



ژوئرنال حقوق کیفری

سال دوازدهم، شماره دوم، پائیز و زمستان ۱۴۰۰
شماره پیاپی ۲۴ (صفحات ۲۲۶-۲۰۹)



رویکردها، معیارها و چالش‌های تعدیل جزای نقدی ثابت در نظام کیفری ایران

دکتر عبدالمجید سودمندی^۱
حکیمه فرنام^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۸/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۹/۹

چکیده

به‌رغم سابقه دیرینه جزای نقدی ثابت در ایران، تردیدی نیست این مجازات به‌دلیل تأثیرپذیری از تورم، مجازاتی مناسب نیست؛ به‌ویژه این‌که طبق اصل قانونی بودن مجازات، تعدیل جزای نقدی باید توسط قانون‌گذار انجام شود و قانون‌گذاری، فرایندی طولانی است. از این‌رو، بسیاری از جزاهای نقدی برای سال‌ها بدون تغییر باقی می‌ماند و اثر بازدارندگی آن‌ها زایل می‌شد. خوشبختانه قانون‌گذار نهایتاً با ابداع راهکار «پیش‌بینی معیارهای تعدیل جزای نقدی در قانون»، توانست ضمن رعایت اصل قانونی بودن مجازات، نظر شورای نگهبان درباره لزوم رعایت اصل ۸۵ قانون اساسی در واگذاری تعدیل جزای نقدی به نهادهای غیرتقنینی را تأمین کند. در این نوشتار، ضمن استخراج رویکردهای قانون‌گذار درباره تعدیل جزای نقدی ثابت، معیارها و چالش‌های این رویکردها بررسی و ملاحظه شد پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی توسط نهادهای غیرتقنینی - به‌دلیل ابهام‌ها و تضادهای این قوانین و غیرالزامی بودن تعدیل توسط نهادهای غیرتقنینی - نتوانسته معضل تعدیل از طریق قانون‌گذاری را برطرف کند.

واژگان کلیدی: جزای نقدی ثابت، جزای نقدی نسبی، تعدیل جزای نقدی، نرخ تورم، شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، هیأت وزیران.

✉ soudmandi.jd@gmail.com

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. (نویسنده مسؤول)

۲. مربی گروه حقوق دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

مقدمه

یکی از ضمانت اجراهای کیفری، ضمانت اجرای مالی است که در نظام حقوقی ایران به سه صورت جزای نقدی، مصادره اموال و دیه است (نیکومنظری، شاملو، ۱۴۰۰: ۲۲۱). در این میان، جزای نقدی که عبارت است از «اجبار محکوم به این که مبلغ مقرر در حکم دادگاه را به خزانه دولت واریز نماید» (شامبیاتی، ۱۳۹۷: ۱۰۲)، از دیرباز جزء مجازات‌های قانونی در نظام کیفری ایران بوده است. برای مثال، در نخستین قانون جزای عام ایران یعنی قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴، جزای نقدی با عنوان «غرامت» در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ برای سه دسته از جرایم تعرفه آن زمان یعنی جنحه مهم، جنحه کوچک و خلاف، پیش‌بینی شده بود که مقدار آن برای جنحه مهم، نامشخص، برای جنحه کوچک، از پنج تومان و یک قران الی پنجاه تومان و در خلاف، تا پنج تومان بود. در قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۵۲، قانون‌گذار با تغییر عنوان «غرامت» به «جزای نقدی» (ماده ۱۳)، یکی از مجازات‌های جنحه را جزای نقدی از ۵۰۰۱ ریال به بالا (ماده ۹) و مجازات خلاف را جزای نقدی از ۲۰۰ ریال تا ۵۰۰۰ ریال (ماده ۱۲) تعیین کرد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به پیروی از فقه جزایی اسلام، تقسیمات فوق در زمینه جرایم، لغو گردید و طبق ماده ۷ قانون راجع به مجازات اسلامی مصوب ۱۳۶۱، مجازات‌ها برحسب نوع جرم به چهار دسته حدود، قصاص، دیات و تعزیرات تقسیم شدند و در ماده ۱۱ در توصیف جرم و مجازات تعزیری، جزای نقدی به‌عنوان یکی از مجازات‌های اصلی معرفی شد بدون آن که مقدار آن مشخص شود. اما در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۶۲، با اتکا به مفهوم تعزیر از دیدگاه فقها، اصولاً از مجازات‌های حبس و شلاق به‌عنوان ضمانت اجرای متداول استفاده شد و حتی در آن دوران، اندیشه انحصار تعزیر به شلاق، کم‌وبیش حاکم بود (اردبیلی، ۱۳۹۳: ۸۳). اما در کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵، حبس و جزای نقدی، جایگزین موارد شلاق تعزیری شد که در حال حاضر نیز این قانون لازم‌الاجرا است.

علاوه بر قوانین کیفری عام فوق، در بسیاری از قوانین کیفری خاص همچون قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷، قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح مصوب ۱۳۸۲، قانون جرایم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸ و قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ نیز از جزای نقدی استفاده شده است.

در مجموع، می‌توان گفت در حال حاضر جزای نقدی به‌دلیل مزایای آن همچون سرعت در اجرا، قابلیت درجه‌بندی و متناسب کردن با شدت جرم و تقصیر، عدم تحمیل هزینه به خزانه دولت و ایجاد درآمد برای دولت (نیکومنظری، شاملو، ۱۴۰۰: ۲۲۱)، نه تنها یکی از مجازات‌های اصلی تعزیری در نظام کیفری ایران است، بلکه در قوانین کیفری تقریباً تمام کشورها از آن استفاده

می‌شود (مدرس، ۱۳۵۷: ۸) و در بعضی کشورها همچون انگلستان یکی از رایج‌ترین مجازات‌ها است (مهرا، ۱۳۹۸: ۳۳۹). رواج این مجازات در بعضی زمینه‌ها همچون حقوق رقابت، بیشتر مشهود است چنان‌که گفته شده است: «رویکرد بیست سال اخیر اروپا... عدم اتکا به ضمانت اجرای کیفری در حقوق رقابت بوده است. حتی در برخی از کشورها، با این‌که قوانین رقابت، جرم‌انگاری را مبنای خود قرار داده بود، در اصلاحات جدید، جرم‌زدایی مورد توجه قرار گرفت. به‌عنوان نمونه... قانون رقابت فعلی هلند که در ۲۰۰۲ اصلاح گردید شرکت‌ها را با جرایم نقدی غیرکیفری مواجه می‌نماید» (وکیلی مقدم، ۱۴۰۰: ۲۵۰).

البته جزای نقدی به دو صورت ثابت و نسبی است. در نظام کیفری ایران، جزای نقدی ثابت به سه شکل است: ۱- تعیین مبلغی مشخص (مانند ماده ۷ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹)، ۲- تعیین حداقل و حداکثر مبلغ (مانند ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ۱۳۸۹)، ۳- تعیین حداکثر مبلغ بدون تعیین حداقل مبلغ (مانند ماده ۷۲۳ قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۵).

جزای نقدی نسبی نیز به دو صورت است: ۱- تعیین جرمه متناسب با منفعت حاصل از جرم (مانند ماده یک قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری ۱۳۶۷)، ۲- تعیین جرمه متناسب با درآمد مجرم (مانند ماده ۳ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح ۱۳۸۲). به‌رغم پذیرش جزای نقدی به‌عنوان یکی از شایع‌ترین کیفرها و به‌رغم این‌که عیوب متعدد و مخالفت‌ها نسبت به مجازات‌های اعدام و حبس، سبب رونق فراوان جزای نقدی در دهه‌های اخیر شده است، این مجازات دچار معایبی است. از جمله معایب جزای نقدی این است که بازدارندگی آن، به وضعیت مالی مجرم بستگی دارد و این ایراد درباره اشخاص حقوقی که از توانایی مالی بالاتری نسبت به اشخاص حقیقی برخوردارند، مشهودتر است. از این رو، کشورهای مختلف در این زمینه راهکارهایی را برگزیده‌اند؛ چنان‌که به‌عنوان مثال، «قانون‌گذار ایران با تأسی از رویه نظام کیفری فرانسه، راه‌برد سه تا شش برابر کردن و نیز دو تا چهار برابر نمودن جزای نقدی قابل اعمال بر اشخاص حقوقی - به‌ترتیب در قبال جرایم رایانه‌ای و سایر جرایم - را اتخاذ کرده است... [و] در انگلستان، شیوه نوین به خدمت گرفته‌شده برای ارتقای سطح بازدارندگی جرمه اشخاص حقوقی... کسر درصدی از درآمد واقعی آن‌هاست» (شریفی، حبیب‌زاده، ۱۳۹۵: ۱۶۵).

ایراد دیگر جزای نقدی این است که ممکن است در بعضی موارد، وضعیت مالی مجرم مانع اجرای آن باشد، به‌طوری که لازم باشد مجازات‌های جایگزین اجرا شود. برای مثال، تبصره ۲ ماده ۸۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ به دادگاه اجازه داده است با توجه به وضع متهم نوجوان (۱۵ تا ۱۸ سال)، به‌جای حکم به جزای نقدی مندرج در بند «پ» این ماده، به اقامت در منزل یا

نگهداری در کانون اصلاح و تربیت در دو روز آخر هفته حکم دهد، در حالی که این استثنا درباره جزایهای نقدی کمتر مندرج در بندهای «ت» و «ث» ماده ۸۹ وجود ندارد. در تبیین این تفاوت، گفته شده است: «به اعتقاد قانون‌گذار، جزای نقدی مقرر در بندهای «ت» و «ث» از ماده ۸۹، چون پاسخ نوعاً خفیف است، نمی‌توان حکم به حبس پایان هفته‌ای صادر نمود» (سعیدی، کلانتری، ۱۳۹۹: ۱۱۱).

یکی دیگر از معضلات جزای نقدی که فقط دامنگیر جزای نقدی ثابت است، تأثیر نوسانات اقتصادی بر ارزش جزا و در نتیجه بازدارندگی آن است و از این رو، لازم است مقدار جزای نقدی ثابت در گذر زمان تعدیل شود. اما جزای نقدی نسبی که مبتنی بر پول رایج نیست تحت تأثیر نوسانات اقتصادی قرار نمی‌گیرد همچون ماده یک قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری ۱۳۶۷ که فرد محکوم را علاوه بر حبس و رد مال، به جزای نقدی معادل مال مورد کلاهبرداری محکوم می‌کند و یا ماده ۳ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح ۱۳۸۲ که متضمن مجازات کسر یک چهارم حقوق و مزایا از شش ماه تا یک سال است. از این رو، حقوق دانان در مواضع مختلف از جزای نقدی نسبی در مقابل جزای نقدی ثابت، حمایت کرده‌اند؛ چنان‌که گفته شده است: «موضع قانون ایران در زمینه تعیین جریمه نقدی قابل انتقاد است؛ ماده ۱ «آیین‌نامه تعیین میزان جرایم متناسب با عمل ارتكابی در رویه ضد رقابتی»، ارتکاب ممنوعیت‌های موضوع ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی [اصل ۴۴] را مستوجب جریمه نقدی از ده میلیون ریال تا یک میلیارد ریال می‌داند که... با توجه به لزوم تعیین مجازات نقدی براساس عایدی و منافع حاصل از رفتار غیرقانونی... مناسب‌تر آن بود که قانون‌گذار درصد یا بخشی از منافع حاصل از جرم را به‌عنوان جریمه نقدی تعیین می‌نمود» (وکیلی مقدم، ۱۴۰۰: ۲۵۳).

در این نوشتار، به بررسی این موضوع می‌پردازیم که نظام کیفری ایران چه راهکاری برای برطرف کردن تأثیر نوسانات اقتصادی بر جزای نقدی ثابت به کار برده است. به این منظور، ضمن ملاحظه رویکردهای قانون‌گذار ایران برای تعدیل جزای نقدی ثابت (بند ۱)، به تبیین معیارها و چالش‌های تعدیل جزای نقدی ثابت در قوانین ایران می‌پردازیم (بند ۲).

۱. رویکردهای قانون‌گذار ایران برای تعدیل جزای نقدی ثابت

به‌رغم لزوم تعدیل جزای نقدی ثابت در گذر زمان، به‌ویژه در کشوری همچون ایران که نرخ تورم بالا است،^۱ قانون‌گذار ایران برای ده‌ها سال قوانینی را به تصویب رساند که برای تغییر جزای نقدی

۱. طبق داده‌های موجود در پورتال بانک مرکزی، متوسط نرخ تورم سالانه در دوره ۸۱ ساله ۱۳۱۶ تا ۱۳۹۶، ۱۵٫۱ درصد بوده است.

مندرج در آن‌ها، راهی غیر از قانون‌گذاری مجدد وجود نداشت. اما در چند دهه اخیر، قانون‌گذار ایران تعدیل جزای نقدی را به نهادهای غیرتقنینی واگذار کرده است. این رویکرد به یکی از دو شیوه زیر اجرا شده است: ۱- پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی مندرج در یک قانون توسط یک نهاد غیرتقنینی، ۲- پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین توسط یک نهاد غیرتقنینی. به‌رغم غلبه دو رویکرد مزبور در دهه‌های اخیر، قانون‌گذار در بعضی موارد نادر، مجدداً رویکرد پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی مندرج در یک قانون از طریق قانون‌گذاری جدید را برگزیده است. در ادامه به تبیین این رویکردها و مزایا و معایب آن‌ها می‌پردازیم.

۱.۱. تعدیل جزای نقدی از طریق قانون‌گذاری

اولین راهکار قانون‌گذار ایران برای حفظ ارزش جزای نقدی ثابت در گذر زمان، قانون‌گذاری با هدف اصلاح جزای نقدی ثابت مندرج در یک قانون بود. یکی از پیامدهای این شیوه این است که به‌دلایل متعدد همچون مشغله فراوان قانون‌گذار، طولانی بودن فرایند قانون‌گذاری و مداخله نهادهای متعدد در این فرایند، بعضی قوانین حاوی جزای نقدی ثابت، برای ده‌ها سال بدون تغییر باقی مانده و از این‌رو، بازدارندگی آن‌ها، کاهش یافته یا کاملاً زایل شده است.

با وجود این تعدیل جزای نقدی از طریق قانون‌گذاری نمی‌تواند همانند واگذاری تعدیل به نهادهای غیرتقنینی، کارآمد باشد، اما در هر صورت، با متناسب کردن جزای نقدی با زمان تصویب قانون جدید، می‌تواند اثر بازدارندگی این مجازات را حداقل برای چند سال تأمین کند. این قوانین را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: ۱- اصلاح جزای نقدی مندرج در قانون گذشته، ۲- اصلاح جزای نقدی جایگزین حبس مندرج در قانون گذشته. تفکیک این دو دسته قانون از آن جهت دارای اهمیت است که افزایش جزای نقدی جایگزین حبس، به نفع بزهکار است، اما افزایش جزای نقدی جرائم، به زیان بزهکار است.

۱.۱.۱. اصلاح جزای نقدی مندرج در قانون

تا چند دهه قبل، رویکرد غالب در جهت تعدیل جزای نقدی مندرج در یک قانون، تصویب ماده واحده‌ای با هدف اصلاح آن جزای نقدی یا تصویب یک قانون حاوی اصلاح آن جزای نقدی بود. از جمله قوانین نوع نخست می‌توان به ماده واحده قانون اصلاح ماده ۱۲۶ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۵۰ اشاره کرد. از جمله قوانین نوع دوم نیز می‌توان به قانون احکام دایمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ اشاره کرد که بند «پ» ماده ۲۱ آن، جزای نقدی مندرج در بند ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ را اصلاح کرد.

۱.۱.۲. اصلاح جزای نقدی جایگزین حبس مندرج در قانون

اصلاح جزای نقدی جایگزین حبس نه تنها در متناسب کردن مجازات با وضعیت اقتصادی جامعه مؤثر است، بلکه تأثیر اساسی بر جمعیت کیفری زندان‌ها دارد و از این‌رو، در کاهش هزینه‌های عمومی مؤثر است. از جمله این قوانین می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ۱- ماده ۳۱ قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۷۶ که جزای نقدی معادل یک روز حبس در قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۶۷ را اصلاح کرد، ۲- ماده یک قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۷ که جزای نقدی معادل یک روز حبس در قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۵۱ را اصلاح کرد.

۱.۲.۱. پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی توسط یک نهاد غیرتقنینی

با توجه به معضلات تعدیل جزای نقدی از طریق قانون‌گذاری که پیش‌تر به آن اشاره شد، تعدیل توسط نهادهای غیرتقنینی که فاقد تشریفات و فرایند طولانی قانون‌گذاری هستند، می‌تواند راهگشا باشد. اما این راهکار با اصل قانونی بودن مجازات و ممنوعیت تفویض اختیار قانون‌گذاری، مغایر است. پیش از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، اصل قانونی بودن مجازات در اصل ۱۲ قانون اساسی مشروطیت به رسمیت شناخته شده بود. در ضمن، اگرچه قانون اساسی مشروطیت و متمم آن، به ممنوعیت تفویض قانون‌گذاری تصریح نکرده بودند، اما عدم تفویض قانون‌گذاری از اصول ۲۷ و ۲۸ متمم قانون اساسی قابل برداشت بود، چنان‌که «در جریان تصویب قانون اعطای اختیارات به شخص آقای مصدق مصوب ۱۳۳۱/۵/۲۰، آیت‌الله کاشانی طی نامه‌ای اعتراض خود را نسبت به تصویب چنین قانونی اعلام کرد. وی با استناد به دو اصل مزبور معتقد بود که تفویض اختیار قانون‌گذاری، خلاف قانون اساسی مشروطه است» (کدخدایی، آقایی طوق، ۱۳۹۱: ۸۵). پس از انقلاب ۱۳۵۷ نیز اصل قانونی بودن مجازات در اصل ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌وضوح بیان شد و اصل ۸۵ قانون اساسی تفویض اختیار قانون‌گذاری را به مواردی مشخص، محدود کرد.

از این‌رو، هم‌اکنون فارغ از برداشت افراطی از اصل ۷۱ قانون اساسی که مورد اشاره بعضی حقوق‌دانان قرار گرفته و طبق آن، جز در موارد تصریح‌شده در قانون اساسی^۱ هیچ مرجعی غیر از مجلس، حق قانون‌گذاری ندارد (تیلا، ۱۳۸۶: ۲۲۱)، می‌توان قانون‌گذاری را به دو دسته انحصاری و غیرانحصاری تقسیم کرد و تفویض قانون‌گذاری را فقط در موارد غیرانحصاری، قابل قبول دانست. برای مثال، گفته شده است: «در مواردی که قانون اساسی به وضع قانون به‌صراحت تصریح کرده و

۱. ظاهراً این موارد شامل استثنای مذکور در اصل ۸۵ قانون اساسی و مورد پیش‌بینی‌شده در اصل ۱۰۸ قانون اساسی است.

مرجع وضع آن را نیز مجلس دانسته است... تنها مجلس می‌تواند مرجع وضع آن قانون یا قوانین باشد. [اما] در سایر موارد، صلاحیت غیرانحصاری است، یعنی مجلس می‌تواند در حدود مقرر در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، تفویض اختیار نماید» (تیلد، ۱۳۸۶: ۲۲۱). از این رو، فارغ از اختلاف نظر حقوق دانان دربارهٔ مصادیق مجاز تفویض اختیار در زمینه قانون‌گذاری غیرانحصاری و نیز به‌رغم نظرهای بعضاً متعارض شورای نگهبان در این‌باره (آقای طوق، ۱۳۸۸: ۸-۹)، تردیدی نیست که تعیین و تغییر مجازات، یکی از زمینه‌های صلاحیت انحصاری قانون‌گذاری است و قابل تفویض نیست، زیرا همان‌طور که بیان شد اصل ۳۶ قانون اساسی، یکی از موارد ۴۸ گانه صلاحیت انحصاری قانون‌گذاری را «اصل قانونی بودن مجازات» اعلام کرده است (کدخدایی، آقای طوق، ۱۳۹۱: ۸۶). در ضمن، تغییر مجازات مندرج در قوانین، اصلاح قانون محسوب می‌شود و یکی از واضح‌ترین مصادیق امر تقنینی است (آقای طوق، ۱۳۸۸: ۱۴) و از این رو، واگذاری آن به نهادهای غیرتقنینی مغایر اصل ۸۵ است.

در هر صورت، اگرچه شورای نگهبان در بعضی موارد، واگذاری تعیین تخلف‌ها و میزان جریمه آن‌ها را به نهادهای غیرتقنینی تأیید کرده است (آقای طوق، ۱۳۸۸: ۱۳-۱۴)، اما در موارد متعدد، مصوبه مجلس در زمینه تفویض اختیار به نهادهای غیرتقنینی برای تعیین و یا تغییر جزای نقدی را مغایر اصل ۸۵ اعلام کرده است. برای مثال، شورای نگهبان در نظر شماره ۵۷۸۸ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۰۶ درباره تبصره ۲ الحاقی به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۶ مجلس، بیان کرد: «ذیل تبصره ۲ که تعیین میزان جریمه را منوط به تصویب هیأت وزیران نموده مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.» همچنین شورا در نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۰۵۸ مورخ ۱۳۷۶/۰۹/۳۰ درباره تبصره ۲ ماده واحده مصوب ۱۳۷۶/۰۹/۱۶ مجلس درباره «لایحه استفاده اجباری از کمربند و کلاه ایمنی»، بیان کرد: «نظر به این‌که تبصره ۲، تعیین میزان جریمه متخلفان را به آیین‌نامه محول کرده است و این‌که طبق اصل ۳۶ قانون [اساسی]، حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به‌موجب قانون باشد و با توجه به این‌که مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، قانون‌گذاری قابل تفویض به هیأت وزیران نمی‌باشد فلذا این تبصره از این جهت نیز مخالف اصول ۳۶ و ۸۵ قانون اساسی شناخته گردید.»

با وجود این، قانون‌گذار از چند دهه پیش، تعدیل جزایهای نقدی ثابت مندرج در قوانین را به نهادهای غیرتقنینی واگذار کرده و این موارد به تأیید شورای نگهبان رسیده است. راز این موضوع در این است که قوانین مزبور، ضوابط تعدیل را مشخص کرده‌اند و نهادهای غیرتقنینی در چارچوب معیارهایی معین می‌توانند اقدام به تعدیل کنند. این رویکرد قانون‌گذار را می‌توان همانند واگذاری تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین و مبتنی بر این واقعیت دانست که «تعیین تمام جزئیات مربوط به

اجرای قوانین و تنظیم امور اداری، اولاً برای مجلس همیشه مقدور نیست و ثانیاً پرداختن به این مسائل جزئی، مجلس را از انجام وظایف مهم‌تر خود باز می‌دارد» (حیاتی، ۱۳۸۶: ۵۲). در تأیید این رویکرد نیز باید گفت «بالا رفتن تعداد قوانین در دست تهیه، باعث می‌شود که نمایندگان با زمان محدود و مشخصی که برای بررسی هر طرح یا لایحه دارند، به محتوای آن‌ها توجه کمتری بکنند. در جبران این نقیصه، یا تمایل بیشتری به تصویب یک قانون به شکل کلی در زمانی محدودتر پیدا می‌شود که مانع از بحث و بررسی مفصل روی تک تک مواد می‌شود یا پدیده تفویض قانون‌گذاری به سایر مراجع پیش می‌آید که طی آن، مقنن وظیفه تصویب قوانین را به نهادهای اداری در تصویب آیین‌نامه‌ها و مصوبات اجرایی واگذار می‌کند» (مکای، برجیان، ۱۳۹۷: ۴۷-۴۸). در هر صورت، قانون‌گذار ایران رویکرد تفویض تعدیل جزای نقدی به نهادهای غیرتقنینی را در پیش گرفته و این رویکرد را در دو قالب انجام داده است: ۱- پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی مندرج در یک قانون توسط یک نهاد غیرتقنینی، ۲- پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین توسط یک نهاد غیرتقنینی.

۱.۲.۱. پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی مندرج در یک قانون توسط یک نهاد غیرتقنینی

بعضی قوانین، تعدیل جزای نقدی مندرج در خود را به نهادهای غیرتقنینی واگذار کرده‌اند. به نظر می‌رسد نخستین بار ماده ۷۴ قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲ این رویکرد را اتخاذ کرد. این ماده بیان می‌کند: «میزان جریمه‌های نقدی تعیین شده در این فصل، هر سه سال یک‌بار و بر اساس نرخ تورم سالانه بنا به پیشنهاد وزارت بازرگانی و تأیید هیأت وزیران قابل تعدیل است.» در «طرح نظام صنفی» که منجر به تصویب قانون فوق شد اشاره‌ای به تعدیل جریمه‌ها نشده بود. مشروح مذاکرات شور دوم طرح مزبور در جلسه ۱۳۸۲/۰۹/۳۰ مجلس، حاکی است موضوع فوق توسط کمیسیون اقتصادی مجلس به طرح اضافه شد؛ البته کمیسیون مزبور، تعدیل جریمه‌ها را هر سه سال یک‌بار پیش‌بینی کرده بود بدون این‌که معیار آن را مشخص کند و معیار تعدیل با پیشنهاد نمایندگان به طرح اضافه شد.

از جمله قوانین دیگر که از رویکرد فوق پیروی کرده‌اند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ۱- ماده ۸۴ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۷. ۲- ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ۱۳۸۹. ۳- ماده ۱۵۶ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰. ۴- بند «پ» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.

در پایان این بند، لازم به ذکر است بعضی قوانین، تعدیل جزای جایگزین حبس را به نهادهای غیرتقنینی واگذار کرده‌اند که از نظر ماهوی شبیه قوانین فوق هستند. برای مثال، می‌توان به تبصره ماده یک قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۷۷ اشاره کرد.

۲.۲.۱. پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین توسط یک نهاد غیرتقنینی

بهترین رویکرد در زمینه تعدیل جزای نقدی ثابت، این است که قانون‌گذار، تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین را به صورت یکجا و با معیارهایی یکسان به یک نهاد غیرتقنینی واگذار کند. به نظر می‌رسد نخستین قانونی که از این رویکرد پیروی کرد، ماده ۶۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ است که بیان می‌کند: «به دولت اجازه داده می‌شود بر اساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و متناسب با عواملی همانند کاهش هزینه‌های دولتی ناشی از اصلاح ساختار اداری و کاهش نیروی انسانی و نرخ تورم، هر سه سال یکبار نسبت به کاهش یا افزایش مبالغ ریالی مشخص مندرج در قوانین و مقررات در زمینه میزان جرایم، تعرفه‌ها و خدمات دولتی، حقوق دولتی و عناوین مشابه، با رعایت مفاد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اقدام و مراتب را ابلاغ نماید.»

ماده فوق برگرفته از ماده ۷۲ «لایحه تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۰۲ هیأت وزیران است که مقرر کرده بود: «به دولت اجازه داده می‌شود بر اساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و متناسب با نرخ تورم که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌گردد، هر سه سال یکبار نسبت به اصلاح مبالغ ریالی مشخص مندرج در قوانین و مقررات در زمینه میزان جرایم، تعرفه‌ها و خدمات دولتی، حقوق دولتی و عناوین مشابه با رعایت مفاد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اقدام و مراتب را جهت اجرا ابلاغ نماید.»

همان‌طور که ملاحظه می‌شود میان لایحه و قانون مصوب فوق دو تفاوت مهم وجود دارد: ۱- لایحه فقط «نرخ تورم» را در تعدیل، مؤثر دانسته بود، اما قانون مزبور غیر از نرخ تورم، «کاهش هزینه‌های دولتی ناشی از اصلاح ساختار اداری و کاهش نیروی انسانی» را نیز مؤثر دانسته است. ۲- لایحه، مرجع تعیین نرخ تورم را بانک مرکزی معرفی کرده بود، اما قانون مزبور به مرجعی مشخص اشاره نکرده است. در خصوص اهمیت این دو تفاوت بعداً توضیح داده می‌شود.^۱

قانون دیگری که از رویکرد فوق استفاده کرده ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ است که در ابتدا مقرر می‌کرد: «کلیه مبالغ مذکور در این قانون و سایر قوانین از جمله مجازات

۱. نگاه کنید به بندهای ۱-۲ و ۱-۴-۲.

نقدی، به تناسب نرخ تورم اعلام شده به وسیله بانک مرکزی هر سه سال یکبار به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیأت وزیران تعدیل و در مورد احکامی که بعد از آن صادر می شود، لازم الاجرا می گردد»

جالب توجه این که در «لایحه مجازات اسلامی (کلیات، حدود، قصاص، دیات)» که بنا به پیشنهاد قوه قضاییه در جلسه ۱۳۸۶/۰۸/۲۰ هیأت وزیران به تصویب رسید و منجر به تصویب قانون فوق شد به تعدیل جزای نقدی مندرج در قوانین اشاره نشده بود. با توجه به این که لایحه مذکور توسط کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس تصویب شد و مجلس در جلسه ۱۳۸۸/۰۹/۲۵ با اجرای آزمایشی آن به مدت ۵ سال موافقت کرد، مشخص می شود ماده فوق توسط کمیسیون مزبور به لایحه اضافه شد.

اگرچه ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ با پیش بینی تعدیل جزای نقدی ثابت مندرج در تمام قوانین توسط هیأت وزیران، برای حل معضل تعدیل جزای نقدی ثابت، راهگشا است، اما این ماده دچار دو ابهام اساسی زیر بود:

۱- آیا برای تعدیل جزای نقدی مندرج در قوانین مصوب پیش از ۱۳۹۲ باید نرخ تورم را از زمان تصویب آن قوانین در نظر گرفت یا از سال ۱۳۹۲؟ این ابهام با اصلاح ماده فوق در قانون کاهش مجازات حبس تعزیری مصوب ۱۳۹۹ برطرف شد. طبق اصلاحیه مزبور، ماده فوق به این صورت در آمد: «کلیه مبالغ مذکور در این قانون و سایر قوانین از تاریخ تصویب آن ها در مورد تمام جرائم و تخلفات از جمله مجازات نقدی، به تناسب نرخ تورم اعلام شده به وسیله بانک مرکزی، هر سه سال یکبار به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیأت وزیران تعدیل و در مورد احکامی که بعد از آن صادر می شود، لازم الاجرا می گردد.»

۲- ابهام دیگر ماده فوق درباره محاسبه نرخ تورم در دوره های سه ساله است. با توجه به این که این ابهام ظاهراً در تمام قوانین مربوط به تعدیل جزای نقدی وجود دارد، بعداً آن را توضیح خواهیم داد.^۱

۱.۳. پیش بینی تعدیل جزای نقدی مندرج در یک قانون از طریق قانون گذاری

به رغم این که چند سالی است در قوانین متعدد، تعدیل جزای نقدی به نهادهای غیرتقنینی واگذار شده است، اما حداقل در یک مورد، قانون گذار مجدداً چنین تعدیلی را نیازمند تصویب قانون کرد. ماده ۳۳ قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ مقرر می کند: «صد درصد (۱۰۰٪) درآمدهای حاصل از اجرای این قانون به حساب خزانه داری کل کشور واریز تا صرفاً در قالب بودجه سنواتی جهت

۱. نگاه کنید به بند ۲-۳-۱.

تکالیف این قانون و مقابله با منابع آلوده‌کننده هوا هزینه شود... تعدیل میزان جریمه خسارت‌های وارده به محیط زیست مندرج در این قانون هر دو سال یکبار توسط سازمان با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و در لایحه بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.»

جالب توجه این که «لایحه اصلاح قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» مصوب ۱۳۹۳/۰۶/۲۳ هیأت وزیران که منجر به تصویب قانون فوق شد، تعدیل مبالغ ربالی مندرج در این قانون (اعم از جریمه و خسارت) را به هیأت وزیران واگذار کرده بود؛ تبصره یک ماده ۲۶ لایحه مزبور مقرر می‌کرد: «جرایم و خسارات نقدی قیدشده در مواد مختلف این قانون هر سه سال یکبار بر اساس نرخ تورم سالانه اعلامی از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران توسط هیأت وزیران تعدیل می‌گردد.»

تغییر فوق ناشی از اقدام کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس بود که معیار نرخ تورم مندرج در لایحه را حذف کرد. تبصره فوق در مصوبه کمیسیون مزبور که در جلسه ۱۳۹۶/۰۱/۲۹ مجلس مطرح شد، بیان می‌کرد: «تعدیل میزان جریمه خسارت‌های وارده به محیط زیست مندرج در این قانون هر دو سال یکبار توسط سازمان با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.» همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، واگذاری تعدیل جزای نقدی به نهادهای غیرتقنینی بدون تعیین معیار تعدیل، برخلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است و بر همین اساس، در جلسه فوق با پیشنهاد رییس مجلس، تعدیل فوق موکول به پیش‌بینی در لایحه بودجه شد. با توجه به توضیحات پیشین مبنی بر مناسب بودن تعدیل جزای نقدی توسط نهادهای غیرتقنینی، بسیار بجا بود با افزودن معیار تعدیل به ضابطه فوق، تعدیل مزبور به هیأت وزیران واگذار می‌شد. در ضمن، با توجه به پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین در ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، ماده فوق می‌توانست به‌طور کامل حذف شود.

اکنون که با رویکردهای قانون‌گذار ایران برای تعدیل جزای نقدی ثابت آشنا شدیم، به بررسی معیارها و چالش‌های این تعدیل می‌پردازیم.

۲. معیارها و چالش‌های تعدیل جزای نقدی ثابت در قوانین ایران

در مواردی که قانون‌گذار وظیفه تعدیل جزای نقدی ثابت را خود برعهده می‌گیرد، با توجه به اختیار عام قانون‌گذاری می‌تواند با در نظر گرفتن تمام جوانب موضوع، هرگونه تغییری در جزای نقدی ثابت اعمال کند. اما همان‌طور که ملاحظه شد، به‌دلیل معضلات تعدیل جزای نقدی ثابت توسط قانون‌گذار، راهکار بهتر واگذاری تعدیل به نهادهای غیرتقنینی است. اما این واگذاری در صورتی قابل قبول است که ضمن رعایت اصل قانونی بودن مجازات و اصل ۸۵ قانون اساسی، هماهنگی و

یکپارچگی سیاست جزایی کشور را حفظ کند و ضوابط تعدیل، از وضوح و دقت کافی برخوردار باشند.

در این بند، میزان رعایت این شرایط را از جهات زیر بررسی می‌کنیم: ۱- مقیاس تعدیل جزای نقدی، ۲- دوره‌های زمانی تعدیل، ۳- الزامی بودن تعدیل جزای نقدی توسط نهاد غیرتقنینی، ۴- نهادهای مؤثر در تعدیل جزای نقدی، ۵- نسخ و تخصیص قوانین متضمن تعدیل جزای نقدی.

۱.۲. مقیاس تعدیل جزای نقدی

همان‌طور که پیش‌تر ملاحظه شد شورای نگهبان واگذاری تعیین و تغییر جزای نقدی به نهادهای غیرتقنینی را مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی دانسته است، اما قوانین متضمن واگذاری تعدیل جزای نقدی ثابت به نهادهای غیرتقنینی را تأیید کرده است که دلیل آن، وجود «مقیاس تعدیل» در این قوانین است. نکات قابل توجه درباره مقیاس تعدیل عبارت‌اند از: ۱- نوع مقیاس، ۲- رابطه تعدیل با مقیاس، ۳- نحوه محاسبه مقیاس.

۱.۱.۲. نوع مقیاس

همان‌طور که در بند ۱ ملاحظه شد، قوانین ایران اصولاً «نرخ تورم» را به‌عنوان «مقیاس تعدیل» جزای نقدی ثابت در نظر گرفته‌اند. بعضی از این قوانین همچون قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۷۷، قانون نظام صنفی کشور ۱۳۹۲، قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ۱۳۸۹ و قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ صراحتاً به نرخ تورم اشاره کرده‌اند. اما بعضی دیگر از قوانین همچون قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۷ و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ۱۳۹۵ که «شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی» و قانون امور گمرکی ۱۳۹۰ که «شاخص قیمت‌ها» را به‌عنوان مقیاس تعدیل در نظر گرفته‌اند، به‌طور ضمنی حاکی از اعمال نرخ تورم هستند؛ زیرا «درصد تغییر سالانه شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی» همان «نرخ تورم» است (ابراهیمی، ۱۳۸۶: ۷). البته از این جهت، قانون امور گمرکی ۱۳۹۰ که «شاخص قیمت‌ها» را معیار تعدیل دانسته تا حدودی مبهم است، زیرا مشخص نیست منظور قانون‌گذار، شاخص قیمت تمام کالاها و خدمات است یا شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی. لازم به ذکر است این دو شاخص متفاوت هستند، زیرا در شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی - برخلاف شاخص قیمت کل کالاها و خدمات - ارزش خرید خانه، زمین، سهام و کالاهایی که خانوار برای کسب درآمد استفاده می‌کند، در نظر گرفته نمی‌شود (ابراهیمی، ۱۳۸۶: ۸). با وجود این، با توجه به روح قوانین می‌توان گفت، منظور قانون فوق نیز همانند سایر قوانین، شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی است.

البته ظاهراً بعضی قوانین از عواملی غیر از نرخ تورم نیز به عنوان مقیاس تعدیل استفاده کرده‌اند. برای مثال، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰، علاوه بر «نرخ تورم»، «عواملی همانند کاهش هزینه‌های دولتی ناشی از اصلاح ساختار اداری و کاهش نیروی انسانی» را نیز برای تعدیل مبالغ ریالی مندرج در قوانین در نظر گرفته است. در این خصوص، باید گفت ظاهراً عوامل نامبرده شده فوق غیر از نرخ تورم، مقیاس تعدیل جزایهای نقدی نیستند، بلکه فقط برای تعدیل «تعرفه‌ها و خدمات دولتی، حقوق دولتی و عناوین مشابه» مذکور در این قانون مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۲.۱.۲. رابطه تعدیل با مقیاس

اگرچه اکثر قوانین حاوی تعدیل جزای نقدی، نرخ تورم را به عنوان مقیاس تعدیل در نظر گرفته‌اند، اما این پرسش قابل طرح است که آیا مقدار تعدیل باید دقیقاً «برابر» با نرخ تورم باشد؟ در پاسخ باید گفت بسیاری از قوانین از جمله قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۷۷، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰، قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۷، قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ۱۳۸۹ و قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ از «تناسب» تعدیل با نرخ تورم سخن گفته‌اند. البته بعضی قوانین همچون قانون نظام صنفی کشور ۱۳۸۲ که بیان می‌کند: «میزان جریمه‌های نقدی... بر اساس نرخ تورم سالانه... قابل تعدیل است»، قانون امور گمرکی ۱۳۹۰ که مقرر می‌دارد: «جریمه‌ها... بر اساس شاخص قیمت‌ها... تغییر می‌یابد» و قانون احکام دایمی برنامه‌های توسعه کشور ۱۳۹۵ که بیان می‌کند: «مبلغ مندرج... بر اساس رشد شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی... تعدیل می‌شود»، به صراحت از «تناسب» تعدیل با نرخ تورم سخن نگفته‌اند.

می‌توان گفت تمام قوانین فوق از نظر میزان دقیق تعدیل، دچار ابهام هستند؛ زیرا، اولاً عبارت «بر اساس نرخ تورم سالانه»، «بر اساس شاخص قیمت‌ها» و «بر اساس رشد شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی» در سه قانون اخیر، به «برابری» میزان تعدیل با نرخ تورم تصریح نکرده‌اند. ثانیاً، «تناسب» تعدیل با نرخ تورم که در سایر قوانین فوق آمده است نیز لزوماً به معنای «برابری» تعدیل با نرخ تورم نیست. البته بدیهی است تعدیل به میزانی بیش از نرخ تورم، قابل قبول نیست، زیرا در این صورت، هیچ محدودیتی برای اعمال تعدیل وجود نخواهد داشت و این نوع تعدیل، قانون‌گذاری محسوب می‌شود و قابل انجام توسط نهادهای غیرتقنینی نیست. اما به نظر می‌رسد تعدیل به

میزانی کمتر از نرخ تورم، نقض این قوانین محسوب نمی‌شود. این استنتاج وقتی تقویت می‌شود که طبق توضیحات آینده، معتقد باشیم انجام تعدیل توسط نهادهای غیرتقنینی اصولاً الزام‌آور نیست.^۱

۳.۱.۲. نحوه محاسبه مقیاس

یکی از نکات مبهم در قوانین حاوی ضوابط تعدیل جزای نقدی، محاسبه «نرخ تورم» در دوره‌های چندساله است. در واقع، با توجه به این که عامل اصلی تعیین «نرخ تورم» و «تغییر شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی»، «دوره زمانی» است و به عبارتی «نرخ تورم، بیانگر درصد تغییرات شاخص قیمت‌ها در یک دوره زمانی معین است» (زمان‌زاده، ۱۳۹۴: ۲۱)، نحوه محاسبه نرخ تورم (تغییر شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی) در یک دوره زمانی چندساله برای تعدیل جزای نقدی، به چند شکل قابل تصور است: ۱- نرخ تورم (تغییر شاخص قیمت‌ها) در آخرین سال (یا یکی از سال‌های) دوره زمانی، ۲- میانگین سالانه نرخ تورم (تغییر شاخص قیمت‌ها) در دوره زمانی، ۳- جمع نرخ‌های تورم سالانه (تغییر شاخص قیمت‌ها) در دوره زمانی، ۴- تغییر شاخص قیمت‌های انتهای دوره نسبت به ابتدای دوره که می‌توان آن را «نرخ تورم تجمعی» نامید.

با انتخاب هر یک از چهار شیوه فوق، میزان تعدیل در یک دوره زمانی چندساله، متفاوت خواهد بود؛ در ضمن، این تفاوت‌ها بعد از اعمال در چند دوره، بسیار بیشتر خواهد شد. برای مثال، اگر قرار بود طبق ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، جزای نقدی مندرج در بند «ث» ماده ۸۹ این قانون (۱,۰۰۰,۰۰۰ ریال) در سال ۱۳۹۵ اصلاح شود، با توجه به جدول نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی اعلام‌شده توسط بانک مرکزی، جزای فوق طبق روش‌های چهارگانه فوق به جریمه‌های زیر تبدیل می‌شد:

نرخ تورم اعلام‌شده توسط بانک مرکزی

سال	شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی	نرخ تورم
۱۳۹۴	۹۲	۱۱,۹
۱۳۹۳	۸۲	۱۵,۶
۱۳۹۲	۷۰,۹۱۶	۳۴,۷

جزای نقدی بند «ث» ماده ۸۹ قانون مجازات اسلامی (۱,۰۰۰,۰۰۰ ریال) پس از اصلاح در سال ۱۳۹۵

۱. نگاه کنید به بند ۲-۳.

با اعمال نرخ تورم ۱۳۹۲ تورم	با اعمال نرخ تورم ۱۳۹۳ تورم	با اعمال نرخ تورم ۱۳۹۴ تورم	با اعمال متوسط نرخ تورم سه سال	با اعمال جمع نرخ تورم سه سال	با اعمال نرخ تورم تجمعی سه سال
۱،۳۴۷،۰۰۰	۱،۱۵۶،۰۰۰	۱،۱۱۹،۰۰۰	۱،۲۰۷،۳۳۳	۱،۶۲۲،۰۰۰	۱،۷۴۲،۴۳۱

رویه هیأت وزیران در تعدیل جزای نقدی نیز بیانگر استفاده دایمی از یکی از چهار شیوه فوق نیست. برای مثال، هیأت وزیران در تصویبنامه شماره ۱۶۴۰/ت/۲۵۵۵۷ هـ مورخ ۱۳۸۳/۰۲/۱۹ با استناد به ماده ۶۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰، اکثر جریمه‌های مندرج در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴ را ۴۰ درصد افزایش داد یعنی تقریباً برابر با «نرخ تورم تجمعی» دوره زمانی ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۲ که ۴۱ درصد بود. این در حالی است که هیأت وزیران در تصویبنامه شماره ۱۳۷۵۵۸/ت/۵۰۳۶۸ هـ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۱، جریمه‌های رانندگی مندرج در تصویبنامه شماره ۱۶۹۴۳۲/ت/۴۶۷۴۸ ک مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۲۸ وزرای عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک را با اتکاء به ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ۱۳۸۹، بعضاً ۱۰۰ درصد افزایش داد یعنی تقریباً برابر با «جمع نرخ‌های تورم» دوره زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ که ۱۰۲ درصد بود.

جالب توجه این‌که نه تنها رویه هیأت وزیران در این زمینه ثابت ندارد، بلکه دیدگاه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با نظر هیأت وزیران، سازگار نیست. این هیأت در دادنامه ۱۲۹۳-۱۲۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۱، مصوبه فوق‌الذکر هیأت وزیران درباره تعدیل جریمه‌های رانندگی را ابطال کرد و نرخ تورم آخرین سال دوره زمانی فوق (سال ۱۳۹۳) را قابل اعمال دانست.

بررسی عملکرد نهادهای غیرتقنینی در اجرای قوانین متضمن تعدیل جزای نقدی و دستیابی به تفسیر درست این قوانین در زمینه نحوه محاسبه نرخ تورم در دوره‌های چندساله، نیازمند بررسی دقیق و مفصل است که در این نوشتار فرصت پرداختن به آن نیست. اما می‌توان به اختصار گفت هیچ‌یک از قوانین ایران از این ابهام، مبرا نیست. برای مثال، نه تنها متن ماده ۶۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰، ماده ۷۴ قانون نظام صنفی کشور ۱۳۸۲، ماده ۸۴ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۷، ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ۱۳۸۹، ماده ۱۵۶ قانون امور گمرکی ۱۳۹۰، ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ و بند «پ» ماده ۲۱ قانون احکام دایمی برنامه‌های توسعه کشور ۱۳۹۵ که در این نوشتار به تشریح آن‌ها پرداختیم، این موضوع را روشن نکرده‌اند، بلکه در مذاکرات مجلس شورای اسلامی در زمان تصویب مواد فوق در جلسات ۱۳۸۰/۱۰/۲۶، ۱۳۸۰/۰۹/۳۰، ۱۳۸۲/۰۷/۰۹، ۱۳۸۶/۰۷/۰۹،

۱۳۸۸/۰۹/۲۵، ۱۳۸۹/۰۳/۲۳، ۱۳۹۰/۰۱/۳۱، ۱۳۹۰/۰۶/۰۶ و ۱۳۹۵/۰۱/۱۶ نیز هیچ‌گونه بحثی در این خصوص انجام نشده است.

البته فرایند تصویب تبصره ماده یک قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۷۷ و ماده ۳۳ قانون هوای پاک ۱۳۹۶ به‌طور ضمنی مؤید اعمال نرخ تورم تجمعی است. در توضیح این موارد باید گفت:

- به‌رغم این‌که تبصره ماده یک قانون نخست فوق، دوره زمانی تعدیل جزای نقدی معادل یک روز حبس را «سه سال» در نظر گرفته است، اما «طرح اصلاح ماده ۱ قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی و تبصره‌های آن» که منجر به تصویب قانون فوق شد، تعدیل فوق را به صورت «سالانه» پیش‌بینی کرده بود. از این رو، اگر تبصره فوق به‌صورت پیش‌بینی شده در طرح، به تصویب رسیده بود، تعدیل مزبور در دوره‌های چندساله معادل اعمال نرخ تورم تجمعی می‌شد. - اگرچه ماده ۳۳ قانون دوم فوق، تعدیل جزای نقدی را دو سال یک‌بار در نظر گرفته است، اما سخنان نمایندگان مخالف و موافق ماده مزبور در مذاکرات جلسه ۱۳۹۶/۰۱/۲۹ مجلس، حاکی از این است که تعدیل دو سال یک‌بار به‌منظور تسهیل اجرای قانون بود و نه به معنای اعمال تعدیل دو سالانه با نرخ تورم یک سال.

در ضمن، برداشت وزارت دادگستری به‌عنوان مرجع پیشنهاددهنده تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین در چارچوب ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، اعمال نرخ تورم تجمعی است. در پیشنهاد مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۱ وزیر دادگستری در این زمینه آمده است: با لحاظ صراحت ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی، تعدیل جزای نقدی از سال تصویب قانون مربوطه تا سال محاسبه آن [سال جاری] و بر مبنای نرخ تورم محاسبه شده است. نحوه اقدام همانند محاسبه مهریه می‌باشد که عبارت است از:

نرخ جدید جزای نقدی = جزای نقدی قبلی × شاخص بهای کالا و خدمات در زمان تعدیل

شاخص بهای کالا و خدمات در سال تصویب قانون

۲.۲. دوره‌های زمانی تعدیل

دوره‌های زمانی تعدیل از آن جهت حایز اهمیت هستند که در طول این دوره‌ها، جزای نقدی مندرج در قانون تغییر نمی‌کند و از این رو، هرچه این دوره‌ها طولانی‌تر باشند، ارزش جزای نقدی و بازدارندگی آن در طول این دوره‌ها بیشتر کاهش می‌یابد. همان‌طور که ملاحظه شد

قوانین ایران اصولاً دوره‌های تعدیل جزای نقدی را سه سال یک‌بار مقرر کرده‌اند و از این رو، ارزش جزای نقدی در طول این دوره‌های سه‌ساله، کاهش می‌یابد.

به‌رغم اهمیت موضوع فوق، عملکرد نهادهای مسئول تعدیل جزای نقدی، حاکی از آشفتگی در رعایت دوره‌های زمانی تعدیل است. اگرچه این نهادها در بعضی موارد تقریباً در سررسیدهای مشخص شده، اقدام به تعدیل کرده‌اند، اما در بعضی موارد خود را ملزم به رعایت دوره‌های تعدیل ندانسته‌اند. برای مثال، به‌رغم این که دولت بر اساس ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ۱۳۸۹، جریمه‌های رانندگی را طی تصویبنامه شماره ۱۶۹۴۳۲/ت/۴۶۷۴۸ک مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۲۸ به تصویب رساند و به‌رغم این که ماده ۲۲ قانون مزبور، تعدیل جریمه‌های مندرج در این قانون را در دوره‌های سه‌ساله پیش‌بینی کرده است، اما عملاً تا کنون، این جریمه‌ها با اعمال فاصله‌های تقریباً چهارساله طی تصویبنامه‌های شماره ۱۳۷۵۵۸/ت/۵۰۳۶۸هـ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۱ و شماره ۹۹۲/ت/۵۷۴۹۰هـ مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۰۹ اصلاح شده‌اند.

۲.۳. الزامی بودن تعدیل جزای نقدی توسط نهاد غیرتقنینی

در خصوص الزام‌آور بودن تعدیل جزای نقدی و گذارشده به نهادهای غیرتقنینی، می‌توان با استناد به سیاق قوانین گفت بعضی از آن‌ها حاکی از اختیاری بودن تعدیل و بعضی حاکی از الزامی بودن آن هستند. برای مثال، عبارات «به دولت اجازه داده می‌شود...» در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰، «میزان جریمه‌های نقدی... قابل تعدیل است» در قانون نظام صنفی کشور ۱۳۸۲ و «میزان جریمه‌های نقدی... قابل تعدیل است» در قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ۱۳۸۹، حاکی از اختیاری بودن تعدیل هستند. در مقابل، عبارات «مبلغ مذکور در این ماده... تعدیل... می‌گردد» در قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۷۷، «مبالغ جزای نقدی مندرج در این فصل... تعدیل می‌شود» در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۷، «جریمه‌ها... تغییر می‌یابد» در قانون امور گمرکی ۱۳۹۰، «کلیه مبالغ مذکور در این قانون و سایر قوانین... تعدیل... می‌گردد» در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ و «مبلغ مندرج... تعدیل می‌شود» در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ۱۳۹۵، حاکی از الزامی بودن تعدیل هستند.

با وجود این، چون دلیلی برای تفاوت فوق وجود ندارد، باید این تمایز را ناشی از سهو قانونی یا ضعف نگارشی دانست و از این رو، تعدیل جزای نقدی توسط نهادهای غیرتقنینی را باید همانند تمام موارد تفویض قانون‌گذاری، اختیاری دانست، زیرا همان‌طور که بعضی حقوق‌دانان ابراز داشته‌اند «این که مجلس می‌تواند برخی از موارد را تفویض کند، به معنای الزام

تفویض شونده نیست. با این حال، دولت به دلیل نظارت‌های سیاسی مجلس عملاً از این مصوبات تبعیت خواهد کرد، اما از نظر حقوقی محض، دولت الزامی به قبول موارد تفویض قانون‌گذاری ندارد و اقدام به جانشینی مجلس، در چارچوب صلاح‌دید دولت خواهد بود و نه وظیفه قانونی آن» (تیلا، ۱۳۸۶: ۲۲۲-۲۲۳). البته شاید بتوان الزام دولت به تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین را استثنای قاعده فوق دانست (تیلا، ۱۳۸۶: ۲۲۳) هرچند به گفته بعضی حقوق‌دانان، تهیه آیین‌نامه اجرایی قوانین نیز ممکن است الزام‌آور نباشد؛ به طوری که «اگر قانون‌گذار، پس از ذکر کلیات، دولت را مأمور تکمیل یا بیان تفصیل قانون مورد نظر نماید، تصویب این آیین‌نامه اجرایی، جنبه اجباری و تکلیفی خواهد داشت و در غیر این صورت، اختیاری است» (پروین، پتفت، ۱۳۹۴: ۶۷).

رویه دولت در تعدیل جزای نقدی مندرج در قوانین نیز قرینه‌ای است بر این که هیأت وزیران این تعدیل را اختیاری تلقی می‌کند؛ زیرا هیأت وزیران در بسیاری از موارد، برای مدت‌هایی نسبتاً طولانی اقدام به تعدیل‌های پیش‌بینی شده در قوانین نکرده است. برای مثال، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- به‌رغم این که ماده ۶۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰، امکان تعدیل جزاهای نقدی ثابت مندرج در تمام قوانین را در دوره‌های سه‌ساله پیش‌بینی کرده است، جزاهای نقدی ثابت مندرج در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا ۱۳۷۴ تا زمان نسخ این قانون توسط قانون هوای پاک در سال ۱۳۹۶، فقط یک‌بار طی تصویب‌نامه شماره ۱۶۴۰/ت/۲۵۵۵۷هـ مورخ ۱۳۸۳/۰۲/۱۹ اصلاح شد.

۲- به‌رغم این که ماده ۸۴ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۷، امکان تعدیل جزاهای نقدی ثابت مندرج در فصل نهم این قانون را در دوره‌های سه‌ساله پیش‌بینی کرده است، جزاهای نقدی مندرج در فصل نهم قانون مزبور تا کنون فقط یک‌بار طی تصویب‌نامه شماره ۱۰۲۷۹۴/ت/۵۶۳۹۳هـ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۱۸ اصلاح شد.

۳- به‌رغم این که ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، امکان تعدیل جزاهای نقدی ثابت مندرج در تمام قوانین را در دوره‌های سه‌ساله پیش‌بینی کرده است، اما تا کنون (ابتدای سال ۱۴۰۰)، هیچ تصویب‌نامه‌ای با استناد به ماده فوق به تصویب دولت نرسیده است.

در پایان، لازم به ذکر است اختیاری بودن تعدیل جزای نقدی توسط نهادهای غیرتقنینی، موجب زاید شدن قوانین متضمن واگذاری تعدیل به نهادهای غیرتقنینی نمی‌شود، زیرا هدف اصلی قوانین مزبور تسهیل و تسریع فرایند تعدیل جزای نقدی ثابت است و زمینه دستیابی به این هدف در چارچوب این قوانین فراهم شده است. به عبارت دیگر، با توجه به توضیحات پیشین

درباره ممنوعیت تفویض قانون‌گذاری به نهادهای غیرتقنینی، قوانین مزبور، فقط تعیین‌کننده محدوده اختیار نهادهای غیرتقنینی هستند به طوری که کمترین فاصله زمانی میان تعدیل‌ها، برابر با دوره زمانی مقرر در قانون، و حداکثر میزان تعدیل، برابر با مقیاس تعدیل مقرر در قانون باشد. از طرف دیگر، قوانین فوق موجب اختلال در تعدیل جزای نقدی نمی‌شوند، زیرا فارغ از اعمال یا عدم اعمال تعدیل توسط نهادهای غیرتقنینی، مجلس همچنان می‌تواند رأساً اقدام به اصلاح جزای نقدی ثابت مندرج در قوانین کند.

۲.۴. نهادهای مؤثر در تعدیل جزای نقدی

نهادهای مؤثر بر تعدیل، سه دسته هستند: ۱- نهاد تعیین‌کننده نرخ تورم، ۲- نهاد پیشنهاددهنده تعدیل، ۳- نهاد تصویب‌کننده تعدیل.

۲.۴.۱. نهاد تعیین‌کننده نرخ تورم

همان‌طور که ملاحظه شد قوانین ایران اصولاً نرخ تورم را مقیاس تعدیل دانسته‌اند، از این رو، چون «بر اساس استانداردهای جهانی، مرجع محاسبه و اعلام نرخ تورم، بانک مرکزی است» (شاهچرا، نوربخش، ۱۳۹۵: ۴۴۶)، طبیعی است بانک مرکزی ایران، نهاد صلاحیت‌دار برای تعیین نرخ تورم باشد. بر همین اساس، بعضی قوانین از جمله قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۷، قانون امور گمرکی ۱۳۹۰، قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ۱۳۹۵، به تعیین نرخ تورم توسط بانک مرکزی تصریح کرده‌اند.

اما بعضی قوانین همچون قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۷۷، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰، قانون نظام صنفی کشور ۱۳۸۲ و قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ۱۳۸۹، از نهاد مسئول تعیین نرخ تورم نام نبرده‌اند که این موضوع می‌تواند موجب اختلاف نظر شود؛ زیرا در ایران، بانک مرکزی و مرکز آمار رسماً مسئولیت تهیه آمارهای اقتصادی از جمله نرخ تورم را برعهده دارند و همچنین بعضی مراکز پژوهشی اقدام به تهیه این آمارها می‌کنند و بدیهی است نرخ تورم اعلام‌شده توسط نهادهای فوق، ممکن است متفاوت باشد. در این خصوص گفته شده است: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مرجع رسمی تهیه و اعلام نرخ تورم در مناطق شهری ایران است، اما مرکز آمار ایران نیز این شاخص را به تفکیک مناطق شهری و روستایی تهیه می‌کند....»

هر دو مرکز... برای محاسبه شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی از فرمول لاسپیرس^۱ استفاده می‌کنند. این دو مرکز هرچند تفاوت‌هایی در انتخاب خانوارهای نمونه و اقلام مورد قیمت‌گیری دارند، اما مهم‌ترین تفاوت آن‌ها در چگونگی تهیه قیمت نسبی کالا و خدمات مورد استفاده در فرمول لاسپیرس است....

البته در مواردی نرخ تورم توسط برخی مراکز دیگر... نیز اعلام شده است که یادآوری می‌شود اعدادی که توسط سازمان‌های پژوهشی کشور از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تحت عنوان نرخ تورم محاسبه و اعلام می‌شود بر پایه مدل‌های اقتصادی خاص و مورد نظر آن مراکز تهیه شده است و... با روش محاسبه شاخص تورم که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مرکز آمار ایران بر اساس روش استاندارد علمی و مورد تأیید سازمان‌های بین‌المللی آمار... تهیه می‌شود، تفاوت ماهوی دارد» (ابراهیمی، ۱۳۸۶: ۸-۹).

لازم به ذکر است علاوه بر تفاوت نرخ تورم اعلام شده توسط دو نهاد رسمی فوق، در بعضی موارد میان آن دو درباره صلاحیت اعلام نرخ تورم نیز اختلاف نظر پیش آمده است. برای مثال، زمانی که بانک مرکزی در دی‌ماه ۱۳۹۷ اعلام کرد تا اطلاع ثانوی از انتشار نرخ تورم خودداری خواهد کرد و دلیل این اقدام را کاهش اختلاف با نرخ تورم اعلام شده توسط مرکز آمار ایران بیان کرد؛ کمیسیون تخصصی شورای عالی آمار، ضمن انتشار یک خبر، حق تولید و انتشار این آمارها را به مرکز آمار ایران داد. در مقابل، مدیر اداره آمار اقتصادی بانک مرکزی طی مصاحبه‌ای گفت: این بانک با قوت به فعالیت‌های قانونی خود در زمینه تولید و انتشار آمار و پاسخگویی به نیازهای جامعه ادامه خواهد داد (وبسایت تابناک، ۱۳۹۷/۱۰/۱۹).

۲.۴.۲. نهاد پیشنهاددهنده تعدیل

قوانین ایران، نهادهایی متفاوت برای پیشنهاد تعدیل جزای نقدی در نظر گرفته‌اند؛ برای مثال: «وزیر دادگستری» در قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۷۷، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰، «وزارت بازرگانی» در قانون نظام صنفی کشور ۱۳۸۲، «شورای رقابت» در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۷، «نیروی انتظامی و وزارتخانه‌های دادگستری، کشور و راه و ترابری» در قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ۱۳۸۹، «وزارت امور اقتصادی و دارایی» در قانون امور گمرکی

1. Laspeyres

۱۳۹۰، «وزیر دادگستری» در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ و «بانک مرکزی» در قانون احکام دایمی برنامه‌های توسعه کشور ۱۳۹۵.

اگرچه ابتکار قانون‌گذار در تعیین نهاد پیشنهاددهنده تعدیل جزای نقدی برحسب موضوع قانون، منطقی است، اما با توجه به ابهام‌های متعدد موجود در قوانین مزبور که در بندهای پیش مطرح شد، این امکان وجود دارد که نهادهای فوق، قوانینی را که بنیاد آن‌ها یکسان است، به شیوه‌های گوناگون تفسیر و اجرا کنند.

۲.۴.۳. نهاد تصویب‌کننده تعدیل

ظاهراً در تمام قوانین مرتبط با تعدیل جزای نقدی ثابت، از جمله تمام قوانینی که در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت، نهاد تصویب‌کننده تعدیل جزای نقدی، دولت (هیأت وزیران) است.^۱ واگذاری تصویب تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین به هیأت وزیران را می‌توان با هدف ایجاد هماهنگی در تعدیل جزای نقدی مندرج در قوانین مختلف در راستای سیاست کیفری کلان کشور ارزیابی کرد و این نقطه قوت این قوانین به‌شمار می‌رود.

۲.۵. نسخ و تخصیص قوانین متضمن تعدیل جزای نقدی

همان‌طور که پیش‌تر ملاحظه شد قوانین متضمن تعدیل جزای نقدی ثابت از بعضی جهات متفاوت هستند. البته وجود تفاوت میان قوانین خاص این حوزه - یعنی قوانینی که هر کدام، تعدیل جزای نقدی را در قانونی مشخص پیش‌بینی کرده‌اند (همچون ماده ۷۴ قانون نظام صنفی کشور ۱۳۸۲ و ماده ۸۴ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۷) - دچار ایراد نیست و هر قانون در حوزه موضوعی خود حاکم می‌باشد. همچنین تفاوت میان قانون عام قدیم و قانون خاص جدید در این حوزه (همچون ماده ۶۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰ که تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین و ماده ۷۴ قانون نظام صنفی کشور ۱۳۸۲ که تعدیل جزای نقدی مندرج در همین قانون را به هیأت وزیران واگذا کرده‌اند) دچار ایراد نیست، زیرا در تخصیص قانون عام قدیم توسط قانون خاص جدید، تردید نیست. اما با توجه به اختلاف نظر آن درباره امکان نسخ قانون خاص قدیم توسط قانون عام جدید (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۷۴-۱۷۵)، لازم بود قانون‌گذار در زمان وقوع این وضعیت، تعیین تکلیف می‌کرد. به‌عنوان مثال،

۱. فقط در قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۷۷، تعدیل جزای نقدی جایگزین حبس به رئیس قوه قضاییه واگذار شده بود.

این وضعیت در زمان تصویب قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ روی داد، چراکه این قانون، تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین را پیش‌بینی کرده است و باید مشخص می‌کرد، آیا این قانون، تمام قوانین خاص این حوزه را که پیش از آن به تصویب رسیده بودند نسخ کرده است یا نه؟ رویه هیأت وزیران حاکی از منفی بودن پاسخ پرسش فوق است. برای مثال، به‌رغم این‌که به‌موجب ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین، مستلزم پیشنهاد «وزیر دادگستری» است، تصویب‌نامه شماره ۱۰۲۷۹۴/ت/۵۶۳۹۳ هـ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۱۸ هیأت وزیران در خصوص تعیین جرایم نقدی مندرج در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به پیشنهاد «شورای رقابت» و با استناد به ماده ۸۴ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۷ به تصویب رسید.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

به‌رغم رواج جزای نقدی ثابت در قوانین کیفری ایران و تأثیر نوسان‌های ارزش پول رایج کشور بر این نوع مجازات، و با وجود نرخ بالای تورم در ایران (متوسط سالانه ۱۵٫۱ درصد در دوره ۸۱ ساله ۱۳۱۶ تا ۱۳۹۶)، جای بسی تعجب است که تا چند سال پیش، جزای نقدی ثابت مندرج در بسیاری از قوانین، برای چندین سال و بعضاً ده‌ها سال بدون اصلاح باقی می‌ماند. به نظر می‌رسد دلیل اصلی این رویداد، لزوم قانون‌گذاری برای اصلاح جزای نقدی بود و قانون‌گذاری نیز اصولاً مستلزم فرایندی طولانی و مداخله نهادهای مختلف است. اگرچه راهکار ظاهراً آسان برای رفع معضل فوق، واگذاری تعدیل جزای نقدی به نهادهای غیرتقنینی بود، اما به‌دلیل مغایرت این واگذاری با اصل قانونی بودن مجازات که چه پیش از انقلاب ۱۳۵۷ و چه پس از آن، به‌عنوان یک اصل تخطی‌ناپذیر شناخته شده بود (اصل ۱۲ قانون اساسی مشروطیت و اصل ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) و همچنین مغایرت آن با ممنوعیت تفویض قانون‌گذاری که چه پیش از انقلاب ۱۳۵۷ و چه پس از آن حاکم بود (اصول ۲۷ و ۲۸ متمم قانون اساسی مشروطیت و اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، این واگذاری قابل تحقق نبود. در عمل نیز شورای نگهبان در چند مورد، مصوبه مجلس را که متضمن واگذاری تعیین یا تغییر جزای نقدی به نهادهای غیرتقنینی بود، مغایر اصول ۳۶ و ۸۵ اعلام کرد.

در نهایت، قانون‌گذار با ابداع راهکار پیش‌بینی معیارهای تعدیل جزای نقدی در قانون و تعیین محدوده اختیار نهادهای غیرتقنینی، امکان واگذاری تعدیل به این نهادها را فراهم کرد. ظاهراً نخستین بار قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۷ این موضوع را برای

تعدیل جزای نقدی جایگزین حبس، پیش‌بینی کرد و پس از آن در قوانین متعدد، امکان تعدیل جزای نقدی توسط هیأت وزیران فراهم شد.

اگرچه پیش‌بینی تعدیل جزای نقدی ثابت توسط هیأت وزیران در قوانین متعدد به‌ویژه ماده ۶۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰ و ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ که امکان تعدیل جزای نقدی مندرج در تمام قوانین را پیش‌بینی کرده‌اند، از جهت نظری می‌توانست معضل تعدیل از طریق قانون‌گذاری را برطرف کند، اما در عمل این‌گونه نشد. دلیل عدم توفیق این قوانین این است که اولاً، تفویض تعدیل، هیأت وزیران را ملزم به تعدیل نمی‌کند و ثانیاً، این قوانین دچار تفاوت‌هایی همچون تفاوت در «نهاد پیشنهاددهنده تعدیل» و دچار ابهام‌هایی همچون ابهام درباره «لزوم برابری تعدیل با نرخ تورم» و «نحوه محاسبه نرخ تورم در یک دوره زمانی» هستند. از این رو، می‌توان ملاحظه کرد قوانین متضمن تعدیل جزای نقدی که بنیادی مشابه دارند، در عمل به شیوه‌های گوناگون اجرا شده‌اند و این تفاوت در مورد فاصله‌های زمانی تعدیل و میزان تعدیل، بسیار مشهود است. ابهام‌های فوق حتی سبب اختلاف نظر نهادهای حکومتی شده است که از آن جمله می‌توان به رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبه هیأت وزیران در زمینه افزایش جریمه‌های رانندگی اشاره کرد.

در پایان، لازم به ذکر است که حتی اگر ابهام‌ها و تضادهای قوانین متضمن تعدیل جزای نقدی برطرف شود، این راهکار، راهگشا نخواهد بود، زیرا تعداد فراوان قوانین حاوی جزای نقدی ثابت، کار تعدیل را برای نهادهای پیشنهاددهنده تعدیل و هیأت وزیران دشوار می‌کند، به‌ویژه آن‌که لازم است این تعدیل هر چند سال یک‌بار تکرار شود. نمونه این چالش را می‌توان در نخستین اقدام وزارت دادگستری در اجرای ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ ملاحظه کرد؛ در پیشنهاد مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۱ وزیر دادگستری در این زمینه آمده است: «در اجرای ماده ۲۸ اصلاحی قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۹، به پیوست، عناوین و مواد جزایی دارای جزای نقدی که تاکنون تعدیل نشده یا از آخرین زمان تعدیل آن، سه سال گذشته است جهت طرح در هیأت محترم وزیران تقدیم می‌گردد.... مواد قانونی مورد نظر با همکاری دستگاه‌های اجرایی، گردآوری شده است. در این خصوص به شرح نامه شماره ۱۶۸۲۴ مورخ ۹۸/۷/۲ از کلیه دستگاه‌های اجرایی درخواست شد قوانین مرتبط آن حوزه را با رعایت سال تصویب، مبلغ جزای نقدی و چنانچه سابقه تعدیل جزای نقدی در سال‌های گذشته دارند، زمان تعدیل قبلی را اعلام نمایند.» جالب توجه این‌که این پیشنهاد حاوی تعدیل جزای نقدی در ۵۹ قانون و تصویب‌نامه است.

به نظر می‌رسد یک راه برون‌رفت از معضلات مربوط به جزای نقدی ثابت و تعدیل آن، حرکت به سوی توسعه جزای نقدی نسبی و انحصار جزای نقدی ثابت به مواردی است که امکان استفاده از جزای نقدی نسبی وجود ندارد؛ چراکه جزای نقدی نسبی تحت تأثیر نوسانات اقتصادی قرار نمی‌گیرد و نیازمند اصلاح در گذر زمان نیست. اما راهکار جامع برای رفع معضلات جزای نقدی ثابت، توسل به شیوه‌ای مشابه با شیوه شارع و قانون‌گذار ایران در زمینه مجازات دیه است. در توضیح این پیشنهاد باید گفت که طبق نظر فقهای شیعه، مجازات دیه مبتنی بر شش قلم کالا است. قانون‌گذار ایران نیز به پیروی از شارع، در ماده ۳ قانون مجازات اسلامی ۱۳۶۱ و ماده ۲۹۷ قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۰ دیه را شامل یکی از اقلام شش‌گانه یک‌صد شتر، دوپست گاو، هزار گوسفند، دوپست حلهٔ یمانی، هزار دینار یا ده هزار درهم دانسته است.

ماده ۵۴۹ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ نیز اگرچه از اقلام فوق نام نبرده، اما تفاوتی اساسی با قوانین پیشین ندارد، زیرا بیان می‌کند: «موارد دیه کامل همان است که در مقررات شرع تعیین شده است و میزان آن در ابتدای هر سال توسط رئیس قوه قضاییه به تفصیل بر اساس نظر مقام رهبری تعیین و اعلام می‌شود.» در هر صورت، به‌رغم تفاوت دیدگاه فقها درباره هدف شارع از تعیین اقلام شش‌گانه فوق و نحوه گزینش آن‌ها، با توجه به این‌که دیه شامل چند نوع کالا است، از زمان تشریح آن در صدر اسلام تا کنون، نیازمند تعدیل و تغییر نبوده است.

در خصوص قسمت پایانی ماده ۵۴۹ مبنی بر تعیین مبلغ ریالی دیه به‌صورت سالانه توسط رئیس قوه قضاییه باید گفت این موضوع، به معنای تعدیل این مجازات نیست، بلکه راه‌حلی است جهت رفع اختلاف دیدگاه‌های فقهی درباره شیوه گزینش یکی از اقلام شش‌گانه فوق و نیز ایجاد رویه یکسان در تعیین ارزش ریالی دیه در دادگاه‌ها.

در هر صورت، با توجه به توضیحات فوق، اگر جزای نقدی ثابت مندرج در تمام قوانین به جای پول رایج، بر اساس مقدار مشخص از یک قلم کالا (همچون طلا یا نقره) تعیین شوند، نوسانات اقتصادی بر آن‌ها اثر ندارد و از این رو، نیازمند تعدیل نخواهند بود. در این صورت، فقط لازم است به‌منظور اعمال یکسان این مجازات، همانند دیه، یک نهاد حکومتی (همچون رئیس قوه قضاییه)، قیمت مقدار پایه آن کالا (طلا یا نقره) را به‌صورت سالانه اعلام کند.

منابع

ابراهیمی، رضا (۱۳۸۶)، «بررسی مسایل فنی محاسبه نرخ تورم»، *هفته‌نامه برنامه*، سال ششم، شماره ۲۲۵، ص ۷-۱۰.



- اردبیلی، محمدعلی (۱۳۹۳)، **حقوق جزای عمومی (جلد سوم)**، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۸)، «مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه‌های شورای نگهبان (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)»، **فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی**، سال ششم، شماره ۱۷-۱۸، ص ۷-۱۷.
- پروین، خیرالله؛ پتفت، آرین (۱۳۹۴)، «حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیأت وزیران با تأکید بر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، **مطالعات حقوق عمومی**، دوره ۴۵، شماره ۱، ص ۶۳-۸۲.
- تیلا، پروانه (۱۳۸۶)، «ارزیابی الزام دولت به ابتکار قانون در اسلوب تعامل قوا در جمهوری اسلامی ایران»، **پژوهش‌های حقوقی**، شماره ۱۱، ص ۲۱۳-۲۳۲.
- حیاتی، علی‌عباس (۱۳۸۶)، «صلاحیت دولت در وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه و مکانیسم نظارت بر آن»، **فصلنامه حقوقی گواه**، شماره ۱۰، ص ۵۱-۵۷.
- زمان‌زاده، حمید (۱۳۹۴)، «تاریخ‌نگاری شش‌دهه تورم در اقتصاد ایران»، **تازه‌های اقتصاد**، شماره ۱۴۵، ص ۲۱-۲۴.
- سعیدی، محمد؛ کلانتری، کیومرث (۱۳۹۹)، «پاسخ‌های جایگزین حقوق کیفری به بزهکاری بالغان زیر ۱۸ سال»، **پژوهشنامه حقوق کیفری**، سال یازدهم، شماره اول، ص ۱۰۳-۱۲۶.
- شامبیاتی، هوشنگ (۱۳۹۷)، **حقوق جزای عمومی ۳**، چاپ ششم، تهران: انتشارات مجد.
- شاهچرا، مهشید؛ نوربخش، فاطمه (۱۳۹۵)، «اندازه بانک و ثابت عملکرد بانکی در شبکه بانکی کشور»، **پژوهش‌های پولی - بانکی**، سال نهم، شماره ۲۹، ص ۴۲۷-۴۵۶.
- شریفی، محسن؛ حبیب‌زاده، محمدجعفر (۱۳۹۵)، «معیارهای تعیین جزای نقدی اشخاص حقوقی در نظام کیفری ایران، آمریکا و انگلستان»، **پژوهشنامه حقوق کیفری**، سال هفتم، شماره اول، ص ۱۶۵-۱۹۰.
- شیخ‌زاده، محمود (۱۳۸۷)، «نقد و بررسی برخی مبالغ و مقادیر قانونی»، **نشریه داخلی کانون وکلای دادگستری**، دوره جدید، شماره ۱۲، ص ۱۲۵-۱۴۳.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹)، **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، چاپ هفتاد و ششم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کدخدایی، عباسعلی؛ آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۱)، «تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانون‌گذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی؛ نقدی بر رویه شورای نگهبان»، **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، شماره ۳۸، ص ۷۷-۹۹.

مدرس، فخر (۱۳۵۷)، «جزای نقدی»، مهننامه قضایی، شماره ۱۴۶، ص ۷-۱۳.

مکای، ایجان؛ برجیان، علی (۱۳۹۷)، «تورم حقوق»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸۱، ص ۳۵-۶۴.

مهرا، نسرين (۱۳۹۸)، دایرة المعارف عدالت کیفری انگلستان، چاپ اول، تهران: بنیاد حقوقی میزان.

نیکومنظری، امین؛ شاملو، باقر (۱۴۰۰)، «ضمانت اجراهای اشخاص حقوقی با تکیه بر کارکردهای کیفر در نظام حقوق کیفری ایران، انگلستان و آمریکا»، پژوهشنامه حقوق کیفری، سال دوازدهم، شماره اول، ص ۲۱۹-۲۳۶.

وکیلی مقدم، محمدحسین (۱۴۰۰)، «بایسته‌های جرم‌انگاری در حقوق رقابت و رویکرد نظام‌های حقوقی نسبت به آن»، پژوهشنامه حقوق کیفری، سال دوازدهم، شماره اول، ص ۲۵۶-۲۳۷.

قوانین و مقررات

اصلاحات و تغییرات و متمم قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، ۱۳۶۸.

تصویب‌نامه شماره ۱۰۲۷۹۴/ت/۵۶۳۹۳ هـ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۱۸ هیأت وزیران.

تصویب‌نامه شماره ۱۳۷۵۵۸/ت/۵۰۳۶۸ هـ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۱ هیأت وزیران.

تصویب‌نامه شماره ۱۶۴۰/ت/۲۵۵۵۷ هـ مورخ ۱۳۸۳/۰۲/۱۹ هیأت وزیران.

تصویب‌نامه شماره ۱۶۹۴۳۲/ت/۴۶۷۴۸ ک مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۲۸ وزرای عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک.

تصویب‌نامه شماره ۹۹۲/ت/۵۷۴۹۰ هـ مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۰۹ هیأت وزیران.

قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ۱۳۹۵.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸.

قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن مصوب جلسه ۱۳۶۷/۸/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۶.

قانون اصلاح ماده ۱۲۶ قانون مجازات عمومی، ۱۳۵۰.

قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ۱۳۸۷.

قانون امور گمرکی، ۱۳۹۰.



- قانون پولی و بانکی کشور، ۱۳۵۱.
- قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری، ۱۳۶۷.
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ۱۳۸۰.
- قانون جرایم رایانه‌ای، ۱۳۸۸.
- قانون راجع به مجازات اسلامی، ۱۳۶۱.
- قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، ۱۳۸۹.
- قانون کاهش مجازات حبس تعزیری، ۱۳۹۹.
- قانون مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۶۷.
- قانون مجازات اسلامی (دیات)، ۱۳۶۱.
- قانون مجازات اسلامی مبحث چهارم در تعزیرات، ۱۳۶۲.
- قانون مجازات اسلامی، ۱۳۷۰.
- قانون مجازات اسلامی، ۱۳۹۲.
- قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح، ۱۳۸۲.
- قانون مجازات عمومی، ۱۳۰۴.
- قانون مجازات عمومی، ۱۳۵۲.
- قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی، ۱۳۵۱.
- قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی، ۱۳۷۷.
- قانون نظام صنفی کشور، ۱۳۸۲.
- قانون هوای پاک، ۱۳۹۶.
- کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، ۱۳۷۵.
- متمم قانون اساسی (مشروطیت)، ۱۲۸۶.

رأی قضایی

دادنامه ۱۲۹۳-۱۲۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

نظر شورای نگهبان

- شماره ۷۶/۲۱/۲۰۵۸ مورخ ۱۳۷۶/۰۹/۳۰.
- شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۰۰ مورخ ۱۳۹۰/۰۲/۱۸.
- شماره ۵۷۸۸ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۰۶.



وبسایت

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی»، تاریخ

استخراج: ۱۳۹۹/۰۸/۰۱، https://www.cbi.ir/Inflation/Inflation_fa.aspx

وبسایت تابناک (۱۳۹۷/۱۰/۱۹)، «دعوی مرکز آمار و بانک مرکزی بالا گرفت؛ وظیفه اعلام نرخ

تورم با چه نهادی است؟»، تاریخ استخراج: ۱۳۹۹/۰۸/۰۱،

<https://www.tabnak.ir/fa/news/868058>