

# قضازدایی و جرمزدایی

## از منظر قانون اساسی و حقوق اداری

□ جواد محمودی<sup>۱</sup>

□ دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

### چکیده

تراکم شدید دعاوی در مراجع قضایی، کمبود دادرس، هزینه مالی نگهداری از محکومان به زندان برای دولت و... از جمله دلایلی است که اولیای امور را به اندیشیدن درباره راهکارهایی برای بهبود کارایی دستگاه قضایی و کاستن از حجم دعاوی واداشته است. فرایندهای قضازدایی و نیز جرمزدایی، جزء راه‌حلهای پیشنهادی به شمار می‌آید. نظریه‌پردازی درباره مفهوم و جایگاه اندیشه‌های یادشده ممکن است ما را در شناخت شفاف مبانی و اهداف آنها رهنمون سازد، به ویژه آنکه تحلیل فرایندهای مذکور در پرتو آموزه‌های حقوق عمومی و آرمانهای مقرر در قانون اساسی، گام استواری در تضمین حقوق بنیادین شهروندان به شمار می‌رود.

کلید واژگان: قضازدایی، جرمزدایی، دادگاههای دادگستری، قانون اساسی، حقوق اداری.

## طرح مسئله

انبوه دعاوی مطرح شده در نظام قضایی کشور، نشان‌دهنده فقدان یا ناکارآمدی زیرساختهای لازم برای تأمین عدالت اجتماعی و بهره‌مند کردن شهروندان از لوازم یک زندگی شرافتمندانه است. مدیران ارشد دستگاه قضایی کشور در طول تاریخ دادگستری نوین، همواره در جست‌وجوی روشهایی برای کاستن از حجم وسیع دعاوی و افزایش کمیّت دادرسیها بوده‌اند. تخصّصی کردن دادگاهها، تقویت نهادهای معاضدت قضایی نظیر کانون و کلا و مشاوران قضایی و نیز ارجاع رسیدگی به برخی دعاوی به خارج از محدوده دستگاه قضایی، از جمله راهکارهای مورد استفاده در این زمینه است.

پرداختن به بحث کارشناسی قضازدایی و جرم‌زدایی به مطالعات عمیق در حوزه جزا و جرم‌شناسی نیاز دارد و اصولاً در صلاحیت کارشناسان مربوط است، لکن تحلیل ابعاد این بحث از منظر آموزه‌های حقوق عمومی نیز لازم می‌نماید؛ زیرا ارزیابی شیوه اصلاح در دستگاه قضایی بدون شناخت نسبت آن با قانون اساسی و تضمینهایی که این قانون برای حفظ جایگاه رفیع سازمان قضایی عام و نیز زمینه‌های لازم برای رعایت حقوق شهروندان مقرر کرده، امکان‌پذیر نیست. به تصریح برخی نویسندگان، مکانیسمهایی چون قضازدایی، کیفرزدایی، جرم‌زدایی و...، در واقع، توزیع و تفویض بعضی وظایف و صلاحیتهای عدالت کیفری (هسته اصلی سیاست جنایی) به نظامهای حقوقی غیر کیفری و نیز تشکلهای مردمی به صورت سازمان‌یافته یا خودجوش را دربردارد.

شرکت دادن مردم در عدالت کیفری و پیشگیری از بزهکاری، یعنی سیاست جنایی مشارکتی، در واقع، بر اساس همبستگی جامعه رسمی (دولت) و جامعه غیر رسمی (مردم و انجمنهای مردمی) است. این همبستگی، تراکم‌زدایی از سیستم قضایی و همزمان افزایش کارآیی و تسریع عملکرد این سیستم از طریق محوّل کردن بخشی از وظایف عدالت کیفری به مردم را سبب می‌شود. این امر، افزون بر تقلیل بودجه دادگستری، نهاد قضایی کیفری را مردمی و اجتماعی می‌کند و از پیچیدگیها و ابهام آن در افکار عمومی می‌کاهد. بدین‌سان با حمایت و درک

عمومی و الحاق بیشتر و وسیع تر مردم به آن روبه‌رو می‌گردد (ابرندابادی، ۱۳۷۵، ۲۸۷).  
 به نظر می‌رسد گرایش به فرایندهای قضازدایی، جرم‌زدایی یا کیف‌زدایی، از ویژگی‌های دولتهای مردم‌محور بوده و سیاست کلان توسعه‌آزادیها، کاهش حاکمیت دولت و تقویت مشارکتهای مردمی را منعکس می‌سازد. در مقابل، جرم‌انگاریهای افراطی، تعیین تکلیف مداوم برای شهروندان و استفاده مطلق از کیف‌درمانی برای کنترل نابهنجاریها، نشان‌دهنده رویکرد امنیتی و اقتدارگرایانه موجود در یک نظام سیاسی بسته و زورمدار است.

در نوشتار حاضر به سنجش فرایندهای قضازدایی و جرم‌زدایی با برخی بایسته‌های قانون اساسی و حقوق اداری می‌پردازیم:

## ۱. بایسته‌های قانون اساسی در امر قضا

نگاه قانون اساسی به مقوله دادگستری و اختیارات و اجزای آن چیست؟ اصول مربوط و مطالب لازم را به اختصار به شرح زیر بیان می‌کنیم:

### الف) بیان اصول مربوط

قانون اساسی، قوه قضائیه را عهده‌دار وظایف رسیدگی و صدور حکم درباره تظلمات، شکایات، حلّ و فصل دعاوی و نیز احیای حقوق عامه می‌داند (اصل ۱۵۶ قانون اساسی)، دادگستری را مرجع رسمی رسیدگی به تظلمات، به شمار می‌آورد (اصل ۱۵۹ قانون اساسی) و سازمان قضایی کشور را متشکل از دادگاههای دادگستری - به عنوان مرجع رسمی و عام - و نیز دادگاههای نظامی (اصل ۱۷۲ قانون اساسی) و دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳ قانون اساسی) را به عنوان دادگاههای اختصاصی می‌داند.

### ب) مفهوم مرجعیت رسمی دادگاهها در رسیدگی به دعاوی

محوریت دادگستری در رسیدگی به دعاوی به چه معناست؟ به نظر می‌رسد این امر در مفهوم صلاحیت عام و وسیع دادگاههای دادگستری در برابر اختیارات و صلاحیتهای محدود و خاص دو مرجع اختصاصی قضایی، یعنی دیوان عدالت اداری و دادگاههای نظامی می‌باشد؛ بنابراین، در صورت عدم صراحت در تعیین مصادیق

اختیارات مراجع اختصاصی دوگانه و یا تردید در تعیین مرجع صلاحیتدار، اصل بر صلاحیت عام دادگاههای دادگستری است. تمرکز رسیدگیها در دادگستری، بدان پایه است که بنا بر رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور (رأی وحدت رویه ۱۳۶۷/۱۰/۲۰-۵۰۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور)، مصوبه هیئت وزیران نیز نمی تواند رسیدگی به اختلافات میان دستگاههای اجرایی را از دستگاه قضایی سلب کرده، آن را به نهادهای حقوقی قوه مجریه تفویض کند.

اصل محوریت دادگستری در رسیدگی به دعاوی، در اندیشه حاکم بر قانون اساسی مشروطیت ریشه دارد. طبق قانون یادشده، «دیوان عدالت عظمی و محاکم عدلیه، مرجع رسمی تظلمات عمومی هستند» (اصل ۷۱ متمم قانون اساسی مشروطیت). با شرحی که خواهیم داد، انحراف تدریجی مجلس شورای ملی از این اصل، واکنش حقوقدانان را برانگیخت.

## ۲. قضاودایی

معنای قضاودایی چیست؟ مطلق است یا نسبی؟ آیا حتی در صورت نسبی بودن، دارای وجهت و منطبق حقوقی است؟ آیا قانون اساسی، محدودیتهایی را برای این فرایند مقرر می دارد؟ تأثیر قضاودایی بر حقوق اداری چیست؟ در ذیل، مطالبی را در این باره بیان می کنیم:

### الف) مفهوم قضاودایی

قضاودایی، راهکاری فنی برای کاستن از تراکم دعاوی در مراجع رسمی دادگستری و قطعاً نسبی است. نسبت راهکار یادشده، امری بدیهی و منطقی است؛ زیرا قضاودایی مطلق در مفهوم تعطیل نهاد دادرسی و دادگستری و حذف وظیفه اساسی قضاوت در مفهوم خاص آن، در زمره وظایف حکومت است (اصل ۱۵۶ قانون اساسی)؛ بدین ترتیب، به هیچ بهانه ای نمی توان تمام اختیارات و اقتدارات قانونی را برای تأمین عدالت قضایی از دولت سلب کرد.

با تحقیق در منشأ اصطلاح قضاودایی، معلوم می شود که واژه انگلیسی «diversion»

از سوی حقوقدانان ایرانی به «قضازدایی» برگردانده شده است، در حالی که واژه یادشده در ادبیات حقوقی انگلستان، به معنای «انحراف» است و مراد از آن، مجموعه راهکارهایی است که برای خروج پرونده از مسیر اصلی و معمول آن و سوق دادن آن به سمت دیگر روشهای حل و فصل قضیه مورد استفاده قرار می‌گیرد. از این رو، معلوم می‌شود که اصطلاح «قضازدایی» در مفهوم فنی، حقوقی و قضایی آن به کار نرفته، بلکه نوعی تسامح در تعبیر است. به نظر می‌رسد عبارت «تمرکززدایی از رسیدگیهای قضایی» بهتر می‌تواند مفهوم ذاتی اصطلاح یادشده را منعکس سازد.

## ب) قضازدایی در عمل

حال باید دید، آیا قضازدایی در عمل، اجراشدنی است یا نه؟ از نظر ما کارکرد اصلی قضازدایی، تفویض برخی وظایف دستگاه رسمی قضایی به نهادهای خارج از این دستگاه است. با این حال، تحقق این فرایند در عمل حتی به صورت نسبی نیز متصور نیست؛ زیرا:

۱. چنانچه در راستای این اندیشه، رسیدگی به بخشی از دعاوی را به نهادهای مردمی یا شبه قضایی از قبیل شورای حل اختلاف یا سازمانهای غیر دولتی<sup>۱</sup> واگذار کنیم، به رغم تفاوت صوری و ساختاری این مراجع با سازمان قضایی عام، ماهیت قضاوت، حل و فصل دعوا و فیصله امور که جزء مفاهیم ذاتی هر نوع دادرسی است، در کارکرد آنها وجود دارد؛ به دیگر سخن، قضازدایی از نظر شکلی، تحقق یافته است، لکن کارکرد ماهوی امر دادرسی هنوز وجود دارد و بر خلاف مفهوم لغوی برداشتی از «قضازدایی»، نوعی قضازدایی برای نهادهای خارج از سازمان قضایی عام به وجود می‌آید.

۲. اگر در نتیجه اجرای اندیشه قضازدایی، رسیدگی به برخی دعاوی به مراجع غیر قضایی، نظیر دادگاهها و مراجع اداری-اجرایی ارجاع شود، از آنجا که طبق صلاحیتهای قانونی دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳ قانون اساسی) و نیز اصول دادرسی

منصفانه، رسیدگی شکلی دیوان به آرای قطعی یا قطعی شده آن مراجع، امکان‌پذیر است. از سوی دیگر، در کشور ما دیوان عدالت اداری، بخشی از سازمان قضایی است (قسمت اخیر اصل ۱۷۳ قانون اساسی)؛ در نتیجه، حتی در صورت تفویض رسیدگیها به مراجع اداری و اجرایی به دلیل صلاحیت یک مرجع عالی قضایی اداری در کنترل نهایی آرای صادره از آن مراجع، مفهوم ماهوی قضازدایی محقق نمی‌شود، بلکه صرفاً بخش دیگری از دستگاه قضایی، عهده‌دار رسیدگی نهایی به آنها می‌شود. به دیگر سخن، در سطوح بدوی و تجدید نظر (رسیدگی دادگاهها و مراجع اداری)، قضازدایی به طور شکلی، تحقق می‌پذیرد، ولی بعد ماهوی آن به چشم نمی‌خورد، لکن در سطح فرجام‌خواهی (رسیدگی شکلی در دیوان) ابعاد شکلی و ماهوی دادرسی به نحو توأمان وجود دارد.

### ج) قضازدایی و قانون اساسی

سیاست کلان دستگاههای قضایی و قانونگذاری در روی آوردن به فرایند قضازدایی، ممکن است انعکاس ظنین اصلاحات مدنی در حوزه دادگستری به شمار آید. به طور کلی، در نظامهای دموکراتیک، کنترل قضایی و امنیتی شهروندان و زندگی آنان در سطح پایینی قرار دارد و اصل بر اباحه و آزادی اعمال و اندیشه‌های آنهاست، مگر آنکه قانونگذار بنا بر مصلحتهای برتر با اطلاع قبلی و تحت شرایط خاص، به ممنوعیت و تعقیب برخی اعمال پردازد. چنان که قضازدایی با ارجاع رسیدگیهای قضایی به نهادهای مردمی یا سازمانهای غیر دولتی صورت پذیرد، گامی به سوی تقویت مشارکتهای عمومی، رشد کرامت انسانی شهروندان و اقدامی به منظور حاکم کردن آنها بر سرنوشت خویش (در حوزه عدالت قضایی) (اصل ۵۶ قانون اساسی) به شمار می‌رود. بعلاوه، فرایند مذکور، سیاست کاهش بخش حاکمیت دولت و در نتیجه، خلاصی بخشیدن دستگاه قضایی از درگیر شدن با انبوه دعاوی را به دنبال دارد؛ امری که تا کنون به دخالت وسیع دولت در ابعاد زندگی مردم انجامیده است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی به تبعیت از اندیشه حاکم بر قانون اساسی

مشروطیت، دادگاههای عمومی دادگستری را مرجع رسیدگی به تظلمات می‌داند (اصل ۱۵۹ قانون اساسی). از آنجا که نتیجه مستقیم فرایند قضازدایی، تحت‌الشعاع قرار گرفتن دادگستری و تقویت دادرسی اداری و غیر قضایی است، تجربه‌های پیشین در این باره، ممکن است برای برخی چالشهای فرایند مذکور راهگشا باشد.

در دوره مشروطه با وجود تصریح قانون اساسی به محوریت دادگستری در رسیدگی به دعاوی، مقتضیات عمل اداره،<sup>۱</sup> ضرورت رسیدگی سریع به برخی امور و احتمالاً مداخله دولتمردان و تعرض به استقلال دستگاه قضایی، موجب شد تا گرایش به دادگاههای اداری و اختصاصی توجیه و عملی گردد.

اعتراض اندیشمندان به این انحراف و سوء استفاده از اختیارات در مراجع اختصاصی ایجادشده، نظیر دیوان دادرسی دارایی، باعث شد تا مجلس شورای ملی با تصویب قانون حذف محاکم اختصاصی مصوب ۱۳۳۷، دوباره رسیدگی به تمام دعاوی را در دادگستری متمرکز سازد<sup>۲</sup> (ر.ک: زرنگ، ۱۳۸۱، ۴۴۸). با توجه به تأکید قانون اساسی فعلی بر مرجعیت دادگستری، ضروری است با احتیاط با قضازدایی و نتایج آن برخورد کنیم.

واکنش منفی شورای نگهبان به تفویض صلاحیتهای قضایی به برخی نهادهای خارج از دستگاه قضایی، نظیر دیوان محاسبات کشور (نظریه مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۲۹ شورای نگهبان) و مرجع تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع (نظریه مورخ ۱۳۶۶/۹/۲۶ شورای نگهبان)، به استناد اصل ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی، بیانگر حساسیت این مرجع در برابر تعرض به قاعده محوریت دادگستری در رسیدگی به دعاوی است.<sup>۳</sup>

## ۱. Administration.

۲. اصلاح انحراف از اصل محوریت دادگستری در رسیدگی به دعاوی، جزء مطالبات نمایندگان مردم در مجلس و نیز در زمره برنامه‌های دولت فروغی پس از خروج رضاشاه از کشور بوده است.

۳. تأیید قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ از سوی شورای نگهبان، نشان‌دهنده تحول در مواضع این شورا است؛ زیرا قانون یادشده برخی از دعاوی را از شمول محاکم تعزیرات حکومتی (که این محاکم با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام به وجود آمده و دارای صلاحیتهای قضایی است) خارج کرده و به مجامع صنفی تفویض کرده است.

پرداختن به یکی از مصادیق اندیشه قضازدایی، یعنی شورای حل اختلاف، و ارزیابی آن از منظر قانون اساسی ممکن است بخشی از دغدغه‌های ما را آشکار سازد. این مرجع و مراجع احتمالی دیگر که با هدف گسترش مشارکتهای مردمی و شاید در اجرای نوعی اصلاحات مدنی در حوزه قضایی ایجاد شده‌اند یا دادگاه‌اند یا مرجع اداری. موضوع رویه قضایی و نیز نقش دولت در انتصاب اعضای آن و نیز حضور یک قاضی منصوب در ترکیب مربوط، بیانگر تمایل به دادگاه دانستن آن است. به نظر می‌رسد از آنجا که اصولاً دادگاه در نگرش فقهی و حقوقی در کشور ما، بر حضور صرف یک یا چند قاضی - به تناسب سطح دادگاه بدوی و تجدید نظر - مبتنی است و اساساً امر قضا یک امر حاکمیتی تفویض شدنی به مردم نیست و تقسیم وظیفه دادرسی با آنان نیز امکان ندارد، دادگاه دانستن مراجعی از قبیل شورای حل اختلاف با وجود حضور و تأثیر اعضای غیر حرفه‌ای در فرایند تصمیم‌گیریها - ولو در صورت انشای رأی از سوی قاضی رسمی - محلّ تأمل است. این نظر با منطق قانون اساسی نیز همسویی دارد؛ زیرا مشارکت شهروندان در فرایند دادرسیها، تنها در خصوص جرائم سیاسی و مطبوعاتی و در قالب نقش هیئت منصفه در جریان رسیدگی به جرایم مذکور مجاز شمرده شده است (اصل ۱۶۸ قانون اساسی).

در نتیجه، از آنجا که اصل بر تصدّی صرف یک قاضی حرفه‌ای یا چند قاضی در مراحل تجدید نظر و فرجام است و استثنای آن صرفاً درباره جرائم سیاسی و مطبوعاتی مصداق دارد، از نظر قواعد اصولی باید به استثنا و قدر متیقن آن ملتزم بود و خروج از محدوده آن را مستلزم دلیلی روشن دانست، آن هم در همان قانونی که اصل و استثنا را مقرر داشته است. پس مادامی که وضعیّت حاکم بر قانون اساسی ایران اصلاح نشود، ایجاد محاکم دیگری با کارکرد قضایی در قالب مشارکت شهروندان محلّ تأمل است؛ بنابراین، ملاحظه می‌شود که کارکرد یکی از مظاهر اندیشه قضازدایی با منطق قانون اساسی مغایرت دارد.

## (د) قضازدایی و حقوق اداری

تأثیر اندیشه قضازدایی بر حقوق اداری، کاهش دامنه وظایف و صلاحیتهای



دادگاههای عمومی و اختصاصی قضایی و فربه کردن اختیارات و سازوکارهای اداری-اجرایی است. همچنین قانونگذار در کنار توسعه اختیارات مراجع اداری موجود، می تواند در جریان قضازدایی به تأسیس مراجع غیر قضایی نو با ترکیب و صلاحیتهای تازه پردازد؛ بدین ترتیب، فرایند قضازدایی به نحو ضمنی، تقویت کننده راه حل های سریع با تشریفات اندک در قالب تجویز دادرسیهای اداری در دستگاه اجرایی کشور است.

البته به شرحی که گفته شد، کاستن از وظایف سازمان قضایی مملکت، امری موقت و در حد تزریق یک داروی مسکن به کالبد دردمند آن است؛ چه اینکه دادگاههای دادگستری یا دیوان عدالت اداری، عهده دار رسیدگی تجدید نظری یا فرجامی به دعاوی مطرح شده در بخش اجرایی خواهند بود، مگر آنکه آرای صادره از مراجع و دادگاههای اداری را کاملاً قطعی و فصل الخطاب بدانیم؛ در نتیجه، مراجع قضایی را برای همیشه از رسیدگی مجدد به آنها معاف بدانیم؛ امری که به معنای مقاومت در برابر اصول دادرسی منصفانه و نقض قانون اساسی در اعطای حق دسترسی به دادگاه (در مفهوم خاص آن) به شهروندان (اصل ۳۴ قانون اساسی) است و حتی مسئولیت دولت در برابر معاهدات بین المللی مربوط<sup>۱</sup> را در پی دارد.

پس از تحقق فرایند قضازدایی و تفویض رسیدگیها به مراجع غیر قضایی، به دلیل موقعیت اداری این مراجع، حتی رأی قطعی آنها وصف «اداری» دارد و نهایتاً چنین آراییی نزد عالی ترین مرجع قضایی اداری، یعنی دیوان عدالت اداری، قابل فرجام خواهی است؛ بنابراین، به موازات کاهش اختیارات و کارکردهای مراجع قضایی به واسطه فرایند قضازدایی، صلاحیتهای و اختیارات مراجع اداری و به تبع آن، اقتدارات عالی ترین مرجع قضایی اداری افزایش می یابد.

پرداختن به فرایند قضازدایی و تقویت بخش دادرسی اداری، مستلزم رعایت ظرافتهایی است که بر مبنای آنها میان اصل محوریت دادگاههای دادگستری در رسیدگی به دعاوی و مقتضیات اداره و نیز امتیازات دادرسی اداری تعادل ایجاد

۱. برای مثال، میثاق جهانی حقوق مدنی-سیاسی مصوب ۱۳۵۴ مجلس شورای ملی.

شود. چنانچه به هر دلیل توان دستگاههای اداری در انجام دادن وظایف محوله تردید شود، صلاحیت عام و جامع دادگستری امری بدیهی به نظر می رسد.

### ۳. جرم زدایی

جرم زدایی چیست؟ جرم زدایی در حقوق اساسی چه جایگاهی دارد؟ آیا فرایند جرم زدایی بر ساختار و صلاحیتهای مراجع اداری تأثیری می نهد؟ در ادامه به بیان نسبت میان این مفهوم با قضازدایی، قانون اساسی و حقوق اداری می پردازیم.

#### الف) مفهوم جرم زدایی و انواع آن

«جرم زدایی»<sup>۱</sup> یکی از اهرمها و سازوکارهایی است که از سوی قانونگذار مورد استفاده قرار گرفته و به واسطه آن، عناوین مجرمانه از جرائم سلب می گردد. در برخی تألیفات حقوقی، ماهیت و کارکرد این پدیده، چنین شرح داده شده است:

جرم زدایی، در معنای دقیق کلمه، یعنی زدودن برچسب و عنوان مجرمانه از یک عمل یا رفتار. جرم زدایی در بعضی دورهها در ارتباط با جرائم اخلاق و عفت عمومی، مذهب و امور سیاسی مطرح شده است. در عصر حاضر، مسئله جرم زدایی از آغاز سالهای ۱۹۶۰ م. به صورت بحث روز درآمده است. این مسئله ابتدا با هدف تورم زدایی کیفری، یعنی تعدیل عناوین مجرمانه یا تعداد جرائم در قانون جزا مطرح شده است. مقررات اداری، بهداشتی، اقتصادی و مالیاتی زیادی وجود دارد که نقض آنها دارای ضمانت اجرای کیفری است. این امر، خود، یک «جرم انگاری» یعنی وضع جرائم جدید، از نوع افراطی است. تقریباً همه جرم شناسان معتقدند که مرتکبین این جرائم نباید به عنوان مجرم تلقی شده و با آنان به صورت یک مجرم رفتار شود. نتیجه این تورم کیفری (فزونی بیش از حد جرائم در قانون) ایجاد یک حالت بی هنجاری است. در این صورت، هیچ کس با اطمینان نمی داند چه امری، مجاز و چه امری، در قانون منع شده است (نجفی ابرندآبادی و هاشم بیگی، ۱۳۷۷، ۷۶).

ضمن تبیین جرم زدایی، می توان انواعی از آن را چنین برشمرد:

جرم‌زدایی شامل فرایندهایی است که از طریق آنها صلاحیت نظام کیفری برای اعمال ضمانت اجراها به عنوان واکنش نسبت به بعضی از رفتارها، یعنی رفتارهای مجرمانه خاصی، سلب می‌شود. این عمل ممکن است به وسیله قانونگذاری یا روشی که به موجب آن، قوه قضاییه قانون را تفسیر می‌کند، انجام گیرد. توجه خاص ما به جرم‌زدایی، به عنوان یک فرایند تقنینی یا قانونگذاری است. جرم‌زدایی در مفهوم مضیق آن، گاهی به «جرم‌زدایی رسمی» نیز توصیف شده است. اصطلاح اخیر را هنگامی به کار می‌بریم که می‌خواهیم جرم‌زدایی به مفهوم مضیق را با «جرم‌زدایی عملی» یا بالفعل مقایسه کنیم.

مقصود ما از جرم‌زدایی عملی، پدیده «تدریجی» کاهش فعالیت‌های سیستم عدالت کیفری در قبال برخی رفتارها یا بعضی اوضاع است؛ هرچند که رسماً و قانوناً در صلاحیت آن سیستم، تغییری حاصل نشده باشد. این فرایند در هر دو سیستم تعقیب کیفری واقع می‌شود؛ یعنی: سیستم «مناسب داشتن» و سیستم «قانون بودن». این فرایند در ارتباط با جرائم اصطلاحاً «بدون قربانی» واقع می‌شود یا نسبت به جرائمی که اساس آنها در اعتقادات سنتی قرار دارد، اما با تفکرات مدرن در چالش بوده است، به ویژه در قبال جرائم اقتصادی خفیف و جرائم ناشی از نقض مقررات راهنمایی و رانندگی.

جرم‌زدایی عملی به صور مختلف تحقق می‌یابد: ابتدا با تغییرات در رفتار اشخاصی که مستقیماً ذی‌نفع‌اند، تا بدانجا که از گزارش و افشای عمل مجرمانه به پلیس خودداری می‌کنند. دوم به علت احتیاط (مصلحت‌اندیشی) پلیس در عدم تعقیب بعضی پرونده‌ها یا ارجاع آنها به سایر سیستم‌های اجتماعی است...؛ بنابراین، مفهوم جرم‌زدایی عملی در سطح وسیعی، مفهوم انحراف از سیستم عدالت کیفری را شامل می‌شود. فرایند جرم‌زدایی ممکن است به یک عمل جرم‌زدایی کلی رسمی (قانونی) منجر شود (مهرا، ۱۳۷۷، ۳۰۱).

## ب) نسبت جرم‌زدایی و قضازدایی

فرایند جرم‌زدایی الزاماً به قضازدایی نمی‌انجامد؛ زیرا صرف نظر از نقش نهادهای

اداری و نهایتاً دخالت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تخلفاتی که در نتیجه جرم‌زدایی، جایگزین جرائم گردیده‌اند، احتمال صلاحیت قانونی دادگاههای دادگستری در رسیدگی بدوی به تخلفات یادشده یا تجدید نظر، تحقق عملی آرمان قضا‌زدایی را منتفی می‌سازد؛ برای مثال، در صورت سلب عنوان مجرمانه از جرائم تصرف اراضی دولت در شهرها و ارجاع رسیدگی به آنها به کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، پس از صدور رأی کمیسیون مذکور، در صورت اعتراض شخص ذی‌نفع، دادگاه دادگستری برای رسیدگی صلاحیت دارد؛ زیرا قانون یادشده، تجدید نظر درباره آرای کمیسیون یادشده را به دادگاه دادگستری سپرده است (ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶).<sup>۱</sup> اگر قانونگذار رابطه میان این کمیسیون و دادگستری را با تصویب قانون مغایر قطع کند، در اجرای اصل حاکمیت قانون که به استناد آن، آرای صادره از مراجع اداری الزاماً باید مشمول نظارت دستگاه قضایی اعم از دادگاههای دادگستری و دیوان عدالت اداری باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۴، ۴۲۵؛ محمودی، ۱۳۸۰، ۷۴)، رأی کمیسیون یادشده در دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی مجدد قرار می‌گیرد.

همچنین در صورت تغییر ماهیت جرائم به تخلفات یا عناوین حقوقی، صلاحیت دادگاهها در رسیدگی حقوقی به آنها محرز است؛ برای مثال، در راستای جرم‌زدایی از برخی عناوین مجرمانه قانون چک، آن جرائم، ماهیت حقوقی یافته و رسیدگی بدوی به آنها به محاکم حقوقی واگذار گردیده است (ماده ۱۳ قانون اصلاحی قانون چک مصوب ۱۳۸۰)<sup>۲</sup> قضا‌زدایی در خصوص دعاوی حقوقی بدون هیچ پیش‌شرطی ممکن است، اما تحقق آن در حوزه جرائم، مسبوق به آن است که ابتدا به واسطه فرایند

۱. به طور کلی، آرای صادره از برخی مراجع و دادگاههای اداری در دادگاههای دادگستری، قابل تجدید نظر است؛ بنابراین، اگرچه در اجرای قضا‌زدایی ممکن است رسیدگی به برخی دعاوی از دادگستری خارج شده و به بخش اجرایی سپرده شود، رابطه تجدید نظری برخی مراجع اداری با دادگستری در عمل به قضا‌زدایی معکوس می‌انجامد و اهداف فرایند قضا‌زدایی را زیر سؤال می‌برد، مگر آنکه در راستای آن فرایند، رابطه یادشده قطع شود.

۲. این دیدگاه با توجه به قوانین داخلی ایران مطرح گردیده است، در حالی که برخی حقوقدانان جرم‌زدایی را نوعی از قضا‌زدایی دانسته‌اند (ر.ک: نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۵، ۷۷).

جرم‌زدایی، عناوین مجرمانه از جرائم مربوط سلب گردد، آنگاه به مدد قضا‌زدایی، رسیدگی به تخلفات جایگزین آن عناوین را در صلاحیت نهادها و مراجع اداری دانست؛ در نتیجه، قضا‌زدایی از دعوای کیفری، بدون تحقق جرم‌زدایی حاصل نمی‌گردد؛ زیرا رسیدگی به عناوین مجرمانه باید صرفاً از طریق دادگاه - در مفهوم دادگستری - صورت پذیرد (اصل ۳۶ قانون اساسی) و نمی‌توان رسیدگی به عناوین مذکور را رأساً به مراجع غیر قضایی واگذار کرد.

سخن یادشده، بنیانهای انتقادی را استوار می‌سازد که بر مبنای آن، ارجاع رسیدگی به برخی دعوای کیفری به شورای حل اختلاف، بدون جرم‌زدایی قبلی از عناوین مربوط زیر سؤال می‌رود؛ زیرا قضا‌زدایی از برخی جرائم و تفویض اختیار رسیدگی به آنها به آن شورا که ماهیت قضایی آن مورد تردید بوده و بیشتر جنبه غیر قضایی دارد، در تضاد با اصل ۳۶ قانون اساسی است (برای آشنایی بیشتر با چالشهای حقوقی شورای حل اختلاف، ر.ک: خالقی، ۱۳۸۲، ۲۴۴). به استناد این اصل که می‌گوید: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح ... باشد» عبارت «دادگاه صالح» نیز در دادگاه دادگستری ظهور دارد و منصرف از مراجعی نظیر شورای حل اختلاف است.<sup>۱</sup>

از سوی دیگر، با توجه به صلاحیت عام دادگاههای دادگستری، اصولاً صلاحیت رسیدگی به عناوین حقوقی زائیده فرایند جرم‌زدایی، با دادگاههای مذکور است، مگر آنکه قانونگذار صراحتاً رسیدگی به آنها را به مراجع اداری تفویض کند؛ بنابراین، جرم‌زدایی راهکاری درون‌سازمانی در کالبد دستگاه قضایی بوده که نهایتاً به تغییر ماهیت از عنوان مجرمانه به عنوانی حقوقی - اعم از دعوای مدنی یا تخلف اداری - منجر می‌شود، در حالی که قضا‌زدایی، سازوکاری برای انتقال دعوای مطرح‌شده از دستگاه قضایی به مراجع اداری است.

۱. سیاست جنایی، ذاتاً دولتی و اعمال حق مجازات از وظایف عمده دولت و حاکمیت ملی است (همان، ۲۸۷). این انتقاد دربارهٔ رویهٔ قانونگذار در قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ نیز صادق است؛ زیرا قانونگذار بدون جرم‌زدایی از عناوین مجرمانه داخل در صلاحیت محاکم تعزیرات حکومتی، رسیدگی به آنها را به مجامع صنفی ارجاع داده است.

## ج) جرم‌زدایی و قانون اساسی

رویکرد کلی جرم‌زدایی، افزایش حقوق و آزادیهای عمومی است و فضای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نسبتاً بازتری را فراروی شهروندان می‌گشاید. همچنین از آنجا که جرم‌انگاری صرفاً به استناد قانون صورت می‌پذیرد (اصل ۳۸ قانون اساسی)، قانونگذار حسب مقتضیات جامعه می‌تواند از عناوین مجرمانه، جرم‌زدایی کند. البته این فرایند، نسبی است؛ هم از لحاظ جرائم عرفی که به اقتضای نظم اجتماع، نمی‌توان تمام عناوین مجرمانه را از آنها سلب کرد و هم از لحاظ محدودیت عمل قانونگذار در جرم‌زدایی از فعل و ترک فعلهایی که منشأ جرم‌انگاری آنها بایسته‌ها و دستورات مذهبی است؛ به دیگر سخن، اصولاً قانونگذار در ایران نمی‌تواند وصف مجرمانه را از جرائم الهی<sup>۱</sup> زائل کند، مگر آنکه به صورت موقت و استثنایی به استناد تغییر اوضاع یا مصالح جامعه به این عمل اقدام کند.

در نظام حقوقی جاری کشور، تعیین مصلحت در صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام است (اصل ۱۱۲ قانون اساسی)، اما به دلیل محوریت مجلس شورای اسلامی در تعیین حقوق و تکالیف (اصل ۷۱ قانون اساسی) و از جمله فرایند جرم‌انگاری، نمی‌توان جرم‌زدایی از عناوین مجرمانه را به مجمع تفویض کرد.<sup>۲</sup> عفو عمومی مجرمان به استناد قانون مصوب پارلمان در عمل می‌تواند وصف مجرمانه اقدامات ارتكابی از سوی آنها را حسب اوضاع یا ضرورت مصالح برتر نظیر پایان دادن به ناامنی و بی‌اعتمادی، به ویژه پس از دگرگونیهای عمیق و همه‌جانبه سیاسی و اجتماعی، سلب کند و به نوعی، جرم‌زدایی رسمی به شمار رود. در مقابل، تقویت روحیه گذشت، تساهل و تحمّل در میان مردم از راه آموزشهای عمومی و تسهیل فعالیت احزاب و نهادهای مدنی به منظور تعدیل اقتدارات دولتی، جزو فرایندهای جرم‌زدایی عملی به شمار می‌رود.

۱. جرائم الهی، جرائم دارای جنبه حق الهی است که حدود و قصاص را شامل می‌شود. این جرائم تقریباً جزء ثابت شریعت و لا یتغیر است؛ اگرچه به نظر برخی، در شرایط خاصی تعلیق پذیراند.
۲. در برخی تألیفات، مجمع تشخیص مصلحت نظام مرجع تغییر سیاست جنایی اسلام دانسته شده است (ر.ک: خالصی، ۱۳۸۳، ۴۵).

## د) جرم‌زدایی و حقوق اداری

فرایند جرم‌زدایی به طور مستقیم بر حقوق اداری و دامنه اختیارات اداره عمومی تأثیری نمی‌گذارد، مگر آنکه بعد از تحقق آن به واسطه اجرای روند قضازدایی، رسیدگی به تخلفات جایگزین جرائم به خارج از محدوده صلاحیتهای دادگستری عمومی ارجاع شود؛ بنابراین، توسعه فرایند جرم‌زدایی به طور غیر مستقیم به گسترش حوزه اقتدارات اداره و رشد دادرسی اداری می‌انجامد. در مقابل، در برخی دیدگاهها ضرورت پیروی حقوق اداری از فرایند جرم‌زدایی به چشم می‌خورد؛ بدین معنا که توسعه جرم‌زدایی، الزاماً به گسترش محدوده دادرسی اداری نمی‌انجامد، بلکه برعکس، تحقق جرم‌زدایی به توقف تعقیب اداری منجر می‌شود:

اگر رفتاری که از آن جرم‌زدایی شده است، به نحوی توسط حقوق اداری محدود یا ممنوع شود، با معنای جرم‌زدایی هماهنگ نخواهد بود و مغایر با آن است. حقوق اداری موجود باید در پرتو انگیزه‌هایی که به جرم‌زدایی منجر شده است، تفسیر شود و دعاوی حقوقی علیه یک نوع رفتاری که از آن جرم‌زدایی شده، ممکن است دیگر بر اساس این استدلال که [آن] رفتار غیر قانونی یا شنیع است، قرار نگیرد.

اگر جرم‌زدایی مستلزم شناسایی کامل یک نوع رفتار... نباشد، اثر قانونی بر حقوق اداری و حقوق مدنی مهم‌تر خواهد بود. با این حال، قانونگذاران، مسئولان اداری و دادگاهها باید اطمینان حاصل کنند که قانون و اجرای آن، اهدافی را که باعث جرم‌زدایی شده است، نادیده نمی‌گیرند (مهر، ۱۳۷۷، ۳۰۵).

احتمالاً اندیشه یادشده، از بحث «قلمرو کیفری»<sup>۱</sup> متأثر است. قلمرو کیفری دربرگیرنده این معناست که کلیه تضمینات و اصول دادرسی منصفانه لازم‌الاجرا در دعاوی کیفری، باید به رسیدگیها و مجازاتهای اداری تسری یابد؛ در نتیجه، در صورت تحقق جرم‌زدایی و سلب عنوان مجرمانه از یک جرم، فعال شدن دادگاههای حقوقی و مراجع اداری برای رسیدگی به وصف اداری یا حقوقی آن

۱. «Criminal matters».

برای آشنایی با مفهوم قلمرو کیفری، ر.ک: مباحثی در علوم جنایی (مجموعه تقریرات دکتر علی حسین نجفی ابرندآبادی)، ۱۱۱۴.

جرم منتفی است. این دیدگاه، تعقیب اداری شهروند را پس از جرم‌زدایی از عمل ارتكابی او غیر موجه می‌شمارد. با این حال، از آنجا که طبق نگرش حاکم بر قوانین داخلی ایران، امکان تعقیب همزمان و جداگانه افراد به دلیل ارتكاب تخلفات اداری با وصف مجرمانه وجود دارد<sup>۱</sup> (امری که بر خلاف اصول دادرسی و مغایر با قاعده منع مجازات مضاعف<sup>۲</sup> است) ویژگی تسری آثار و تبعات جرم‌زدایی به عملکرد مراجع اداری با موانعی روبه‌رو می‌باشد.

### نتیجه

مشکلات فراروی دستگاه قضایی کشور و اعتقاد به ضرورت رسیدگی سریع با تشریفات اندک، اولیای امور را بر آن داشته که راهکارهایی نظیر قضا‌زدایی برای کاستن از تراکم دعاوی در سازمان قضایی عام (دادگاه‌های دادگستری) یا شیوه‌هایی نظیر جرم‌زدایی را پیش رو قرار دهند. برای آنکه تجربه دوره مشروطیت در ایجاد مراجع دادرسی اختصاصی و سپس انحلال آنها را تکرار نکنیم، باید ضمن احترام به اصل محوریت دادگستری در رسیدگی به دعاوی و تظلمات، قضا‌زدایی را با ایجاد انضباط در فرایند دادرسی اداری توأم کرد تا حقوق و آزادیهای شهروندان در مراحل این نوع از رسیدگیها محفوظ بماند. همچنین باید هر نوع قضا‌زدایی در خصوص جرائم را به تحقق جرم‌زدایی از آنها موكول کرد. در غیر این صورت، آسیبهای جریان قضا‌زدایی در عصر مشروطه دامن گیر قضا‌زدایی کنونی می‌شود و چه بسا شاهد سیر قهقرایی سیاستهای کلان قضایی و بازگشت دوباره تمام دعاوی به دادگاههای دادگستری باشیم.

۱. برای مثال، ماده ۱۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ مقرر می‌دارد: «هرگاه تخلف کارمند، عنوان یکی از جرائم مندرج در قوانین جزایی را نیز داشته باشد، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری مکلف است مطابق این قانون به تخلف رسیدگی و رأی قانونی صادر نماید و مراتب را برای رسیدگی به اصل جرم به مرجع قضایی صالح ارسال دارد. هرگونه تصمیم قضایی مانع از اجرای مجازاتهای اداری نخواهد بود...».



## کتاب‌شناسی

- آرای هیئت عمومی دیوان عالی کشور.
- خالصی، محسن، «سیاست جنایی در پرتو قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره سوم، زمستان ۱۳۸۳.
- خالقی، علی، «شوراهای حل اختلاف، گامی بلند ولی متزلزل»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق، شماره ۳۷، ۱۳۸۲.
- زرنگ، محمد، تحول نظام قضایی ایران (از مشروطه تا سقوط رضاشاه)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، سمت، ۱۳۷۴.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون اصلاحی قانون چک، ۱۳۸۰.
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ۱۳۷۲/۹/۷.
- قانون زمین شهری، ۱۳۶۶.
- مباحثی در علوم جنایی (مجموعه تقریرات دکتر علی حسین نجفی ابرندآبادی).
- متمم قانون اساسی مشروطیت.
- محمودی، جواد، «بررسی تحلیلی نظارت قضایی بر اداره در حقوق ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۸۰.
- مهرا، نسرین، «درآمدی بر جرم‌زدایی، کیفرزدایی و قضازدایی»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق، شماره ۲۱-۲۲، ۱۳۷۷.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین، «سیاست جنایی سازمان ملل متحد»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۱۸، ۱۳۷۵.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین و حمید هاشم‌بیگی، دانشنامه جرم‌شناسی، تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۷.