

سیاست کیفری و رویه قضایی

(جعفر صادق منش) کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم شناسی

۱- تمامی حکومتها همواره نسبت به وجود رویه واحد در سیستم دادرسی نگاه مثبتی داشته‌اند و هر کدام نیز دارای انگیزه و هدف خود بوده‌اند. برخی بر آن بوده‌اند که صدور احکام قضایی یکسان موجب دوام بیشتر حکومتشان است. برخی دیگر به این دلیل که چنین وضعی حاکی از سلطه کامل حاکمان بر تمامی اجزای حکومت خود می‌باشد و به عبارت دیگر، برای ارضای حس خودخواهی و کبریایی خویش، قضات رابه صدور احکام مشابه وادار می‌کرده‌اند.

برخی دیگر اقتضای "برابری" در مقابل قانون و برخی دیگر اقتضای "عدالت" و "انصاف" و هر دو گروه اقتضای تحقق اهداف سیاست کیفری را منوط به صدور آرای مشابه در شرایط مشابه دانسته‌اند.

۲- وحدت رویه قضایی در دو مفهوم قابل تصور است که هر کدام منشأ و هدف خاص خود را دارد: در مفهوم عام، وحدت رویه قضایی هدفی جز ایجاد درک مشترک از نصوص قانونی در موارد ابهام یا اجمال یا سکوت یا تعارض قوانین مربوط به موضوعات مشابه ندارد. اما در مفهوم خاص، با وجود صراحت در منطوق نصوص قانونی، مدیران قضایی خواهان محدود کردن اختیارات قاضی برای صدور حکم هستند. به عنوان مثال: در جرایمی که طبق قانون دارای مجازات تخییری یا دارای حداقل و حداکثر هستند، مدیران قضایی علاقه‌مندند قضات به نوع یا سقف خاصی از مجازاتها حکم کنند و دایره اختیار خود را محدود نمایند. ما در این نوشتار به بررسی مبانی وحدت رویه در نظام قضایی ج.ا.ا. در هر دو شکل خواهیم پرداخت.

۳- منشأ تشتت آرا و به عبارت دیگر، فقدان وحدت رویه قضایی در مفهوم عام، ضعف قانونگذار در قانون‌نویسی است؛ چرا که سکوت قانون درباره حکم برخی موضوعات، ابهام، اجمال واژگان و عبارات قانونی و تعارض حکم دو قانون درباره یک موضوع همگی حاکی از غفلت یا عدم آگاهی قانونگذاران از "ادبیات حقوقی" یا ناتوانی از پیش‌بینی ابعاد

گوناگون یک حکم یا موضوع یا پیش‌بینی موضوعاتی است که در شرایط پویای جامعه هر لحظه و در هر مکان به گونه‌ای خاص به وجود می‌آیند.

قضات دادگاه‌ها، آن گاه که از یک سو با قوانینی دارای ویژگی فوق و از سوی دیگر با الزامات قانونی مبنی بر رسیدگی حتمی به پرونده‌ها مواجه می‌شوند،^(۱) هر کدام با تفسیری که از واژگان یا مواد قانونی یا دامنه شمول این مواد دارند، در نهایت به صدور احکامی مبادرت می‌ورزند که چه بسا هیچ مشابهتی با یکدیگر نداشته باشند.

برای حل چنین مشکلی است که قانونگذاران با پذیرش امکان غفلت، سهو و ناتوانی خویش، همواره برای کاستن از پیامدهای منفی تشتت آرای قضایی، مراجع قانونی و مقررات ویژه‌ای جهت «ایجاد وحدت رویه قضایی» پیش‌بینی می‌کنند.^(۲)

اهمیت وحدت رویه قضایی در نزد آنان به گونه‌ای است که حاضرند به قیمت پیشگیری از تشتت آرا یا جبران آن، اصل کلی تفکیک قوا لطمه بخورد. به عبارت دیگر، ایجاد وحدت رویه قضایی، اصل و قاعده‌ای است که در صورت تزام با اصل مهم دیگری مانند تفکیک قوا، بر آن مقدم می‌شود و «رأی وحدت رویه» صادرشده از هیئت‌عمومی دیوان عالی کشور را در حکم قانون و در موارد مشابه «لازم الاجرا» می‌دانند؛ به گونه‌ای که تنها به وسیله قانون بی‌اثر می‌شوند.

دلایل اهتمام جدی قانونگذاران به ایجاد وحدت رویه قضایی، قابل درک و پذیرش است؛ چرا که در شرایط تشتت و بی‌قاعدگی در صدور احکام قضایی، به اصطلاح سنگ‌روی سنگ بند نمی‌شود و فرشته عدالت از سرزمین متشتت رخت بر می‌بندد و دیو خودکامگی و عدم امنیت قضایی بر همه جا سایه می‌افکند؛ آفتاب آزادی عمومی به محاق می‌رود و چهره سیاه گسترش روزافزون و تکرار مداوم جرایم خودنمایی می‌کند؛ و در چنین شرایطی است که سخن از «نظام قضایی» و «سیاست کیفری» یا حرفی بیش نخواهد بود و اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها تنها در ادبیات حقوقی کارایی خواهد داشت.

اما آیا تنها راه ایجاد وحدت رویه قضایی همان است که گفته شد؟ پاسخ منفی است. به کارگیری قضات دانا و توانا، آموزش قواعد تفسیر نصوص جزایی به قضات شاغل و ایجاد

عرف و رویه قضایی مشترک در مراجع قضایی از طریق گسترش نشستها، گفتگوها و کارگاههای آموزش و بازآموزی قضایی، اصلاح قوانین دارای ابهام و اجمال، وضع قوانین جامع درباره موضوعات جدیدی که حکمی برای آنها وجود ندارد و بالاخره، اصلاح سازوکار قانون‌نویسی از طریق آموزش فنون قانون‌نویسی یا حداقل مشاوره با متخصصین این امر، همگی در ایجاد وحدت رویه قضایی یا پیشگیری از تشتت آرای قضایی مؤثرند.

۴- در بند “۲” همین نوشتار گفتیم که ایجاد وحدت رویه قضایی در دو مفهوم قابل تصور است: مفهوم عام و مفهوم خاص. اولی را بررسی کردیم و اکنون به بررسی ایجاد وحدت رویه قضایی به مفهوم دوم می‌پردازیم:

منشأ، ضمانت اجرا، هدف و ماهیت وحدت رویه قضایی در مفهوم دوم با آنچه در مفهوم نخست بررسی کردیم متفاوت است.

از نظر منشأ، بر خلاف مفهوم عام که تشتت ناشی از کاستی در قانون و وحدت رویه برای جبران این کاستی می‌باشد، در مفهوم خاص هیچ ایرادی بر بیان قانون وارد نیست و قاضی نیز فی نفسه به اعمال وظایف و اختیارات قضایی خود می‌پردازد؛ اما آنچه ایراد دارد روح قانون است. به عبارت دیگر، اگر قانون را موجودی زنده و پویا تصور کنیم، قالب واژگان و نحوه بیان قانون، جسم و پیکره آن را تشکیل می‌دهد و در مفهوم عام، همین پیکر و جسم قانون، بیمار و ایجاد وحدت رویه درمان این بیماری است؛ اما روح قانون در قوانین جزایی همان سیاست کیفری است که قانونگذار از وضع قانون دنبال می‌کند و در مفهوم خاص، این روح بیمار است و مدیران قضایی برای درمان این بیماری به دنبال ایجاد رویه واحد هستند.

این که منشأ بیماری روحی قانون در کجاست، بحث مستقلی را می‌طلبد؛ اما اجمالاً قانون جزایی اگر بر سیاست کیفری نظام‌مندی مبتنی نباشد، یا اگر سیاست کیفری نظام‌مند و متناسب فرهنگ و ارزشهای یک جامعه باشد، اما به گونه‌ای روان در پیکره و بدنه قانون جاری و متجلی نباشد، آن قانون بیمار است و باید درمان شود.

در اینجا سوگ‌مندانه باید بگوییم که قانونگذار ما همواره به درمان بیماری جسمی قوانین

توجهی ویژه داشته، اگرچه درموارد فراوانی نسخه‌های پیچیده‌شده برای درمان همین بیماری به‌گونه‌ای نارسا بوده که حتی بر شدت بیماری نیز افزوده است. وجود آرای وحدت رویه مشکل‌زا شاهی برای مدعاست.

اما پیشگیری از بیماری جسمی قانون از طریق قانون نویسی صحیح به شیوه‌ای که در بند ۳ اشاره کردیم و مهم‌تر از آن، پیشگیری و درمان بیماری‌های روحی قانون همواره مورد غفلت بوده‌است. پیشگیری از بیماری روحی قانون، وظیفه سیاست‌گذاران و مدیران ارشد حکومتی است که در قالب سیاست جنایی یا حداقل سیاست کیفری کارآمد تدوین و در مرحله قانونگذاری نصب‌العین قانونگذاران قرار می‌گیرد. اما درمان مربوط به مرحله پس از قانونگذاری، وظیفه مدیران ارشد قضایی است. اما راه درمان چگونه است؟ شناسایی قوانین ناکارآمد و بیگانه از اصول بدیهی سیاست کیفری و پیشنهاد اصلاح این قوانین در قالب لوایح قضایی نخستین، وظیفه این قبیل مدیران می‌باشد؛ اما در مرحله دوم و تا سپری شدن فرایند اصلاح قوانین ناکارآمد، این درمان باید در قالب اعمال مدیریت قضایی صورت گیرد؛ لکن به نظر می‌رسد، همچنان که درمان بیماری‌های روحی انسانها به مراتب حساستر، ظریفتر و دقیقتر از درمان بیماری‌های جسمی است؛ درمان بیماری روحی قانون نیز که تجلی روح انسانی می‌باشد به مراتب دقیق‌تر و ظریف‌تر است. به بیان واضح‌تر همان‌گونه که برای درمان یک شخص افسرده یا دارای سایر اختلالات روحی، همواره از روشهای خشن و پلیسی پرهیز و بجای آن از شیوه‌های رفتار درمانی استفاده می‌شود، برای جا انداختن توجه به سیاست کیفری در میان قضات محاکم و در مرحله صدور حکم و نهادینه کردن آن در محاکم قضایی به‌صورت ایجاد رویه واحد، بهترین راه، توسل به دانش ارتباطات و بهره‌گیری از روشهای گفتگو، اطلاع‌رسانی، نقد آرای ضعیف در رسانه‌ها، توجیه، اقناع و متقاعد نمودن آنها می‌باشد؛ و از مدیران قضایی شایسته انتظار نمی‌رود که در نخستین قدم برای رفتارسازی در میان قضات، به روشهای انضباطی و اداری توسل جویند.

اگرچه نگارنده برخلاف برخی قضات و حقوقدانان محترم، معتقد است بهره جستن از

داروی تلخ ضمانت اجرای انضباطی و اداری به عنوان آخرین راه جا انداختن موضوع توجه سیاست کیفری در مقام صدور حکم و ایجاد رویه واحد در این باره دارای مجوز قانونی می‌باشد.

اگر گفته شود قاضی مستقل است و هیچ عاملی نمی‌تواند این استقلال مطلق را سلب کند، پاسخ می‌دهیم که قطعاً قاضی دارای استقلال مطلق نیست؛ زیرا لزوم تبعیت او از آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور، یکی از استثنائات این استقلال است. از آن رو که استقلال مطلق قاضی اقتضا دارد که او در تفسیر خود از قانون کاملاً آزاد باشد؛ در حالی که تبعیت از رأی وحدت رویه برخلاف این آزادی می‌باشد.

اما این که گفتیم الزام قضات به رعایت سیاست کیفری در مقام صدور حکم از سوی مدیران قضایی در قالب رویه واحد قضایی با استفاده از ضمانت‌های اجرایی اداری و انضباطی - به عنوان آخرین حربه و نه نخستین مستمسک - دارای مجوز قانونی است، نیاز به توضیح دارد.

بند "۵" اصل یک‌صد و پنجاه و ششم قانون اساسی، یکی از وظایف قوه قضاییه را «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین» دانسته‌است، و همان‌گونه که می‌دانیم در نگاه کلان، این «اقدام مناسب» طیف وسیعی از اقدامات را در برمی‌گیرد که در قالب «سیاست کیفری» تدوین و جهت رعایت آن در مأموریت‌های قوای مجریه، مقننه و قضاییه در اختیار آنها قرار می‌گیرد. قوه مقننه که مأموریت قانونگذاری را دارد باید در وضع قوانین جزایی، سیاست کیفری را رعایت کند و قوه قضاییه نیز که یکی از وظایفش براساس بند "۳" اصل یک‌صد و پنجاه و ششم «تعقیب و مجازات مجرمین» است، باید در «رسیدگی و صدور حکم» و نحوه برخورد با متهمین و بزهکاران سیاست کیفری را نصب‌العین قرار دهد.

آموزه‌ها و توصیه‌های سیاست کیفری نیز دارای اهمیت یکسانی نیستند و رعایت برخی آموزه‌ها به صورت مؤکدتری توصیه می‌شود. حال اگر یک قاضی بدون کمترین توجهی به این آموزه‌ها - در صورتی که قبلاً تدوین و ابلاغ شده‌باشد - حکمی صادر کند که نه تنها

تأمین‌کننده هیچ یک از اهداف سیاست کیفری نباشد، بلکه کاملاً ناقض بدیهی‌ترین ضروری‌تری اهداف این سیاست باشد، چه باید کرد؟ معتقدین به استقلال مطلق قاضی شاید در نخستین واکنش بگویند، قاضی مستقل است و نباید او را به خاطر این رأی سرزنش کرد؛ اما معتقدین به استقلال نسبی قاضی - که نگارنده از جمله آنهاست - این قاضی را شایسته سرزنش می‌دانند و در صورت استمرار صدور چنین احکام زیانباری، بر امنیت عمومی و امنیت قضایی و اخلاق حسنه و ... اقدام او را عدول از موازین قضایی تلقی و مستوجب برخورد و توبیخ می‌دانند. برخوردی که ورای تعقیب انتظامی است؛ چون نه تنها از وظایف قانونیش تخطی نکرده، بلکه اختیارات قانونی خویش را اعمال نموده، لیکن روح قانون و سیاست کیفری را نادیده گرفته است. این برخورد و توبیخ می‌تواند در راستای اصل یک‌صد و شصت و چهارم قانون اساسی صورت بگیرد، که اشعار می‌دارد: «قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به‌طور موقت یا دایم منفصل کرد یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد، مگر به اقتضای مصلحت جامعه با تصمیم رئیس قوه قضاییه پس از مشورت با رییس دیوان عالی کشور و دادستان کل».

شورای نگهبان در نظریه شماره ۴۴۸-۶۹/۴/۳۰، استثنای مذکور در اصل را صرفاً ناظر به جمله دوم یعنی عبارت «یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد» دانسته‌است.

طبق مفهوم مخالف این اصل، رئیس قوه قضاییه می‌تواند در صورت «اقتضای مصلحت جامعه» «محل خدمت» و «سمت» قاضی را تغییر دهد. به عبارت دیگر، به استناد اصل یک‌صد و شصت و چهارم قانون اساسی، در صورتی که قاضی مرتکب عملی شود که عنوان جرم و تخلف طبق قانون بر آن بار نشود، اما «مصلحت جامعه» را تهدید کند، رئیس قوه قضاییه می‌تواند «محل خدمت» یا «سمت» او را تغییر دهد.

بی‌تردید مصلحت جامعه شامل امور مختلفی می‌باشد که در اصل مزبور تشخیص آن به رییس قوه قضاییه واگذار گردیده‌است؛ و قدر متیقن این است که اگر حکم قضایی لطمه

قابل توجهی بر اقتصاد، امنیت و عدالت وارد سازد یا افکار عمومی را علیه نظام قضایی برانگیزد یا موجب گسترش دامنه ارتکاب جرایم مختلف گردد و در یک کلام، اهداف و اصول اساسی سیاست کیفری را نقض کند، مصلحت جامعه را تهدید کرده و او می‌تواند با صادرکننده چنین رأیی به استناد ذیل اصل یک‌صد و شصت و چهارم قانون اساسی برخورد کند، فراموش نشود که اولاً: دفاع از اختیار مدیران قضایی برای مدیریت مناسب فرایند قضایی و استفاده از اختیارات مقرر در اصل مزبور قانون اساسی مبتنی بر چهارفرض است: ۱- وجود نظام قضایی؛ ۲- وجود سیاست کیفری نظام‌مند؛ ۳- مدیریت قضایی کارآمد؛ ۴- موقت بودن این اقدامات و همزمانی آنها با پیگیری اصلاح قوانین ناکارآمد. بررسی هر کدام از فروض مذکور جای خود را می‌طلبد و از حوصله این نوشتار خارج است. ثانیاً: اقدام مدیران قضایی در چارچوب اصل یادشده به معنای تضییق دایره اختیارات قاضی در موارد ضروری است و نباید استقلال نسبی قضات را هم سلب کرده و آنان را به عامل بی‌اراده خواسته‌های مدیران قضایی تبدیل کند. از آنچه در این نوشتار گفته شد، نتیجه می‌گیریم که:

۱- رعایت فنون قانون‌نویسی از سوی قانونگذاران برای پیشگیری از تفاسیر متشتت از نصوص قانونی ضروری است.

۲- برای رفع کاستی‌های موجود در قوانین از قبیل اجمال، ابهام، سکوت و نقص که منجر به تشتت آرای قضایی می‌گردد، رفتارسازی در جهت وحدت رویه قضایی در محاکم با راهکارهای مناسب آموزشی و بازآموزی یا سمینارها و نشستهای قضایی و بالاخره صدور آرای وحدت رویه قضایی ضروری است.

۳- گاهی صدور آرای متشتت، نه ناشی از نقص عبارات قوانین، بلکه ناشی از فقدان سیاست کیفری یا عدم تجلی این سیاست در قوانین، به مثابه روح قوانین می‌باشد.

۴- برای نهادینه سازی سیاست کیفری، قوه‌مقننه در مقام قانونگذاری و قوه قضاییه در مقام صدور حکم باید همواره سیاست کیفری را نصب‌العین خود قرار دهند.

۴- استقلال قاضی نه مطلق، بلکه مقید به رعایت قوانین و مصالح عمومی است.

۵- مدیران قضایی در مرحله نخست با گزینش قضات آگاه و دانا و در مرحله دوم با بهره‌گیری از شیوه‌های اطلاع‌رسانی به شرح مذکور در بند “۲” و در مرحله سوم با پیگیری قوانین ناکارآمد و در مرحله چهارم با استفاده از اختیارات محدود مقرر در اصل یک‌صد و شصت و چهارم قانون اساسی می‌توانند رویه واحد قضایی در راستای سیاست کیفری ایجاد کنند.

۶- توسل به ابزار قانونی یادشده، منوط به وجود نظام قضایی، سیاست کیفری نظام‌مند و مدیریت قضایی کارآمد می‌باشد و نباید به حربه‌ای برای سلب استقلال نسبی قضات تبدیل شود.

پی‌نوشت‌ها:

۱- اصل یک‌صد و شصت و هفتم قانون اساسی: «قاضی مکلف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد به استناد منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد.»

ماده (۲۱۴) ق.ا.د.د.ع.ا.ک: «... دادگاه مکلف است حکم هر قضیه را در قوانین مدونه بیابد... و دادگاهها نمی‌توانند به بهانه سکوت یا نقض یا اجمال یا تعارض یا ابهام قوانین مدون از رسیدگی به شکایات و دعاوی و صدور حکم امتناع ورزند.»

ماده (۵۹۷) ق.م.ا: «هریک از مقامات قضایی که شکایت و تظلمی مطابق شرایط قانونی نزد آنها برده شود و با وجود این که رسیدگی به آنها از وظایف آنان بوده به هر عذر و بهانه اگرچه به عذر سکوت یا اجمال یا تناقض قانون از قبول شکایت یا رسیدگی به آن امتناع کند یا صدور حکم را برخلاف قانون به تأخیر اندازد یا برخلاف صریح قانون رفتار کند دفعه اول از شش ماه تا یک سال و در صورت تکرار به انفصال دائم از شغل قضایی محکوم می‌شود و در هر صورت به تأدیه خسارت وارده نیز محکوم خواهد شد.»

۲- اصل یک‌صد و شصت و یکم قانون اساسی: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین و در محاکمه و ایجاد وحدت رویه قضایی ... تشکیل می‌گردد.»

۳- نمونه آن رأی وحدت رویه شماره ۶۰۸-۶/۷۵ می‌باشد که در این تفسیر از ماده (۴۷) ق.م.ا، مقرر داشته‌است: «تعیین مجازات برای متهم، بیش از حداکثر مقرر در قانون بدون این که معنی

صریحی در این خصوص وجود داشته باشد فاقد وجهت قانونی است ...»

در حالی که اجازه ماده (۴۷) برای تشدید مجازات، اجازه برای تجاوز از حداکثر می‌باشد چرا که قاضی می‌تواند بدون استناد به کیفیات مشدده تا حداکثر مقرر در قانون حکم صادر کند.

۴- ماده (۲۷۰) ق.ا.د.ع.ا.ک: «هرگاه در شعب دیوان عالی کشور و یاهریک از دادگاه‌ها نسبت به موارد مشابه اعم از حقوقی، کیفری و امور حسبی با استنباط از قوانین آرای مختلفی صادر شود رییس دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور به هر طریقی که آگاه شوند مکلفند نظر هیئت عمومی دیوان عالی کشور را به منظور ایجاد وحدت رویه در خواست کنند. همچنین هریک از قضات شعب دیوان عالی کشور یا دادگاه‌ها نیز می‌توانند با ذکر دلایل از طریق این دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور نظر هیئت عمومی را در خصوص موضوع کسب کنند..... آرای هیئت عمومی دیوان عالی کشور... در موارد مشابه تبعیت از آن برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها لازم می‌باشد.»