

نقد و بررسی «جرم/تخلف فروشی»

در سپهر سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۲۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۶/۱۴ محمدعلی حاجی‌ده‌آبادی*

محمد رجبی*

چکیده

یکی از انواع عکس‌العمل‌های قانونگذار در قبال ارتکاب جرائم و تخلفات، انتخاب ضمانت اجرای مالی است. این اقدام اگرچه با هدف افزایش هزینه ارتکاب جرم و بازدارندگی از ارتکاب آن صورت می‌گیرد، اما آسیب‌هایی نیز به همراه دارد. ارزیابی سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران طی حدود سی سال گذشته نشان از آن دارد که قانونگذار کیفری دو هدف مهم کاهش استفاده از ضمانت اجرای کیفری حبس و نیز جرم‌زدایی در قالب تخلف‌انگاری عناوین مجرمانه را وجهه همت خود قرار داده است. نوشته حاضر با بررسی و ارزیابی عملکرد قانونگذار کیفری جمهوری اسلامی ایران در این راستا به این نتیجه دست یافته که دو هدف مذکور در منظر قانونگذار کیفری با توسل حداکثری یا قابل توجه به ضمانت اجرای مالی صورت گرفته که مهم‌ترین نتیجه آن در بلندمدت، مشروع تلقی شدن نقض هنجارها و در حقیقت صرف افزایش هزینه ارتکاب رفتارهای ناقض هنجار فارغ از تلاش برای انتخاب ضمانت اجرای مؤثرتر جهت کاهش حداکثری این رفتارها بوده؛ موضوعی که در قالب «جرم/تخلف‌فروشی» قابل بررسی است.

واژگان کلیدی: جرم‌فروشی، تخلف‌فروشی، نقض هنجار، ضمانت اجرای مالی

*. دانشیار حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه قم (dr_hajidehabadi@yahoo.com)

*. دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه قم (Mo.rajabi.ac@gmail.com)

مقدمه

یکی از انواع ضمانت اجراها در قبال ارتکاب جرائم یا تخلفات، ضمانت اجرای مالی است. قانونگذار کیفری براساس مدلی که از سیاست جنایی برمی‌خیزد، دست به انتخاب ضمانت اجرای مالی در قبال رفتارهای ناقض هنجار می‌پردازد. قانونگذار کیفری جمهوری اسلامی ایران نیز بر همین اساس در برخی موارد اقدام به تعیین ضمانت اجرای مالی در قبال ارتکاب رفتارهای مذکور پرداخته است. اما آنچه در میان این سیاست‌ها جلب توجه می‌نماید، این است که قانونگذار کیفری در برخی موارد به دلیل فرار از آسیب‌های استفاده حداکثری از مجازات حبس و گاه به دلیل زیاد بودن عناوین مجرمانه، دست به انتخاب ضمانت اجرای مالی در قبال ارتکاب جرائم و تخلفات می‌زند.

انتخاب ضمانت اجرای مالی در قبال ارتکاب جرائم یا تخلفات اگرچه فوایدی به همراه دارد، اما استفاده ابزاری از آن یا حتی انتخاب ناصحیح آن در برخی موارد، آثار نامطلوبی به جا خواهد گذاشت. آسیب انتخاب ضمانت اجرای مالی در نظام قانونگذاری کیفری ایران، استفاده حداکثری از این مجازات و حجم قابل توجه آن در بسته‌های ضمانت اجرایی پیش‌بینی شده در قوانین است که به نظر می‌رسد بدون در نظر گرفتن عواقب نامطلوب آن در جریان است. آسیب انتخاب مذکور آنجا رخ می‌نماید که در برداشت و نگاه مخاطبان قانون، قانونگذار به گونه‌ای دست به انتخاب ضمانت اجرای مالی زده که در عمل نمایان‌گر تجویز رفتار غیرقانونی است. به عبارت دیگر ارتکاب رفتار غیرقانونی نه غیرممکن، بلکه دشوار - آن‌هم تنها برای عده‌ای از افراد جامعه - شود و این پیام به مخاطب القا گردد که قانونگذار نه در پی کاهش رفتارهای مذکور، بلکه به دنبال افزایش هزینه ارتکاب آن است. این پدیده که از آن می‌توان تحت عنوان «جرم/تخلف فروشی» یاد کرد، عواقب نامطلوبی به دنبال دارد که موضوع مقاله حاضر را به خود اختصاص داده است.

اگرچه در تعیین دقیق و مؤثر ضمانت اجرایی مالی عواملی چون میزان و شدت و قطعیت آن مؤثر است، اما موضوعی که به نظر می‌رسد در تحلیل و ارزیابی این نوع از ضمانت اجرا مورد توجه قرار نگرفته، استفاده حداکثری یا در اولویت قرار گرفتن آن در میان بسته‌های ضمانت اجرایی، نقض هنجارهاست. درخصوص تدابیر لازم درخصوص میزان ضمانت اجرای مالی مؤثر تاکنون سخن بسیار رفته است. ازاین‌رو نوشته حاضر در پی تعیین تدبیر مناسب درخصوص میزان ضمانت اجرای مالی نیست، که البته در جای خود شایسته بحث و توجه است. اما آنچه در این خصوص در سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران مورد نقد است اینکه این نوع از ضمانت اجرا در سال‌های اخیر به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و بیشترین ضمانت اجراها تعیین شده است؛ حال چه به استقلال، و چه در کنار سایر مجازات‌ها. نکته‌ای که باید در این خصوص به آن توجه داشت، تمام دامنه سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران درخصوص ضمانت اجراهاست. در واقع سیاست جنایی تقنینی کشور ما در سالیان اخیر به سمتی پیش رفته که قانونگذار به‌دلیل سیاست حبس‌زدایی در حوزه جرائم و عدم تدبیر کافی در حوزه تخلفات دست به تعیین حداکثری حجم ضمانت اجرای مالی در میان سایر ضمانت اجراها زده و ناخودآگاه در عمل، عرصه بازدارندگی از جرائم و تخلفات را با چالش مواجه کرده است.

نوشته حاضر در پی تعیین تدبیر مناسب درخصوص میزان ضمانت اجرای مالی مؤثر نیست، بلکه با مفروض غنه گرفتن آن در پی اثبات این امر است که اقدام قانونگذار در طول سالیان اخیر فارغ از توجه به آسیب‌های رویکرد تعیین حداکثری ضمانت اجرای مالی به‌عنوان ضمانت اجرای نقض هنجار در میان سایر ضمانت اجراها بوده است. در واقع با برشمردن چالش‌ها و آسیب‌های رویکرد مذکور، سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران را به نقد کشانده و سعی در ارائه راهکار مطلوب و مؤثر در این خصوص نموده است. ازاین‌رو تلاش شده است دو

حوزه حبس‌زدایی و تخلف‌انگاری عناوین مجرمانه به‌عنوان عرصه تعیین ضمانت اجرای مالی با توجه به نمونه‌های موجود در عرصه سیاست جنایی تقنینی مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. در واقع وجهه همت نوشته حاضر آن است که با برشمردن چالش‌های انتخاب حداکثری ضمانت اجرای مالی در قبال نقض هنجار، راهنمای قانونگذار کیفری در تدوین قوانین مناسب و بازدارنده در این خصوص باشد.

۱. تبیین جایگاه ضمانت اجرای مالی در میان تدابیر سیاست جنایی

اگر سیاست جنایی را «مجموعه روش‌هایی که هیئت اجتماع با توسل و به‌کار بستن آنها پاسخ‌های مختلف به پدیده جنایی را سازمان می‌بخشد» (دلماس مارتی، ۱۳۹۵: ۶۹) بدانیم، پاسخ‌ها و ضمانت اجرای مقرر نسبت به رفتارهای ناقض هنجار در دامن آن می‌گنجد. در واقع برای بررسی و ارزیابی پاسخ‌ها به رفتارهای ناقض هنجار باید سراغ سیاست جنایی رفت.

در میان نظریاتی که در این چارچوب به تحلیل پاسخ رفتارهای ناقض هنجار می‌پردازند، آنکه بیشتر می‌تواند در ارزیابی ضمانت اجرای مالی به ما یاری برساند، نظریات کلاسیک است که با در نظر گرفتن انسان به‌عنوان موجودی آزاد، جرم را نتیجه تحلیل هزینه‌ها و منافع ارتکاب آن از سوی انسان می‌داند. بر همین اساس، پاسخ مطلوب و مؤثر به مرتکب را نیز افزایش هزینه‌های ارتکاب رفتار ناقض هنجار ترسیم می‌کند تا به بازدارندگی دست یابد (ولد و دیگران، ۱۳۹۵: ۲۰).

تحلیل مذکور به‌ناچار ما را در یافتن پاسخ مؤثر به رفتارهای ناقض هنجار، به سمت تحلیل اقتصادی از رفتارهای ناقض هنجار و پاسخ به آن می‌کشاند. در این رویکرد که با نسبت‌سنجی میان هزینه ارتکاب رفتار ناقض هنجار و ضمانت اجرای آن به‌دنبال بازدارندگی از ارتکاب رفتار مذکور می‌باشد، ضمانت اجرای مالی مورد استقبال قرار گرفته است.

در این میان اگر بخواهیم سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تعیین ضمانت اجرای مالی در قبال رفتارهای ناقض هنجار را مورد تحلیل قرار دهیم، باید گفت به نظر می‌رسد قانونگذار کیفری در تعیین ضمانت اجرای مالی در بیشتر موارد به گونه‌ای اقدام کرده است که هر جا بیم تحصیل مال با توسل به ارتکاب جرم می‌رود یا امکان آن متصور بوده باشد، با تعیین ضمانت اجرای مالی سعی در پیشگیری کیفری از ارتکاب جرم دارد. در واقع با تعیین این ضمانت اجرا سعی می‌کند هزینه ارتکاب جرم را در نظر مخاطبان خود بالا ببرد تا از تحصیل مال با توسل به ارتکاب جرم پیشگیری نماید. همچنین در برخی موارد تعیین ضمانت اجرای مالی از سوی قانونگذار نشان‌دهنده خفیف بودن نتایج جرم ارتكابی و تمایل قانونگذار به تعیین ضمانت اجرای مالی به عنوان مجازاتی خفیف است. نکته دیگری که قانونگذار کیفری کشور ما را به سمت تعیین ضمانت اجرای مالی در قبال ارتکاب جرائم سوق داده، توجه به یکی از اهداف مجازات مبنی بر جبران ضرر و زیان ناشی از جرم است. بنابراین هر جا تصور بر آن بوده که ضرر ناشی از جرم مالی بوده، قانونگذار تلاش کرده است به تعیین ضمانت اجرای مالی اقدام نماید تا ضرر حاصل از ارتکاب جرم را جبران کند. تعیین جزای نقدی به استقلال یا در کنار مجازات حبس در قبال ارتکاب جرائم استفاده از سند مجعول، جعل اسناد یا نوشته‌های رسمی، واردات و تولید و عرضه سلاح‌های سرد و نیز عدم اطلاع دادن متصرف وسایل نقلیه موتوری نسبت به سرقت یا مفقود شدن وسیله نقلیه یا پلاک آن در قانون مجازات اسلامی، نمونه‌ای از این منطق قانونگذار است؛ چنان‌که ضمانت اجرای مالی تعیین شده در قانون تعزیرات حکومتی نیز در این راستا قابل تحلیل است.

۲. تعیین ضمانت اجرای مالی در پرتو اندیشه موافقان و مخالفان

تعیین ضمانت اجرای مالی در قبال نقض هنجارهای قانونی در قالب ارتکاب تخلفات و جرائم با نظر به پیامدها، موافقان و مخالفانی دارد. نقش اقتصاددانان در

شکل‌دهی و تکامل نظریه بازدارندگی، سهولت در ارزیابی هزینه‌ها و منافع جرم و در نتیجه پیش‌بینی اقدام بازدارنده مناسب، هزینه‌بر نبودن پیش‌بینی ضمانت اجرای مالی و نیز تأمین درآمد برای نظام عدالت کیفری و نیز فقدان آثار نامطلوب کیفر حبس (صبوری‌پور، ۱۳۹۲: ۸۸-۸۷؛ بولک، ۱۳۸۵: ۶۷؛ حسینی، ۱۳۷۲: ۱۰-۱۱)، از جمله مهم‌ترین دلایل پیش‌بینی ضمانت اجرای مالی در میان تدابیر سیاست جنایی بوده است. از سوی دیگر دلایلی از سوی مخالفان این ضمانت اجرا مورد اشاره قرار گرفته که مهم‌ترین آن مغایرت ضمانت اجرای مذکور با اصل مساوات افراد بوده است (بولک، ۱۳۸۵: ۶۷؛ حسینی، ۱۳۷۲: ۱۲). در ادامه به‌اختصار به تبیین اندیشه‌ها و استدلال‌ات هر دو دسته می‌پردازیم.

۲.۱. موافقان تعیین ضمانت اجرای مالی

اگرچه برای موافقت با تعیین ضمانت اجرای مالی برای ارتکاب رفتارهای ناقض هنجار می‌توان دلایل فراوانی را برشمرد، اما مهم‌ترین آنها در این خصوص که دلایل دیگر نیز به آنها بازمی‌گردد، اصل تناسب جرم و مجازات و اصل فردی کردن مجازات است. در ادامه این دو اصل تبیین می‌گردد.

۲.۱.۱. اصل تناسب جرم و مجازات

اصل تناسب جرم و مجازات که مبتنی بر رویکرد پیشینی و سزاگرایانه به مجازات است، به معنای رعایت نسبت میان جرائم و مجازات‌هاست. توجه رویکرد مذکور بر رفتار ناقض هنجار به عنوان تنها معیار تعیین ضمانت اجراست (داودی گرمارودی، ۱۳۸۴: ۷۱). البته ملاک تعیین نسبت مذکور، توجه به موضوع و شدت رفتار یا به عبارتی نتایج و صدمات حاصل از جرم و تعیین مجازات براساس آن خواهد بود (ر.ک: همان: ۷۴-۷۵؛ غلامی و نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۸: ۱۰۲).

بر این اساس یکی از دلایل موافقت با تعیین ضمانت اجرای مالی، رعایت اصل تناسب میان رفتار ناقض هنجار و ضمانت اجرای آن است؛ با این توضیح که هر جا

صدمات ناشی از رفتار جنبه مالی داشته باشد یا حتی ضرر و زیان ناشی از آن خفیف باشد، قانونگذار باید به سراغ تعیین ضمانت اجرای مالی برود.

قانونگذار کیفری جمهوری اسلامی ایران تا حدودی در تعیین ضمانت اجرای جرائم براساس این منطق به سمت رویکرد حداکثری نسبت به تعیین ضمانت اجرای مالی پیش رفته است. در واقع با هدف رعایت اصل تناسب جرم و مجازات تلاش کرده است با پیروی از منطق تبعیت نوع و شدت مجازات‌ها براساس موضوع جرم و شدت زیان واردشده، به تعیین مجازات‌های متناسب، با هدف بازدارندگی مرتکب از تکرار جرم اقدام نماید. موارد تعیین ضمانت اجرای مالی به استقلال یا در کنار سایر مجازات‌ها برای ارتکاب جرائم در کتاب تعزیرات قانون مجازات اسلامی، نمونه‌ای از این منطق قانونگذار کیفری است.

۲.۱.۲. اصل فردی کردن مجازات‌ها

اصل فردی کردن مجازات‌ها رویکردی مبتنی بر سودانگاری در تعیین ضمانت اجراها و به معنای انتخاب ضمانت اجرای کیفری تعیین شده توسط قانونگذار از سوی کارگزاران قضانی با نگاهی به آینده و متناسب با اوصاف مرتکب و اوضاع و شرایط اوست. با توجه به اینکه تعیین مجازات براساس این رویکرد با اهداف مختلفی همچون بازدارندگی یا اصلاح مجرم صورت می‌گیرد (یزدیان جعفری، ۱۳۸۶: ۳۳۶-۳۴۲)، ممکن است در برخی موارد کارگزاران قضائی به منظور بازدارندگی مرتکب از تکرار جرم، متناسب با وضعیت مالی او، اقدام به تعیین ضمانت اجرای مالی در میان طیف مختلف ضمانت اجراها نمایند. این احتمال آنجا به واقع نزدیک می‌گردد که مرتکبان جرائم با اهداف مالی دست به ارتکاب جرم زنند یا موضوع جرم، اقتصادی باشد. بر این اساس قضات با تعیین ضمانت اجرای از نوع مشابه و از حیث شدت، بیشتر نسبت به منافع حاصل از ارتکاب جرم، گامی در راستای بازدارندگی یا پیشگیری از تکرار جرم برمی‌دارند (ر.ک: حاجی ده‌آبادی، ۱۳۸۵:

۱۳۴). به علاوه، قانونگذار کیفری نیز درخصوص این مصادیق اقدام به تعیین ضمانت اجرای مالی به استقلال یا در کنار سایر ضمانت اجراها می نماید تا دست کارگزاران قضائی جهت اعمال اصل فردی کردن مجازات باز باشد.

این رویکرد به ویژه از آن رو ممکن است مورد حمایت طرفداران تعیین ضمانت اجرای مالی قرار گیرد که تحلیل رفتار بزهکاران براساس منطق هزینه - فایده ارتکاب جرم صورت گیرد (ر.ک: نعیمی، ۱۳۹۴: ۲۰۶-۲۰۸)؛ با این توضیح که می توان با تعیین ضمانت اجرای مالی در قبال ارتکاب جرائمی که تحصیل مال برای بزهکار را در پی دارند، با افزایش هزینه ارتکاب جرم، از ارتکاب آنها پیشگیری کرد.

۲.۲. مخالفان تعیین ضمانت اجرای مالی

مقصود از این دسته، اشاره به آسیب های ناشی از اولویت قرار دادن ضمانت اجرای مالی یا توجه افراطی به این ضمانت اجرا در کیفرگذاری است. بر این اساس، آسیب های مذکور در ادامه مورد اشاره قرار می گیرد.

۲.۲.۱. ارزش تلقی شدن ثروت

ارزش به معنای عقیده یا باور نسبتاً پایداری است که فرد براساس آن، یک شیوه رفتاری خاص یا حالت غایی را بر شیوه رفتاری خاص یا حالت غایی ای که در نقطه مقابل آن قرار دارد، ترجیح می دهد (رفیع پور، ۱۳۷۸: ۱۱۱؛ نیز ر.ک: صانعی، ۱۳۸۹: ۳۵۲). به نظر می رسد اگر تعیین ضمانت اجرای مالی از سوی قانونگذار به عنوان اولویت در قبال ارتکاب تخلفات و جرائم در جامعه مدنظر قرار گیرد، «ثروت» در آن جامعه ارزش تلقی می شود؛ چراکه در منظر مخاطبان قانون، ثروتمندان با پرداخت ضمانت اجرای ناشی از ارتکاب رفتارهای ناقض هنجار، به راحتی می توانند دست به این رفتارها زنند، بدون اینکه آسیب قابل توجهی ببینند. به دنبال این مسئله و ایجاد شکاف و فاصله طبقاتی، به طبع طبقات محروم در پی دستیابی به این ارزش تلاش می کنند؛ اما از آنجا که امکانات و فرصت ها در جامعه برابر نیست، سعی بر این

می‌نمایند که از طرق غیرقانونی و با نقض هنجارهای جامعه به ثروت دست یابند. بنابراین نتیجه ناخودآگاه ارزش تلقی شدن ثروت، افزایش ارتکاب جرائم و تخلفات خواهد بود (وایت و هینز، ۱۳۹۲: ۱۴۳؛ صانعی، ۱۳۸۹: ۳۵۷؛ حاجی‌ده‌آبادی، ۱۳۹۴: ۱۰۶-۱۰۳ و ۱۰۸). این در حالی است که قانون به‌عنوان سامان‌دهنده اوضاع اجتماع و تحقق‌بخش نظم اجتماعی، نباید به چنین مسیر نامطلوبی دامن زند؛ چه اینکه در این صورت از هدف خویش دور مانده است.

۲.۲.۲. افزایش هزینه نقض هنجار، به‌جای سعی در حذف آن

اگر ارتکاب رفتار ناقض هنجار را محصول اراده آزاد افراد بدانیم، ارتکاب این رفتار براساس منطق اقتصادی هزینه - فایده قابل تحلیل است. به اعتقاد بکر، ارتکاب جرم تابع انتخاب عقلانی مرتکبان میان منافع و مضرات بالقوه ارتکاب جرم، یعنی ازجمله احتمال محکومیت وی و شدت مجازات انتظاری است؛ چنان‌که افزایش احتمال محکومیت یا شدت مجازات، انگیزه عدم ارتکاب جرم را افزایش می‌دهد (ز. هیرش، ۱۳۸۲: ۱۵۱-۱۵۲). علاوه بر این، از آنجا که انسان اقتصادی با اراده آزاد به‌دنبال جلب منفعت و مطلوبیت بیشتر با هزینه کمتر است، انتخاب ضمانت اجراهای نقض هنجار باید به‌گونه‌ای باشد که با افزایش هزینه نقض هنجار، از مطلوبیت ارتکاب این عمل بکاهد. به‌دلیل همین ویژگی انسان باید میان جرم و مجازات تناسب برقرار باشد؛ به‌گونه‌ای که مرتکب انگیزه کافی برای ارتکاب جرم نداشته باشد.

بر این اساس اولویت ضمانت اجرای مالی در قبال نقض هنجار از سوی قانون‌گذار کیفری مورد نقد است؛ چراکه به‌نظر می‌رسد از آنجا که نوع ضمانت اجرای مالی در میان سایر ضمانت اجراها خفیف‌تر است، در اولویت قرار گرفتن آن و درج آن در قوانین چه به‌استقلال و چه به‌صورت انتخابی در کنار سایر ضمانت اجراها در مواردی که تحت تأثیر سایر عوامل، کارگزاران قضائی به سمت تعیین این

نوع ضمانت اجرا سوق پیدا می‌کنند، هزینه نقض هنجار از سوی مرتکب را کاهش داده و در نتیجه نمی‌تواند در پیشگیری کیفری از اعمال ناقض هنجار مؤثر باشد. در واقع آنچه در عمل با تعیین ضمانت اجرای مالی در قبال نقض هنجار از سوی قانونگذار صورت گرفته، افزایش هزینه ارتکاب اعمال مذکور بوده است، نه آنچه در عمل منجر به حذف یا کاهش قابل توجه این اعمال باشد. از همین رو به دلیل عدم ایجاد تناسب لازم میان رفتار ناقض هنجار و ضمانت اجرای رفتار مذکور، نمی‌تواند در کاهش قابل توجه انگیزه افراد جهت ارتکاب رفتار ناقض هنجار مؤثر افتد. این نکته شایان توجه است که بر اساس تحلیل اقتصادی رفتار انسان، افزایش هزینه ارتکاب رفتار ناقض هنجار اگرچه به صورت قطعی منجر به عدم ارتکاب رفتار مذکور نخواهد شد، اما به یقین در کاهش قابل توجه آن مؤثر است.

۲.۲.۳. بهنجار شدن ارتکاب رفتار ناقض هنجار

هنجار به معنای الگوی پذیرفته شده در هر اجتماع است که نقض آن با ضمانت اجرا همراه است (ر.ک: آوتویت و باتامور، ۱۳۹۲: ۹۴۷-۹۵۰). این ضمانت اجرا که گاه شکل رسمی به خود گرفته و از سوی حکومت در قالب قانون تدوین می‌گردد، بسته به شدت نقض هنجار و نیز اهمیت هنجار، به دو دسته جرائم و تخلفات تقسیم می‌شود. در حقیقت آنچه باعث قرار گرفتن رفتارهای ناقض هنجار در گردونه جرائم و تخلفات شده، قبح و زشتی نقض هنجار از سوی افراد جامعه بوده است. بر این اساس اقدامات، به ویژه عملکرد حکومت، نباید به نحوی باشد که از این قبح بکاهد یا آن را عملی بهنجار تلقی گردانند. این در حالی است که به نظر می‌رسد توجه و اهمیت بیش از پیش به ضمانت اجرای مالی با وجود سایر ضمانت اجراها به ویژه در پرتو توجه به مجموعه آسیب‌هایی که در این مجال به آن اشاره می‌گردد، ناخواسته منجر به این نتیجه نامطلوب خواهد شد.

۲.۲.۴. ترویج زمینه‌های فرار از اجرای قانون

قانون در هر اجتماع به‌عنوان وسیله برقراری نظم اجتماعی تلقی می‌گردد. قانونگذار به‌عنوان متولی برقراری و صیانت از نظم عمومی به‌وسیله قانون، باید زمینه‌های احترام به قانون از سوی شهروندان و مخاطبان قانون را فراهم آورد؛ چراکه در غیر این صورت از هدف اصلی خویش بازمی‌ماند. در این حوزه نیز به‌نظر می‌رسد تأکید افراطی و اولویت قرار دادن ضمانت اجرای مالی در قبال رفتارهای ناقض هنجار، در قالب دو رویکرد، زمینه احترام به قانون را مختل می‌سازد:

الف) احساس عدالت: شکی نیست که مردم به‌عنوان مخاطبان اصلی قانون آنگاه به قانون احترام می‌گذارند که رفتار قانونگذار را در قبال خویش عادلانه پندارند. با تأکید بیش از حد قانونگذار و در اولویت قرار گرفتن ضمانت اجرای مالی در قبال رفتارهای ناقض هنجار، کم‌کم این احساس در مخاطبان قانون شکل می‌گیرد که قانونگذار به‌دنبال تأمین و صیانت از اصل تساوی مخاطبان قانون نیست؛ چراکه با این اقدام، دارایی‌های متفاوت افراد، زمینه نقض اصل تساوی در مقابل قانون و نیز لزوم ایجاد زمینه برابری در خصوص تأثیر ضمانت اجراها را از بین خواهد برد. نتیجه این امر، دریافت احساس تبعیض از سوی مخاطبان قانون و در نتیجه عدم اجرای قانون و به‌تبع کاهش و تنزل جایگاه قانون نزد آنها خواهد بود.

ب) قانون‌گریزی و ایجاد زمینه‌های اجرا نکردن قوانین: چنان‌که پیشتر گذشت و در ادامه توضیحات تکمیلی آن بیان خواهد گردید، تأکید بر تعیین ضمانت اجرای مالی در قبال دو دسته رفتارهای ناقض هنجار در قالب «جرائم» و «تخلفات» صورت خواهد پذیرفت. نکته شایان توجه اینکه از آنجا که مقابله با حوزه «تخلفات» از سوی مراجع غیرقضائی صورت می‌گیرد، نظارت کمتر بر این سطح و نیز تصمیم‌گیرندگان غیر قضایی این حوزه زمینه‌های قانون‌گریزی و اجرا نکردن قانون را فراهم می‌آورد. چنان‌که قانون‌گریزی را به مخالفت یا نادیده گرفتن قوانین مصوب تعریف کرده‌اند

(علی بابایی و فیروزجائی، ۱۳۸۸: ۱۲)، این اقدام قانونگذار زمینه دور زدن و اجرا نکردن قوانین با توسل به راهکارهای فسادزا را فراهم می‌آورد. در واقع قانونگذار با پیش‌بینی این تدابیر فارغ از توجه به زمینه‌های اجرای آن، راه را برای فرار از قانون توسط مجریان آن فراهم می‌کند یا اینکه برای عدم فرار از اجرای آن تدبیری نمی‌اندیشد. در حقیقت قانونگذار با فراهم کردن زمینه استفاده از میانبرهای قانونی یا راه‌های فرار از قانون، زمینه ارتکاب مفاسد اداری یا جرائمی همچون اعمال نفوذ یا پرداخت رشوه جهت فرار از قانون را فراهم می‌آورد.

۲.۲.۵. نقض اصل تساوی در مقابل قانون

یکی از اصول حاکم بر مجازات‌ها، اصل برابری یا تساوی مخاطبان قانون است؛ به این معنا که افرادی که در شرایط مشابه مرتکب جرم می‌شوند، مشمول ضمانت اجرای مشابه مقرر در قانون قرار گیرند. نکته شایان توجه در این خصوص آن است که با انتخاب ضمانت اجرای مالی یکسان برای افراد با حیثیات مالی متفاوت به دلیل ارتکاب جرائم مشابه، هدف اصل مذکور را تأمین نخواهد کرد؛ چراکه قانونگذار علاوه بر تساوی در ضمانت اجرا، به دنبال تساوی در تأثیر اجرای ضمانت اجرا نیز باید باشد.

البته اصل مذکور به معنای نادیده گرفتن اصل فردی کردن مجازات‌ها نیست. توضیح اینکه جمع مطلوب اصل تساوی در مقابل قانون با رویکرد تساوی در تأثیر ضمانت اجراها و نیز اصل فردی کردن مجازات‌ها منجر به تحقق مطلوب اصل تساوی در مقابل قانون خواهد شد. اصل فردی کردن مجازات‌ها در واقع با تلاش برای اعمال تأثیر مجازات‌ها در پی انطباق آن با اوصاف و شرایط مرتکبان جرائم است. اصل تساوی در مقابل قانون نیز با پذیرفتن این مسئله، بر لزوم ضمانت اجرای مشابه بر افراد با حیثیات مالی متفاوت از حیث تساوی در مقابل قانون تأکید می‌نماید؛ به این منظور که اعمال اصل فردی کردن مجازات‌ها و تعیین ضمانت

اجرای مالی متفاوت برای افراد با حیثیات مالی متفاوت منجر به نقض اصل تساوی در مقابل قانون نگردد.

بدین ترتیب انتخاب ضمانت اجرای مالی به صورت یکسان برای افراد با حیثیات مالی متفاوت که مرتکب جرم یکسانی شده‌اند، دامنه تأثیر ضمانت اجرای قانونی را کاهش می‌دهد و اهداف مدنظر قانونگذار مبنی بر بازدارندگی را تأمین نخواهد کرد.

۲.۲.۶. منافع دولت

حکومت به عنوان مسئول برقراری نظم عمومی، متولی تعیین ضمانت اجرا برای نقض هنجارهاست. در میان ضمانت اجرای نقض هنجار آنچه به سهولت قابل وصول است و دولت را متکفل هزینه خاصی نمی‌کند، بلکه منبع درآمدی مهمی نیز تلقی می‌گردد، ضمانت اجرای مالی است. منافع مذکور برای دولت‌ها ترغیب‌کننده جدی آنها به سمت تعیین ضمانت اجرای مالی برای نقض هنجارهاست. این موضوع اگر با رعایت لوازم و چارچوب‌ها و بدون ملاحظه نتایج نامطلوب آن در بلندمدت مورد استقبال دولت‌ها قرار گیرد، سیاست جنایی را در قبال رفتارهای ناقض هنجار با چالش مواجه می‌کند. علاوه بر چالش‌هایی که ذکر گردید، یکی از مهم‌ترین آنها این است که منافع دولت‌ها از تعیین ضمانت اجرای مالی در قبال نقض هنجار، آنها را از پیش‌بینی هرگونه راهکار مؤثرتر جهت پیشگیری از رفتارهای مذکور باز می‌دارد.

۳. ارزیابی رویکرد سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران

بررسی و ارزیابی رویکرد سیاست جنایی تقنینی جمهور اسلامی ایران درخصوص ضمانت اجرای مالی در قبال نقض هنجارها در دو سطح قابل بررسی است. توضیح آنکه در سه دهه اخیر سیاست‌گذاران تقنینی جمهوری اسلامی طی یک فرایند طولانی به تدریج به سمت انتخاب حداکثری ضمانت اجرای مالی در قبال نقض هنجارها روی آوردند. این سیاست‌ها از یک سو در قالب جرم‌زدایی از عناوین مجرمانه یا تخلف‌انگاری آنها و از سوی دیگر در قالب سیاست حبس‌زدایی دنبال

می‌شده است. در ادامه سیر تقنینی این مسئله و چالش‌ها و آسیب‌های آن با بررسی نمونه‌هایی در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران مورد ارزیابی و آسیب‌شناسی قرار می‌گیرد.

۳.۱. سیر تقنینی موضوع

گرایش سیاست‌گذاران تقنینی به ضمانت اجرای مالی در ابتدا در قالب جایگزینی مجازات حبس در نظر گرفته شد. بر این اساس در ابتدا تبصره ۱۷ ماده واحده قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسید.^۱ در ادامه این فرایند، ماده ۱۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه، قوه قضائیه را مکلف به تدوین لوایح ذیل نمود:

«الف - لایحه «جرم‌زدایی از قوانین کیفری» به منظور جلوگیری از آثار سوء ناشی از جرم‌انگاری درمورد تخلفات کم‌اهمیت، کاهش هزینه‌های نظام عدالت کیفری و جلوگیری از گسترش بی‌رویه قلمرو حقوق جزا و تضييع حقوق و آزادی‌های عمومی؛

ب - لایحه «جایگزین‌های مجازات حبس» به منظور بهره‌گیری از روش‌های نوین اصلاح و تربیت مجرمان در جامعه و همچنین ایجاد تناسب بیشتر میان جرم و مجازات و شخصیت مجرم».

۱. «به رئیس قوه قضائیه اجازه داده می‌شود از ابتدای سال ۱۳۶۹ علاوه بر درآمدهای موضوع ردیف ۴۱۰۱۰۱ (خدمات قضایی) منظور در قسمت سوم قانون بودجه سال ۱۳۶۸، درآمدهای جدید مشروحه ذیل را وصول و به حساب درآمد عمومی کشور منظور نماید.

۱ - در هر مورد که در قوانین حداکثر مجازات کمتر از ۹۱ روز حبس و یا مجازات تعزیری موضوع تخلفات رانندگی باشد، از این پس به جای حبس یا آن مجازات تعزیری، حکم به جزای نقدی از هفتاد هزار و یک ریال تا یک میلیون ریال داده خواهد شد و هرگاه حداکثر مجازات بیش از ۹۱ روز حبس و حداقل آن کمتر از این باشد، دادگاه مخیر است که حکم به بیش از سه ماه حبس یا جزای نقدی از هفتاد هزار و یک ریال تا سه میلیون ریال بدهد. در صورتی که در موارد فوق حبس و یا سایر محکومیت‌های تعزیری موضوع تخلفات رانندگی یا جزای نقدی باشد و به جای حبس یا آن مجازات تعزیری، جزای نقدی مورد حکم قرار گیرد، هر دو جزای نقدی با هم جمع خواهد شد».

پس از آن، بند الف ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه مقرر داشت: «قوه قضائیه مکلف است به منظور کاهش عناوین مجرمانه و دعاوی، ایجاد پلیس قضائی، استانداردسازی ضمانت اجرای کیفری و جایگزین کردن ضمانت اجرای غیرکیفری مؤثر و روزآمد از قبیل انتظامی، انضباطی، مدنی، اداری و ترمیمی حداکثر تا پایان سال اول برنامه لوایح قضائی مورد نیاز را تهیه نماید تا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد».

در حال حاضر نیز بند چ ماده ۱۱۳ قانون برنامه ششم توسعه مقرر داشته است: «در اجرای سیاست بازنگری در قوانین جزائی و با هدف کاهش عناوین مجرمانه قوه قضائیه مکلف است به منظور بازنگری در مصادیق عناوین مجازات‌های سالب حیات با توجه به تغییر شرایط، کاهش عناوین مجرمانه و استفاده از ضمانت اجرای انتظامی، انضباطی، مدنی، اداری و ترمیمی و متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم، نسبت به تنقیح، اصلاح و رفع خلأهای قوانین جزائی با رعایت قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ و اصلاحات بعدی آن اقدام و حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه اقدامات قانونی مورد نیاز را به عمل آورد».

جرم‌زدایی عبارت است از زدودن وصف مجرمانه از یک رفتار. کیفرزدایی نیز به معنای کلیه اشکال تراکم‌زدایی از سیستم کیفری است (نجفی ابرندآبادی و هاشم‌بیکی، ۱۳۹۰: ۳۰۳ و ۳۰۸؛ رایجیان اصلی، ۱۳۸۱: ۹۹). بر اساس این تعریف، سیاست‌گذاران تقنینی کشور ما از یک‌سو با توسل به هر دو مفهوم جرم‌زدایی و کیفرزدایی به دنبال تغییر وصف یک رفتار از جرم به تخلف و از سوی دیگر به دنبال حبس‌زدایی بوده‌اند. مروری بر عملکرد قانونگذار در راستای اعمال سیاست‌های مذکور نشان می‌دهد که فراوان‌ترین تدبیر جهت اعمال سیاست‌های مذکور، تعیین ضمانت اجرای مالی در قبال تخلفات و نیز جرائم بوده است.

در ادامه، اعمال این سیاست در هر دو حوزه جرائم و تخلفات با توجه به نمونه‌های موجود در قوانین مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۳.۲. حبس‌زدایی با توسل به ضمانت اجرای مالی

چنان‌که گذشت، برای نخستین بار سیاست حبس‌زدایی در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران در تبصره ۱۷ ماده واحده برنامه اول توسعه به تصویب رسید. در همین راستا ماده ۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین^۱ در سال ۱۳۷۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بر این اساس نخستین سنگ‌بنای حبس‌زدایی در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران با جایگزینی ضمانت اجرای مالی برداشته شد. توجه به مباحث مطرح‌شده در جلسه بررسی تصویب ماده مذکور به‌وضوح نشان‌دهنده آن است که این سنگ‌بنا از همان ابتدا نادرست بنا شده بود و به غلط ادامه پیدا کرد. توضیح اینکه موافقان تصویب ماده مذکور به عدم بازدارندگی مجازات حبس، مشکلات فردی و خانوادگی ناشی از مجازات حبس و عدم توانایی اداره زندان‌ها به‌دلیل ازدحام زندانیان اشاره نمودند. مخالفان این ماده نیز عدم بازدارندگی مجازات نقدی، به‌ویژه نسبت به افراد توانمند از حیث مالی، تبعیض میان افراد توانمند و غیرتوانمند در اعمال مجازات‌های مالی و تشویق به ارتکاب

۱. «قوه قضائیه موظف است کلیه درآمدهای خدمات قضائی از جمله خدمات مشروحه زیر را دریافت و به حساب درآمد عمومی کشور واریز نماید:

۱. در هر مورد که در قوانین حداکثر مجازات کمتر از نود و یک روز حبس و یا مجازات تعزیری موضوع تخلفات رانندگی می‌باشد از این پس به‌جای حبس یا مجازات تعزیری حکم به جزای نقدی از هفتاد هزار و یک (۷۰۰۰۱) ریال تا یک میلیون (۱۰۰۰۰۰۰) ریال صادر می‌شود.

۲. هرگاه حداکثر مجازات بیش از نود و یک روز حبس و حداقل آن کمتر از این باشد دادگاه مخیر است که حکم به بیش از سه ماه حبس یا جزای نقدی از هفتاد هزار و یک (۷۱۰۰۰) ریال تا سه میلیون (۳۰۰۰۰۰۰) ریال بدهد.

۳. در صورتی که مجازات حبس با جزای نقدی توأم باشد و به جای حبس و مجازات تعزیری جزای نقدی مورد حکم واقع شود، هر دو مجازات نقدی جمع خواهد شد.

جرم را از جمله آسیب‌های جایگزینی ضمانت اجرای مالی به‌جای مجازات حبس اعلام داشتند.^۱ آنچه در نقد رویکرد ماده مذکور با توجه به مذاکرات صورت گرفته به‌نظر می‌رسد که دلیل اصلی نقد رویکرد قانونگذار در سال‌های بعد نیز می‌باشد، تفکر قانونگذار درخصوص پیش‌بینی صرف ضمانت اجرای مالی جهت فرار از مشکلات اجرای مجازات حبس است، بدون اینکه در پی ضمانت اجرای مؤثرتر دیگری باشد.

همین روند در ادامه منجر به تصویب قوانینی شد که نشانگر حجم بالای ضمانت اجرای نقدی در میان تدابیر کیفری است. بر همین اساس به‌نظر می‌رسد سهولت وصول و اجرای این مجازات، دلیل اصلی انتخاب چنین ضمانت اجرایی است، به‌ویژه به‌دلیل دشواری‌ها و نبود امکانات اجرای مجازات‌های جایگزین حبس و دوری از آسیب‌های مجازات حبس. دقت در قوانین واجد ضمانت اجرای کیفری در طول سی‌اواخر و سیر صعودی حجم ضمانت اجرای مالی در قبال ارتکاب جرائم، گواهی بر این مدعا است.

۳.۳. تخلف‌انگاری عناوین مجرمانه با توسل به ضمانت اجرای مالی

یکی از برجسته‌ترین تلاش‌های نقش‌آفرینان عرصه نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران طی سالیان اخیر در خصوص ضمانت اجرای کیفری، کاهش عناوین مجرمانه بوده؛ حال گاه این اقدام به‌دلیل زیاد بودن عناوین مجرمانه و گاه به‌دلیل نتایج نامطلوب ضمانت اجرای کیفری به‌ویژه حبس بوده است. همین امر خود گواه بر این است که تصمیم‌گیران این عرصه خود دچار نوعی سرگردانی هستند.^۲

۱. جهت ملاحظه مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس درخصوص بررسی این ماده بنگرید به: مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس در تاریخ هجدهم دی‌ماه ۱۳۷۳ در سایت کتابخانه مجلس شورای اسلامی به نشانی:

<https://www.ical.ir/>

۲. برای ملاحظه اظهارنظر نمایندگان مجلس در این خصوص بنگرید به: <http://www.icana.ir/Fa/Tags/6234/>

مهم‌ترین فعالیت نمایندگان مجلس درخصوص تخلف‌انگاری عناوین مجرمانه در سالیان اخیر جهت اعمال تدابیر قوانین توسعه، بررسی لایحه قضازدایی بوده که در سه دوره اخیر مجلس در حال بررسی است، اما تاکنون به نتیجه نرسیده است. محور لایحه مذکور، تبدیل برخی عناوین مجرمانه به تخلف و تعیین ضمانت اجرای مالی برای ارتکاب آنها و رسیدگی به آنها در مراجع غیرقضائی است. در واقع چنان‌که در مقدمه این لایحه ذکر شده، هدف از طرح آن از یک‌سو مقرون به صرفه بودن رسیدگی در قالب سازوکارهای غیر قضائی درخصوص ارتکاب برخی رفتارها و از سوی دیگر امکان رسیدگی بهتر به رفتارهای مذکور در قالب مقررات انضباطی و اداری و در نتیجه کاهش تراکم پرونده‌ها در محاکم دادگستری و نیز کاهش اطاله دادرسی بوده است. لایحه مذکور با این هدف اقدام به تخلف‌انگاری رفتارهایی نموده است که پیش‌تر در سایر قوانین به‌عنوان رفتار مجرمانه تلقی شده بودند. در همین راستا نیز ضمانت اجرای رفتارهای مذکور در بیشتر موارد ضمانت اجرای مالی است. این مسئله نشان‌دهنده تمایل تصمیم‌گیران عرصه سیاست جنایی تقنینی به انتخاب ضمانت اجرای مالی به‌جای سایر ضمانت اجراها ازجمله ضمانت اجرای ترمیمی است. یکی از نتایج نامطلوب این مسئله نیز آسیب‌هایی است که پیش‌تر درخصوص انتخاب اولویت‌دار ضمانت اجرای مالی درخصوص ارتکاب رفتارهای ناقض هنجار ذکر گردید. به همین دلیل به‌نظر می‌رسد تصمیم‌گیران عرصه تقنین باید از اولویت دادن به ضمانت اجرای مالی درخصوص ارتکاب تخلفات در راستای سیاست تخلف‌انگاری عناوین مجرمانه پرهیز کنند و اولویت را به سایر انواع ضمانت اجراها ازجمله ضمانت اجرای ترمیمی اختصاص دهند.

نمونه‌ای از آسیب‌های مربوط به تعیین ضمانت اجرای مالی در قبال ارتکاب تخلفات که نشان‌دهنده عدم دوراندیشی و ارزیابی صحیح قانونگذار از نتایج اجرای

قانون است، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است، که در ادامه شرحی از آن خواهد گذشت.

تبصره‌های ۲، ۳ و ۴ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری^۱ اقدام به تعیین ضمانت اجرا درخصوص تخلفات ساختمانی نموده‌اند. اما آنچه در این خصوص محل تأمل است آنکه این سه تبصره به گونه‌ای تدوین شده که راه فرار از اجرای آن نیز تدبیر شده است. در واقع متخلفین از مقررات مذکور می‌توانند با توسل به میانبرهای قانونی،

۱. «تبصره ۲ - در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیر بنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با [به] توجه بموقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچه بن‌باز یا بن‌بست) رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد تعیین و شهرداری مکلف است براساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید (جریمه نباید از حداقل یک دوم کمتر و از سه برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر مترمربع بنای اضافی بیشتر باشد). در صورتی که ذی‌نفع از پرداخت جریمه خودداری نمود، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بنماید. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود».

«تبصره ۳ - در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی تجارتي و صنعتی و اداری کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچه بن‌باز یا بن‌بست) رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد تعیین و شهرداری مکلف است براساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید (جریمه نباید از حداقل دو برابر کمتر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی ایجاد شده بیشتر باشد). در صورتی که ذی‌نفع از پرداخت جریمه خودداری نمود، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بنماید. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود».

«تبصره ۴ - در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه در صورتی که اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رعایت شده باشد، کمیسیون می‌تواند با صدور رأی بر اخذ جریمه به ازای هر متر مربع بنای بدون مجوز یک دهم ارزش معاملاتی ساختمان یا یک پنجم ارزش سرقفلی ساختمان، در صورتی که ساختمان ارزش دریافت سرقفلی داشته باشد، هرکدام که مبلغ آن بیشتر است از ذینفع، بلا مانع بودن صدور برگ پایان ساختمان را به شهرداری اعلام نماید. اضافه بنا زائد بر تراکم مجاز براساس مفاد تبصره‌های ۲ و ۳ عمل خواهد شد».

صرفاً با پرداخت جریمه از اجرای قانون سر باز زنند. این مقررۀ علاوه بر آنکه نشان‌دهندۀ عدم ارادۀ جدی قانونگذار بر اجرای قانون است، راه دور زدن قانون را نیز هم برای مجریان و هم برای متخلفان باز می‌نماید. این نگاه به‌حدی مانع اجرای صحیح قانون شده است که برخی کارشناسان نیز در سالیان اخیر به نحوه اجرای مفاد مذکور انتقاد نموده‌اند.^۱

علاوه بر مفادۀ قانون و نحوه تدوین آن که راه را بر «تخلف فروشی» باز گذاشته است، مؤید دیگر بر این مطلب، نگاه درآمدی به جریمه‌های دریافتی ناشی از ارتکاب تخلفات مقرر در بودجه‌های سالیانه است. در واقع با توجه به آنکه درآمد حاصل از جریمه‌های مذکور به حساب شهرداری واریز می‌گردد و نقش قابل توجهی در تأمین درآمدهای شهرداری دارد، مجریان قانون تمایلی به صرف نظر کردن از آن ندارند.

اگرچه میزان منابع درآمدی شهرداری‌ها به‌صورت شفاف در دسترس نیست، اما براساس برخی آمارهای موجود، سهم درآمد حاصل از جریمه‌های تخلفات موضوع مادۀ ۱۰۰ قانون شهرداری در بودجه سالیانۀ شهرداری‌ها علاوه بر آنکه در سالیان مختلف افزایش یافته، بلکه گاه از میزان پیش‌بینی شده هم فراتر رفته است. این امر مؤید آن است که نه‌تنها تخلفات این حوزه کاهش نیافته، بلکه سیر صعودی نیز داشته است. از سوی دیگر با توجه به میزان قابل توجه سهم درآمدی این جریمه‌ها، اقدامی از سوی شهرداری‌ها جهت کاهش تخلفات این حوزه صورت نگرفته است و بلکه شاید در گامی فراتر می‌توان گفت انگیزه‌ای جهت کاهش تخلفات این حوزه وجود ندارد.

۱. برای نمونه جهت ملاحظه اظهارنظر برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در این خصوص بنگرید به:

برای نمونه، یکی از شهرهایی که سهم درآمدی حاصل از جریمه‌های تخلف کمیسیون ماده ۱۰۰ در بودجه شهرداری آن به صورت شفاف ذکر گردیده، شهر قم است که در جدول ذیل، میزان آن ذکر شده است.^۱

بودجه مصوب سال ۱۳۹۳	بودجه وصولی سال ۱۳۹۳	بودجه مصوب سال ۱۳۹۴	بودجه وصولی سال ۱۳۹۴	بودجه مصوب سال ۱۳۹۵	بودجه وصولی سال ۱۳۹۵	بودجه مصوب سال ۱۳۹۶	بودجه وصولی سال ۱۳۹۶
۲۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰	۲۷۰.۷۷۳.۵۰۵.۷۷۱	۳۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰	۵۲۵.۱۲۵.۱۲۱.۳۴۹	۴۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰	۹۰۳.۲۵۳.۳۲۵.۷۳۱	۷۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰	۷۲۹.۷۳۱.۷۹۱.۱۸۲

چنان‌که ملاحظه می‌گردد، میزان درآمد حاصل از جریمه‌های کمیسیون ماده ۱۰۰ علاوه بر اینکه در طول سالیان افزایش داشته، به میزان قابل توجهی بیش از مقدار پیش‌بینی شده در بودجه هر سال است.

نکته دیگر اینکه براساس بخشنامه وزیر کشور در صورت عدم توانایی پرداخت جریمه تعیین شده توسط این کمیسیون از سوی متخلف، امکان پرداخت آن به صورت اقساطی از سوی مرتکب فراهم شده است. از این گذشته، با توجه به اینکه براساس فتوای مقام معظم رهبری میزان جریمه تعیین شده برای تخلفات مذکور باید براساس قیمت بنا در سال‌های ارتکاب تخلف باشد، نه در زمان رسیدگی به پرونده.^۲ با توجه به کسب درآمد پایدار قابل توجه شهرداری از محل جریمه‌های کمیسیون مذکور، با

۱. سامانه شفافیت شهرداری قم به آدرس: www.qom.ir/shafaf

۲. ر.ک:

www.imna.ir/news/261850

shora.mashhad.ir/Approvals/74691 دستورالعمل چگونگی دریافت تقسیط مطالبات شهرداری.html

وجود آنکه این سازمان باید در راستای ایفای وظایف خویش نقش پیشگیری از ارتکاب تخلفات را نیز ایفا کند، با صرف نظر یا کوتاهی کردن در ایفای این وظیفه، علاوه بر آنکه عدم اراده جدی خود در اجرای قانون را به نمایش می‌گذارد، مرتکبان تخلفات مذکور نیز از این عدم نظارت سوءاستفاده می‌نمایند. این در حالی است که شهرداری ممکن است طی زمان طولانی از ارتکاب تخلف مطلع گردد. در نتیجه جرمه‌های تعیین شده از سوی کمیسیون فاقد وصف بازدارندگی خواهد بود.

تحلیل مباحث مذکور بر اساس منطق اقتصادی ارتکاب رفتارهای ناقض هنجار نشان می‌دهد که به‌ویژه عملکرد کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، ناخودآگاه در صدد ترغیب افراد به ارتکاب تخلف است. همچنین بر اساس رویه‌های موجود به نظر می‌رسد قانونگذار - آگاهانه یا ناآگاهانه - به دنبال کاهش یا حتی حذف ارتکاب تخلفات مذکور نیست. در همین راستا بدون ارزیابی صحیح از نتایج عملکرد خویش، صرفاً با گمان به افزایش هزینه ارتکاب تخلف اقدام می‌کند. اگرچه آنچه در عمل پدیدار گشته، آن است که قانونگذار حتی با این گمان و هدف نیز در عملکرد خود موفق نبوده و با لحاظ هزینه‌های ارتکاب تخلفات نیز موفقیتی در راستای کاهش رفتار مذکور نداشته است.

تأمل و ارزیابی صحیح از تجربه حاصل از تصویب و اجرای ماده ۱۰۰ قانون شهرداری می‌تواند یاری‌رسان قانونگذار کیفری در تصویب قوانین بازدارنده در حوزه ضمانت اجرای تخلفات - با رویکرد تخلف‌انگاری عناوین مجرمانه - باشد؛ امری که در نخستین تلاش او در لایحه قضازدایی متأسفانه پیگیری نشد و مشهود نیست.

نتیجه

مهم‌ترین نتایجی که از مطالب ارائه شده حاصل گردید، به این شرح است:

الف) تعیین ضمانت اجرای مالی برای ارتکاب رفتارهای ناقض هنجار اگرچه واجد فوایدی می‌باشد، اما تمایل قانونگذار کیفری ایران به تعیین حداکثری این

ضمانت اجرا در میان بسته‌های ضمانت اجرایی سیاست جنایی در طول سی سال اخیر قابل نقد است. مهم‌ترین آسیب در اولویت قرار دادن ضمانت اجرای مالی آن است که مخاطبان قانون در درک پیام اصلی قانون دچار اختلال می‌شوند؛ چه اینکه از یک سو رسالت قانون تحقق نظم است، اما از دیگر سو قانونگذار ناخواسته راهی را گشوده است که در عمل منجر به تنزل جایگاه و اعتبار قانون خواهد شد.

ب) به نظر می‌رسد یکی از عوامل این مسئله که مربوط به عملکرد حاکمیت است، توجه به ارزیابی‌ها و نتایج کوتاه‌مدت است؛ چه اینکه توجه و اولویت دادن به ضمانت اجرای مالی اگرچه در کوتاه مدت ممکن است دولت را به نتایج مدنظر برساند، اما در بلندمدت آسیب‌زا خواهد بود؛ به‌ویژه آنکه سیاست‌گذاران تقنینی عموماً در ارزیابی‌ها به نتایج کوتاه مدت استناد می‌نمایند. به‌علاوه نقش قابل توجه ضمانت اجرای مالی در تأمین منابع مالی دولت نباید انگیزه او برای اولویت دادن به ضمانت اجرای مالی باشد، بلکه در این راستا باید منافع بلندمدت اجتماع را مورد توجه قرار دهد.

ج) یکی از راهکارهای کیفرگزینی مطلوب جهت پرهیز از معایب ضمانت اجرای مالی، تعیین سلسله‌مراتب ضمانت اجراها در مواردی است قانونگذار برای یک جرم، چند مجازات پیش‌بینی کرده است. برای نمونه اینکه در قانون مجازات اسلامی مجازات حبس و جزای نقدی و ... کنار هم قرار گرفته‌اند، بدون اینکه سلسله‌مراتب آن معلوم باشد، موجب ترغیب کارگزاران قضائی به تعیین ضمانت اجرای مالی، به‌ویژه به دلیل پرهیز از مجازات حبس و سهولت در اجرای آن خواهد بود.

د) اگرچه براساس منطق هزینه - فایده و تحلیل رفتار انسان براساس منطق اقتصادی، یکی از مجازات‌های مهم درخصوص ارتکاب جرائم مالی، ضمانت اجرای مالی است، در این خصوص نباید در اعمال اصل تناسب جرم و مجازات و فردی کردن مجازات‌ها راه افراط را پیش گرفت؛ چنان‌که برای ارتکاب طیف وسیعی از

جرائم مالی، مجازات‌های مالی در نظر گرفت. در این خصوص باید به وجه بازدارندگی مجازات نیز توجه نمود. در واقع اگرچه قانونگذار با تعیین ضمانت اجرای مالی برای جرائم مالی به دنبال افزایش هزینه ارتکاب جرم است، اما از سوی دیگر مرتکب با احتساب سایر موارد از جمله احتمال دستگیری خود، سعی در کاهش هزینه ارتکاب جرم دارد.

منابع

الف) کتاب و مجلات

۱. آوتویت، ویلیام و تام باتامور، (۱۳۹۲)، فرهنگ علوم اجتماعی قرن بیستم، ترجمه حسن چاوشیان، تهران: نی.
۲. بولک، برنار، (۱۳۸۵)، کیفرشناسی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: معبد، چاپ ششم.
۳. حاجی‌ده‌آبادی، احمد، (زمستان ۱۳۸۵)، «نقدی بر سیاست تقنینی قانون مجازات اسلامی در زمینه سرقت تعزیری»، فقه و حقوق، سال ۳، ش ۱۱.
۴. حاجی‌ده‌آبادی، محمدعلی، (۱۳۹۴)، جامعه‌شناسی جنایی، قم: مرکز بین‌المللی ترجمه و نشر المصطفی (ص).
۵. حسینی، سید محمد، (۱۳۷۲)، مجازات‌های مالی در حقوق اسلامی، قم: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ دوم.
۶. داودی گرمارودی، هما، (تابستان ۱۳۸۴)، «مکتب نئوکلاسیک نوین و احیای رویکرد سزادهی»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۶۸.
۷. دلماس مارتی، می‌ری، (۱۳۹۵)، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، تهران: میزان، چاپ سوم.
۸. رایجیان اصلی، مهرداد، (زمستان ۱۳۸۱)، «تبیین استراتژی عقب‌نشینی یا تحدید دامنه مداخله حقوق جزا و جایگاه آن در ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۴۱.
۹. رفیع‌پور، فرامرز، (۱۳۷۸)، وسایل ارتباط جمعی و تغییر ارزش‌های اجتماعی، تهران: گروس.
۱۰. ز. هیرش، ورنر، (پاییز ۱۳۸۲)، «تحلیلی از حقوق جزا با رویکرد اقتصادی»، ترجمه محمدزمان رستمی، فصل‌نامه روش‌شناسی علوم انسانی، ش ۳۶.
۱۱. صناعی، پرویز، (۱۳۸۹)، حقوق و اجتماع، تهران: طرح نو، چاپ دوم.
۱۲. صبورپور، مهدی، (بهار ۱۳۹۲)، «مدل‌سازی برای تعیین شدت بهینه کیفر نقدی»، دائرةالمعارف علوم جنایی، کتاب دوم، تهران: میزان.

۱۳. علی بابایی، یحیی و علی اصغر فیروزجائیان، (زمستان ۱۳۸۸)، «تحلیل جامعه‌شناختی عوامل مؤثر بر قانون‌گزیزی»، فصل‌نامه دانش انتظامی، سال یازدهم، ش ۴.
۱۴. غلامی، غلامی و علی حسین نجفی ابرندآبادی، (زمستان ۱۳۷۸)، «نظریه مجازات‌های استحقاقی و تکرار جرم»، مدرس علوم انسانی، ش ۴.
۱۵. مهرا، نسرین، (زمستان ۱۳۷۶ تا تابستان ۱۳۷۷)، «درآمدی بر جرم‌زدایی، کیفرزدایی و قضازدایی»، تحقیقات حقوقی، ش ۲۱ و ۲۲.
۱۶. نجفی ابرندآبادی، علی حسین و حمید هاشم‌بیکی، (۱۳۹۰)، دانش‌نامه جرم‌شناسی، تهران: گنج دانش، چاپ دوم.
۱۷. نعیمی، سید مرتضی، (پاییز و زمستان ۱۳۹۴)، «تحلیل اقتصادی رفتار بزه‌کار و تبیین بازدارندگی مجازات»، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، سال ۶، ش ۲.
۱۸. وایت، راب و فیونا هینز، (۱۳۹۲)، جرم و جرم‌شناسی، ترجمه علی سلیمی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ پنجم.
۱۹. ولد، جرج، توماس برنارد و جفری اسنپس، (۱۳۹۵)، جرم‌شناسی نظری، تهران: سمت، چاپ نهم.
۲۰. یزدیان جعفری، جعفر، (زمستان ۱۳۸۶)، «توجیهات فلسفی مجازات؛ از وحدت‌گرایی تا تکثر‌گرایی»، فصل‌نامه حقوق، دوره ۳۷، ش ۴.

ب) سایت‌های اینترنتی

21. <https://www.ical.ir/>
22. <http://www.icana.ir/Fa/>
23. www.qom.ir/shafaf
24. shora.mashhad.ir
25. www.imna.ir/news/