

# سیاست جنایی بخشنامه مدار در فرایند دادرسی کیفری

هادی رستمی\*

شماره صفحه: ۲۹۷-۳۲۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۴/۴	نوع مقاله: علمی
---------------------	-----------------------	------------------------	-----------------

سیاست جنایی قضایی، به عنوان یکی از شاخه‌های اصلی سیاست جنایی، از رهگذر پاسخ‌دهی نهاد‌های مختلف عدالت کیفری به بزه، صدور آرا، قرارها، رویه قضایی، اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و کاربست تصمیمات کلان و راهبردی نقش تأثیرگذاری در کنترل جرم ایفا می‌کند. نظام قضایی ایران از نیمه دوم دهه نود خورشیدی با صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گوناگون که پاره‌ای از آنها نیز استیذانی هستند، بعضاً از سیاست جنایی تقنینی فاصله گرفته و اهداف دیگری مانند سرعت بخشی به روند رسیدگی را دنبال می‌کند. ایستایی و گرفتگی فرایند کیفری که با انبوهی از پرونده‌ها روبه‌رو بوده و ناکارآمدی در حل و فصل دعوی در مهلت معقول، دلیل عمده گرایش به سیاست بخشنامه‌ای است که با عدول از قانون به دنبال قضا‌دایی، میانجیگری، اختصاری‌سازی رسیدگی و در پاره‌ای موارد سخت‌گیری است. در مقابل سیاست جنایی قضایی با بخشنامه‌هایی مانند دستورالعمل اجرایی ماده (۴۷۷) قانون آیین دادرسی کیفری با ایجاد حق اعتراض به آرای قطعی برای همگان به تولید بحران از منظر کمک به گشایش دعوی مختوم شده به دستاویز «شرع بین» و تراکم بار نظام عدالت کیفری دامن می‌زند و به این ترتیب رویکرد دوگانه‌ای را برای برون‌رفت از چالش‌ها تجویز می‌کند. آنچه مسلم است سیاست‌گذار از قانون به بخشنامه، با تضعیف اصل حاکمیت قانون در فرایند کیفری، حقوق اشخاص را تحدید کرده و نه تنها به رفع معضلات کمک نمی‌کند بلکه سیمای بحران‌زده سیاست جنایی را بیشتر به نمایش می‌گذارد.

**کلیدواژه: سیاست جنایی؛ فرایند کیفری؛ بخشنامه‌ای؛ استیذانی؛ قانونگرایی**

\* استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان؛

Email :h.rostami@basu.ac.ir

## مقدمه

فرایند کیفری یعنی تشریفات قانونی رسیدگی به جرم و پاسخ‌دهی به آن، عرصه رویارویی امنیت و آزادی است که رابطه نزدیکی با سیاست جنایی و ساختار سیاسی حاکم بر کشور دارد. در این فرایند حقوق عمومی گاه در تقابل با حقوق فردی قرار می‌گیرد و دغدغه برقراری نظم و امنیت اجتماعی در پاره‌ای موارد به بهای نقض حقوق و آزادی‌های اشخاص تمام می‌شود. در چنین گذرگاهی در مواقع بحران سیاست جنایی که به دنبال ایستایی و گندی آن در مهار بزهکاری و افزایش دعاوی و پرونده‌های کیفری ایجاد می‌شود، کارآمدسازی و مشروعیت‌بخشی نظام عدالت کیفری به اولویت نخست سیاستگذاران تبدیل می‌شود که برای نیل به آن در پاره‌ای موارد قواعد و هنجارهای قبلی کنار گذاشته شده و راهکارهای جایگزین مانند قضازدایی، اختصارگرایی در محاکمات و بسط جانشین‌های حبس و در مجموع اصلاحات کیفری در قالب اهداف کوتاه‌مدت به صورت افراطی دنبال می‌شود (گسن، ۱۳۷۱: ۳۰۳؛ پیکا، ۱۳۹۵: ۱۰۹). در این چارچوب سیاستگذاران قضایی ایران نیز افزون بر ارائه طرح‌های شتاب‌زده برای کاهش و سبک‌سازی زندان‌ها که نمونه نهایی آن قانون کاهش مجازات حبس تعزیری (۱۳۹۹) است، راه چاره برای گذار از بحران را بیشتر در صدور بخشنامه‌های قضایی می‌بینند و در نتیجه مقرراتگذاری بخشنامه‌ای به صورت پُررنگ بر سیاست جنایی ایران سایه افکنده است. با این نگرش، سیاست جنایی تقنینی به تدریج رو به افول می‌گذارد و نوعی سیاست جنایی قضایی با عبور از قوانین مدون به بار می‌نشیند.

سیاست جنایی به عنوان نقطه تلاقی علوم جنایی حقوقی و علوم جنایی تجربی، براساس دیدگاه دلماس - مارتی، مفهومی فراگیرتر از سیاست کیفری<sup>۱</sup> است و به «مجموعه روش‌هایی که هیئت اجتماع با توسل و به‌کار بستن آنها پاسخ‌های مختلف به پدیده جنایی را سازمان می‌بخشند» (دلماس - مارتی، ۱۳۹۵: ۶۹) تعریف می‌شود. سازمان‌دهی پاسخ‌ها به

۱. اصطلاح «سیاست جنایی» نخستین بار توسط فون فوئرباخ، استاد آلمانی حقوق کیفری، در سال ۱۸۰۳ (آغاز دوران قاجاریه در ایران) به مفهوم «مجموعه روش‌های سرکوبنده و کیفری که دولت با توسل به آنها در مقابل جرم واکنش نشان می‌دهد» به کار گرفته شد (لواسور، ۱۳۷۱: ۳۹۹).

بزه در نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوا در سه سطح قابل اعمال است و هر یک از قوا به منظور تأمین امنیت و نظم اجتماعی در چارچوب وظایف و اختیارات خویش به سیاستگذاری جنایی اقدام می‌کنند؛ مجلس از رهگذر جرم‌انگاری و کیفرگذاری، دولت با تدوین لوایح، اجرای قانون و تنظیم آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و برنامه‌ریزی برای پیشگیری از جرم و قوه قضائیه و نهادهای مرتبط با آن مانند نظام عدالت کیفری، با اعمال سیاست‌های تقنینی از طریق صدور آرا و احکام قضایی، اجرای تدابیر پیشگیرانه، ایجاد وحدت رویه دیوان عالی کشور و اتخاذ تصمیمات کلان و راهبردی رئیس قوه قضائیه در چارچوب رهنمودها، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های قضایی که همواره مبتنی بر اجازه قانونی نیستند، سیاست جنایی در کشور را رقم می‌زنند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۷: ۵۵۹-۵۵۷). در واقع سیاست جنایی قضایی به عنوان یکی از اشکال مهم سیاست جنایی، مفهوم موسعی دارد که از سطح نحوه استنباط و برداشت مراجع قضایی از قانون و اعمال اختیارات قانونی مانند نهادهای ارفاقی و اصلاحی فراتر رفته و به رویه‌ها و سیاستگذاری‌های مدیریت کلان دستگاه قضایی تعمیم می‌یابد. از این رو سیاست جنایی در پژوهش حاضر غیر از سیاست تقنینی یا سیاستگذاری در حوزه کیفردهی (سیاست کیفری) است و بیشتر بر آن است که با تمرکز بر سیاست جنایی قضایی، تأثیر بخشنامه‌گرایی را در رفع مشکلات و بحران‌های مرتبط با دعوای کیفری و نیز جهت‌گیری و اهداف فرایند دادرسی کیفری شناسایی و ارزیابی کند.

آیین دادرسی کیفری که جنبه شکلی سیاست جنایی را دربرمی‌گیرد با تعریف وظایف و اختیارات نهادها و مؤسسات عدالت کیفری و چگونگی مداخله کنشگران قضایی و پیراقضایی مانند ضابطان دادگستری، دادستان، بازپرس، دادرس، وکیل و کارشناس در هر مرحله، امکان رؤیت‌پذیری عدالت کیفری را فراهم کرده و به حقوق کیفری ماهوی جان و حیات می‌بخشد (همان، ۱۳۹۶: ۶۲۸-۶۰۵). با این حال فرایند کیفری در مرحله اجرا ممکن است با نقش‌آفرینی کنشگران قضایی و پلیسی، دچار قبض و بسط شده و قانون را از اهداف اصلی قانونگذار دور کند (همان، ۱۳۹۲: ۱۶-۱۵). بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های قضایی با هدف‌گذاری در اولویت‌های دستگاه قضایی نقش چشمگیری در این باره دارند. مدیریت قضایی ایران در سال‌های پایانی دهه نود گرایش زیادی به سامان‌دهی فرایند کیفری از طریق صدور بخشنامه‌ها پیدا کرده

است. سیاست جنایی قضایی از نیمه دوم دهه نود با تمایل به بخشنامه‌مداری به تدریج از سیاست جنایی تقنینی فاصله گرفته که این امر ممکن است با ایجاد شکاف در هدفگذاری‌ها، زمینه بحران سیاست جنایی را فراهم کند. با توجه به این مشکل مقاله پیش رو می‌کوشد که با طرح گذار از قانونگرایی به بخشنامه‌گرایی از رهگذر برخی نمونه‌ها علل اتخاذ این نوع سیاست را در مدیریت دستگاه عدالت کیفری ایران مشخص کرده و سرانجام پیامدها و آسیب‌های سیاست جنایی شکلی بخشنامه‌مدار را بررسی کند.

### ۱. گذار از قانونگرایی به بخشنامه‌مداری

بخشنامه در حقوق اداری به دستورالعملی گفته می‌شود که مقامات عالی‌تر در حیطه وظایف خود در مقام تفسیر یا شیوه اجرای قوانین یا حُسن انجام امور صادر می‌کنند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۳: ۱۰۶-۱۰۵). هدف از صدور بخشنامه‌ها به‌طور معمول یکسان‌سازی شیوه اجرای قوانین از طریق آموزش‌های لازم و شفاف‌سازی است. مشخص است که بخشنامه‌ها به لحاظ قانونی موجد و منشأ حق و تکلیف تازه‌ای نیستند و در صورت تعارض با قانون نباید ملاک عمل قرار گیرند. هرچند بخشنامه در حقوق اداری، مادون آیین‌نامه و در ذیل آن قرار می‌گیرد، اما در این نوشتار تمایز مذکور نادیده گرفته شده و بخشنامه در مفهوم عام و به معنای دستورالعمل‌های وضع شده توسط مقامات قضایی است که در برخی موارد تأیید مقامات بالاتر را نیز کسب کرده‌اند. همچنین منظور از بخشنامه آیین‌نامه‌هایی نیست که با اجازه قانونگذار (مجلس) توسط مقامات دولتی و قضایی وضع می‌شود و به نوعی پوشش تقنینی دارند؛ هرچند اعطای اجازه افراطی صدور آیین‌نامه به رئیس قوه قضائیه در قوانین کیفری، به ویژه قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ و قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، در حالی که مطابق اصل (۱۳۶) قانون اساسی این حق فقط در صلاحیت دولت (قوه مجریه) است (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۳۰-۱۲۸؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۳۳۱) محل تأمل است.<sup>۱</sup> آنچه مدنظر است بخشنامه‌های قضایی سال‌های اخیر است که بدون

۱. برای آشنایی بیشتر با آسیب‌ها و مشکلات «فردگرایی در قانون‌نویسی» با تأکید بر اختیارات فراوان به رئیس قوه قضائیه در قوانین کیفری نک: آخوندی، ۱۳۹۴: ۱۶۱-۱۵۵.

اذن قانونگذار صادر شده و سیاست جنایی شکلی را در حوزه‌های گوناگونی مانند عدالت ترمیمی، میانجیگری و اختصاری سازی به سمت و سوی دیگری غیر از سیاست تقنینی سوق داده است. شمار این نوع بخشنامه‌های مقررانگذار (کوششکار، ۱۳۹۱) و بررسی تمام آنها امکان پذیر نبوده و در اینجا فقط به چهار نمونه اشاره خواهد شد.

### ۱-۱. عدالت ترمیمی دستوری

عدالت ترمیمی و عدالت تصالحي - سازشی، یک نظریه در عرصه علوم جنایی است که با هدف انتقال عدالت به میان مردم و بازی دادن همه طرف‌های درگیر در فرایند کیفری به منظور اهمیت بخشیدن به بزه‌دیده و نیازهای مادی، عاطفی و احساسی او و تبدیل وی به گنشگری فعال و سرانجام ترمیم آثار ناشی از جرم و اصلاح ذات‌البین پدیدار شد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۲: ۶-۵). در این نظریه ارتکاب جرم بیش از آنکه نقض هنجارهای رسمی باشد، یک پدیده خصوصی میان اشخاص است و به روابط میان آنها لطمه می‌زند. در نتیجه هدف و اولویت نخست دستگاه عدالت کیفری باید برقراری عدالت از رهگذر ایجاد صلح و سازش و حل و فصل اختلاف‌های ناشی از جرم از طریق مشارکت دادن طرف‌های ذی‌نفع (بزهکار و بزه‌دیده) باشد. بدون شک اعمال چنین سیاستی باید داوطلبانه، توافقی، بی‌طرفانه و چهره به چهره باشد.<sup>۱</sup> جلوه‌هایی از عدالت ترمیمی در قوانین کیفری ماهوی و شکلی ایران دیده می‌شود و قانونگذار در مواد گوناگونی مانند مواد (۸۲، ۸۳ و ۱۹۲) قانون آیین دادرسی ۱۳۹۲، با اشاره به میانجیگری و رسیدگی توافقی این مفاهیم را نهادینه کرده است.

ترمیمی شدن رسیدگی با خوانش متفاوت‌تری در گفتمان مقامات عالی قضایی نیز راه یافته و بخشنامه‌هایی درباره عملیاتی کردن آن صادر شده‌اند. بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۶۳۹۴۰/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۸ رئیس قوه قضائیه<sup>۲</sup> مقامات قضایی را مکلف می‌کند تمام جرم‌های قابل گذشت را پیش از ثبت در دادسرا یا دادگاه عمومی بخش یا محاکم

۱. برای آشنایی با مبانی نظری عدالت ترمیمی نک: شیری، ۱۳۹۷؛ فرجیها، ۱۳۹۶.

۲. این بخشنامه با عنوان «اهمیت صلح و سازش و نقش آن در احقاق حق و پیشگیری از اطاله دادرسی» صادر شده است.

کیفری در راستای میانجیگری و صلح و سازش به شوراهای حل اختلاف ارجاع دهند. این بخشنامه که در ظاهر نوید پدیدار شدن عدالت ترمیمی را در بالاترین سطح دستگاه قضایی ایران می‌دهد، در ماهیت چندان با آموزه‌های ترمیمی سازگاری نداشته و خلاف نص صریح ماده (۸۲) ق.آ.د.ک و ماده (۸) قانون شورای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴ و نیز مواد (۵) و (۶) آیین‌نامه میانجیگری در امور کیفری مصوب ۱۳۹۵/۷/۲۸ هیئت وزیران است که توافق طرفین را شرط اساسی میانجیگری و ارجاع موضوع به مؤسسات میانجیگر می‌داند.<sup>۱</sup> کارکرد دستوری و تأسیس‌گونه این بخشنامه و مهمتر از اینها نادیده گرفتن رضایت طرفین برای ارجاع موضوع به میانجیگری آن را از گفتمان عدالت ترمیمی تهی می‌کند.

کاستن از پرونده‌های ورودی و سبک کردن بار دادسراها و دادگاه‌ها (قضازدایی) هدف دیگری است که بخشنامه فوق به دنبال تحقق آن است. این هدف به دو دلیل به شکست می‌انجامد: اول، به سبب بی‌توجهی به رضایت طرفین در ارجاع امر به میانجیگری، نتیجه محتوم آن از پیش آشکار بوده و در صورت عدم حصول سازش ناگزیر فرایند رسیدگی کیفری آغاز خواهد شد. دوم، هدف تراکم‌زدایی از دادسراها و دادگاه‌ها ناگزیر به افزایش پرونده‌ها در شوراهای حل اختلاف می‌انجامد و از آنجاکه شوراهای بخشی از ارکان دستگاه قضایی هستند و در عمل نیز برخلاف انگیزه تأسیس آنها در ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹،<sup>۲</sup> به کار قضایی می‌پردازند، هدف مذکور (قضازدایی) برآورده نخواهد شد.

به این ترتیب عدالت ترمیمی بخشنامه‌ای با گذار از عدالت ترمیمی تقنینی نه تنها همسو با الگوی ترمیمی شدن عدالت که به رضایت و کرامت اشخاص ذی‌نفع در فرایند گفت‌وگو اهمیت می‌دهد، نیست بلکه با راهبرد قضازدایی و سبک‌سازی دستگاه قضایی به جهت کارکرد قضاوتی این نهاد سازگاری ندارد. سازش و مصالحه هرچند می‌تواند روابط انسانی

۱. بند «الف» ماده (۳۰) دستورالعمل نحوه مشارکت و تعامل نهادهای مردمی با قوه قضائیه مصوب ۱۳۹۸ به صراحت

بر «جلب رضایت طرفین دعوی برای ورود به فرایند میانجیگری و حصول توافق» تأکید می‌کند.

۲. ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه: «به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه مشارکت‌های مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارد و یا ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است به شوراهای حل اختلاف واگذار می‌شود...».

را احیا کرده و ترمیم دهد، اما تلاش برای ترمیم به هر قیمتی حتی به بهای از دست رفتن کرامت انسانی به ندرت می‌تواند یک عمل مطلوب و اخلاقی باشد (Murphy, 2002: 12). بخشش زمانی به لحاظ اصولی درست است که با احترام به خود و دیگران، به مثابه عوامل اخلاقی سازگاری داشته و با قواعد مسلم اخلاقی منطبق باشد. نادیده گرفتن رضایت اشخاص و الزام آنها به برقراری تشریفات میانجیگری مغایر با اصول اخلاقی و عزت نفس آنهاست.

## ۱-۲. تعلیق تشریفات قانونی

یکی از اهداف اصلی قانون آیین دادرسی کیفری تضمین حقوق اشخاص در فرایند کیفری از رهگذر قاعده‌مندسازی است. کاربست این سیاست، افزون بر تأمین حقوق اشخاص موجب می‌شود که وظایف و اختیارات مقامات قضایی و ضابطان دادگستری در فرایند کیفری مشخص شده و اصل قانون‌مندی دادرسی کیفری به نحو مطلوبی تضمین شود. هر اندازه مواد قانونی به صورت شفاف و بدون ابهام و با سازوکارهای حقوقی دقیق مقرر شده باشند، به همان میزان از برخوردهای شخصی، سلیقه‌ای و کج‌روی‌ها و یکه‌تازی‌های قضات کاسته شده و قانون کیفری تصویر منصفانه و عادلانه‌ای به نمایش می‌گذارد. صراحت و شفافیت از ابتدایی‌ترین شرایط قانونگذاری است که اهمیت آن در قوانین کیفری که با جان، مال و آزادی افراد سروکار دارد، دوچندان می‌شود (حبیب‌زاده و دیگران، ۱۳۹۵: ۶۶).

تشریفات مدون شده نشانگر قانون‌مندی و اصل بنیادی حاکمیت قانون است و در پرتو این اصل، حق دادخواهی شهروندان و رسیدگی منصفانه معنا پیدا می‌کند. مشخص است که قانون‌مداری یا حاکمیت قانون فقط ناظر بر مراحل جرم‌انگاری و تعیین مجازات نیست و کل فرایند دادرسی کیفری و حتی مرحله اجرای احکام را نیز شامل می‌شود و پایه و اساس نظام حقوقی و مشروعیت بخش آن است (حبیب‌زاده و توحیدی‌فرد، ۱۳۸۶: ۱۱). بعضی سیاست‌های قضایی اخیر آشکارا عدول از این اصل است. افزون بر دادگاه‌های اخلاک‌گران نظام ارزی که در پرتو سیاست جنایی بخشنامه‌ای شکل گرفتند، نگرش جدید قوه قضائیه به دنبال اختصارگرایی رسیدگی در مرحله تجدیدنظر است. در همین راستا بند «۴» دستورالعمل شماره

مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۹ رئیس قوه قضائیه<sup>۱</sup> با اشاره و تأکید بر استیذان پیشین از مقام رهبری به دنبال خنثی سازی و تعلیق مفاد بند «ث» ماده (۴۵۰) ق.آ.د.ک است. با این سیاست دادگاه‌های تجدیدنظر ملزم به تشکیل جلسه دادرسی و دعوت از طرفین پرونده و ابلاغ وقت دادرسی نیستند و بدون رعایت تشریفات مذکور می‌توانند نسبت به موضوع مورد تجدیدنظر اتخاذ تصمیم کنند.

در واقع برخلاف صراحت قانون که دستور تعیین وقت دادرسی و احضار طرفین را در «جرائم مستوجب مجازات‌های حدود، قصاص و جرائم غیرعمدی مستوجب بیش از نصف دیه و یا جرائم تعزیری درجه چهار و پنج باشد به طور مطلق و در جرائم تعزیری درجه شش و هفت در صورت محکومیت به حبس و در سایر جرائم در صورت اقتضا» الزامی می‌داند، دستورالعمل مزبور با هدف کاستن از اطاله دادرسی در مقام حذف این فرایند برآمده است. الزامی شدن تشکیل جلسه در موارد مذکور در بند «ث» ماده (۴۵۰) به اندازه‌ای اهمیت داشته که قانونگذار در اصلاحات آیین دادرسی کیفری در ۱۳۹۴/۳/۲۴ بر آن تأکید می‌کند. حفظ حقوق اشخاص، به ویژه متهمانی که در دادگاه نخستین محکوم شده‌اند، برای ایجاد فرصت تازه‌ای جهت دفاع از خود، مبنای قانونگذار در بند «ث» ماده (۴۵۰) ق.آ.د.ک است که اکنون با سیاست جدید به محاق رفته است. در وضعیت کنونی وکلایی که برای دفاع از متهمان خود به شعب دادگاه تجدیدنظر برای پیگیری ابلاغ وقت دادرسی مراجعه می‌کنند، به طور معمول با پاسخ منفی مبنی بر عدم اجبار به تشکیل جلسه مواجه می‌شوند و در مقابل اصرار وکلا به الزامی بودن تشکیل جلسه با توجه به نص قانون، به بخشنامه استناد می‌کنند که در نوع خود بدیع است. به این ترتیب با بخشنامه‌ای شدن فرایند کیفری، طرفین پرونده یک مرحله سرنوشت‌ساز از دادرسی کیفری را از دست داده و به جای قانون، تشخیص قضات مبنای عمل قرار می‌گیرد.

۱. این بخشنامه با عنوان «دستورالعمل رسیدگی به پرونده‌های معوق و تعیین تکلیف فوری آنها» به شماره ۹۰۰۰/۱۶۲۷۰۹/۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۹ صادر شده است.



### ۱-۳. تشکیل دادگاه‌های فوق‌العاده

دادگاه‌های ویژه رسیدگی به اخلاک‌گران نظام اقتصادی که متعاقب بحران ارزی سال ۱۳۹۷ بنا به درخواست رئیس قوه قضائیه از مقام رهبری و آیین‌نامه اجرایی نحوه رسیدگی به جرائم اخلاک‌گران در نظام اقتصادی مصوب ۱۳۹۷/۸/۲۳ اجرا شد، نمونه دیگری از بخشنامه‌ای شدن سیاست جنایی در فرایند کیفری است که در نوع خود قابل توجه است. شرایط ویژه اقتصادی کشور و ضرورت برخورد قاطع و سریع با متهمان اخلاک‌در نظام ارزی، مدیریت کلان دستگاه قضایی را به این نتیجه رساند که با گذار از اصول و تشریفات پیچیده آیین دادرسی کیفری، دادگاه‌های مذکور را به مدت دو سال به صورت فوق‌العاده و با روش دادرسی افتراقی تشکیل دهد. قطعیت احکام دادگاه‌ها (جز در مورد اعدام) و عدم قابلیت اعتراض به قرار بازداشت، محدودیت در انتخاب وکیل، تقلیل مواعد قانونی و سرعت بخشیدن به فرایند رسیدگی؛ بخشی از مشکلات این نوع دادگاه‌هاست.

آیین‌نامه مذکور که به تقاضای ریاست فعلی قوه قضائیه با وعده اعمال اصلاحات جزئی، به ویژه در مورد انتخاب وکیل، تا پایان شهریور ۱۴۰۰ تمدید شده است؛ همچنان از اصل قانونی بودن آیین دادرسی کیفری رنج می‌برد و مغایر اصل (۱۵۹) قانون اساسی<sup>۱</sup> و ماده (۲) ق.آ.د.ک است. موقتی بودن این دادگاه‌ها و لحاظ کردن وضعیت و شرایط اقتصادی کشور ممکن است تا حدودی بتواند توجیه‌کننده اقدام مذکور که مستظهر به استجازه رهبری انقلاب است باشد، اما تداوم آن در درازمدت می‌تواند مشروعیت آنها را از منظر قانون اساسی تضعیف کند. در این شرایط مناسب‌ترین راهکار اتخاذ سازوکارهای قانونی و اصلاح قانون برای این نوع رسیدگی‌هاست.

### ۱-۴. فراگیر شدن ماده (۴۷۷) قانون آیین دادرسی کیفری

ماده (۴۷۷) ق.آ.د.ک به رئیس قوه قضائیه این اجازه را می‌دهد که هرگاه رأی قطعی را خلاف شرع بین تشخیص دهد، آن را نقض کرده و با تجویز اعاده دادرسی پرونده را برای

---

۱. اصل (۱۵۹) قانون اساسی: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.»

رسیدگی مجدد به شعبه خاصی از دیوان عالی کشور ارجاع دهد و شعبه نیز مکلف به نقض رأی قبلی و رسیدگی مجدد، اعم از شکلی یا ماهوی است. این ماده قلمرو فراگیری دارد و افزون بر آرای محکومیت، احکام برائت و قرارهای اعدادی و نهایی و حتی دستور موقت دادگاه‌ها و شعب دیوان عالی کشور را دربرمی‌گیرد و از این رو، با قاعده اعتبار امر مختوم سازگاری ندارد.<sup>۱</sup> دستورالعمل اجرایی ماده (۴۷۷) به شماره ۹۰۰۰/۱۳۵۹۵۴/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۹/۹ رئیس قوه قضائیه فراتر از حکم ماده ذکر شده گام برداشته و برخلاف تبصره «۳» ماده (۴۷۷) که فقط رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور، رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح و رئیس کل دادگستری استان را مجاز به اعلام آرای خلاف شرع بین به رئیس قوه قضائیه آن هم برای یک مرتبه می‌کند؛ به همه قضات مرتبط با پرونده مانند قاضی صادرکننده حکم یا قاضی اجرای حکم، اجازه اعلام آرای خلاف شرع بین را می‌دهد. علاوه بر اینها دستگاه‌های اجرایی و اشخاص حقیقی و حقوقی نیز حق اعتراض به رأی را به جهت خلاف شرع بین دارند که نوعی تأسیس جدید، برخلاف روح ماده (۴۷۷)، محسوب می‌شود.

اعطای حق اعتراض به همه اشخاص بدون رعایت محدودیت زمانی و تکلیف مراجع قضایی به رسیدگی به اعتراض، در شرایطی که تعریف مشخصی برای شرع بین<sup>۲</sup> در قوانین وجود ندارد، ماده (۴۷۷) را بی‌گمان به روش عادی اعتراض و حتی بیش از آن نزدیک می‌کند. در واقع اصل ماده در نوع خود خلاف قاعده اعتبار امر مختوم است و عملیاتی کردن آن در قالب دستورالعمل اخیر به شکل نامتعارف، جُز افزودن به حجم انبوه پرونده‌ها - که دستگاه قضایی با بخشنامه‌های دیگری مانند بخشنامه ۹۰۰۰/۱۶۲۷۰۹/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۹، در مقام کاستن از آنها بوده و این نوعی سیاست دوگانه در هدفگذاری‌ها است - و مهمتر از همه شکل‌گیری زمینه مداخله‌های فسادآور دستاورد دیگری نخواهد

۱. برای نقد رویکرد قانونگذار در ماده (۴۷۷) ق.آ.د.ک، نک: آشوری، ۱۳۹۵: ۱۳۷-۱۳۶؛ طهماسی، ۱۳۹۶: ۲۶۷-۲۶۴؛ رستمی، ۱۳۹۷: ۳۴۲-۳۴۱.

۲. عبارت «خلاف بین» در تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، مصوب ۱۳۸۱ این‌گونه تعریف شده بود: «منظور از خلاف بین این است که رأی برخلاف نص صریح قانون و یا در موارد سکوت قانون مخالف مُسلمات فقه باشد».

داشت. قانونگذار در تبصره «۳» ماده مذکور به طور حصری به اختیار مراجع چهارگانه به اعلام آرای خلاف شرع بین، آن هم برای یک مرتبه و عدم پیش بینی حق شکایت یا اعتراض برای سایر اشخاص در مقام محدود کردن اعمال ماده (۴۷۷) است، اما دستورالعمل اخیر که مشروعیت آن به سبب فقدان اجازه قانونی زیر سؤال است، هدف قانونگذار را نادیده می‌گیرد.

بخشنامه‌ای شدن فرایند دادرسی کیفری و پیش بینی قواعد و دستورالعمل‌های جدید که نمونه‌هایی از آنها بررسی شد، بی‌گمان دلایلی دارد که از نظر مدیران و سیاستگذاران قضایی صدور آنها را توجیه می‌کند.

## ۲. علت‌شناسی نگرش بخشنامه‌ای

گفتمان سیاست جنایی تقنینی که در چارچوب اصول و قواعد تدوین شده شکل می‌گیرد، همواره با نگرش سیاست جنایی قضایی منطبق و یکسان نیست. تنوع و تعدد رویه‌ها و تصمیمات قضایی در عمل نشانگر نبود وحدت در سیاست جنایی قضایی و نسبی بودن آن از یک سو و عدم انطباق کامل آن با سیاست جنایی تقنینی از سوی دیگر است (لازرژ، ۱۳۹۸: ۱۴۷-۱۴۶). با این حال کثرت‌گرایی در سیاست جنایی قضایی نوعی کثرت‌گرایی درون‌متنی و در لایه‌های درونی قانون است و ویژگی وحدت‌گرایانه سیاست‌گذاری جنایی را برهم نمی‌زند. اما فروگذاری قانون با بخشنامه (مقررات فروتقنینی) این انسجام را به طور کامل برهم زده و عدم انطباق دو گفتمان (تقنینی و قضایی) را در سطح یک بحران به تصویر می‌کشد. ناکارآمدی در پیشگیری و مهار بزهکاری و افزایش حجم پرونده‌ها در کنار فساد اقتصادی، تصویر نامطلوبی از سیاست جنایی ایران عرضه می‌کند. همچنین اعتقاد به سیاست‌های زودبازده و اخذ نتایج زود هنگام مقامات قضایی را به سمت اختصارگرایی در رسیدگی و اداری‌سازی نظام قضایی سوق داده است.

### ۲-۱. بحران سیاست جنایی

کاربست واژه «بحران» برای سیاست جنایی، نخستین بار توسط ریمون گسن، جرم‌شناس

معروف فرانسوی مطرح شد. به باور وی بحران با ویژگی‌هایی چون نبود راه حل برای کنترل بزهکاری، افزایش بی‌نظمی‌ها و نوسان‌های مهارنشده‌ی، عدم انطباق سیستم (نظام) با تحرکات پیرامون خویش و سرانجام آغاز فعالیت‌های پژوهشی برای یافتن راهکارها مشخص می‌شود. گسن یکی از جلوه‌های بحران در سیاست جنایی را استغراق نظام سیاست جنایی می‌داند که تورم بی‌اندازه‌ی شمار جرائم در قوانین کیفری است (گسن، ۱۳۷۱: ۲۸۴). ثمره این بحران از بُعد شکلی، انسداد، گرفتگی و گندی چرخ‌های دستگاه عدالت کیفری به دنبال افزایش تعداد پرونده‌هاست. افزایش حجم شکایت‌ها و اعلام جرم‌ها که خود ناشی از فربه شدن حقوق کیفری ماهوی (جرم‌انگاری و کیفرگذاری افراطی) و افزایش نرخ بزهکاری است، بدون آنکه به تناسب و به موازات آن بر شمار گنشگران عدالت کیفری افزوده شود، موجب ایجاد وقفه تدریجی در نظام عدالت کیفری می‌شود که کارایی و مقبولیت اجتماعی آن را به چالش می‌کشد.<sup>۱</sup> مشکلی که گسن برای توصیف بحران در سیاست جنایی آن عصر دولت‌های غربی مطرح می‌کند؛ به طرز فراگیرتری معضل سیاست جنایی ایران است و نظام قضایی ایران همواره در مرحله عمل با مشکل اطاله دادرسی روبه‌رو است. همچنین آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ (با اصلاحات ۱۳۹۴)، به دلیل ایجاد مقررات و محدودیت‌های فراوان در ۶۹۹ ماده که نزدیک به ۲۵ آیین‌نامه اجرایی را نیز درون خود دارد به فریبهی سیاست جنایی دامن زده است.

بحران سیاست جنایی همواره ریشه در قوانین و مقررات نداشته و گاهی بحران‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در این باره تأثیرگذارند. به عنوان مثال افزایش نرخ ارزهای خارجی در برابر ریال در دهه اخیر (نود خورشیدی) که به دنبال تشدید تحریم‌های خارجی ایجاد شد و سوءاستفاده برخی از ارزهای مرجع دولتی و سردرگمی مدیران اقتصادی در مهار مشکلات و بالاخره نارضایتی گسترده عمومی در قبال انفعال دستگاه قضایی در برخورد با متخلفان سبب شد تا مقامات قضایی مضطربانه و در جهت اقتداربخشی به عدالت کیفری با کنارگذاری هنجارهای قانونی متعارف، دادگاه ویژه رسیدگی به این جرائم را با صلاحیت بخشنامه‌ای پیش‌بینی کنند.

یکی از ویژگی‌های سیاست جنایی، پویایی و تحرک آن است. از این رو در جریان اجرا

۱. برای اطلاع بیشتر درباره تورم کیفری، نک: حبیب‌زاده، نجفی ابرندآبادی و کلانتری، ۱۳۸۰: ۷۸-۵۹.

تحت تأثیر عوامل انسانی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و بین‌المللی و نیز آمار جنایی خاص هر جامعه در مقاطع زمانی مختلف اصلاح و متحول می‌شود و این تحول به نوبه خود مدل سیاست جنایی آن کشور را دستخوش دگرگونی‌ها قرار می‌دهد. در واقع سیاست جنایی در اجرا به تدریج موجب اصلاح قوانین و رویه‌های موجود و تدوین مقررات جدید می‌شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۵: ۵۵). در غیاب قانونگذار و ایستایی و انفعال آن در برابر تحولات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و روند نگران‌کننده افزایش بزهکاری؛ سیاست جنایی بخشنامه‌مدار با هدف کنترل بحران اقتصادی و سیاسی پدیدار می‌شود و نوعی بحران‌زدگی سیاست جنایی تقنینی را نمایان می‌کند که در مدیریت بحران‌های اقتصادی، متصلب، ناتوان، پُرهزینه و وقت‌گیر نشان می‌دهد (پیکا، ۱۳۹۵: ۱۱۱-۱۰۵). بنابراین اطلاع‌رسانی و افزایش روزافزون حجم پرونده‌های کیفری در ایران که خود نوعی بحران در سیاست جنایی است، دلیل عمده گرایش به بخشنامه‌ای شدن است که با کنارگذاری مواد قانونی به دنبال حل بحران است، غافل از آنکه خود این راهکار به گسترش بحران از رهگذر مقرراتگذاری‌های غیرقابل توجیه می‌انجامد. در واقع سیاستگذاران و متولیان دستگاه عدالت کیفری که همواره از تورم دعاوی کیفری در ایران خبر می‌دهند، بدون آنکه با استفاده از یافته‌های جرم‌شناسی به دنبال اصلاح قوانین، جرم‌زدایی از برخی عناوین کیفری و کاهش عناوین مجرمانه باشند؛ به بخشنامه‌سازی و صدور دستورالعمل‌ها روی می‌آورند که نه تنها کمکی به رفع بحران نمی‌کند، بلکه گاهی به دلیل تناقض در سیاست‌ها نوعی آشفتگی در هدفگذاری مدیریت کلان دستگاه قضایی به ارمغان می‌آورند.

## ۲-۲. اقتدارگرایی از رهگذر جایگزین‌سازی

بحران سیاست جنایی که ثمره انسداد یا کندی نهادهای عدالت کیفری در برخورد با حجم عظیم دعاوی کیفری است، بدون تردید به اقتدار و کارآمدی دستگاه قضایی لطمه زده و مقبولیت اجتماعی آن را به چالش می‌کشد. در این شرایط رویه‌ها و تصمیمات قضایی با کاربست سیاست‌های ساده و عوام‌گرایانه در جهت اقتداربخشی و مشروعیت‌سازی نظام عدالت کیفری به یکی از شکل‌های زیر هدایت می‌شوند.

**قضازدایی:** قضازدایی به مفهوم سبک‌سازی نظام عدالت‌کیفری از رهگذر ارجاع پرونده‌ها به مؤسسات میانجیگر، شوراهای حل اختلاف یا توسل به راهکارهای جایگزین مانند تعلیق تعقیب یا بایگانی پرونده یا تمایل بیشتر برای صدور قرارهای منع یا موقوفی تعقیب است. بخشنامه مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۸ رئیس قوه قضائیه درباره ارجاع تمام جرائم قابل گذشت به شوراهای حل اختلاف پیش از ثبت در دادسرا آشکارا نمونه‌ای از کمینه‌گرایی و قضازدایی است که به جهت بی‌توجهی به رضایت طرفین و بدون در نظر گرفتن مقررات قانونی که رضایت اشخاص را به دلایل جرم‌شناسانه شرط می‌دانند در دستیابی به اهداف منجر به شکست می‌شود.<sup>۱</sup>

**گذشت‌پذیر کردن جرائم:** بیشتر جرائم مذکور در قانون در قلمرو جرم‌های غیرقابل گذشت قرار می‌گیرند و شمار جرائم قابل گذشت محدود و محصورند. با این حال تعداد جرم‌های غیرقابل گذشتی که در عمل با شکایت شاکی به جریان می‌افتند، کم نیستند. در چنین مواردی هرچند به لحاظ قانونی گذشت شاکی به فرایند کیفری پایان نمی‌دهد، اما دادسراها در عمل با توجه به گذشت شاکی با ادعای فقدان ادله کافی برای تعقیب متهم، قرار منع پیگرد صادر و به نوعی جرم غیرقابل گذشت را گذشت‌پذیر می‌کنند و نوعی جرم‌زدایی قضایی را به نمایش می‌گذارند.

**تعلیق تشریفات دادرسی:** گرایش به ساده‌سازی و گذار از محدودیت‌ها و قیدوبندها با هدف سرعت بخشیدن به فرایند کیفری روش دیگری است که نظام عدالت‌کیفری در مواقع بحران برای برون‌رفت از آن اتخاذ می‌کند. بخشنامه‌های مربوط به الزامی نبودن تشکیل جلسه در مرحله تجدیدنظر و نیز تشکیل داده‌گاه‌های ویژه برای اخلاگران در نظام ارزی نمونه‌هایی از اختصاری و اداری‌سازی فرایند کیفری است. تمایل به راهکارهایی که نتایج سریع به دنبال دارند، عامل مهمی است که آیین دادرسی کیفری را به سمت بخشنامه‌ای

۱. بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۱۷۱۸۳/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۸ رئیس قوه قضائیه که بر استفاده از ظرفیت ماده (۴۴۲) قانون آیین دادرسی کیفری در خصوص کاهش جمعیت کیفری تأکید می‌کند، به لحاظ انطباق با قانون، مطلوب و قابل قبول است.

شدن رهنمون می‌کند.<sup>۱</sup> بی‌گمان کمینه‌گرایی و رویکرد حداقلی به مداخله عدالت کیفری و جلوگیری از برجسب‌زنی به متهم از طریق مختومه‌سازی پرونده‌ها، چنانچه مبتنی بر یافته‌های جرم‌شناسی باشد و به بهینه‌سازی و افزایش کارایی دادرسی کیفری و کاهش هزینه‌های دولت کمک کند و در عین حال از مهار بزه‌کاران غافل‌نماند، سیاست مطلوب و قابل قبولی است (شاملو و عبداللهی، ۱۳۹۴: ۱۲۸-۹۹). مشکل اصلی در ناکارآمدی سیاست‌های موجود است که مسبوق به مطالعات جرم‌شناسی و جامعه‌شناسی کیفری نیست و بدون لحاظ مقررات قانونی به اجرا گذاشته می‌شوند.

افزون بر این موارد ناکارایی قوانین کیفری و مقررات دست‌وپاگیر که در نوع خود به اطلاع دادرسی دامن می‌زنند و با توجه به ایجاد وقفه طولانی میان ارتکاب جرم و اجرای حکم محکومیت، اثر اربابی و بازدارندگی مجازات را تضعیف می‌کنند؛ پاسخ‌دهی سریع به افکار عمومی و نمایش تلویزیونی اقتدار دستگاه قضایی در مبارزه با بزه‌کاران در کنار عدم باورمندی عمیق به اصل قانونی بودن دادرسی کیفری از مؤلفه‌های دیگری است که سیاست جنایی قضایی را در سیطره بخشنامه‌ها احاطه کرده است. از یک سو برخی بخشنامه‌ها مانند «دستورالعمل رسیدگی به پرونده‌های معوق و تعیین تکلیف فوری آنها» با هدف سبک‌سازی بار دستگاه عدالت کیفری صادر شده‌اند و از سوی دیگر بخشنامه‌هایی مانند دستورالعمل اجرایی ماده (۴۷۷) ق.آ.د.ک در جهت تشدید این بار عرضه شده‌اند که نوعی سردرگمی را در گفتمان بازیگران قضایی ایران تداعی می‌کنند. این دوگانگی در سیاستگذاری‌ها پیامدهایی دارد که سرانجام می‌تواند مشروعیت سیاست جنایی و کارآمدی آن را تهدید کند.

### ۳. پیامدهای بخشنامه‌ای شدن فرایند کیفری

روند فزاینده صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها در فرایند کیفری ایران و تقابل آنها در

۱. این سیاست در بیشتر بخشنامه‌ها دنبال می‌شود. دستورالعمل رسیدگی به پرونده‌های معوق و تعیین تکلیف فوری آنها به شماره ۹۰۰۰/۱۶۲۷۰۹/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۹ راهکارهای گوناگونی برای سرعت بخشیدن و خاتمه دادن به فرایند دادرسی پیش‌بینی کرده است.

برخی موارد با نصوص قانونی و نیز تناقض بخشنامه‌ها با یکدیگر در همدفگذاری، واقعیت نامطلوب سیاست جنایی ایران را بازتاب می‌دهد که نشان از نبود سیاستگذاری دقیق و نداشتن اهداف بلندمدت در جهت کنترل بزهکاری دارد. از آنجاکه بخشنامه‌ها برخلاف فرایند تصویب قانون در فرصت کوتاه و بدون پشتوانه پژوهشی کافی صادر می‌شوند، تنها به دنبال حل و فصل سریع بحران هستند.

### ۱-۳. عدول از قانونگرایی

قانونگرایی و اصل «حاکمیت قانون»<sup>۱</sup> در حقوق کیفری در آغاز ناظر به جرم‌انگاری و کیفرگذاری بود، اما خوانش جدیدتر از قانون‌مندی از مقوله جرم و کیفر فراتر رفته و به کل تشکیلات حقوق کیفری تعمیم می‌یابد. به این معنا که نه تنها جرم و مجازات باید به موجب قانون تعیین شود، بلکه تعقیب، تحقیق، محاکمه، صدور حکم و اجرای مجازات نیز باید در پرتو قانون انجام شود. به قانونی بودن دادرسی کیفری در ماده (۲) ق.آ.د.ک، به عنوان یک اصل راهبردی تصریح شده است. علاوه بر این واژه «قانون»، در معنای «مادی» و نه «صوری» آن فهم می‌شود و همه متون «تقنینی» و «فروتقنینی» - یعنی متن‌های پایین‌تر مانند آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و ... - و نیز قواعد حقوق نانوشته را دربرمی‌گیرد (دل‌ماس - مارتی، ۱۳۹۵: ۱۰۹). از این منظر فضیلت برتر قانون آن است که در برابر دولت از یکایک شهروندان حمایت کند و در واقع «حاکمیت قوانین و نه حاکمیت انسان‌ها» را مقرر و تضمین کند (هیوود، ۱۳۹۳: ۲۳۲).

بخشنامه‌ها به مثابه مقررات فروتقنینی در دستگاه‌های دولتی و اداری جایگاه قدرتمندی داشته و تنظیم فعالیت‌های اداری به‌طور معمول در گرو عمل به بخشنامه‌هاست. بخش اداری دستگاه قضایی نیز از این قاعده مستثنا نیست، اما بخش قضایی آن به موجب اصول قانون اساسی و قوانین عادی از حاکمیت بخشنامه‌ها مصون است و باید به قواعد مصوب مجلس یا آیین‌نامه‌هایی که با اجازه مجلس به تصویب

1. Rule of Law



می‌رسند، وفادار بماند. مطابق ماده (۳۷۴) ق.آ.د.ک: «رای دادگاه باید مستدل، موجه و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که براساس آن صادر شده است. تخلف از صدور رای در مهلت مقرر موجب محکومیت انتظامی تا درجه چهار است». با این توصیف بخشنامه در زمره منابع حقوق محسوب نمی‌شود و استناد به آن با توجه به ماده اخیر تخلف انتظامی است.

همچنین بخشنامه نمی‌تواند طرز کار دادسراها و دادگاه‌ها را تعریف کرده و مبنای اقدامات و فعالیت‌های آنها باشد. تأکید بر قانونی بودن دادرسی کیفری در ماده (۲) قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ به عنوان یک اصل راهبردی و مبنایی در راستای عمل به قانون در کل فرایند کیفری است. «مستند» بودن آیین دادرسی کیفری به قانون به منزله شرط اول ایجاد امنیت حقوقی برای شهروندان است تا قدرت حاکمه نتواند به تشخیص خود و با توسل به تدابیر قهری آن را به مخاطره افکند (آشوری، ۱۳۹۵: ۲۶). عدول از این اصل و عمل به بخشنامه مشروعیت دادرسی را به چالش کشیده و اقدامات قضات را بی‌اعتبار می‌کند. جایگزین شدن بخشنامه‌ها به جای قانون به اصل تفکیک قوا در قانون اساسی لطمه می‌زند و به نوعی ورود غیرمجاز به ساحت قانونگذاری است. از سوی دیگر ویژگی دستورگونه این بخشنامه‌ها، نظام قضایی را به سمت اداری‌سازی سوق می‌دهد و به تدریج آن را به یک نظام سلسله‌مراتبی (آمر و مأمور) نزدیک می‌کند که با اصل راهبردی استقلال مراجع قضایی و بی‌طرفی قاضی در تعارض است.

## ۲-۳. تحدید حقوق

حاکمیت قانون، مهمترین معیار برای تضمین حقوق افراد و پیش شرط برپایی یک دادرسی منصفانه و عادلانه است. دادرسی عادلانه به مفهوم به‌کارگیری اصول و قواعدی در جهت رعایت حقوق اشخاص (شاک، متهم، شهود و مطلعان) در مرجعی صالح، بی‌طرف و مستقل؛<sup>۱</sup> بدون شک با بخشنامه‌گرایی افراطی آسیب می‌بیند و در نبود حکمرانی قانون، سخن گفتن از

۱. برای اطلاع از ضوابط حاکم بر دادرسی عادلانه در قلمرو کیفری نک: محمدی کنگ سفلی، ۱۳۹۴: ۲۳ و بعد.

انصاف و عدالت معنا و محملی نخواهد داشت. تأکید بر رسیدگی و حل و فصل سریع پرونده‌ها با معیارهای دادرسی عادلانه و حقوق اساسی اشخاص و مهمتر از آن اصل استقلال مراجع قضایی مغایرت دارد (Randolph, 1991: 34). مدل دادرسی عادلانه بیش از آنکه به تسریع فرایند کیفری بیندیشد، اولویت را به تضمین حقوق طرف‌های جرم و رفتار کرامت‌دار با متهم و بزه‌دیده می‌دهد و به دنبال امنیت پایدار و مشروع است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۲: ۱۶).

صدور بخشنامه‌هایی با هدف تسریع فرایند کیفری از طریق ایجاد دادگاه‌های ویژه، حقوق افراد درگیر در فرایند دادرسی به ویژه متهم را تحدید می‌کند. سرعت بخشیدن به فرایند کیفری با هدف اقناع افکار عمومی و به رخ کشیدن صلابت دستگاه قضایی در سپهر عمومی، مجال و فرصت دفاع از متهم را سلب می‌کند و در نبود تسهیلات و امکانات دفاعی، متهم زمان کافی برای دفاع از خود را نخواهد داشت (امیدی، ۱۳۸۲: ۱۳۱). ماده (۶) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مصوب ۱۹۵۰ در این مورد بر حق برخورداری از «فرصت و تسهیلات مناسب برای آمادگی جهت دفاع و ارتباط با وکیل» تأکید می‌کند. کوتاه‌سازی رسیدگی از طریق بخشنامه‌گرایی و اداری‌سازی مراجع قضایی این فرصت را سلب و حقوق متهمان و حتی شاکیان را در معرض تضییع قرار می‌دهد.

تأکید بر ارجاع تمام جرم‌های قابل گذشت به شوراهای حل اختلاف یا مؤسسات میانجیگری پیش از ثبت در دادسرا، بدون رضایت طرفین دعوی کیفری، علاوه بر غیرقانونی بودن آن حقوق هر دو کنشگر کیفری را تحدید کرده و کرامت آنها را نادیده می‌گیرد. همچنین با توجه به عدم لزوم اخذ رضایت آنها برای ارجاع موضوع به نهادهای مذکور، نتیجه میانجیگری از قبل مشخص بوده و فرایند کیفری به نحو اجتناب‌ناپذیری آغاز می‌شود که این کار جز اتلاف وقت و تحمیل هزینه ثمره دیگری نخواهد داشت. در واقع اداری شدن صلاحیت شورا با هدف قضازدایی و کاستن از تراکم پرونده‌ها، بدون رعایت حقوق طرفین، در عمل به تراکم‌سازی بیشتر می‌انجامد و با افزایش حجم دعاوی کارآمدی شوراها را تضعیف می‌کند.

### ۳-۳. بحران سازی و ناکارآمدی

افزایش شمار پرونده‌های کیفری در دادسراها و دادگاه‌ها در کنار روند فزاینده نرخ بزهکاری و جرائم اقتصادی در ایران توجه سیاستگذاران کیفری را به این حقیقت معطوف داشته که شیوه‌های قانونی موجود توان حل و فصل مشکلات و افتاع شهروندان را نداشته و حتی در زمینه کنترل بزهکاری نیز ناکارآمد هستند (خزانی، ۱۳۷۷: ۱۵۷-۱۴۴). از این روش‌ها و راهکارها مستلزم بازنگری اساسی بوده و از آنجاکه اصلاح قانون زمان زیادی می‌طلبد، باید ابزارهای دیگری برای عبور از بحران برگزیده شود. در این راستا آیین‌نامه و بخشنامه نویسی به اولویت نخست تصمیم‌گیران سیاست جنایی تبدیل شده و تأکید و توسل به راهکارهای جایگزین تعقیب؛ مانند بایگانی پرونده، تعلیق تعقیب، میانجیگری و قضاذایی به گفتمان اصلی مقامات قضایی تبدیل می‌شود. به دلیل آنکه اعمال جایگزین‌ها مستلزم رعایت مقررات قانونی بوده و شرایط و قیدوبندها توسل به این مقررات را دشوار و ناممکن می‌کند، ساده‌ترین راهکار عبور از مقررات تقنینی با توسل به راهکارهای فروتقنینی است. به این ترتیب سیاست جنایی قضایی با جهت‌گیری‌های خاص و بدون توجه به اهداف جرم‌شناسانه نهاد‌های جایگزین و به‌کارگیری آنها فقط از روی ضرورت - به علت ازدحام زندان و تورم جمعیت کیفری و افزایش هزینه‌های اقتصادی نگهداری بزهکاران در کنار کمبود بازداشتگاه‌ها و زندان‌ها - از گفتمان سیاست جنایی قانونگذار فاصله می‌گیرد. در این شرایط با تعارض در دو گفتمان قانونی و قضایی سخن از بحران به میان می‌آید؛ بحرانی که با بازنگری سیاست جنایی تقنینی در پرتو کارنامه سیاست‌های جنایی قضایی و اجرایی یا برعکس باید رفع شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۷: ۵۶۲).

اتخاذ این نوع سیاست‌ها و استفاده از شیوه‌ها و الگوهای فروتقنینی در رویارویی با مشکلات قضایی، هرچند در کوتاه‌مدت به برخی معضلات و مطالبات شهروندان پایان می‌بخشد، اما به دلیل پژوهش محور نبودن در درازمدت دستاوردی نداشته و ناکارآمدی آنها اثبات می‌شود. هرچند صدور بخشنامه‌های متعدد به تدریج به اعتبار و اقتدار قانون لطمه زده و این پیام را می‌رساند که قانون به مثابه بازیچه‌ای در دست مقامات قضایی است که اجرای آن منوط به میل و اراده آنها بوده و اعتباری بیش از آن

ندارد. این پیام در وهله نخست از سوی قضات دریافت می‌شود و به تدریج به شهروندان نیز انتقال می‌یابد.

برخی بخشنامه‌های قضایی مانند دستورالعمل اجرایی ماده (۴۷۷) ق.آ.د.ک، به سبب افزایش و تحمیل حجم انبوهی از شکایت‌ها و درخواست‌ها به بهانه خلاف شرع بین به دستگاه قضایی به ویژه در بالاترین سطح آن و با تزلزل در اعتبار امر مختوم، به ثبات و کارآمدی سیاست جنایی قضایی صدمه می‌زند و موجب اطاله دادرسی خواهد شد. این دوگانگی در سیاست‌ها که از یک سو، با صدور بخشنامه‌هایی بر سرعت رسیدگی از رهگذر حذف تشریفات قانونی تأکید می‌کند و از سوی دیگر با دستورالعمل‌های دیگری به گشودن دعاوی مختوم و ایجاد سازکارهایی برای استفاده همگان از حق اعتراض به رأی قطعی به بهانه مخالفت آن با شرع اشاره می‌کند، از یک نوع سیاست جنایی سرگردان<sup>۱</sup> پرده برمی‌دارد که فاقد برنامه‌ریزی، آینده‌نگری و شناخت منطقی مشکلات پیرامونی است. باید پذیرفت سیاست جنایی مانند همه سیاست‌گذاری‌ها پویا بوده و همسو با تحولات جرم‌شناختی، آمار بزهکاری، اوضاع و احوال اجتماعی، دگرگونی صنعتی، فناوریانه، اقتصادی، سیاسی، ملی و بین‌المللی در حرکت است و در نتیجه نیاز به بازنگری و بازتعریف مستمر دارد (همان). این بازنگری مستلزم آسیب‌شناسی، انجام مطالعات و پژوهش‌های جامعه‌شناختی کیفی و جرم‌شناختی است.

برخی دادگاه‌ها در عمل هوشمندانه از اجرای بخشنامه‌های قضایی به بهانه ارشادی بودن آنها و اینکه به لحاظ قانون اساسی تکلیف‌ساز نیستند،<sup>۲</sup> امتناع ورزیده و بر نص قانون تأکید می‌کنند. پیام این نوع مخالفت‌ها، تأکید بر قانونگرایی و اصل حاکمیت قانون است. از آنجاکه این بخشنامه‌ها به تصریح تبصره ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری

۱. اصطلاح «سیاست جنایی سرگردان» را نخستین بار شادروان دکتر رضا نوربها در مقاله‌ای با همین عنوان به کار گرفت (نوربها، ۱۳۸۲: ۲۴۱).

۲. به‌عنوان مثال دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۸۳۲۵۳۰۰۴۲۱ مورخ ۱۳۹۸/۴/۳۱ صادره از شعبه ۱۳ دادگاه تجدیدنظر استان کرمانشاه با این استدلال که در اصل (۱۶۷) قانون اساسی سخنی از صدور رأی براساس بخشنامه بیان نیامده و در نتیجه «بخشنامه نمی‌تواند حقوق قانونی طرفین را راجع به حضوری یا غیابی بودن رأی به شرحی که در قانون آیین دادرسی مدنی آمده است، تضییع و آنها را از حق مسلم یک مرحله از دادرسی با عنوان واخواهی محروم کند...»، رأی تجدیدنظرخواسته را نقض می‌کند.

مصوب ۱۳۹۲ از طریق دیوان قابلیت ابطال ندارند، مناسب‌ترین راهکار امتناع از اجرای آنهاست. ممکن است ایراد گرفته شود که امتناع از اجرای آیین‌نامه‌های خلاف قانون در اصل (۱۷۰) قانون اساسی ناظر به آیین‌نامه‌های قوه مجریه است و شامل بخشنامه‌های مقامات قضایی نخواهد شد. این ایراد به دلیل اینکه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های قضایی جایگاهی در قانون اساسی ندارند و مستند صدور حکم در اصل (۱۶۷) نیز نیستند، پذیرفته نیست و به قیاس اولویت، کنارگذاری بخشنامه‌های مقرراتگذار و عدم استناد به آنها مناسب‌ترین راهکار است.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظام عدالت کیفری ایران که به واسطه حجم انبوه پرونده‌های قضایی و افزایش اشکال بزهکاری درگیر نوعی بحران است، از نیمه دوم دهه ۹۰ خورشیدی با شیب ملایمی با گذار از سیاست جنایی تقنینی به سیاست جنایی بخشنامه‌ای گام نهاد که ثمره آن فرو گذاشتن قواعد قانونی و گرایش به اداری‌سازی فرایند کیفری و ایجاد نظام سلسله‌مراتبی از رهگذر مقرراتگذاری است. کاستن از میزان دعاوی کیفری، سبک‌سازی نظام عدالت کیفری از طریق قضازدایی و توسل به میانجیگری، اقتدارگرایی و نشان دادن صلابت و قدرت دستگاه قضایی که به سبب کُندی و ایستایی لطمه دیده است، از اهداف صدور این بخشنامه‌ها برای برون‌رفت از بحران است.

نوعی دوگانگی و تناقض در سیاستگذارهای بخشنامه‌ای دیده می‌شود که از یک سو بر حذف تشریفات قانونی، ساده‌سازی و سرعت در فرایند کیفری تأکید می‌کند و از سوی دیگر با دادن حق اعتراض به همه اشخاص و نهادها نسبت به رأی قطعی به بهانه خلاف شرع بیّن، به انبوه‌سازی و سنگین‌تر شدن بار نظام عدالت کیفری مدد می‌رساند و قاعده اعتبار امر مختوم را نیز با چالش روبه‌رو می‌کند. این دوسوگیری در سیاست‌ها و هدفگذاری‌ها نشان از سرگردانی سیاست جنایی قضایی در عرصه عمل دارد. برخی از بخشنامه‌ها نیز حقوق قانونی اشخاص را نادیده گرفته و نوعی سیاست جنایی دستوری اداری‌گونه را به نمایش می‌گذارند که مبتنی بر یافته‌های پژوهشی نیستند.

برخلاف ویژگی اعلامی بخشنامه، شمار قابل توجهی از بخشنامه‌های قضایی سال‌های اخیر، کارکرد تأسیس‌گونه پیدا کرده‌اند. از آنجاکه بخشنامه‌ها در سلسله‌مراتب قانون جایگاهی ندارند و از منابع اصلی و الزامی حقوق محسوب نمی‌شوند و در قانون اساسی (اصل ۱۶۷) و قوانین عادی (۳۷۴ ق.آ.د.ک) به آنها اشاره نشده است، بنابراین بهتر آن است که دادرسان جانب احتیاط را نگه دارد و از استناد به بخشنامه خودداری کند. در غیر این صورت اتخاذ این الگوها به اصل تفکیک قوا خدشه وارد می‌کند و با اصول قانون اساسی انطباق ندارد. افزون بر این، اصل قانونی بودن دادرسی کیفری، که در ماده (۲) ق.آ.د.ک به آن تصریح شده است، مانع از عمل به بخشنامه در فرایند رسیدگی خواهد بود. جایگزین‌سازی قانون با بخشنامه، هرچند با اهداف و انگیزه‌های خیرخواهانه، درازمدت بازتاب مطلوبی ندارد و اصل حاکمیت قانون را در مهمترین و حیاتی‌ترین نهاد کشور تضعیف می‌کند و عادت به قانون‌گریزی را به تدریج در میان قضات ترویج کرده و نظام قضایی را به نظام اداری و سلسله‌مراتبی تبدیل می‌کند که با اصل استقلال مراجع قضایی سازگاری ندارد. افزون بر این عمل به بخشنامه در مواردی حقوق اشخاص به ویژه طرفین درگیر در پرونده را تحدید کرده و فرصت برپایی یک دادرسی منصفانه را سلب می‌کند. بدون تردید راه حل اصلاح نارسایی‌ها و ناکارآمدی قوانین در گرو فعال شدن دستگاه قضایی در ارائه پیشنهادها و رهنمودها با ابتناء بر پژوهش‌های جرم‌شناختی و جامعه‌شناختی به قانونگذار و پیگیری مستمر آنهاست و با بخشنامه‌های آمرانه و قاعده‌ساز نمی‌توان مشکلات نظام عدالت کیفری را به صورت ریشه‌ای برطرف کرد.

## منابع و مآخذ

۱. آخوندی، محمود (۱۳۹۴). شناسای آیین دادرسی کیفری، دفتر چهارم: اندیشه‌ها، چاپ چهارم، تهران، دوراندیشان.
۲. آشوری، محمد (۱۳۹۵). آیین دادرسی کیفری، جلد اول، ویراست پنجم، با تجدید نظر اساسی، چاپ نوزدهم، تهران، سمت.
۳. آشوری، محمد (۱۳۸۳). «مفاهیم عدالت و انصاف از دیدگاه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر»، زیر نظر محمد آشوری، حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۴. آیین‌نامه اجرایی نحوه رسیدگی به جرائم اخلاک‌گران در نظام اقتصادی مصوب ۱۳۹۷/۸/۲۳.
۵. امید، جلیل (۱۳۸۲). «دادرسی کیفری و حقوق بشر»، مجله مجلس و پژوهش، سال دهم، ش ۳۸.
۶. بخشنامه اهمیت صلح و سازش و نقش آن در احقاق حق و پیشگیری از اطاله دادرسی به شماره ۹۰۰۰/۶۳۹۴۰/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۸ رئیس قوه قضائیه.
۷. بخشنامه استفاده از ظرفیت ماده ۲۴۲ قانون آیین دادرسی کیفری در خصوص کاهش جمعیت کیفری به شماره ۹۰۰۰/۱۷۱۸۳/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۸ رئیس قوه قضائیه.
۸. پیکا، زُرّ (۱۳۹۵). جرم‌شناسی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، ویراست دوم، چاپ چهارم، تهران، میزان.
۹. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۳). ترمینولوژی حقوق، چاپ چهاردهم، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۳.
۱۰. حبیب‌زاده، محمد جعفر و دیگران (۱۳۹۵). «قانون مداری ماهوی در گفتمان تقنینی - قضایی جمهوری اسلامی ایران»، زیر نظر علی حسین نجفی ابرندآبادی، دایره‌المعارف علوم جنایی، چاپ دوم، تهران، میزان.
۱۱. حبیب‌زاده، محمد جعفر و محمد توحیدی فرد (۱۳۸۶). قانون‌مداری در قلمرو حقوق کیفری، چاپ اول، تهران، دادگستر.
۱۲. حبیب‌زاده، محمد جعفر، علی حسین نجفی ابرندآبادی و کیومرث کلانتری (۱۳۸۰). «تورم کیفری، عوامل و پیامدها»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۵، ش ۴۵.
۱۳. خزانی، منوچهر (۱۳۷۷). «بررسی نظری و عملی تسریع آیین دادرسی کیفری»، فرایند کیفری (مجموعه مقالات)، چاپ اول، تهران، گنج دانش.

۱۴. دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۸۳۲۵۳۰۰۴۲۱ مورخ ۱۳۹۸/۴/۳۱ صادره از شعبه ۱۳ دادگاه تجدیدنظر استان کرمانشاه.
۱۵. دستورالعمل رسیدگی به پرونده‌های معوق و تعیین تکلیف فوری آنها دستورالعمل شماره ۹۰۰۰/۱۶۲۷۰۹/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۹ رئیس قوه قضائیه.
۱۶. دستورالعمل اجرایی ماده (۴۷۷)، شماره ۹۰۰۰/۱۳۵۹۵۴/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۹/۹ رئیس قوه قضائیه.
۱۷. دلماس - مارتی، می‌ری (۱۳۹۵). *نظام‌های بزرگ سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ سوم، تهران، میزان.
۱۸. رستمی، هادی (۱۳۹۷). *آیین دادرسی کیفری*، چاپ اول، تهران، میزان.
۱۹. شاملو، باقر و افشین عبداللهی (۱۳۹۴). «دستاورد‌های مدیریتی جرم‌شناسی در آیین دادرسی کیفری»، *دوفصلنامه پژوهشنامه حقوق کیفری*، ش ۲.
۲۰. شبیری، عباس (۱۳۹۷). *عدالت ترمیمی*، چاپ دوم، تهران، میزان.
۲۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۷). *حقوق اداری*، ویراست ۴، چاپ بیست و یکم، تهران، سمت.
۲۲. طهماسبی، جواد (۱۳۹۶). *آیین دادرسی کیفری*، جلد دوم، چاپ اول، تهران، میزان.
۲۳. فرجیها، محمد (۱۳۹۶). *دانش‌نامه عدالت ترمیمی* (مجموعه مقاله‌های همایش بین‌المللی عدالت ترمیمی و پیشگیری از جرم)، چاپ اول، تهران، میزان.
۲۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ ۷۶، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲۵. کوششکار، ریحانه (۱۳۹۱). «حدود مقررآتگذاری قوه قضائیه و نظارت بر آن در نظام حقوق اساسی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۲۶. گسن، رمون (۱۳۷۱). «بحران سیاست‌های جنایی کشورهای غربی»، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۱۰.
۲۷. لازرژ، کریستین (۱۳۹۸). *درآمدی بر سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ هفتم، تهران، میزان.
۲۸. لواسور، ژرژ (۱۳۷۱). «سیاست جنایی»، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۱۰.
۲۹. محمدی کنگ سفلی، احسان (۱۳۹۴). *دادرسی عادلانه در قلمرو کیفری ایران*، چاپ اول، تهران، مجد.
۳۰. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۸۲). «از عدالت کیفری کلاسیک تا عدالت ترمیمی»، *مجله الهیات و حقوق*، سال سوم، ش ۹ و ۱۰.



۳۱. --- (۱۳۹۲). «درآمدی بر پژوهش در نظام عدالت کیفری: فرصت‌ها و چالش‌ها»، در: *بایسته‌های پژوهش در نظام عدالت کیفری*، مقالات برگزیده نخستین همایش ملی پژوهش در نظام عدالت کیفری، چاپ اول، تهران، میزان.

۳۲. --- (۱۳۹۵). *سیاست جنایی: از مدل‌ها تا جنبش‌ها*، دیپاچه در: *دل‌ماس - مارتی، می‌ری، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ سوم، تهران، میزان.

۳۳. --- (۱۳۹۷). «سیاست جنایی»، به کوشش امیرحسن نیازپور، *دانشنامه علوم جنایی/اقتصادی*، چاپ اول، تهران، میزان.

۳۴. --- (۱۳۹۶). «گفتمان سیاست جنایی قانونگذار در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲»، به کوشش نعمت‌الله الفت، *حج اندیشه؛ هم‌افزایی فقه و حقوق در توسعه عدالت و تعالی انسانی*. مجموعه مقالات *یادنامه استاد شهید دکتر حاج ناصر قربان‌نیا*، چاپ اول، قم، انتشارات دانشگاه مفید.

۳۵. نوربها، رضا (۱۳۸۳). *نگاهی به قانون مجازات اسلامی*، چاپ دوم، تهران، میزان.

۳۶. هیوود، اندرو (۱۳۹۳). *مقدمه نظریه سیاسی*، ترجمه عبدالرحمن عالم، چاپ چهارم، تهران، قومس.

37. Murphy, Jeffrie G. (2002). *Forgiveness and Resentment*, In: Jeffrie G. Murphy and Jean Hampton, *Forgiveness and Mercy*, Cambridge University Press, 1990, Transferred Digital Printing.

38. Randolph, N. Stone (1991). *Crisis in the Criminal Justice System*, Harvard Blackletter Journal, Vol. 8, at: [http://chicagounbound.uchicago.edu/journal articles](http://chicagounbound.uchicago.edu/journal%20articles).