

بازآرایی تشکیلات قضایی و امنیتی در ایران بر پایه‌ی الگوهای کارکردی توزیع قدرت

محمدباقر قالیباف (دانشیار جغرافیای سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران، نویسنده مسئول)

mghalibaf@ut.ac.ir

مرجان بدیعی (استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران)

mbadiee@ut.ac.ir

یاشار ذکی (استادیار جغرافیای سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران)

yzaki@ut.ac.ir

مصیب قره‌بیگی (دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران)

biberunt@gmail.com

چکیده

جمهوری اسلامی ایران، پس از گذشت چهار دهه الگوهایی از سیاست و اقتصاد را به‌کار گرفته که هر کدام اثرگذاری‌های خاصی را در فضای جغرافیایی ایران برجای گذاشته است. نقطه‌ی مشترک همه‌ی الگوهای فضایی در جمهوری اسلامی ایران، کنشگری در چارچوب الگوی کاملاً متمرکز بوده است. تمرکز فزاینده‌ی امور در واحدهای سیاسی-فضایی متمرکز، سبب‌ساز کاستی‌ها و نارسایی‌هایی بوده که پراکنش فضایی عدالت و توسعه را مختل ساخته است؛ چراکه واحدهای سیاسی-فضایی، مجموعه‌ی متفاوت و ناهمگنی از عناصر و عوامل طبیعی-انسانی را در خود جای داده‌اند و فرم‌ها و فرایندهای توزیع فضایی قدرت در چنین واحدهایی باید اصل تفاوت و ناهمگنی را در نظر گیرند. در همین راستا، پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی به تبیین کاربست الگوی نیمه‌متمرکز حکومت محلی برای توزیع بهینه‌ی قدرت درون تشکیلات قضائی و امنیتی در ایران پرداخته است. نتایج، نشان از آن دارد که با دوگانه‌سازی توزیع فضایی قدرت در ایران به دو بخش امور محلی و امور حاکمیتی، چارچوبی منطقی برای مصداق‌یابی هر کدام از این دو بخش پدید می‌آید. در امور قضائی، تشکیلاتی مانند سازمان ثبت اسناد و املاک، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی-تربیتی کشور، مرکز امور شوراهای حل اختلاف و سازمان پزشکی قانونی به دلیل ماهیت خدماتی-رفاهی از قابلیت فزاینده‌ی برای واگذاری به حکومت‌های محلی برخوردار هستند. در امور امنیتی نیز، رده‌ها و سازمان‌های موجود در نیروی انتظامی، همچون معاونت صدور گذرنامه، سازمان وظیفه‌ی عمومی، رده‌هایی از پلیس پیشگیری و پلیس راهنمایی و رانندگی، به سبب ماهیت پیشگیرانه و خدماتی می‌تواند به نمایندگان امور محلی تفویض شود.

واژگان کلیدی؛ توزیع فضایی قدرت، امور محلی، امور حاکمیتی، الگوی نیمه‌متمرکز، امور قضائی و

امنیتی

مقدمه

تقسیم محیط جغرافیایی در کشورها به واحدها و فضاهای خردتر، آشکارترین نمونه از سازماندهی سیاسی فضا به‌شمار می‌رود. تفاوت در محیط‌های جغرافیایی، موجب تفاوت در خواسته‌ها و اولویت‌های انسان‌های ساکن در آن و تفاوت در شیوه‌های مدیریتی می‌شود. از این رو، به‌کار بستن شیوه‌های واحد و مشابه و کاربست آن در همه‌ی فضاهای جغرافیایی موجود در یک کشور، یکی از موانع بنیادی در رسیدن به توسعه‌ی مادی و معنوی است. به دیگر سخن، بنیاد توسعه از سطوح خرد آغاز می‌شود و با به‌هم پیوستن خرده سطح‌های توسعه، رفاه و آبادانی در سطح ملی پدید می‌آید. از جمله رهیافت‌های کارآمد برای توسعه‌ی خرده سطح‌های موجود در یک محیط جغرافیایی، توزیع فضایی قدرت است. در این راستا، توزیع فضایی قدرت را می‌توان «فرایند توزیع قدرت درون تشکیلات موجود در فضای جغرافیایی» تعریف کرد (Ghalibaf, 2016: 17). به دیگر سخن، با تقسیم فضای جغرافیایی به واحدهای کوچکتر (سازمان سیاسی فضا)، تشکیلات و ساختارهای متعددی به‌وجود می‌آید که از آن با نام «تقسیمات کشوری» نیز یاد می‌شود. تجربه‌ی زیسته‌ی نظام‌های سیاسی نشان داده است که تمرکز کارکردی ساختارها (تمرکز قدرت) می‌تواند روند مدیریت بهینه‌ی کشورها را مختل سازد. تمرکز کارکردی زمانی پدید می‌آید که توزیع فضائی قدرت در درون ساختارهای موجود باقی بماند و بدون توجه به اختصاصات، مقتضیات و تفاوت‌های موجود در محیط جغرافیایی، نظام اداری-اجرایی یکسانی برای همه‌ی فضاهای جغرافیایی به‌کار رود.

از نظرگاه جغرافیا، خردترین محیط جغرافیایی دربردارنده‌ی محله‌ها است که روی‌هم رفته، روستاها و شهرها را شکل می‌دهند. از این رو، نظام اداری-اجرایی کارآمد در ایران، باید با نگهداشت ساختارهای موجود، امکان واگذاری کارکردها را تا سطح روستا فراهم کند. بدین معنی که با پذیرش و حفظ تقسیمات کشوری تا سطح روستاها، شماری از اختیارات اجرایی و اداری را به روستاها و شهرها واگذار کند. این فرایند واگذاری کارکردها یا توزیع فضائی قدرت که از آن با عنوان «حکومت محلی» یاد می‌شود، یکی از شیوه‌های مدیریتی کارآمد و

چندلایه در امر کشورداری است. در این شیوه، تفاوت‌ها و اختصاصات فضاهای جغرافیایی موجود در کشور به رسمیت شناخته می‌شود و با واگذاری بخشی از امور خدماتی-رفاهی به انسان‌های ساکن در یک فضای جغرافیایی، الویت‌های توسعه و سیاست‌گذاری در بخش‌های گوناگون به واقعیت نزدیک‌تر می‌شود. از این رو، توسعه‌ی ملی در گروه توسعه‌ی محلی است. پژوهش حاضر با بررسی مفاهیم و رویکردهای حکومت محلی، کوشیده است تا مصداق‌های آنرا در دو حوزه‌ی قضائی (تشکیلات مربوط به قوه‌ی قضائیه) و امنیتی (رده‌ها و سازمان‌های مرتبط با نیروی انتظامی) شناسایی کند.

روش تحقیق

پژوهش حاضر از لحاظ هدف، کاربردی و از نظر ماهیت، توصیفی-تحلیلی است. داده‌های مورد نیاز نیز از رهگذار مطالعات کتابخانه‌ای-اسنادی گردآوری و با تحلیل منطقی-استنتاجی به تبیین آن پرداخته خواهد شد. بدین صورت که با استفاده از الگوی نیمه‌متمرکز برای سازماندهی سیاسی فضا در ایران به تبیین حکومت محلی پرداخته خواهد شد و سپس با تفکیک امور محلی از امور حاکمیتی، ویژگی‌ها و کاربست‌های هر یک توصیف خواهد گشت. سپس، امور قضائی و امنیتی با توجه به الگوی نیمه‌متمرکز حکومت محلی به دو دسته‌ی امور حاکمیتی (امور و کنش‌هایی که متعلق به حکومت مرکزی هستند و قابلیت واگذاری به نمایندگان امور محلی را ندارند) و امور محلی (امور و کنش‌هایی که می‌تواند به نمایندگان امور محلی سپرده شوند) تقسیم خواهد شد.

چارچوب مفهومی

دولت محلی^۱ و حکومت محلی^۲

دولت محلی را معمولاً در ساخت‌های فدرال می‌توان مشاهده کرد و در سایر ساخت‌ها و الگوهای سیاسی-فضایی وجود ندارد. در الگوی فدرال، بخش زیادی از امور حاکمیتی توسط دولت‌های محلی تصویب و اجرا می‌شود و حکومت مرکزی در بخش‌های محدودی مانند سیاست خارجی، امور دفاعی و سیاست‌های پولی نقش ایفا می‌کند. بر این اساس، می‌توان

^۱- Local State

^۲- Local Government

گفت که «دولت محلی، بخشی از حکومت مرکزی در الگوی فدرال است که به‌طور ذاتی بخش زیادی از امور حاکمیتی (به‌جز سیاست‌های پولی، سیاست خارجی و امور دفاعی) را در سطح محلی انجام می‌دهد» (Ghalibaf and Pouyande, 2020: 125).

حکومت محلی از نظر مقیاس، زیرمجموعه‌ای از دولت محلی به‌شمار می‌آید. در این نوشتار، مقصود از حکومت محلی، شامل مجموعه نهادها و تشکیلات محلی است که در الگوهای غیرمتمرکز یا نیمه‌متمرکز فعالیت دارند. با توجه به الگوی متمرکز فعلی در ایران و وزن ژئوپلیتیکی سنگین حکومت مرکزی، فضای اندکی برای فعالیت سازمان‌ها و نهادهایی تحت عنوان حکومت محلی وجود دارد. در وضعیت کنونی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در زمره مهم‌ترین نهادهایی هستند که به گرداندگی امورات محلی مشغول‌اند، اما در ساختار فعلی و شدیداً متمرکز ایران، به دلیل عدم استقلال کافی در زمینه‌های مختلف، به ادارات و سازمان‌های حکومت مرکزی وابستگی زیادی دارند. روی هم رفته، حکومت محلی را می‌توان این‌گونه تعریف کرد: «بخشی از ساختار حکومت مرکزی در الگوهای غیرمتمرکز است که به‌طور ذاتی و قانونی، مدیریت و کنترل بخش‌های زیادی از امور محلی را در سطح محلی به‌عهده دارد» (Ghalibaf and Pouyande, 2020: 127).

الگوی نیمه‌متمرکز

منطق بنیادی الگوی نیمه‌متمرکز، پذیرش ساختاری الگوی متمرکز و ایجاد تغییراتی در کارکردهای آن است. به دیگر سخن، در الگوی نیمه‌متمرکز سازماندهی سیاسی فضا که شامل تقسیمات کشوری از استان تا دهستان است، پذیرفته می‌شود و به‌جای آن، توزیع قدرت از استان تا دهستان با تغییراتی مواجه می‌گردد. در این تغییرات، بخشی از وظایف و کارکردهای ساختارهایی مانند قوه قضائیه، مجریه، مقننه و تشکیلات امنیتی به صورت شورایی و انتخاباتی به نمایندگان محله‌ها (شهر و روستا) واگذار می‌شود. نمایندگان محله‌ها در درون دو تشکیلات منسجم به نام «شهرداری» (برای نواحی شهری) و «دهیاری» (برای نواحی روستایی) به رسمیت شناخته می‌شوند. به کلیت واگذاری برخی از امور «خدماتی-رفاهی» به نمایندگان محلی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)، حکومت محلی گفته می‌شود (Ghalibaf, 2008: 85). در واقع، فلسفه وجودی حکومت محلی از واگذاری بخشی از امور حکومت مرکزی به پائین-

ترین سطح محیط جغرافیایی (محل) و پائین‌ترین سطح تقسیمات کشوری (دهستان) پدید می‌آید.

مصادق‌یابی و بررسی ویژگی‌های حکومت محلی در چارچوب الگوی نیمه‌متمرکز در ایران، می‌تواند روزنه‌ی مناسبی برای فهم درست‌تر آن ایجاد کند. همچنانکه پیداست، الگوی فضایی موجود در ایران از نظر توزیع فضایی قدرت سیاسی، متمرکز است. در نظام متمرکز موجود در ایران، سازمان سیاسی فضا به انجام رسیده است و کشور به واحدهای کوچکتری تقسیم شده است (تقسیمات کشوری). نخستین سطح از تقسیمات کشوری از نظر گستره (وسعت)، استان نام دارد و کوچکترین سطح نیز شامل دهستان است. در الگوی نیمه‌متمرکز، تقسیمات کشوری و سطح‌بندی فضای جغرافیایی ایران از استان تا دهستان، پذیرفته می‌شود و تغییری در این ساختار پدید نمی‌آید. به‌جای آن، تشکیلاتی که از نظر قانونی وظیفه‌ی اداره‌ی واحدهای جغرافیایی تقسیم یافته (از استان تا دهستان) و کلیت سرزمینی ایران را بر عهده دارند، با تغییراتی همراه می‌شود. تشکیلات اداره‌کننده‌ی فضاهای جغرافیایی ایران در چهار دسته‌ی قوه‌ی قضائیه، قوه‌ی مجریه، قوه‌ی مقننه و نیروهای نظامی-امنیتی خلاصه می‌شوند. در الگوی نیمه‌متمرکز، هدف آن است که هر کدام از تشکیلات یاد شده در ایران، به دو بخش «محلی» (مربوط به حکومت محلی) و «حاکمیتی» (مربوط به حکومت مرکزی) تقسیم شود. آن دسته از سازمان‌ها و مجموعه‌هایی که در درون هر کدام از تشکیلات چهارگانه‌ی قضائی، اجرایی، تقنینی و امنیتی دارای کارکرد «خدماتی-رفاهی»، «تصدی‌گری»، «کنترلی و حفاظتی (بدون مداخله)» و «مراقبتی» هستند، می‌تواند به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها که نمایندگان حکومت محلی هستند، واگذار شود (جدول شماره‌ی ۱، مفاهیم دوگانه‌ی امور محلی و حاکمیتی را برای فهم درست‌تر تفاوت میان این دو، نشان داده است).

جدول شماره‌ی ۱) دوگانه‌های امور محلی و حاکمیتی (Source: Authors)

کلیدواژگان امور محلی	کلیدواژگان امور حاکمیتی
سطح محلی (شهر و روستا)	سطح ملی (کشور)
توزیع قدرت	سازماندهی سیاسی
کارکردی	ساختاری

امور آئین نامه‌ای (مقرراتی) ^۱	امور قانونی ^۲
عوارض	مالیات
امور معاضدتی و حکمیتی ^۳	امور قضائی و محاکمه‌ای ^۴
اختلاف و چاره‌گشایی	جزا و جرم
کنش قصورانه ^۵	کنش مجرمانه ^۶
سازشی ^۷	تحکمی ^۸
میانجی‌گری (کنش واسطه‌ای)	دخالت (کنش مداخله‌گرانه)
تصدی‌گری ^۹	تولی‌گری ^{۱۰}
اجراء ^{۱۱}	سرپرستی ^{۱۲}
انتخابی	انتخابی-انتصابی
حفاظت و کنترل	کشف و تجسس
امور مراقبتی	امور تنبیهی
چندگانه	یکپارچه
تقسیمی	تجمیعی
جزء‌نگری	کُل‌نگری
خُرد	کلان
بومی	ملی
پیشگیری	پیشگیری
واگذاری ذاتی (برگشت‌ناپذیر)	واگذاری عَرَضی (برگشت‌پذیر)
واگذاری قانونی	عدم واگذاری قانونی
متفاوت‌سازی	تعمیم‌دهی
پایین به بالا	بالا به پایین

1- By-Law

2- Law

3- Umpirage

4- Trial

5- Faulting

6- Criminal

7- Agreemental

8- condemned

9- Operational

10- Inspectional

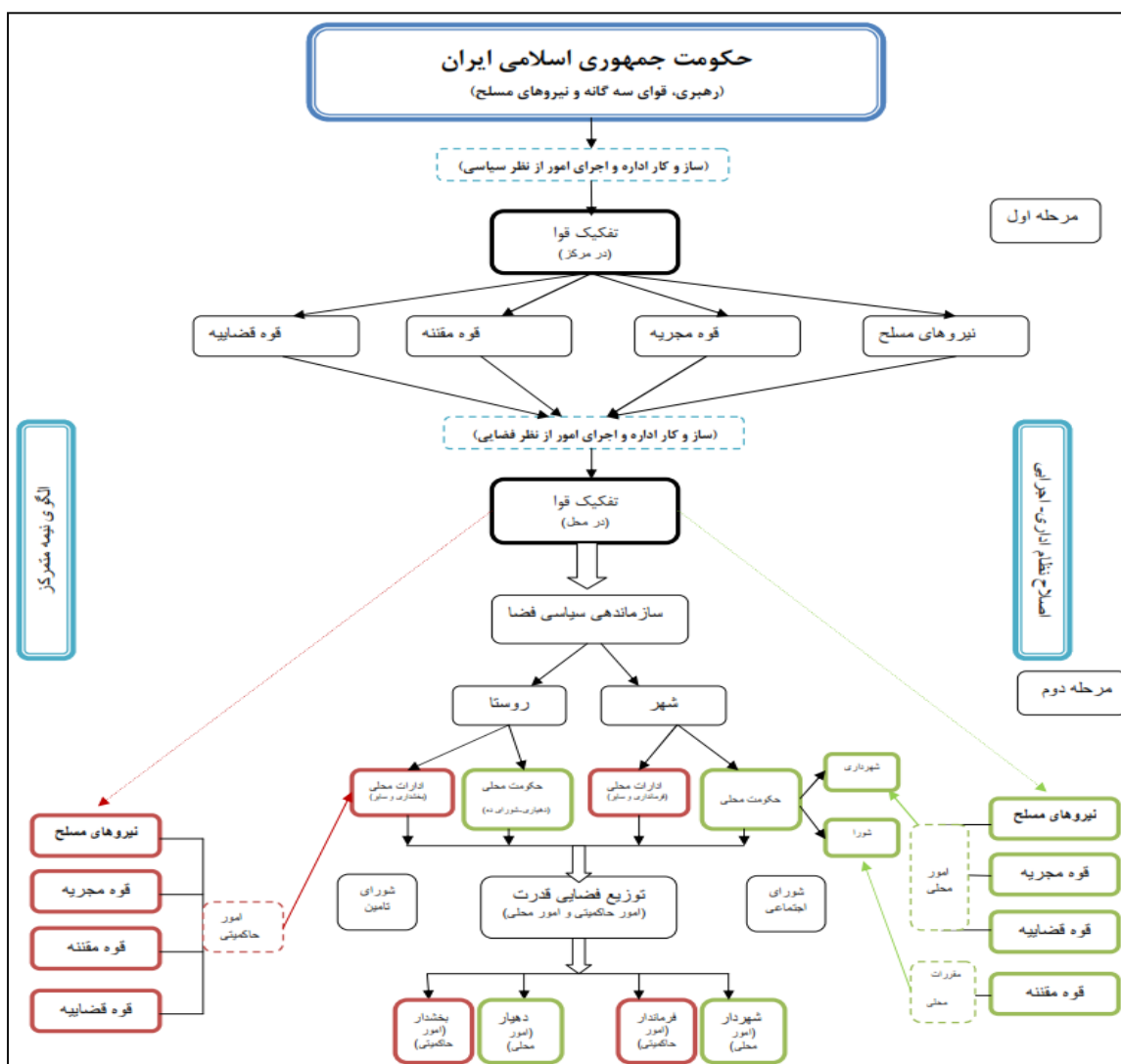
11- Administrative

12- Protective

در واقع، هدف از کاربست الگوی نیمه‌متمرکز در ایران، «بهبود نظام اداری-اجرائی» است (نمودار ۱). این شیوه، با توزیع فضایی قدرت و بدون ایجاد هرگونه تغییری در سازمان سیاسی فضا رخ می‌دهد. هدف غائی در الگوی نیمه‌متمرکز که با کلیدواژه‌ی حکومت محلی تبلور می‌یابد، دستیابی به توسعه‌ی متعالی (مادی و معنوی) با استفاده‌ی حداکثری از ظرفیت‌ها و توانش‌های قانون اساسی و اسناد فرادستی جمهوری اسلامی ایران است.

نمودار شماره‌ی ۱- اصلاح نظام اداری-اجرائی در ایران در چارچوب الگوی نیمه‌متمرکز

(Source: Authors)



یافته‌ها و بحث

جداسازی امور حاکمیتی و امور محلی در قوه‌ی قضائیه

کنش‌های واگذارپذیر به حکومت محلی

اگر کنش قضائی را از نظرگاه «جنس و گوهر» آن به دو دسته‌ی کلی، «قضائوتی یا محاکمه‌ای (مربوط به صدور حکم)» و «معاضدتی یا حکمیتی» دسته‌بندی کنیم، آنگاه آنچه در حوزه‌ی قضائوت و محاکمه قرار می‌گیرد، از جنس امور حاکمیتی است و قابل واگذاری به حکومت محلی نیست. کنش معاضدتی و حکمیت از جنس «تفاهم و توافق» و «مشاوره و کارشناسی» است و در آن، به‌جای صدور حکم به مشاوره و گشایش حقوقی طرفین پرداخته می‌شود. به دیگر سخن، کنش قضائوت و محاکمه از نوع «پیگیری» (تنبیه) و معاضدت و حکمیت از نوع «پیشگیری» (مراقبت) است. کنش نوع دوم (معاضدت و حکمیت)، ذاتاً «خدماتی» به‌شمار می‌آید و هیچ دلیلی بر آن نیست که حکومت مرکزی با بر دوش کشیدن این امورات، حجم و وزن خود را سنگین‌تر کند. بنابراین و برپایه‌ی جداسازی دو کنش قضائی-محاکمه‌ای و معاضدت-حکمیتی، می‌توان ساختار قوه‌ی قضائیه در ایران را به دو دسته‌ی تشکیلات حاکمیتی (مربوط به حکومت مرکزی و واگذارناپذیر به نمایندگان امور محلی) و تشکیلات محلی تقسیم کرد.

از دیگر سوی، کنش قضائی را می‌توان بر اساس «سطح قواعد» به دو دسته‌ی «آئین‌نامه‌ای»^۱ و «قانونی»^۲ بخش‌بندی کرد. آئین‌نامه‌ها، مجموعه‌ی مقرراتی است که مرجع تصویب‌کننده‌ی آن، آن سازمان‌ها و نهادهای خُرد هستند (مانند شهرداری، استانداری و مانند آن) و هدف آن، «آسان‌سازی و تشریح» قانون است. در مقابل، «قانون» به مجموعه‌ای از قواعد و اصول الزام‌آور گفته می‌شود که مرجع تصویب‌کننده‌ی آن، قوه‌ی مقننه است و در سطح کلان موضوعیت و صلاحیت اجرا دارد (Robert, et al, 2011: 13). از این روی، تفاوت کنش قضائی آئین‌نامه‌ای و قانونی، نخست در محلی و خُرد بودن آئین‌نامه است و دوم در مراجع تصویب‌کننده‌ی آن. از این رهگذر، آنچه در حوزه‌ی آئین‌نامه و مقررات می‌گنجد را می‌توان به نمایندگان حکومت

^۱ - by-law

^۲ - law

محلی واگذار کرد؛ گو اینکه این نمایندگان با آگاهی و ریزنگری خاصی که به مکان جغرافیایی خود دارند، در تشریح و آسان‌سازی قوانین نیز موفق‌تر عمل می‌کنند. روی هم رفته، بر اساس شاخص‌های مندرج در جدول شماره‌ی یک، از میان تشکیلات و ساختارهای قوه‌ی قضائیه در ایران، ساختارهای زیر قابل واگذاری به نمایندگان حکومت محلی هستند؛

تشکیلات واگذارپذیر به امور محلی

- سازمان ثبت اسناد و املاک
- سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی تربیتی کشور
- مرکز امور شوراهای حل اختلاف
- سازمان پزشکی قانونی

سازمان ثبت اسناد و املاک: بدان‌گونه که در اساس‌نامه‌ی این سازمان آمده است، «سازمان ثبت اسناد و املاک، وظیفه‌ی ثبت معاملات، شرکت‌ها، املاک و دارائی‌های شخصی اتباع ایران را به عهده دارد». مجموعه‌ی کنش‌ها، وظایف و کارکردهای سازمان ثبت اسناد و املاک را می‌توان در ۴ سطح دسته‌بندی کرد؛

۱. ثبت املاک
۲. اجرای مفاد اسناد رسمی
۳. ثبت شرکت‌ها و علایم و اختراعات
۴. دفاتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق

مجموعه‌ی این کارکردها، همگی در چارچوب کنش قضائی «مشاوره‌ای و آئین‌نامه‌ای» قابل توجیه هستند. از این رو، سازمان ثبت اسناد و املاک از جمله تشکیلاتی است که به سبب پرداخت به «امور خدماتی» می‌تواند به نمایندگان امور محلی واگذار شود.

سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی تربیتی: بررسی اساس‌نامه‌ی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی-تربیتی، نشان می‌دهد که مجموعه‌ی کارکردها و کنش‌های محوله به این سازمان، همگی از جنس «خدماتی و مشاوره‌ای» است؛ «وظایف سازمان، عبارت است از اداره‌ی کلیه‌ی امور مربوط به زندان‌ها، بازداشتگاه‌ها و مراکز اقدامات تأمینی تربیتی کشور و مؤسسات صنعتی و

کشاورزی و خدماتی وابسته به آنها و ایجاد امکانات و تسهیلات لازم در زمینه‌ی اصلاح و ارشاد و آموزش زندانیان و اشتغال و حرفه‌آموزی آنها و کمک به رفع مشکلات مادی و معنوی خانواده‌ی زندانیان و تهیه‌ی آمار و اطلاعات لازم برای استفاده در مطالعات مربوط به جرم‌شناسی و تهیه‌ی فهرست اسامی زندانیان محکوم واجد شرایط قانونی عفو و یا تخفیف مجازات و ارائه‌ی آنها به رئیس قوه قضاییه و پیشنهاد آزادی مشروط به مقامات قضائی مربوطه و برنامه‌ریزی برای مراقبت پس از خروج زندانی از محل نگهداری با همکاری دستگاه‌های ذیربط». همچنان که کلیدواژگان اساس‌نامه‌ی سازمان زندان‌ها (که با خط تیره مشخص شده‌اند) نشان می‌دهد، مجموعه‌ی وظایف و کارکردهای این سازمان، در زمره‌ی مدیریت، ارائه‌ی خدمات و پیشنهادها است و هیچ‌کنش «قضائی یا محاکمه‌ای» در این سازمان انجام نمی‌پذیرد. بنابراین، نمایندگان امور محلی می‌توانند همه‌ی کنش‌ها و اختیارات سازمان زندان‌ها را در سطح محل انجام دهند.

تذکار این نکته ضروری است که «بازداشتگاه‌ها» به دلیل ارتباط با امور محاکمه‌ای و فلسفه‌ی وجودی آنها (بازداشت موقت به منظور روشن شدن جزئیات کیفری)، باید در اختیار حکومت مرکزی باقی بماند و قابل واگذاری به نمایندگان حکومت محلی نیست.

مرکز امور شوراهای حل اختلاف: این مرکز، تجلی نیاز و ضرورت تشکیل حکومت محلی در امور قضائی است. همچنانکه در اساس‌نامه‌ی این مرکز هم بدان اشاره شده، «در ایران، قبل از قانونگذاری مدون، حل اختلافات و دعاوی توسط حکام شرعی و مجتهدین صورت می‌گرفت و مردم محل، خود آزادانه جهت حل و فصل اختلافات به آنها مراجعه می‌کردند. این مراجع دعاوی را بر اساس مقررات اسلامی و با در نظر گرفتن آداب و رسوم محلی حل و فصل می‌کردند». ضرورت احیای شوراهای محلی که در اصطلاح حقوقی بدان «نهادهای سازشی»^۱ گفته می‌شود، نتیجه‌ی «توافقی شدن سازوکارهای قضائی»^۲ است (Mousavi Mojab and Moradi: 2015: 2). پیشینه‌ی حل و فصل دعاوی از طریق نهادهای سازشی در قوانین مصوب، نخست بار در قانون «حکمت اجباری ۱۳۰۶» مشاهده شده است که در سال‌های

^۱ - Agreemental Institute

^۲ - Agreementalization of Judiciaries Procedure

۱۳۰۸ و ۱۳۱۳ مقررات آن اصلاح گردید. به موجب نهاد «داوری» مندرج در این قانون، بخشی از صلاحیت قضایی محاکم به‌طور محدود به قضات خارج از حوزه‌ی اقتدار حاکمیت تفویض می‌شد. در ادامه‌ی همین روند در تاریخ ۱۳۴۴/۲/۱۸ قانون تشکیل «خانه‌ی انصاف» به تصویب مجلس شورای ملی رسید. بر اساس ماده‌ی یک این قانون، «به منظور رسیدگی و حل و فصل اختلافات میان ساکنان روستاها، شورایی به‌نام خانه انصاف در یک یا چند ده تشکیل می‌گردد که مرکب است از؛ معتمدین محل که از طرف ساکنان حوزه‌ی خانه‌ی انصاف برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند». با توجه به موفقیت خانه‌ی انصاف در آن زمان، در شهرها نیز نهاده‌ی مشابه خانه‌ی انصاف با نام قانون تشکیل «شورای داوری» به تاریخ ۱۳۴۵/۴/۹ به تصویب رسید. حوزه‌ی صلاحیت این شوراها، مربوط به شهرها بود. اصول قانونی خانه‌ی انصاف و شورای داوری، عبارت بودند از «انتخابی بودن اعضا، فقدان تشریفات دادرسی، رایگان بودن و سرعت رسیدگی به حل و فصل دعاوی و ایجاد سازش بین طرفین دعوا». با تصویب ماده‌ی ۱۸۹ قانون برنامه‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران روند حکمیت اجباری وارد مرحله‌ی جدیدی شد. ماده‌ی مزبور مقرر می‌دارد: «به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه‌ی مشارکت‌های مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارند و یا ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است، به شوراها، حل اختلاف واگذار می‌شود. حدود وظایف و اختیارات این شوراها، ترکیب و نحوه‌ی انتخاب آن بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیات وزیران و به تایید رئیس قوه قضائیه می‌رسد». بدین ترتیب نهاد «شورای حل اختلاف» به سیستم قضایی ایران پس از انقلاب پیوست. پس از سپری شدن ۷ سال از اجرای آیین‌نامه‌ی اجرایی شوراها، حل اختلاف، اجرای آزمایشی «قانون شوراها، حل اختلاف» مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ به مدت ۵ سال مورد موافقت مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۱۶ نیز مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت» (Dispute Resolution Council, 5/6/2015).

با این حال، بررسی مفاد آیین‌نامه‌ی مرکز شورای حل اختلاف، نشان می‌دهد که با وجود کوشش‌های فزاینده برای «محلی‌سازی» امور حقوقی و مشاوره‌ای، تصلب نظام متمرکز مانع از

اجرائی شدن واقعی اهداف این مرکز شده است. افزون بر این، انتصابی بودن اعضای این مرکز نیز فرایند انتخابی و محلی بودن آنرا تحت شعاع قرار داده و ماهیت حل و فصل محلی و سریع آنرا خدشه‌دار کرده است. با توجه به تمهیدات قانونی برای شورای حل اختلاف، به نظر می‌رسد که مجموعه‌ی اصلاحات و اقدامات زیر برای بهبود کارایی آن ضروری باشد؛

الف) واگذاری مراکز شورای حل اختلاف به نمایندگان امور محلی

ب) اصلاح شیوه‌ی انتصابی به انتخابی

ج) تاسیس تشکیلات آن در دو سطح محلی شهر و روستا

د) اختیارات حل اختلاف و مشاوره در سطح محل (صدور حکم در زمره‌ی اختیارات شورای محل نمی‌گنجد و به حکومت مرکزی تعلق دارد)

سازمان پزشکی قانونی: سازمان پزشکی قانونی کشور، «سازمانی است وابسته به قوه‌ی قضائیه که به منظور کارشناسی در امور پزشکی که نظریات آن برای مراجع قضائی و سایر دستگاه‌های دولتی مستند باشد و بررسی و تحقیق در امور پزشکی قانونی در پیشگیری از وقوع جرم»، تشکیل شده است (Iranian Legal Medicine Organization, 6/7/2016). نگاهی گذرا به مواد اول و دوم قانون تاسیس سازمان پزشکی قانونی، گویای این واقعیت است که سازمان پزشکی قانونی کشور «مرجع کارشناسی قضایی» و ادارات وابسته به آن سازمان بوده و وظایف آن به شرح ذیل است:

۱- اظهارنظر در امور پزشکی قانونی و کارشناسی آن، کالبدشکافی و انجام امور آزمایشگاهی و پاراکلینیکی به دستور مرجع ذیصلاح قضایی و انتظامی.

۲- پاسخ به استعلام ادارات و سازمان‌های وابسته به قوه‌ی قضائیه و سایر دستگاه‌های دولتی.

۳- اجرای برنامه‌های کارآموزی پزشکی قانونی و بررسی صلاحیت علمی داوطلب خدمت پزشکی قانونی در سازمان.

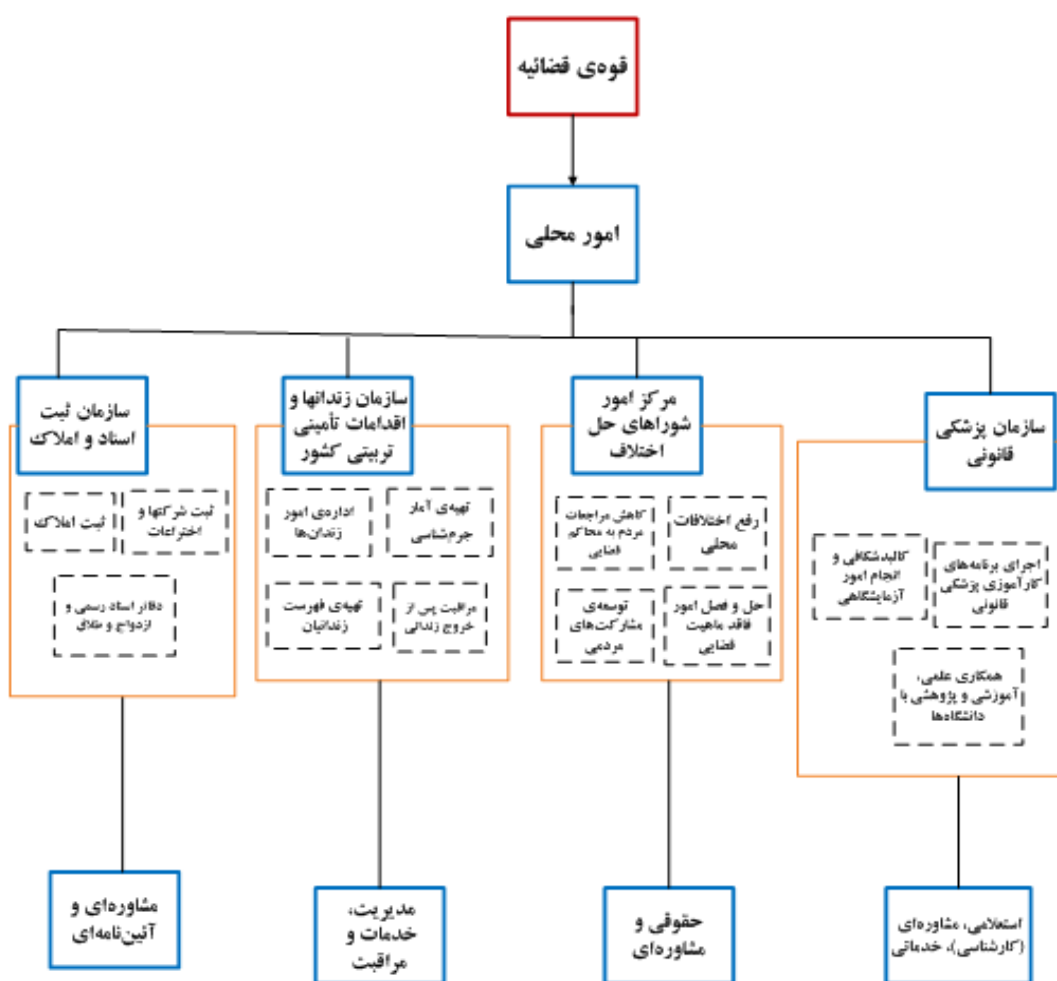
۴- همکاری علمی و انجام امور آموزشی و پژوهشی مورد نیاز دانشگاه‌ها.

۵- تبادل اطلاعات علمی مورد نیاز با مراکز پژوهشی آموزشی داخل و خارج کشور.

بررسی مجموعه‌ی وظایف و کارکردهای سازمان پزشکی قانونی، نشان می‌دهد که کلیت کارکرد این سازمان، «استعلامی، مشاوره‌ای (کارشناسی)، پیشگیری و آموزشی» است. هیچ کدام

از سه مورد یاد شده در حوزه‌ی کنش قضائتی و محاکمه‌ای نمی‌گنجد. و آنگهی، سه مورد از پنج وظیفه‌ی اصلی این سازمان در زمره‌ی مسائل علمی، پژوهشی و آموزشی قرار دارد. بنابراین، جنس وظایف، اختیارات و کارکردهای سازمان نظام پزشکی قانونی، «خدماتی» است و می‌تواند به عنوان یکی از تشکیلات محلی زیر نظر نمایندگان امور محلی اداره شود. نمودار ۲، حوزه‌های واگذارپذیر در قوه‌ی قضائیه به نمایندگان امور محلی را نشان داده است.

نمودار ۲- حوزه‌ها و تشکیلات واگذارپذیر در قوه‌ی قضائیه به نمایندگان امور محلی



(Source: Authors)

جداسازی امور حاکمیتی و امور محلی در حوزه‌ی امنیتی

کنش‌های امنیتی در جامعه را در چارچوب امنیت سیاسی و کلی‌ترین حالت می‌توان به سه دسته‌ی «امنیت عمومی، امنیت اجتماعی، امنیت داخلی و امنیت ملی» رده‌بندی کرد (Ghalibaf, 2016: 26). امنیت عمومی: امنیت عمومی در پی حفظ عموم شهروندان از گزند آسیب‌ها و تعارضات است و آنان را از خطرات فیزیکی مصون داشته و با متخلفان و مجرمان برخورد می‌کند. به سخن دیگر، امنیت عمومی، به آسیب‌های اجتماعی و به‌ویژه جرائم نظر دارد. امنیت عمومی تابع ارزش‌های حاکمیت است و توسط دولت تثبیت می‌گردد.

- امنیت اجتماعی: این نوع از امنیت، در پی حفظ و صیانت از گروه‌ها و واحدهای اجتماعی است که افراد را به یکدیگر پیوند می‌دهد؛ مانند خانواده یا اهالی یک روستا. از این رو، برقراری چنین امنیتی منحصراً در حوزه‌ی دولت و حکومت قرار نمی‌گیرد و گروه‌های اجتماعی و غیردولتی نیز در تقویت آن نقش دارند.
- امنیت داخلی؛ این نوع از امنیت دارای بار سیاسی است و به مجموعه‌ی تهدیدات و آسیب‌هایی مرتبط است که کیان و نظام سیاسی را با چالش مواجه می‌کند. تولید نا امنی داخلی غالباً از سوی افراد، گروه‌ها و جریان‌های سازمان‌یافته و هدف‌مند صورت می‌گیرد که هدف غائی آنان، به چالش کشیدن و تولید اغتشاش و ارباب در فضای سیاسی است. ترور را می‌توان مصداق بارز ناامنی در بعد داخلی برشمرد.
- امنیت ملی؛ امنیت ملی، مرحله‌ی گسترش‌یافته‌تر و فوقانی امنیت داخلی است. به سخن دیگر، مصادیق امنیت داخلی اگر گستره و دامنه‌ی کشوری و سیاسی بگیرند و به یکپارچگی سرزمینی یا تمامیت ارضی یک کشور پیوند یابند، به امنیت ملی مرتبط می‌شوند. تولید نا امنی ملی از سوی کشورها صورت می‌گیرد و زمانی که یک کشور علیه کشوری دیگر، به اقدامات تخریبی و امنیتی دست می‌زند، امنیت ملی آن کشور را نشانه رفته است. جنگ مستقیم و نیابتی از جمله‌ی آشکارترین نمونه‌ها در امنیت ملی به‌شمار می‌رود.

امنیت ملی و داخلی در زمره‌ی امور حاکمیتی محسوب می‌شوند که کلیت موضوعی آن در اختیار حکومت مرکزی است. با توجه به تاکید پژوهش حاضر بر مصداقیابی دو نوع امنیت عمومی و اجتماعی در امور محلی، در جدول ۲، تفاوت هر یک از این دو آمده است.

جدول شماره‌ی ۲) تفاوت‌های امنیت عمومی و امنیت اجتماعی

امنیت عمومی	امنیت اجتماعی
مربوط به بسترها و زمینه‌های امنیت در داخل کشور است؛ مانند جریان‌های سیاسی، نیروهای فکری معاند و...	مربوط به گروه‌ها و واحدهای اجتماعی در داخل کشور است؛ مانند خانواده، زنان، کردها و...
به آسیب‌های اجتماعی و به‌ویژه جرائم معطوف است	به تعامل اجتماعی، تعلقات و وابستگی‌ها معطوف است
تابع ارزش‌های حاکمیت است و از سوی حکومت مرکزی تثبیت می‌گردد	تابع ارزش‌ها و هویت‌های جامعه است و از سوی گروه‌های اجتماعی تثبیت می‌گردد
بر امکانات و تجهیزات حکومتی متکی است	بر توانمندی‌ها و نقاط قوت گروه‌ها متکی است
به حفظ افراد کشور با حفظ کالبد داخلی مجموعه نظر دارد	به حفظ پیوندها و تعلقات یا «احساس مایی» و حفظ محتوی مجموعه نظر دارد
واحد تحلیل آن، فرد است	واحد تحلیل آن، گروه است

(Navidnia, 2006)

بنابراین، به‌نظر می‌رسد امنیت اجتماعی از ظرفیت بیشتری برای محلی‌سپاری در الگوی نیمه-متمرکز برخوردار باشد. از سوی دیگر، آن دسته از مصادیق امنیت عمومی که با مفاهیمی مانند «کنترل و پیشگیری» مرتبط هستند نیز می‌تواند به نمایندگان امور محلی واگذار شود. در این راستا، ماهیت کنش‌ها در امور امنیتی را نیز همانند امور قضائی می‌توان به دو دسته‌ی «پیشگیری» و «پیشگیری» تقسیم کرد. کنش‌های امنیتی پیشگیری با «کشف، تجسس و دخالت» همراه هستند و صلاحیت آن در اختیار حکومت مرکزی و از جنس امور حاکمیتی و تولی‌گری است. در این نوع از کنش امنیتی، صدور مجوز قانونی و دخالت مستقیم وجود دارد. کنش امنیتی پیشگیری با «مراقبت، حفاظت و کنترل» همراه هستند. این نوع از کنش‌های امنیتی، غالباً در زمره‌ی خدمات و تصدی‌گری می‌گنجد و از این روی، می‌توان آنرا به نمایندگان امور محلی یا شرکت‌های خصوصی واگذار کرد. بنابراین، آنچه در زمره‌ی امنیت اجتماعی قرار می‌گیرد و شماری از مصادیق امنیت عمومی، از جنس پیشگیری، خدماتی و کنترلی است. مجموعه‌ی این ویژگی‌ها، امنیت اجتماعی و عمومی را در زمره‌ی امور محلی می‌گنجانند. اکنون باید مصداق-

های امنیت اجتماعی و عمومی در ایران را شناسایی کرد تا حوزه‌های واگذارپذیر آن به حکومت محلی مشخص گردد.

متصدیان و متولیان حوزه‌ی امنیت در ایران در سه نیروی سپاه پاسداران، ارتش و نیروی انتظامی تجلی می‌یابند. کنش‌های امنیتی سپاه پاسداران و ارتش در حوزه‌ی امنیت ملی و داخلی و امور آن نیز حاکمیتی است؛ بنابراین، امکان واگذاری بخش‌هایی از این دو به نمایندگان امور محلی از موضوعیت خارج است. از آنجا که نیروی انتظامی در کشور به‌عنوان بازوی اصلی کنش‌های امنیت عمومی و اجتماعی شناخته می‌شود، بنابراین با توجه به شرایط و مقتضیات حکومت محلی به تفکیک امور حاکمیتی از امور محلی در تشکیلات این نیرو پرداخته خواهد شد تا حوزه‌های واگذارپذیر در نیروی انتظامی به حکومت محلی مشخص گردد.

حوزه‌های واگذارپذیر در امور امنیتی

- معاونت صدور گذرنامه
- سازمان وظیفه‌ی عمومی
- پلیس پیشگیری
- پلیس راهنمایی و رانندگی

معاونت صدور گذرنامه: معاونت صدور گذرنامه که بخشی از مجموعه‌ی بزرگتر معاونت امور اجتماعی پلیس به‌شمار می‌آید، «وظیفه‌ی صدور گذرنامه‌ها برای شهروندان ایرانی را در اختیار دارد». صدور گذرنامه از نظر امنیتی، نوع کنش اجتماعی و از جنس «خدماتی» است. بنابراین، صدور گذرنامه می‌تواند در الگوی نیمه‌متمرکز در حوزه‌ی صلاحیت و اختیار نمایندگان امور محلی قرار گیرد. تذکار این نکته ضروری است که تنها صدور گذرنامه دارای ظرفیت‌های امور محلی است و بازرسی گذرنامه و تایید صلاحیت آن، از جمله‌ی امور حاکمیتی به‌شمار می‌آید. بازرسی گذرنامه بر پایه‌ی قانون در حوزه‌ی صلاحیت پلیس گذرنامه است؛ «پلیس گذرنامه، یکی از پلیس‌های تخصصی تابع پلیس اطلاعات و امنیت نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است که به موجب قانون و تقسیم کار ملی به نیابت از وزارت امور خارجه، وظیفه‌ی تایید صلاحیت اتباع دولت جمهوری اسلامی ایران را برای خروج و ورود به کشور و صدور گذرنامه برای آنان دارد» (The Encyclopedia of Polis, 2016: 1).

پلیس گذرنامه از نظر ساختاری یک حوزه‌ی امنیتی است که وظیفه‌ی بررسی صلاحیت اتباع دولت جمهوری اسلامی متقاضی دریافت گذرنامه را در اختیار دارد. در بند ۱۱ ماده‌ی ۴ قانون نیروی انتظامی آمده است: «اجرای قوانین و مقررات مربوط به گذرنامه (به جز گذرنامه‌ی سیاسی و خدمت) و ورود و اقامت اتباع خارجی (با هماهنگی وزارت امور خارجه در مورد اتباع خارجی تحت پوشش دیپلماتیک) با هماهنگی وزارت اطلاعات (در مورد ورود و خروج و اقامت اتباع خارجی و صدور گذرنامه در اختیار پلیس گذرنامه است). از این رو و با توجه به تفکیک حوزه‌ی امنیت پیشگیرانه-خدماتی و امنیت پیگیرانه-دخالتی، صدور گذرنامه در حوزه‌ی امور محلی و بازرسی آن در حوزه‌ی حاکمیتی (حکومت مرکزی) قرار می‌گیرد.

سازمان وظیفه‌ی عمومی: سازمان وظیفه‌ی عمومی که در دهه‌ی ۷۰ به نام «اداره‌ی کل وظیفه‌ی عمومی»، در دهه‌ی ۸۰ با نام «معاونت وظیفه‌ی عمومی» و اکنون با عنوان «سازمان وظیفه‌ی عمومی» فعالیت می‌کند، با هدف کلی «اجرای قانون خدمت وظیفه عمومی و مقررات مربوط به آن، تدوین خط مشی‌ها و طرح‌های کلی، برنامه‌ریزی، هدایت و هماهنگی و انجام امور ستادی و انجام اجرائیات متمرکز امور احضار، اعزام و تعیین تکلیف اتباع مشمول خدمت وظیفه عمومی و رسیدگی و صدور کارت‌های معافیت و تامین کارکنان وظیفه نیروهای مسلح و سازمان‌های دولتی» به فعالیت می‌پردازد. وظایف کلی این سازمان از قرار زیر است (Public Conscription Organization of NAJA, 3/9/2016):

۱- بررسی و تدوین سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها، طرح‌ها و برنامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به:

الف- احضار و اعزام به خدمت مشمولان داخل و خارج از کشور

ب- امور معافیت‌ها (پزشکی، کفالت، موارد خاص، تحصیلی)

ج- تامین کارکنان وظیفه نیروهای مسلح و سازمان‌های دولتی دارای سهمیه

د- صدور کارت معافیت

ه- هیئت‌های رسیدگی و تجدید نظر

و- شورا‌های پزشکی و شورا‌های عالی پزشکی

ز- احتیاط و ذخیره

ح- امور مشمولان غایب

- ۲- مطالعه و بررسی و قوانین و مقررات مربوط به وظیفه عمومی و تعیین نیازها و کمبودهای قانونی و تهیه و تنظیم قوانین و مقررات مورد نیاز وظیفه عمومی و ارائه به مراجع ذیربط و دفاع از سازمان وظیفه عمومی در محاکم قضایی
- ۳- جمع‌آوری، تلخیص و تجزیه و تحلیل آمار و اطلاعات مربوط به امور وظیفه عمومی
- ۴- اطلاع‌رسانی، توجیه و برگزاری دوره‌های کوتاه مدت آموزش تخصصی کارکنان وظیفه عمومی در ناجا و مشارکت با معاونت آموزش ناجا در امر طراحی دوره‌های طولی تخصصی و تدوین متون آموزشی رشته‌ی وظیفه‌ی عمومی
- ۵- نظارت و بازرسی تخصصی بر عملکرد و فعالیت مراکز وظیفه‌ی عمومی ناجا در سطح کشور به منظور حسن اجرای وظایف محوله و اجرای قوانین و مقررات و برخورد با تخلفات و جرایم
- ۶- برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌ها و دستورالعمل‌ها و ایجاد هماهنگی و تمهیدات لازم به منظور بهره‌مندی سازمان وظیفه عمومی ناجا از فناوری اطلاعات و سیستم‌های مکانیزه و غیر تمرکزی نمودن امور وظیفه عمومی
- ۷- ایجاد تعامل و هماهنگی و ارتباط مناسب با ستاد کل نیروهای مسلح، وزارتخانه‌ها، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت دولت، سازمان‌ها، نهادها و ارکان دولتی در جهت اجرای کامل و صحیح قوانین و مقررات خدمت وظیفه عمومی و تامین مشمولان مورد نیاز
- ۸- تهیه‌ی طرح‌ها و برآوردهای مربوط به تامین و توزیع نیازمندی سخت افزاری، تجهیزات، امکانات، اماکن، بودجه و اعتبارات نیروی انسانی سازمان وظیفه عمومی و معاونت‌های وظیفه عمومی سراسر کشور و نیز تدوین جداول سازمان و مشاغل به منظور اجرای مناسب ماموریت وظیفه عمومی در ناجا
- ۹- تهیه و طرح و برنامه‌های بلندمدت، میان مدت و کوتاه مدت وظیفه عمومی و بررسی و بهبود سیستم‌ها و روش‌های وظیفه عمومی
- ۱۰- ارائه‌ی مشاوره‌ی لازم به فرماندهی ناجا در امور وظیفه عمومی

۱۱- آگاه‌سازی و اطلاع‌رسانی به مردم و مشمولان در خصوص مقررات و ضوابط وظیفه عمومی از طرق مختلف

۱۲- انجام اقدامات لازم در خصوص صیانت از کارکنان وظیفه عمومی و تعقیب و شناسایی و دستگیری افراد متخلف و مجرم خارج از ناجا که درخصوص امور وظیفه عمومی مرتکب تخلف و جرم شوند و معرفی آنها به مراجع قضایی

۱۳- بررسی و پیشنهاد انتصاب/عزل معاونین و روسای ادارات مستقل سازمان و معاونین وظیفه عمومی استان‌ها

۱۴- انجام اجرائیات متمرکز امور وظیفه عمومی

۱۵- بررسی و جانمایی واحدهای وظیفه عمومی سراسر کشور و تعیین میزان اختیارات و وظایف معاونت‌های وظیفه عمومی در استان‌ها و شهرستان‌ها

۱۶- انجام فعالیت‌های تحقیقاتی و مطالعاتی کاربردی مرتبط با وظایف محوله و پشتیبانی، هدایت علمی و اطلاع‌رسانی در خصوص نتایج تحقیقات و پژوهش‌های انجام گرفته همچنانکه کارکردها و وظایف سازمان نظام وظیفه نشان می‌دهد، این سازمان دارای ویژگی‌های زیر است؛

۱) متصدی و مجری قانون خدمت وظیفه عمومی است

۲) خدماتی از قبیل صدور کارت معافیت و تامین کارکنان وظیفه‌ی نیروهای مسلح و سازمان‌های دولتی را انجام می‌دهد

۳) امور مشاوره‌ای، پیشنهادی، آگاه‌سازی و معاضدتی را برای دیگر سازمان‌ها ارائه می‌دهد

۴) خدماتی از قبیل مطالعه، برنامه‌ریزی، پژوهش‌های کاربردی، مکانیزه کردن، غیرمتمرکز ساختن و بهره‌ورسازی سیستم‌ها را انجام می‌دهد

مجموعه‌ی کنش‌های سازمان وظیفه عمومی نشان می‌دهد که بیشینه‌ی وظایف این سازمان از نوع «خدماتی، مشاوره‌ای و هماهنگی» است. همچنین سازمان مزبور، متصدی اجرای قانون نظام وظیفه به‌شمار می‌آید و خدماتی از قبیل تامین نیروی انسانی در بخش‌های خاص را به عهده دارد. بنابراین، سازمان وظیفه عمومی از ظرفیت فراوانی برای تبدیل شدن به یک نهاد

محلی برخوردار است و واگذاری آن به نمایندگان امور محلی می‌تواند ساماندهی مناسبی برای خدمت نیروهای انسانی در محل‌های خود باشد. با این حال، به نظر می‌رسد که از میان مجموعه‌ی وظایف و اختیارات سازمان وظیفه‌ی عمومی، تنها مورد شماره‌ی ۱۲ که در آن سازمان وظیفه‌ی عمومی با داشتن حکم قضایی به برخورد و دخالت با متخلفین امور حوزه‌ی عمومی اقدام می‌کند، از جنس پیگیری و متعلق به امور حاکمیتی است.

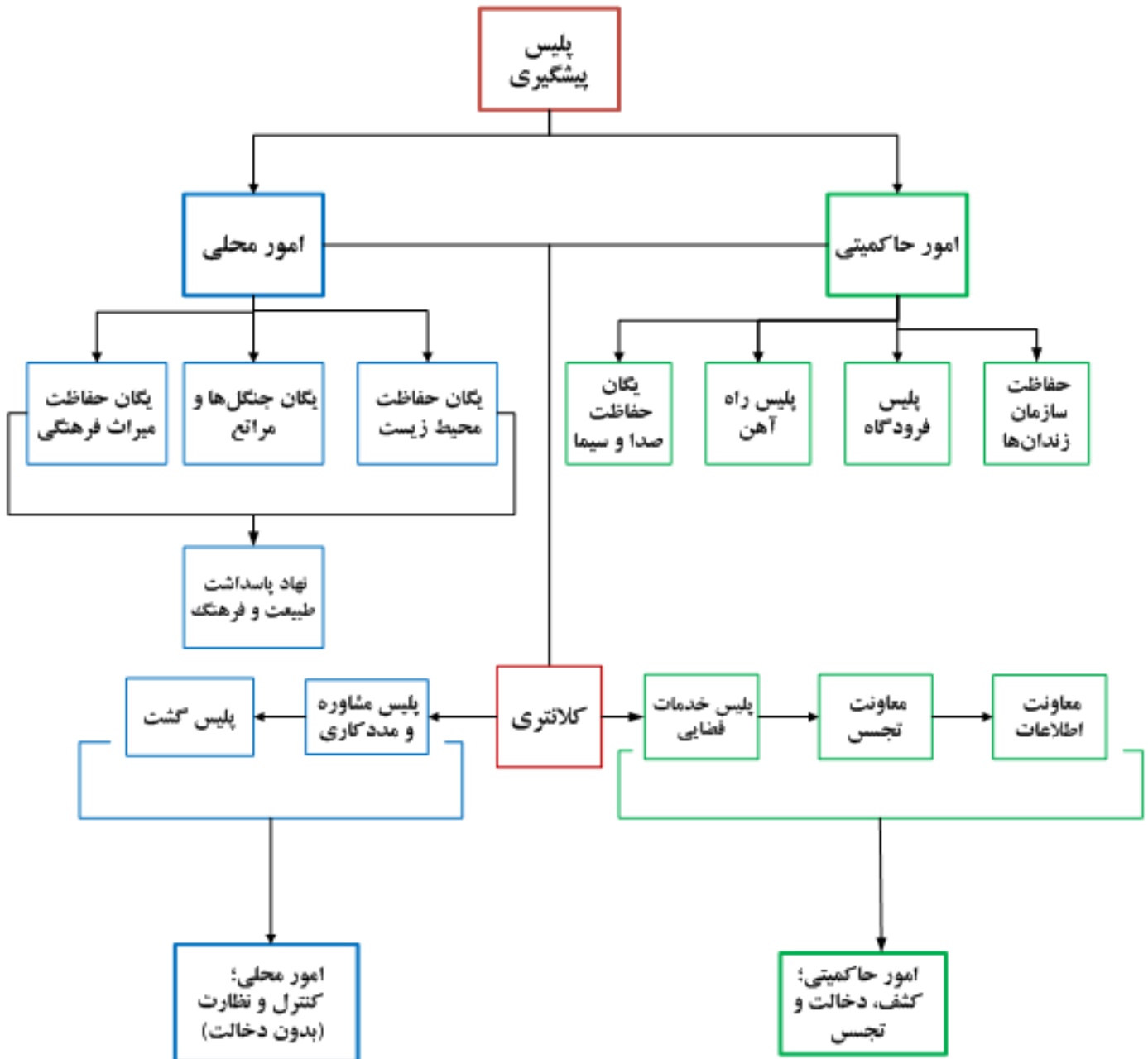
پلیس پیشگیری: در تاریخ ۱۳۸۴/۱۱/۲۲ با هماهنگی ستاد کل نیروهای مسلح و فرماندهی وقت ناجا با ادغام دو رده‌ی معاونت انتظامی و فرماندهی یگان حفاظت خدمات انتظامی، پلیس پیشگیری تشکیل و راه اندازی شد (2) (The Encyclopedia of Polis). رده‌های پلیس پیشگیری عبارتند از؛ (۱) یگان حفاظت صدا و سیما، (۲) پلیس راه آهن، (۳) پلیس فرودگاه، (۴) یگان حفاظت سازمان زندان‌ها، (۵) یگان حفاظت میراث فرهنگی، (۶) یگان حفاظت جنگل‌ها و مراتع، (۷) یگان حفاظت محیط زیست

از میان مجموعه رده‌های پلیس پیشگیری، به نظر می‌رسد رده‌های یگان حفاظت میراث فرهنگی، جنگل‌ها و مراتع و یگان حفاظت محیط زیست می‌تواند به حکومت‌های محلی واگذار شود. پیشنهاد می‌شود که این سه رده در یک نهاد تجمیع شود و با عنوان «نهاد پاسداشت طبیعت و فرهنگ» به رسمیت شناخته شود و صلاحیت اجرائی آن نیز به سازمان میراث فرهنگی هر محل واگذار شود.

پلیس کلانتری و پاسگاه را نیز می‌توان از نظر نوع کنش امنیتی آن به دو دسته‌ی پیشگیری و پیگیری دسته‌بندی کرد. آن دسته از کنش‌های پلیس کلانتری که با کنش‌هایی چون «کشف، دخالت و تجسس» همراه است، در حوزه‌ی حاکمیتی است و قابلیت واگذاری به نمایندگان امور محلی را ندارد. در مقابل، کنش‌هایی که با «کنترل و نظارت (بدون دخالت)» همراه است، می‌تواند در زمره‌ی امور محلی قرار گیرد. کنترل و نظارت بدون دخالت را می‌توان بخشی از امنیت اجتماعی به‌شمار آورد که به سبب ویژگی‌های پیشگیرانه و خدماتی و نیز فقدان کنش‌های محاکمه‌ای و مجازاتی از ظرفیت فراوانی برای گنجانده شدن در امور محلی برخوردار است. برای نمونه، «پلیس گشت» به‌عنوان زیرمجموعه‌ی پلیس کلانتری، بارزترین مورد از کنش کنترل و نظارت و از نوع امنیت عمومی است. با واگذاری کنش پلیسی گشت به

نمایندگان امور محلی و چه بسا شرکت‌های خصوصی، صرفه‌جویی چشمگیری در بودجه‌ی امنیتی پدید می‌آید. از دیگر سوی، مردم هر محل (شهر و روستا) با دادن اختیاراتی به نمایندگان امور محلی به صورت بومی و فعالانه در امور امنیتی محل خود شرکت می‌کنند. این فرایند محلی امنیتی می‌تواند ضریب امنیت را در محلات و کشور افزایش دهد. همچنین، پلیس مشاوره و مددکاری اجتماعی به‌عنوان زیرمجموعه‌ی پلیس کلانتری که طبق قانون، وظیفه‌ی «ارائه‌ی خدمات مشاوره و راهنمایی به مراجعه‌کنندگان به منظور حل و فصل دعاوی و اختلافات قبل از ارجاع به مراجع قضایی» و نیز «ارائه‌ی مشاوره‌ی حقوقی و انتظامی به اقشار مختلف مردم برای پیشگیری از جرائم» (Ahmadi, 2009: 22) را برعهده دارد، از دیگر رده‌های نیروی انتظامی است که می‌تواند به نمایندگان امور محلی واگذار شود. ماهیت کنش‌های پلیس مشاوره و مددکاری، «خدماتی» است و بر پایه‌ی اصل «خدماتی-رفاهی بودن امور در حکومت محلی»، می‌توان این مجموعه از کلانتری را به نمایندگان امور محلی واگذار کرد. نمودار ۳، کوشیده است تا حوزه‌های حاکمیتی و محلی را در پلیس پیشگیری نشان دهد.

نمودار ۳- تفکیک امور حاکمیتی و محلی در پلیس پیشگیری



(Source: Authors)

پلیس راهنمایی و رانندگی: شاید بتوان اذعان کرد که پلیس راهنمایی و رانندگی (راهور) در زمره‌ی خدماتی‌ترین و پیشگیرانه‌ترین بخش از مجموعه‌ی کلان نیروی انتظامی به‌شمار می‌رود. مجموعه‌ی کنش‌های پلیس راهنمایی و رانندگی را می‌توان در چند مورد خلاصه کرد؛

- نظارت و کنترل آمد و شد در خیابان‌ها و معابر دورن‌شهری و برون‌شهری
 - رسیدگی به تخلفات رانندگی و کارشناسی تصادفات
 - خدمات جانبی مانند صدور گواهینامه و نظارت بر آموزشگاه‌های رانندگی
- مجموعه‌ی کنش‌های راهور، نشان می‌دهد که جنس و گوهر اقدامات در آن از نوع «خدماتی، نظارتی (کارشناسی) و پیشگیرانه» محسوب می‌شود. از این روی، یکی از حوزه‌های مهم برای واگذاری به نمایندگان امور محلی، پلیس راهنمایی و رانندگی است. محلی شدن مقررات و اقدامات پلیس راهنمایی و رانندگی در پراکنش فضایی عدالت و امنیت تاثیر می‌گذارد. برای نمونه، می‌توان به وضعیت کنونی جریمه‌ی تخلفات رانندگی اشاره کرد (جدول ۳).

جدول شماره ۳) نمونه‌ای از نوع تخلفات رانندگی و میزان جریمه‌های آن (Office for Practical Research of NAJA, 2016)

(2016)

کد تخلف	عنوان تخلف رانندگی	مبلغ جریمه به ریال		
		الف	ب	ج
۲۰۰۵	حرکت بطور ماریج	۱/۰۰۰/۰۰۰	۹۰۰/۰۰۰	۵۰۰/۰۰۰
۲۰۰۶	حرکت با دنده عقب در آزادراهها و بزرگراهها	۱/۰۰۰/۰۰۰	۹۰۰/۰۰۰	—
۲۰۰۷	رانندگی در حالت مستی و مصرف داروهای روان‌گردان و یا افیونی	۷/۰۰۰/۰۰۰	۷/۰۰۰/۰۰۰	۷/۰۰۰/۰۰۰
۲۰۰۸	تجاوز از سرعت مجاز (بیش از ۳۰ تا ۵۰ کیلومتر در ساعت)	۵۰۰/۰۰۰	۴۰۰/۰۰۰	۲۰۰/۰۰۰
۲۰۰۹	عبور از محل ممنوع (ورود ممنوع)	۵۰۰/۰۰۰	۳۰۰/۰۰۰	۱۰۰/۰۰۰
۲۰۱۰	تجاوز به چپ از محور راه	۵۰۰/۰۰۰	۴۰۰/۰۰۰	۲۰۰/۰۰۰
۲۰۱۱	عبور وسایل نقلیه از پیاده‌رو	۵۰۰/۰۰۰	۳۰۰/۰۰۰	۱۰۰/۰۰۰

همچنانکه در جدول شماره ۳ مشاهده می‌شود، این جریمه‌ها از نظر مکانی به سه دسته‌ی کلانشهرها و مراکز استان‌ها، شهرهای کوچک و روستاها تقسیم شده است. تفاوت جریمه در شهرهای کوچک و کلانشهرها همواره حداکثر ۱۵ درصد است. از این رو، تخلف «حرکت ماریچ» در کلانشهر تهران، ۱۰۰ هزار تومان و در شهر مهران (نمونه‌ای از یک شهر کوچک) ۹۰ هزار تومان است. این رویه نشان می‌دهد که میزان جریمه‌ها نه تنها نوع محلات در کلانشهرها را تفکیک نکرده است، بلکه میزان آن در یک کلانشهر دارای ۸ میلیون جمعیت و شهر کوچک ۶۰ هزار نفری، تنها ۱۰ درصد است. در این راستا، واگذاری امور راهنمایی و رانندگی به حکومت‌های محلی می‌تواند به وضع مقررات بر پایه‌ی مقتضیات محلی بیانجامد و تفاوت‌های اقتصادی و محیطی در آن لحاظ گردد. برآیند چنین کنش‌هایی، عادلانه‌تر شدن حکمرانی و به رسمیت شناختن تفاوت‌ها است. همچنین، واگذاری پلیس راهور به حکومت‌های محلی می‌تواند بهره‌ها و سودهای زیر را در پی داشته باشد؛

- انعطاف‌پذیر و پویا شدن مجموعه‌ی مقررات و آئین‌نامه‌های راهنمایی و رانندگی
- امکان تعدیل و تغییر مقررات به فراخور جغرافیای اقتصادی، اجتماعی و طبیعی هر محل
- اختصاص یافتن درآمدهای جانبی آن به نمایندگان و مردم محل
- گذار از شکل امنیتی پلیس راهنمایی و رانندگی به شکل اجتماعی و خدماتی آن
- عادلانه‌تر شدن شکل و نوع رسیدگی به تخلفات

نتیجه‌گیری

توزیع فضایی قدرت در نظام‌های متمرکز، یکی از مهمترین رهیافت‌های رسیدن به توسعه‌ی پایدار و پیشگیری از تضادهای مرکز-پیرامون است. کشور ایران با الگوی نظام سیاسی متمرکز، یکی از نمونه‌های بارز و ضروری برای توزیع فضایی قدرت در آن است. این شیوه که از آن با عنوان الگوی نیمه‌متمرکز و در چارچوب حکومت محلی یاد می‌شود، رهیافتی منطقی برای حفظ ساختارهای موجود و تقویت کارکردها به‌شمار می‌رود. در پژوهش حاضر با بررسی دو ساختار مهم در کشور، قوه‌ی قضائیه و نهادهای امنیتی به مصداق‌یابی حوزه‌های قابل واگذاری این دو ساختار به نمایندگان امور محلی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) پرداخته شد. با تقسیم‌بندی

کلیت کنش‌ها و کارکردها در قوه‌ی قضائیه به دو بخش «پیشگیری و پیگیری»، «معاضدت و قضاوت»، «حکمیت و محاکمه»، مشخص شد که آن دسته از تشکیلات قوه‌ی قضائیه که با مفاهیمی چون پیشگیری، معاضدت و حکمیت سروکار دارند، جنس کارکرد آن‌ها، «خدماتی و رفاهی» است و از این رو، می‌توان این تشکیلات را به حکومت‌های محلی واگذار کرد. تشکیلاتی که در قوه‌ی قضائیه دارای ظرفیت واگذاری به نمایندگان امور محلی هستند، عبارتند از: سازمان زندان‌ها، سازمان پزشکی قانونی، مرکز امور شوراهای حل اختلاف و سازمان ثبت اسناد و املاک. در حوزه‌ی امنیتی نیز، کنش‌های امنیتی به چهار دسته‌ی «امنیت ملی، امنیت داخلی، امنیت عمومی و امنیت اجتماعی» تقسیم شد. از آنجا که کارکردهای امنیتی سپاه پاسداران، نیروی بسیج و ارتش در زمره‌ی امنیت ملی و داخلی می‌گنجد، بنابراین نمی‌توان هیچ بخش یا رده‌ای از سه نهاد امنیتی یاد شده را به حکومت‌های محلی واگذار کرد. اما نیروی انتظامی که با دو نوع امنیت عمومی و اجتماعی مواجه است، برخی از رده‌ها و سازمان‌های آن از ظرفیت مناسبی برای واگذاری به نمایندگان امور محلی برخوردار است. رده‌های قابل واگذاری در نیروی انتظامی به حکومت‌های محلی عبارتند از: معاونت صدور گذرنامه، سازمان وظیفه‌ی عمومی، پلیس پیشگیری و پلیس راهنمایی و رانندگی. از این میان، پلیس پیشگیری به تمامی نمی‌تواند به حکومت‌های محلی واگذار شود، چراکه بخشی از رده‌های آن به کنترل، پیگیری و مداخله می‌پردازند. در مجموع رده‌هایی از پلیس پیشگیری که از ظرفیت لازم برای واگذاری به نمایندگان امور محلی برخوردار هستند، عبارتند از: پلیس گشت، پلیس مشاوره و مددکاری، یگان حفاظت محیط زیست، یگان جنگل‌ها و مراتع و یگان حفاظت میراث فرهنگی. همچنین در پژوهش حاضر پیشنهاد شد تا سه رده‌ی اخیر در پلیس گشت (یگان حفاظت محیط زیست، یگان جنگل‌ها و مراتع و یگان حفاظت میراث فرهنگی) در یک مجموعه با نام «نهاد پاسداشت طبیعت و فرهنگ» تجمیع شود.

کتابنامه

1. Ahmadi, S. (2009). *Categories and Duties of the Police Force of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: NAJA Publishing Office [in Persian].

2. Ghalibaf, M.B. (2009). *Local Government or the Spatial Distribution Strategy of Political Power in Iran*. Second Edition, Tehran: Amirkabir Publishing Institute [in Persian].
3. Ghalibaf, M.B. (2018). *Local Government Textbook, Faculty of Geography*. Tehran: University of Tehran [in Persian].
4. Ghalibaf, M.B. & Pouyande, M.H. (2020). *A Review of the Concepts of Human Geography*. Tehran: Publications of the Iranian Geopolitical Association [in Persian].
5. Jamshidi, A. & Rostami Ghazani, O. (2013). The Concentration of Judicial Affairs in the Judiciary. *Quarterly Journal of Judicial Law Perspectives*, No. 63, 66-31 [in Persian].
6. Mousavi M. & Moradi, F. (2016). A Comparative Study of the Charge Institution in the Commonwealth and Written Law System. *Journal of Criminal Law Thoughts*, 1(1). [in Persian].
7. Navidnia, M. (2006). A Theoretical Reflection on Social Security with Emphasis on Types of Security, *Quarterly Journal of Strategic Studies*, 9(1), 72-54 [in Persian].
8. Office for Practical Research of NAJA (2016). *Laws and Regulations*, Tehran: NAJA Police Applied Research Office and Police Legal Office [in Persian].
9. Robert, H.M.; et al. (2011). *Robert's Rules of Order Newly Revised (11th Ed.)*. Philadelphia, PA: Da Capo Press.
10. Portable of the Iranian Forensic Medicine Organization (2016). "Articles of Association and description of duties of the Forensic Medicine Organization", visited on 12/21/2016, <http://www.spq.ir/Default.aspx?tabid=1564>
11. Portable Organization of Duty System (2016). "Duties and Instructions of Duty System Organization", 12/21/2016, <http://www.nvf.ir/Default.aspx?tabid=8976>
12. Portal of the Dispute Resolution Councils Center (2016). "Historical Background of the Dispute Resolution Council", published on the website of the Center for Dispute Resolution Councils, visited on 12/20/2016, available at: <http://www.shoradad.ir/Default.aspx?tabid=1348>
13. Police Encyclopedia (2016). "Passport Police Entry", available at: <http://police.ir/?fkeyid=&siteid=29&pageid=4640&newsview=865>

