «فیلیپ ماری» محقق بلژیکی این حالت مرحله گذار دولت اجتماعی به دولت کیفری یا دولت اجتماعی امنیتی است. ظهور دولت اجتماعی به اواخر قرن نوزدهم و زمان تصویب قوانین حمایت از زنان و کودکان باز می‌گردد. توسعه نظام تامین اجتماعی و بیمه‌های اجباری و همگانی با انتشار گزارش بوربج در ۱۹۴۲ میلادی و پس از آن تصویب اسناد بین‌المللی و انعقاد معاهدات عام و خاص بین‌المللی ادامه یافت. (مجتهدی، ۱۳۸۸، ص ۶۷) اما تحولات منطقه‌ای و جهانی منجر به تعدیل و کاهش حاکمیت و گسترش فقر و بی‌عدالتی و طرح دولت پدرسالار با هدف مسئول‌ساز، آگاه‌سازی و آموزش افراد جامعه و بزه دیدگان بالقوه در زمینه بزهکاری، توسعه فرآیند امنیت خصوصی، نصب دوربین‌های مراقبتی در معابر و امکان عمومی و خصوصی، هشدار دهنده‌های ضد سرقت، کارت‌های اعتباری و... شده است. (کاشفی، ۱۳۸۴، ص ۲۷۲) کنترل‌های شدید امنیتی ما را با این واقعیت وحشتناک روبرو کرده است که اندیشیدن درباره اینکه فناوری همیشه به عنوان یک راهکار باقی می‌ماند و به مشکل تبدیل نمی‌شود اشتباه است. هدایای بزرگ هزینه‌های سنگین به دنبال دارند. معمولاً خطرهای زمانی به فاجعه تبدیل می‌شوند که ظرافت زیاد و شکنندگی نهادهای دموکراسی، از جمله عدالت کیفری و اجتماعی را فراموش کنیم. از این رو برخی از نسل چهارم حقوق بشر سخن به میان آورده‌اند که می‌خواهد از کرامت انسانی، زندگی خصوصی و آزادی‌های فردی و اجتماعی در برابر سوء استفاده‌های علمی حمایت کند. توسعه تشکیلات امنیتی و نیروهای پلیس از

واکنش‌هایی است که در برابر جرم و جنایت صورت گرفته است. حکومت‌هایی که مایل‌اند خود را در برابر جرم و جنایت قاطع نشان دهند معمولاً از افزایش تعداد و امکانات پلیس برای پیشگیری از جرم طرفداری می‌کنند. دیدگاه عمومی در این باره این است که پلیس سنگ بنای حفظ نظم و قانون می‌باشد اما طبق برخی از آمارهای رسمی نه تنها این ایده تحقق پیدا نکرده که موجب افزایش هراس در بین شهروندان نیز شده است. از این رو یکی از اندیشه‌هایی که در سال‌های اخیر محبوبیت زیادی پیدا کرده آن است که پلیس باید دوشادوش شهروندان برای بهبود کیفیت اجتماع و رفتار مدنی تلاش کند و در این راه به جای زندانی کردن، از آموزش، ترغیب، متقاعد سازی و مشاوره استفاده کند. (گیدنز، ۱۳۹۰، صص ۳۲۶-۳۲۲) مهم‌ترین ایراد وارده بر مقوله پیشگیری وضعی از جرم از حیث حقوق بشری آن است که این مدل از پیشگیری در شکل حداقلی خود موجب محدود سازی افراد می‌شود. تکیه بر پیشگیری وضعی، منجر به ایجاد یک جامعه فوق امنیتی و دژمانند، تعدی به حریم خصوصی شهروندان و سلب آزادیهای فردی می‌شود. تاکید بر روش‌های پیشگیرانه وضعی جامعه را تبدیل به یک قلعه نظامی می‌کند که در آن همه چیز توسط همه کس مورد نظارت و کنترل واقع می‌شود. بدین ترتیب استفاده از روش‌های پیشگیری وضعی به جای ایجاد احساس امنیت، خود عامل مولد ترس در شهروندان می‌شود. (پاک‌نهاد، ۱۳۸۸، صص ۲۶۵-۲۶۴)

در این بین حقوق کیفری نیز امروزه صبغه و ماهیتی سخت‌گیرانه و امنیتی یافته است. گسترش دامنه جرم‌انگاری و تشدید ضمانت اجراء، توسعه جرم‌انگاری به رفتارهای غیرعمدی، جرم‌انگاری مقدمات جرم، تصویب قوانین برای پیشگیری و مقابله با بزه‌های امنیتی و تروریستی در حداقل زمان ممکن در مرحله وضع قانون بحث حقوق کیفری امنیت مدار را در برخی از کشورها نظیر آمریکا و فرانسه مطرح ساخته است. (مجیدی، ۱۳۸۶، ص ۷۷) متأسفانه مرزبندی دقیقی در خصوص مفاهیم در قانون پیشگیری از جرم صورت نگرفته است. با توجه به این‌که این قانون، قانونی خاص می‌باشد، عدم دقت به این مسئله، کارکرد و قدرت اجرایی قانون را زیر سوال خواهد برد. بدین معنا که تدوین‌کنندگان قانون پیشگیری از جرم در تبیین مفهوم و جایگاه مقوله "پیشگیری از جرم" در تقابل با مفاهیمی همچون حقوق شهروندی که از زیر مجموعه‌های مهم و اساسی حقوق بشر می‌باشد، کوتاهی نموده‌اند و دقت کافی را مبذول نداشته‌اند. در برنامه‌های پیشگیری، رعایت موازین حقوق بشر و حقوق شهروندی حائز اهمیت خاصی است. و نمی‌توان به بهانه پیشگیری از وقوع جرم به حقوق شهروندی، تجاوز کرد و موازین اسلامی و حقوق بشری را نادیده گرفت. حفظ حریم خصوصی و امنیت شخصی از مهم‌ترین حقوقی است که اسلام و به تبع آن، قانون اساسی و قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳ بر آن‌ها تاکید کرده است. در قانون پیشگیری از جرم، میزان، نحوه و مجوز دخالت ابزارهای پیشگیری دقیقاً تبیین نگردیده و شفاف نیست. و عدم توجه به این مساله مطمئناً زمینه‌ساز بسیاری از مشکلات اجرایی خواهد شد. به‌عنوان مثال ایجاد تورهای بازرسی در مناطق مرزی برای پیشگیری از حمل کالای

قاچاق و مواد ممنوعه، همیشه نیاز به مجوز قضایی دارد و پلیس حق ایجاد تور بازرسی موردی ندارد. تور بازرسی پلیس هم به عنوان افزایش نظارت رسمی محسوب می‌شود و هم باعث افزایش خطر دستگیری برای بزهکاران می‌شود که اتفاقاً هر دو از تکنیک‌های پیشگیری وضعی هستند. در کشور ما این امر بایستی با مجوز قضایی باشد در حالی که در کشورهای دیگر قوانین و مقررات به پلیس اجازه داده شده است که چنین اقداماتی را به تشخیص خود و بدون مجوز قضایی انجام دهد. زیرا در این موارد بحث جرم مشهود و یا غیر مشهود مطرح نیست بلکه بحث پیشگیری مطرح است. اختیاراتی که در جرایم مشهود به پلیس داده شده است ارتباط چندانی با مقوله پیشگیری از جرم ندارد، بلکه مربوط به واکنش و اقدامات قضایی پس از وقوع جرم است. لذا به نظر می‌رسد از این لحاظ نیز قانون مزبور با چالشی عظیم روبرو است.

۲-۲-۲- تعریف ناقص از پیشگیری در قانون پیشگیری از جرم

در قانون ارسالی دولت به مجلس، پیشگیری از جرم "پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدام‌های لازم برای جلوگیری از وقوع آن" تعریف شده بود. برخلاف ادبیات رایج در جرم شناسی، 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 نهایی، این کمیسیون‌های سه‌گانه حذف شدند.

نهایتاً در متن مصوب مجمع، در ماده یک "قانون پیشگیری از جرم" عنوان گردیده است: "پیشگیری از وقوع جرم" عبارت است از پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای از میان بردن یا کاهش آن.

عبارات مندرج در ماده از جمله پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی، مسبوق به پیشگیری و در واقع از لوازم اقدامات پیشگیرانه هستند و در مجموع تعریف فوق تعریف کارشناسانه، جامع و مانع نیست.

۲-۲-۳- فقد فرهنگ پیشگیری از جرم

همچنین فقدان "فرهنگ پیشگیری از جرم" در فرهنگ سازمانی نهادها و سازمان‌های عضو در شوراهای پیشگیری از جرم و در نظر نگرفتن پیشگیری از جرم به عنوان یکی از وظایف سازمانی می‌تواند یکی دیگر موانع اجرای این قانون باشد.

مسئله‌ای که باعث شد که قانون از هدف اصلی خود فاصله بگیرد این است که شوراهای عالی، شورای سیاست‌گذاری به شمار می‌آیند بدین معنا که مدیران بخش‌های مختلف تصمیم می‌گیرند که چه چیزی باید در دستور کار قرار می‌گیرد. لذا پیش‌بینی‌ها از دور نمای این قانون این بود که یک سازمانی با زیر مجموعه‌ای علمی و کارشناسی تصمیم می‌گیرند که به منظور پیشگیری از جرم چه چیزی باید در دستور

کار قرار بگیرد اما این سازمان در قانون فعلی تا حد دبیرخانه تنزل پیدا کرده است و این سوال مطرح می‌شود آیا وظایفی که در ماده ۳ مصوبه آمده است در سطح یک دبیرخانه قابل انجام است؟ نتیجتاً به‌طور خلاصه در مصوبه فعلی علاوه بر از بین رفتن ساختار محلی، بدنه کارشناسی شورا نیز که قرار بود به شورا خط بدهد حذف گردیده است.

در ماده ۶ عنوان گردیده است که "هر یک از قوا موظفند با استفاده از سازوکارها و ساختارهای خود نسبت به تحقیق و مطالعه درباره علل وقوع جرم و راه‌های پیشگیری از آن اقدام نمایند و نسخه‌ای از نتایج به دست آمده را برای شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم ارسال کنند." در حالی که به این امر توجه نشده است که شورایی که خودش مافوق قوا نیست نمی‌تواند ارکان قوای دیگر را مجبور به انجام کارهایی کند و وظایفی را به آنان محول کند. لذا در عمل به نظر می‌رسد که این قانون در برخی سطوح متروک باقی بماند.

۲-۲-۴- عدم پیش‌بینی بودجه مالی

یکی از نوآوری‌های لایحه مصوب مجلس تبصره دو ماده ۳ بود. در این تبصره دولت موظف شده بود که در بودجه سالانه در ذیل اعتبارات دادگستری ردیفی مستقل با عنوان پیشگیری از جرم اختصاص دهد. عدم پیش‌بینی منابع یکی از ایرادات اصلی وارد بر لایحه تقدیمی دولت بود که با تصویب این تبصره، این مشکل نیز برطرف شده بود. همچنین شورای عالی موظف بود اعتبار پیشنهادی خود را سالانه به دولت اعلام نماید. متأسفانه در قانون مصوب مجمع، بودجه ملی پیش‌بینی شده در این مصوبه حذف شد و نمی‌توان از بودجه جاری، برنامه ملی اجرا کرد. هم اکنون شاید بزرگترین ایرادی که به این قانون وارد است و اجرایی کردن پیشگیری از جرم را با مانع بزرگی روبرو خواهد کرد، "منابع" است. در لایحه تقدیمی دولت، این منابع پیش‌بینی نشده بود اما در متن مصوب مجلس، دولت موظف به پیش‌بینی ردیفی مستقل در بودجه وزارت دادگستری شده است، اما عدم تأمین منابع کافی می‌تواند اجرای موفق این قانون را با مشکل رو به رو سازد. حال آنکه در پیش‌بینی، مسئله بودجه به طور کل از قانون حذف گردید.

۲-۳- مدیریت پیشگیری از جرم

گسترده‌گی و تنوع تدابیر پیشگیرانه که در برگزیده اقداماتی در ابعاد مختلف اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و ... می‌باشد موجب ارتباط مقوله پیشگیری از جرم با طیف گسترده‌ای از نهادهای جامعه می‌شود و از سوی دیگر موجب ابهام در مرزبندی اقدامات پیشگیرانه نهادها با سایر وظایف و مسئولیت‌های آنها می‌شود. نتیجه آنکه در جامعه نهادهای متعددی مجری اقدام در زمینه پیشگیری از جرم می‌باشند، نهادهایی که ممکن است وظیفه و مسئولیت انحصاری آنها پیشگیری از جرم نبوده ولی

بخشی از مسئولیت آنها در راستای پیشگیری از جرم باشد و از طرف دیگر ممکن است برخی از نهادها فقط در زمینه پیشگیری از جرم یا جرایم خاصی دارای مسئولیت باشند و یا تدابیر آنها ناظر به پیشگیری از جرایم طیف خاصی از افراد جامعه باشد.

برای تعریف مدیریت پیشگیری از جرم نیاز است تا مدیریت را به طور دقیق تعریف نماییم. کامل ترین و مورد توافق ترین تعریفی که برای علم مدیریت شده است عبارت است از فراگرد به کارگیری موثر و کارآمد منابع مادی و انسانی بر مبنای یک نظام، جهت دستیابی به اهداف تعیین شده. (رضائیان، ۱۳۹۰، ص ۱۱) از سوی دیگر، جرایم، اعمال و موقعیت‌های نامطلوبی هستند که اثر منفی بر کیفیت زندگی و مهم ترین ارزش‌های مورد توافق جامعه یا بخشی از آن دارد و با توجه به علل یا عواقب سوء اجتماعی آن مداخله اجتماعی برای اصلاح وضعیت موجود، کاهش و کنترل آن الزامی است. از این رو، می‌توان مدیریت مسایل اجتماعی را به عنوان فراگرد به کارگیری موثر و کارآمد منابع مادی و انسانی بر مبنای یک نظام فکری هدفمند در جهت تغییر وضعیت‌های متعارض با ارزش‌های بخش قابل توجهی از شهروندان تعریف کرد. (علیوردی نیا، ۱۳۹۳، ص ۳۸)

در ماده ۲ قانون حدود ۲۳ نفر به عنوان شورای عالی پیشگیری از جرم انتخاب شده‌اند که این تعداد، از یک سو برای شورای عالی پیشگیری از جرم زیاد است و خیلی از نهادها مانند وزیر اطلاعات، نائب رئیس مجلس یا وجود چند عضو از قوه قضائیه ضرورت ندارد و از سوی دیگر حضور نهادهای جامعی در این قانون نادیده انگاشته شده است. پیشگیری، امری اجتماعی و نیازمند کار اجتماعی و ملایم است و وجود اعضای لشکری چنان که در ماده آمده است ضرورت ندارد؛ در مقابل حضور نهادهای مدنی، اساتید حوزه و دانشگاه، پیشکسوتان حقوق جزا و جرم‌شناسی در ماده ضروری است در حالی که در ماده ۲ نامی از ایشان برده نشده است.

از سوی دیگر حضور این ۲۳ عضو عملاً تشریفاتی است؛ زیرا مصوبات این شورا بایستی به امضای سران سه قوه برسد و هر کدام از این سران که امضا نکند مصوبه لازم‌الاجرا نمی‌شود و این امر، عملاً حضور این اعضا را بی معنا می‌کند. ساختار پیشگیری از جرم می‌تواند به صورت رسمی و غیررسمی تشکیل شود؛ مزیت ساختار غیررسمی 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 قانون 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 قانون مذکور این تفویض مسئولیت و مشارکت نهادهای جامعه آنچنان که باید 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. به‌طور 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 میان‌سازمانی به شمار رفته و در قلمرو 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 جامعه‌ای 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^۱ را پذیرفته‌اند، این رویکرد نیاز به ایجاد ساختار ملی ندارد.^۱ به‌عنوان مثال، در کشوری شرایط و احوال کشور ایجاب می‌کند 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" پیشگیری است که در کشورهایی که قصد ایجاد ساختارهای ملی و در کنار آن نهادهای منطقه‌ای و محلی برای پیشگیری از جرم را دارند، پذیرفته می‌شود. در این رویکرد از پیشگیری از جرم به عنوان ضرورتی ملی و همه‌جانبه در تمامی جرایم نگریسته می‌شود. (فرجی‌ها، محمد، ۱۳۸۵) 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، برنامه‌های مورد نظر برای پیشگیری از جرم و غیره.

از طرف دیگر "سطح‌بندی"^۲ در ساختار نیز از اهمیت بسیاری برخوردار است. بعضی از ساختارها دو سطحی و بعضی دیگر سه یا چند سطحی هستند. سطح اول، برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری را بر عهده می‌گیرد و در سطوح پایین‌تر این برنامه‌ها با توجه به مشکلات محلی، امکانات و نحوه مناسب‌تر برخورد با نوع جرم توسط متصدیان امور اجرایی، انجام می‌شود؛ به‌عبارت دیگر خط‌مشی‌های پیشنهاد شده در سطح اول را با نوع مشکل خود منطبق می‌کنند.

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 می‌زند.

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. زمانی که لایحه اولیه تنظیم شد نگاه تدوین کنندگان لایحه این بود که پیشگیری از جرم طبق بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی بر عهده قوه قضائیه است. حال آنکه مقوله پیشگیری جامع‌تر از آن است که در وظایف قوه قضائیه قرار بگیرد و آنچه که در این بند آمده است اشاره به وظایف اختصاصی قوه قضائیه دارد که مربوط به پیشگیری کیفری است. در نتیجه اگر ما راجع به سایر موارد پیشگیری صحبت کنیم این‌ها موضوعاً از صلاحیت قوه قضائیه خارج است. در لایحه اول و اصلاحیه بعدی آن تاکید بر این شده بود که این لایحه در راستای بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی به تصویب می‌رسد حال آنکه مقوله پیشگیری چنانکه گفته شد خیلی وسیع‌تر از این می‌باشد.

در لایحه دوم، تدوین کنندگان به سایر اصول قانون اساسی نیز اشاره کردند اما هنگام تصویب شورای نگهبان با این استدلال که این مسئله با اصل تفکیک قوا در تضاد است ایراد گرفت و لذا به مجمع تشخیص رفت. متأسفانه در مجمع به این توجه نشد که این لایحه اساساً بر مبنای کدام اصل از اصول قانون اساسی که به پیشگیری از جرم اشاره دارند، تدوین شده است، بلکه کالا با حذف آن‌ها اقدام به پاک کردن صورت مسئله کردند. تدوین کنندگان اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز طبیعتاً به علت جدید بودن این موضوع با مفهوم پیشگیری از جرم آشنایی نداشته و به‌طور طبیعی فرصت کافی برای تأمل پیرامون سایر مسائل جانبی این موضوع را نیز نداشته‌اند. چون بند ۵ اصل ۱۵۶، یکی از وظایف قوه قضائیه را پیشگیری از جرم می‌داند، در لایحه مذکور نیز در ابتدا وظیفه پیشگیری از جرم به ریاست قوه قضائیه سپرده شده بود. براساس مشروح مذاکرات قانون اساسی (مشروح مذاکرات قانون اساسی، جلسه ۵۸ صص ۱۵۷۹-۸۴) در ابتدا بند ۵ مدنظر نمایندگان نبوده است و تدوین کنندگان بر چهار بند اول تاکید داشته‌اند. (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 رأی‌گیری این بند اضافه می‌شود و برخلاف بندهای فوق در مورد این بند بحثی صورت نمی‌گیرد.

براساس 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، 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 رئیس‌جمهور 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 سیاست‌های جامع و هماهنگ در زمینه پیشگیری از

وقوع جرم، نظارت بر اجراء آن و حمایت از مشارکت مردم و نهادها و انجمن‌های 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 زندان‌ها و اقدامات تامینی و تربیتی کشور، رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح، روسای سازمان‌های 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 کمیسیون‌های قضایی و حقوق و اجتماعی هر کدام یک نفر با تصویب مجلس به عنوان ناظر، دو نفر از اساتید دانشگاه در رشته‌های حقوق گرایش جرم‌شناسی، روانشناسی یا جامعه‌شناسی 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 صاحب‌نظران و کارشناسان نیز دعوت به عمل آورد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در قانون مصوب، 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 و 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 قضائیه است و معنی ندارد که رییس قوه قضائیه وظیفه مذکور را از طریق شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم انجام دهد.

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، 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. علی‌رغم ایراداتی که بر شمرده شد 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 انعطاف پذیرتر کرده است.

اصل ۱۵۶ قانون اساسی ناظر به قوه قضائیه و وظایف آن است. انجام مسؤلیت‌های قوه قضائیه بر اساس اصل ۱۵۷ قانون اساسی بر عهده رئیس قوه قضائیه است که خارج از محدوده یا اصل ۱۶۰ قانون اساسی قابل واگذاری نیست. در حالی که در قانون پیشگیری از جرم وظیفه‌ی پیشگیری از جرم به

شورای عالی پیشگیری واگذار گردیده است. نحوه نگارش این قانون به گونه‌ای است که این شورا وارد به حوزه‌ی اختیارات قوه‌ی مجریه نیز شده است. مطابق ماده ۴ این قانون، "مصوبات شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم صرفاً با توافق و امضاء سران سه قوه در چارچوب قوانین، لازم‌الاجرا می‌باشد." وظایف قوه قضاییه و قوه مجریه خارج از موارد مصرح در اصول قانون اساسی به نهاد دیگری به وسیله قانون عادی قابل واگذاری نمی‌باشد. وجود این ماده یعنی توافق و امضای سران سه قوه، بدعت و کاملاً خلاف قانون اساسی است. از سوی دیگر عملاً چگونه سران سه قوه می‌توانند یک مصوبه را تصویب و اجرایی کنند. برای اولین بار در کشور شورایی ملی و در سطح عالی و بالا تشکیل می‌شود که رییس آن رییس قوه قضاییه است و مصوبات آن نیازمند امضا رییس جمهور و رییس مجلس است و بدون تایید آنها لازم‌الاجرا نخواهد شد، در حالی که آنها حتی عضو شورا هم نیستند. در واقع مصوبه‌ای در شورایی تصویب می‌شود که مستلزم تایید غیر اعضا برای لازم‌الاجرا شدن است. زیرا در عمل نمی‌شود که شورایی با حضور رییس جمهور تشکیل داد که رییس آن شخص دیگری باشد. پس راه حل از نظر اعضای مجمع، حذف رییس جمهور از بین اعضا است. یعنی ما شورایی مرکب از شخصیت‌های طراز اول کشور تشکیل می‌دهیم که صرفاً پیشنهادی را به سران سه قوه می‌دهند و بدون حضور رییس جمهور بحث می‌کنند و آن را تقدیم رییس جمهور می‌کنند و بدون تصویب ایشان اجرا نمی‌شود. ریاست رییس قوه قضاییه بر شورایی که رییس جمهور و رییس مجلس عضو آن نیستند عملاً قابلیت اجرایی شورا را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. زیرا عملاً عضویت رییس جمهور در شورای عالی که سمت ریاست بر آن را نداشته باشد باور پذیر و مقبول نمی‌باشد. در کشور ما بعد از رهبری رییس جمهور بالاترین مقام رسمی کشور است. عدم دقت نظر در این مسائل شورا را به نهاد تشریفاتی تبدیل کرده است. خصوصاً که مصوبات شورا بدون تایید رییس جمهور اعتباری نخواهد داشت. در واقع وجود شورای این چنینی عملاً به گسترش حاکمیت چندگانه در کشور دامن خواهد زد.

متن ماده بایستی قائل به تفکیک می‌شد بدین معنا که به مناسبت و با توجه به محتوا، مصوبه توسط خود رییس شورای عالی برای اجرا به دولت ابلاغ می‌شد یا در مواضع ضروری، موضوع در مجلس رسیدگی شود و به صورت قانونی در آید. به عبارت دیگر شایسته بود که قانون‌گذار بین مصوبات شورا قائل به تفکیک می‌گردید:

نخست؛ مواردی نظیر برنامه‌های پژوهشی و تحقیقاتی و اصلاح آمار، با امضای رییس شورای عالی پیشگیری (رییس قوه قضاییه)، برای نهادهای دیگر لازم‌الاجرا دانسته شود.

دوم؛ در مواردی که شورا سعی در تحدید حقوق و آزادی‌های مردم دارد ورود به این امر از سوی شورا بر عهده مجلس و قوه مقننه باشد.

به‌ویژه که در قانون مزبور وضعیت شوراهای استانی و شهرستانی مشخص نیست. و ارتباط آن‌ها با شورای عالی به درستی تبیین نگردیده است. چون اختیارات پیش‌بینی شده عملاً از وظایف اختصاصی قوه مجریه است و در مقام تداخل تکلیف حل این مسئله مشخص نیست.

گسترده‌گی و تنوع تدابیر پیشگیرانه که در برگیرنده اقداماتی در ابعاد مختلف اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و ... می‌باشد. موجب ارتباط مقوله پیشگیری از جرم با طیف گسترده‌ای از نهادهای جامعه می‌شود و از سوی دیگر موجب ابهام در مرزبندی اقدامات پیشگیرانه نهادها با سایر وظایف و مسئولیت‌های آنها می‌شود. نتیجه آنکه در جامعه نهادهای متعددی مجری اقدام در زمینه پیشگیری از جرم می‌باشند، نهادهایی که ممکن است وظیفه و مسئولیت انحصاری آنها پیشگیری از جرم نبوده ولی بخشی از مسئولیت آنها در راستای پیشگیری از جرم باشد و از طرف دیگر ممکن است برخی از نهادها فقط در زمینه پیشگیری از جرم یا جرایم خاصی دارای مسئولیت باشند و یا تدابیر آنها ناظر به پیشگیری از جرایم طیف خاصی از افراد جامعه باشد.

تفکیک بین دو مفهوم "نقش" و "مسئولیت" نیز حائز اهمیت می‌باشد. در حالی که تمامی نهادهای جامعه اعم از نهادهای رسمی و غیررسمی می‌توانند در راستای پیشگیری از جرم نقش‌آفرین باشند ولی تمامی نهادها دارای مسئولیت حقوقی در این زمینه نمی‌باشند. مسئولیت حقوقی مستلزم لزوم پاسخ‌دهی در قبال مراجع رسمی است. از این رو قلمرو مسئولیت در زمینه پیشگیری از جرم محدودتر از قلمرو نقش‌آفرینی است. با این حال این سوال طرح خواهد شد که آیا اساساً امکان واگذاری مسئولیت پیشگیری از جرم به نهاد واحدی وجود دارد؟ هر چند در این حالت به دلیل تمرکز مسئولیت در یک نهاد خاص امکان اتخاذ تدابیر هماهنگ و منسجم بیشتر است ولی در عمل، امکان چنین واگذاری انحصاری وجود ندارد. چرا که با توجه گستره وسیع قلمرو پیشگیری از جرم و ارتباط آن با مقولاتی چون فقر، بیکاری، بی‌سوادی، فروپاشی نهاد خانواده، ناکارآمدی نظام قضایی و ... چنین امکانی سلب می‌شود. نتیجه این واقعیت، بحث از "نهادها" به جای "نهاد" می‌باشد. بدین معنی که در حوزه تعیین مسئولیت پیشگیری از جرم باید به دنبال "نهادهای مسئول" بود نه "نهاد مسئول".

برای تعیین نهادهای مسئول در زمینه پیشگیری از جرم نباید به کاربرد لغتی پیشگیری از جرم در شرح وظایف یک نهاد اکتفاء کرد، بلکه علاوه بر این، نهادهایی را که وظایف آنها در ارتباط تنگاتنگ با مقوله پیشگیری از جرم می‌باشد را نیز باید در ردیف نهادهای مسئول در زمینه پیشگیری از جرم دانست. هر چند نمی‌توان حد و مرز دقیقی را برای این ارتباط نزدیک مشخص کرد، ولی به طور اجمال می‌توان گفت که ارتباط تنگاتنگ به این مفهوم می‌باشد که ممکن است تدابیری با هدف انحصاری پیشگیری از جرم انجام نشود ولی یکی از اهداف تعریف شده برای این تدابیر، پیشگیری از جرم باشد و یا حتی در مواردی صرفاً به این دلیل که، این تدابیر از مقدمات و ملزومات تدابیر پیشگیری از جرم می‌شود.

تعدد نهادهای مسئول در زمینه پیشگیری از جرم فی حد نفسه امر نامطلوبی محسوب نمی‌شود ولی یکی از پیامدهای آن، اتخاذ سیاست‌ها و تدابیر ناهماهنگ و حتی متعارض و متناقض خواهد بود، امری که موجب عدم کارآمدی تدابیر پیشگیرانه و هدر شدن سرمایه‌گذاری‌های جامعه در این زمینه می‌شود. از این رو ایجاد نهادی برای سیاست‌گذاری و تعیین خط مشی‌های لازم‌الاتباع برای نهادهای درگیر در زمینه پیشگیری از جرم لازم می‌باشد. از این رو به‌طور کلی می‌توان نهادهای مسئول در زمینه پیشگیری از جرم را بر دو گونه نهادهای مجری و نهادهای سیاست‌گذار دانست. (رستمی غازانی، ۱۳۸۹، ص ۳)

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 تاثیر گذارند. 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 تبصره ماده ۲ عنوان گردیده که دبیر شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم می‌تواند به تناسب موضوعات مطروحه در این شورا، صاحب‌نظران، کارشناسان و نمایندگان دیگر نهادها و سازمان‌ها را بدون حق رأی دعوت کند، پس نیازی به حضور برخی از افراد در شورا نبود اما از سوی دیگر به این مسئله نیز باید توجه کرد که این افراد بدون "حق رأی" می‌توانند در جلسات شرکت کنند.

در ماده ۳- در اجرای وظایف ذیل شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم تشکیل می‌شود:

۳-۱- 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.

۳-۲- تعیین راهبردها، سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم در چارچوب قوانین و سیاست‌های کلی نظام.

۳-۳- 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.

۳-۴- 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.

۳-۵- 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.

به بندهای این ماده نیز ایرادات نگارشی و ماهوی وارد است.

از جمله بند ۳-۳ که از گسترش فرهنگ به‌صورت مطلق صحبت کرده در حالی که می‌بایست به فرهنگ پیشگیری به صورت خاص اشاره می‌کرد. از طرفی، وجود کلمات مردم و نهادهای غیردولتی در یک بند تکراری است و بهتر بود به‌طور کلی به "مشارکت جامعه مدنی" در امر پیشگیری اشاره می‌شد.

در بند ۳-۵ علاوه بر ایراد نگارشی، بین دو مفهوم خلط صورت گرفته است: باید توجه داشت اصلاح مجرمین، پیشگیری از تکرار جرم است در حالی که مفهوم پیشگیری از جرم همان پیشگیری اولیه است و به تعبیر دیگر باید مفهوم پیشگیری از جرم از مفهوم پیشگیری از تکرار جرم تفکیک شود.

پیشگیری‌های چند نهادی از جرم عدم بکارگیری نهادهای موثر و دخیل می‌تواند از اثربخشی برنامه‌های پیشگیری بکاهد. متن مصوب مجلس، از لحاظ ساختاری کاملاً متفاوت از ساختار پیش‌بینی شده در لایحه تقدیمی دولت به مجلس می‌باشد. در لایحه تقدیمی دولت به مجلس، "شورای عالی پیشگیری از جرم" وظیفه‌ی سیاست‌گذاری 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 کمیسیون‌ها از میان مسئولان دستگاه‌های ذیربط با پیشنهاد رئیس کمیسیون مربوطه و تصویب شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم تعیین می‌گردیدند. در کنار این سه کمیسیون، دبیرخانه‌ی نیز جهت ارزیابی نتایج اجرای طرح‌ها، دریافت طرح‌ها از کمیسیون‌ها، تهیه دستور جلسه شورای عالی، دریافت گزارشات دستگاه‌ها در این زمینه و انجام امور اداری تشکیل می‌شد. علاوه بر این دبیرخانه می‌توانست جهت نیل به اهداف خود گروه‌های علمی و پژوهشی نیز تشکیل دهد.

این ساختار از اثربخشی مطلوبی برخوردار نبود و بهتر بود سازمان مستقل پیشگیری از جرم تشکیل می‌شد. ساختار موجود در سه سطح تشکیل می‌شد؛ سطح اول، شورای عالی، سطح دوم کمیسیون‌های سه گانه تخصصی و سطح سوم شورای استانی پیشگیری از جرم (و در سطح چهارم که شورای شهرستانی پیشگیری از جرم نامیده می‌شود و تشکیل آن اختیاری و بنا به نظر شورای استانی واگذار شده بود) از انعطاف‌پذیری لازم برخوردار نبود. به‌علاوه تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها 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 می‌شد. علاوه بر این، ترکیب این کمیسیون‌ها به گونه‌ای بود که مشارکت حداکثری تمام نهادهای مرتبط با پیشگیری از جرم را از بین می‌برد. انتخاب اعضای کمیسیون براساس نظر رئیس کمیسیون و بدون وجود معیار مشخصی بود که می‌توانست موجب مشکلاتی شود. در کنار شورای عالی پیشگیری از جرم دبیرخانه‌ای نیز پیش‌بینی شده بود که وظیفه‌ی ارزیابی نتایج طرح‌ها، دریافت طرح‌ها، تهیه دستور جلسه، دریافت گزارشات و گروه‌های پژوهشی را برعهده داشت.

علی‌رغم انتقاداتی که به مواد لایحه در خصوص موارد بالا وارد می‌شد، هم اکنون یکی از مهم‌ترین ایراداتی که به قانون مصوب وارد می‌شود، عدم وجود شوراهای استانی، شهرستانی و محلی در قانون پیشگیری از جرم است. زیرا هر چند کیفیت تبیین این کمیسیون‌ها ایراداتی داشت اما فی‌نفسه وجود خود کمیسیون‌ها مفید بود. همانگونه که گفته شد پیشگیری امری است که می‌بایست از پایین به بالا صورت بگیرد. در واقع در امر پیشگیری می‌بایست به دغدغه‌های جامعه‌ی محلی توجه شود و به سراغ مردم

رفت نه اینکه دولت بدون توجه به مسائل مردم، خود، تصمیم گیرنده باشد. موضوعی که در لایحه سابق وجود داشت اما در حال حاضر حذف شده است.

در متن مصوب مجلس، این ساختار کاملاً تغییر یافته است. کمیسیون‌های سه گانه فوق حذف شد. این مسئله نیز در قانون مصوب مجمع، مشاهده می‌گردد.

در ماده ۳ متن مصوب به دو موضوع مهم اشاره کرده است که در لایحه تقدیمی دولت مغفول مانده بود؛ "فرهنگ پیشگیری" و "مشارکت نهادهای مردم نهاد و غیردولتی".

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 ذی‌نفع 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، پیش‌بینی نهاد و بخشی به‌عنوان هماهنگ

کننده (*Coordinator*) است که این موضوع در قانون به شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم سپرده

شده است. 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 و ستاد مبارزه با مواد مخدر نیز بر عهده این سازمان قرار می‌گیرد. شورای

نگهبان حذف و یا ادغام ستاد مبارزه با مواد مخدر و واگذاری وظایف و اختیارات آن را بر عهده‌ی

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

برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست جنایی‌ای افتراقی 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 سیاست‌های پیشگیری از جرم به‌ویژه در سیاست چند نهادی و بین‌سازمانی، تفویض محلی

وظایف پیشگیری از جرم به سطوح پایین جامعه (به‌عبارت دیگر، مشارکت مردم و نهادهای جامعه در

کنار نهادهای دولتی و رسمی) اهمیت ویژه‌ای دارد. از طرف دیگر، تجربه ثابت کرده است که پیشگیری

از جرم از طریق برنامه‌ها و راهبردهای کلی، یکنواخت و یکسان، بدون انعطاف و بدون در نظر گرفتن

نیازها و متقضیات محلی، بی‌اثر و یا کم‌اثر 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 اقتضات فرهنگی ترسیم شده باشد. هر چند در قانون مزبور چنین رویکردی کمتر دیده شده است و مشارکت و سهم جامعه و نهاد های مردمی اندک است.

نتیجه‌گیری

۱. ارائه قانون پیشگیری از جرم، با توجه به وضعیت کنونی نظام عدالت کیفری و اثر بخشی نامطلوب این نظام در مبارزه با جرم، ضرورتی غیرقابل انکار است که منجر به اجرایی شدن بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز خواهد شد.
۲. تمرکز قانون مذکور، بر "مدیریت و ساختار" پیشگیری از جرم است تا ماهیت و انواع پیشگیری از جرم. البته باید توجه داشت که رسمیت ساختار و پیش‌بینی سطوح مختلف در این ساختار از کارایی، سرعت و انعطاف‌پذیری ساختار کاست. به‌عبارت دیگر باید بر رویکردهای "مسئله محور" تاکید داشت تا "بروکراسی محور".
۳. عدم جامعیت قانون پیشگیری از جرم؛ مباحث متداول در جرم‌شناسی پیشگیری از جرم از نظر ماهوی در این قانون مغفول مانده است. مفاهیم شناخته شده‌ی استاندارد در موضوع پیشگیری در جرم‌شناسی وجود دارد، که مباحث اصلی حوزه پیشگیری را تبیین می‌نماید. در واقع این قانون، صرفاً با اکتفا به تعریف پیشگیری، مستقیماً وارد بحث "مدیریت پیشگیری" شده است. و در کل این قانون فقط و فقط بحث مدیریت پیشگیری است حال آن‌که بایستی به سایر مفاهیم و جنبه‌های پیشگیری نیز توجه می‌شد. و لذا به نظر می‌رسد انتخاب عنوان "پیشگیری از جرم" به لحاظ ایراد فوق‌زینده این قانون نبوده و بایستی عنوان "مدیریت پیشگیری از جرم" به آن اطلاق می‌گردد.
۴. قانون پیشگیری از جرم در راستای تدبیر اصل ۱۱۲ قانون اساسی مصوب مجمع می‌باشد. این قانون با آنچه که حاصل تصویب مجلس بود بسیار متفاوت است. و مجمع علاوه بر حذف بعضی از مواد، در برخی موارد، موادی را خود به قانون، اضافه نموده است!! در حالی که این امر خلاف اصل ۱۱۲ و خارج از حیطه اختیارات آن است و در راستای سیاست‌های کلی نظام هم نیست؛ بنابراین مجمع اساساً فاقد صلاحیت است که موادی را به این لایحه اضافه نماید.
۵. تشکیل شورای عالی پیشگیری از جرم می‌تواند تنها تا حدودی نیازهای کشور را در زمینه پیشگیری از جرم تأمین نماید. زیرا پیشگیری از جرم مقوله‌ای چندنهادی و چند رشته‌ای است و ترکیب شورا می‌تواند دغدغه مذکور را تا حدودی تأمین کند. از سوی دیگر وجود سازمان پیشگیری از جرم به اجرای شدن تصمیمات و سیاست‌ها کمک خواهد کرد هر چند خلاءهایی در آن مشهود است.

رویکردی برمقوله پیشگیری از جرم در پرتو نظام قانونی ایران (با تاکید بر قانون جدید پیشگیری از جرم)

۶. 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.

۷. نهادهای مردمی و محلی نقش انکارناپذیری در پیشگیری از جرم دارند شایسته است که سازوکارهای مشخصی برای مشارکت آنها پیش‌بینی شود. مشارکت نهادهای مردم نهاد، جامعه و حتی اساتید دانشگاه در این قانون متناسب با نقش آنها پیش‌بینی نشده است.

۸. جهت‌گیری 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. حذف شوراهای استانی، شهرستانی و محلی در لایحه، یکی از ایرادات عمده قانون مذکور است. زیرا همچنان که به تفصیل گفته شد، پیشگیری از جرم مقوله‌ای است که می‌بایست از سطوح پایین به بالا صورت بگیرد.

فهرست منابع

الف- منابع فارسی

- ۱- ابراهیمی، شهرام، پیشگیری از جرم در چالش با موازین حقوق بشر، پایان‌نامه دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه تهران، ۱۳۸۷
- ۲- بوزان، باری، مردم، دولت‌ها و هراس، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول، ۱۳۷۸
- ۳- پاک‌نهاد، امیر، سیاست جنایی ریسک‌مدار، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸
- ۴- رستمی‌غازانی، امید، مسئولیت پیشگیری از جرم با تأکید بر لایحه‌ی پیشگیری از جرم، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری قوه قضائیه، ۱۳۸۹
- ۵- رضائیان، علی، مبانی سازمان و مدیریت، تهران. انتشارات سمت، ۱۳۹۰
- ۶- علیوردی‌نیا، اکبر، مدیریت پیشگیری از جرم در ایران، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۲، شماره ۸، ۱۳۹۳
- ۷- فرجی‌ها، محمد، ۱۳۸۵، اظهار نظر کارشناسی درباره‌ی لایحه پیشگیری از جرم، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵
- ۸- کاشفی‌اسماعیل‌زاده، حسن، جنبش‌های بازگشت به کیفر در سیاست جنایی کشورهای غربی، علل و جلوه‌ها، مجله تخصصی الهیات و حقوق، شماره ۱۵ و ۱۶، ۱۳۸۴
- ۹- گیدنز، آنتونی، ۱۳۹۰، جامعه‌شناسی، ترجمه حسن چاوشیان، نشر نی، چاپ چهارم، ۱۳۹۰
- ۱۰- مجتهدی، محمدرضا، حقوق تأمین اجتماعی، نشر آیدین، چاپ اول، ۱۳۸۸
- ۱۱- مجیدی، سید محمود، جرایم علیه امنیت، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۶
- ۱۲- نجفی‌ابرنادآبادی، علی حسین؛ "پیشگیری عادلانه از جرم؛ علوم جنایی؛ سمت؛ چاپ اول، ۱۳۸۸
- ۱۳- نیازپور، امیر حسن، پیشگیری از بزه‌کاری در قانون اساسی ایران و لایحه پیشگیری از وقوع جرم، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۴۵، ۱۳۸۳

ب- منابع لاتین

- 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.