

واکاوی انتظام اقتصادی در پیشینه تاریخی و تحلیل کارکردی پلیس: مبنایابی پلیس اقتصادی

حسین درّی نوگورانی^۱

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۷/۲/۵

تاریخ دریافت: ۹۶/۱۱/۱۶

فصلنامه‌ی مطالعات راهبردی ناجا / سال سوم / شماره هفتم - بهار ۱۳۹۷ * ۸۱-۱۰۴

چکیده

خاستگاه و تحول سازمانی که در حال حاضر «پلیس» نام دارد، در طول تاریخ کشورها و ایران نشان از مسئولیت سنگین این نیروی چندوجهی و چندکاره - اگر نگوئیم همه‌کاره - دارد. پلیس از ابتدا در عرصه مدیریت شهر و روستا و حفاظت بندری ظهور یافته و در طول تاریخ، جنبه‌های مختلف مذهبی، سیاسی، نظامی و شبه‌نظامی به خود گرفته است. امور تحت پوشش مسئولیت پلیس بسیار متنوع بوده و گاه گستره‌ای محدودناشدنی داشته است.

در جوامع اسلامی افرادی با عناوینی مثل محتسب و شرطه عهده‌دار مسئولیت‌هایی بوده‌اند که با مسئولیت‌های پلیس در تاریخ سایر کشورها تا حدی قرابت داشته است. در ایران پیش از اسلام نیز پلیس نیرویی منظم و تأثیرگذار بوده و در طول تاریخ نام‌های مختلف یافته است. شکل‌گیری اولین نیروهای انتظامی، از جمله با تشکیل «ژاندارمری خزانه» (پلیس اخذ مالیات و عوارض زیر نظر خزانه‌دار) در کنار «ژاندارمری دولتی» همراه بوده است.

در یک دسته‌بندی بسیار کلی، وظایف نیروی انتظامی در ایجاد و حفظ و ارتقای نظم و امنیت و آسایش خلاصه می‌شود که تحقق آنها مستلزم فراهم آوردن زمینه‌های ذهنی و عینی و مقابله و برخورد با فعالیت‌های غیرمجاز ضمن ملاحظه امور مرتبط است. از سوی دیگر، این نیرو ضابط عام دادگستری است که درباره کلیه جرایم صلاحیت اقدام دارد و وظایف و اختیاراتش محدود به جرایمی معین یا شرایطی خاص نیست و یکی از وارثان نظام حربه اسلامی به شمار می‌رود.

به تأکید، این مقاله درصدد همه‌کاره جلوه دادن یا افزایش خارج از معمول وظایف و مأموریت‌های نیروی انتظامی در حال حاضر جمهوری اسلامی ایران نیست. با وجود این،

عرصه اقتصاد و انتظام برنامه‌ریزی شده و هوشمندانه آن در دوران فشارهای فزاینده خارجی، ناکارآمدی‌های اجرایی و فسادانگیزی‌های فراتر از انتظار داخلی و تأکید مقام معظم رهبری بر تحقق ناگزیر اقتصاد مقاومتی، عرصه‌ای است که به هر صورت باید در آن جایگاهی شایسته برای نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران تعبیه کرد که پیشینه تاریخی چنین جایگاهی از آن بیگانه نیست و کارکردهای قانونی‌اش به خوبی ظرفیت آن را دارد.

واژگان کلیدی

انتظام اقتصادی، پلیس اقتصادی، پلیس

مقدمه

اقتصاد در سطح بنگاهی و خانوارها و همچنین در قلمرو ملی، منطقه‌ای و جهانی، سازوکارها و بازیگرانی شناخته‌شده و ناشناخته و آشکار و پنهان دارد. عرضه و تقاضای انفرادی و جمعی، ابزارهای اصلی تحلیل وضعیت و روند اقتصادی هستند. تعادل و رشد و توسعه و پیشرفت اقتصادی و به عبارتی، بهینگی پیش‌رونده گسترش‌یابنده ژرف‌گرا همراه عدالت و رفع نیازهای اساسی در دستیابی به رفاه عمومی مادی و معنوی در نگرشی انسانی، هدف سیاست‌گذاری و مدیریت اقتصادی هر کشوری است. تعالی مادی و معنوی و عمران توأمان در هر دو جنبه دنیوی و اخروی در نگرش مکتبی، مطلوب جوامع متأله قلمداد می‌شود.

عناصر و سازوکارهای دخیل در اقتصادها همواره به طور طبیعی، سازگار و بدون تکانه‌ها و اختلال‌ها رفتار نمی‌کنند. تکانه‌ها و ناسازگاری‌ها نیز لزوماً ناخودآگاه و غیرتعمدی نیستند. منفعت‌طلبی‌های طمع‌ورزانه و خودخواهانه و بعضاً جاهلانه باعث بروز رفتارهای ناسازگار و اختلال‌آفرینی می‌شود که وضعیت و روند مطلوب اقتصادی را کمابیش تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. رفتارهای فسادانگیز و مجرمانه در زمره این رفتارهای ناهنجار هستند. وظیفه دولت‌ها (حاکمیت)، پیشگیری، شناسایی، برخورد مناسب و مقتضی به‌نگام با این رفتارهای ناهنجار و غیرمجاز مجرمانه و تسهیل و ترغیب رفتار نظام‌مند قانونی و مجاز در دستیابی به وضعیت و روند مطلوب هدف‌گذاری‌شده اقتصاد است. بخشی از وظیفه یادشده با اهداف، وظایف و مأموریت‌های نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران ارتباط مستقیم دارد. در این متن که گزارش تحقیقی در زمینه نقش‌پذیری مستقیم تعریف‌شده نیروی انتظامی در مبارزه با مفاسد و جرایم اقتصادی به گونه‌ای بیش از پیش است، این ارتباط

مستقیم و ملازمات آن مورد توجه بوده و از این رو از عبارت «انتظام اقتصاد» استفاده شده است. در متن پیش رو، پس از مفهوم‌یابی واژه پلیس، به پیشینه آن در سطح جهانی و همچنین ایران پرداخته خواهد شد؛ آنگاه اهداف و وظایف پلیس و جایگاه نیروی انتظامی در جمهوری اسلامی ایران مرور می‌شود. با این واکاوری تاریخی و کارکردی، به نظر می‌رسد در متن حاضر، برخی آگاهی‌های اولیه متناسب برای بررسی آینده آنچه «پلیس اقتصادی» نامیده شده است، فراهم شود.

مفهوم پلیس (معنای لغوی و سیر تحول تاریخی در جهان و ایران)

واژه «Police» (پلیس) منشأ فرانسوی (قرون ۱۵ و ۱۶) با ریشه‌ای لاتینی^۱ دارد که در اصل همانند واژه «Policy» (سیاست) به معنای «مدیریت شهری (شهرداری)»^۲ بوده است. این واژه تا نیمه قرن نوزدهم نیز به معنای «مدیریت شهری (شهرداری)» استفاده می‌شده است. کاربرد واژه مذکور برای «اداره نظم و ترتیب عمومی» (۱۷۱۶) نیز از فرانسه بوده است. نخستین نیرویی که به انگلیسی به این عنوان نامیده شد، «پلیس دریایی»^۳ در سال ۱۷۹۸ بود که برای حفاظت از کالاهای تجاری در بندر لندن ایجاد شد. حالت فعلی - نه اسمی - این واژه (حفظ نظم به وسیله پلیس) از سال ۱۸۴۱ رواج یافت.

پیشینه پلیس در جهان

شکل‌های مختلف «حفظ نظم و آرامش (کشور یا شهری)» با پلیس مذهبی، سیاسی یا نظامی که قدرت را در اختیار داشته، از هزاران سال پیش، از زمان تمدن بابل^۴ وجود داشته است. پلیس اولیه معمولاً سازمان‌هایی نظامی یا شبه‌نظامی بودند که از محافظان شخصی حاکمان و فرماندهان نظامی یا سازمان‌هایی اجتماعی ایجاد می‌شدند که در آنها شهروندان برای حفاظت متقابل گرد هم می‌آمدند.

وظایف پلیس نظامی معمولاً شامل حفظ نظم عمومی و اجرای فرامین مذهبی یا سیاسی حاکمان بود. رم در دوران امپراتوری آگوستیس^۵ یکی از اولیه‌ترین شکل‌های پلیس

1 .Politia از Polites

2 . Civil Administration

3 . Marine Police

4 . Babylon

5 . Augustus

سازمان یافته را داشت. در سال ۷ قبل از میلاد، آگوستیس رم را به ۱۴ منطقه تقسیم کرد که خود تقسیماتی داشتند که در یک رده، مسئولانی در نظر گرفته شده بودند. این مسئولان علاوه بر وظایف اداری و مذهبی، وظیفه آتش‌نشانی را نیز بر عهده داشتند. در سال‌های بعد، این آتش‌نشانی گسترش یافت و در سازماندهی آن، گروهی نیز در نظر گرفته شدند که به ویژه در شب، حفاظت پلیسی را بر عهده داشتند. برای اعمال نظم و ترتیب بیشتر، گروه‌های پلیسی تشکیل شدند که بخشی از ارتش حکومت بودند و تحت امر افسر ارشد شهری قرار داشتند. نیروهای پلیس نظامی و شبه‌نظامی در بسیاری از کشورها به طور مستقل تشکیل شدند. برای نمونه، شوگان که حاکم قرن ۱۷ ژاپن در دوران فئودالیت بود، سیستم پلیسی دقیقی ایجاد کرد که در آن هر شهر قلعه‌ای^۱ یک جنگجوی سامورایی نظامی داشت که به عنوان دادرس^۲، قاضی و رئیس شهرداری خدمت می‌کرد.

در اوایل دهه ۱۷۰۰، تزارهای روسی نیز یک سیستم پلیسی ایجاد کردند تا قوانین آنها را اجرا کند. پس از آن تزار نیکلاس اول، قدرت این نیروهای پلیس را گسترش داد و آن را به شکل اولیه‌ای از پلیس سیاسی حکومت تبدیل کرد. پس از انقلاب روسیه، لنین این نیرو را متحول کرد و به عنوان پلیس سیاسی بسیار سازمان‌یافته، به عنوان الگویی برای تشکیل نیروهای پلیس مخفی فاشیستی موسولینی^۳ و گشتاپوی هیتلر استفاده شد. سیستم پلیس اولیه دیگر شامل شهروندانی که برای حفاظت متقابل گرد هم آمده بودند، «سیستم مسئولیت دسته‌جمعی افراد مالیات‌پرداز یک ناحیه»^۴ انگلستان قدیم بود که به قانون پلیس پایتخت و سیستم پلیس بریتانیا انجامید و الگویی برای بیشتر نیروهای پلیس مدرن شد.

پیشینه امور حسبیه، محتسب، شرطه و همانندسازی با پلیس در جوامع اسلامی

— محتسب

واکاوی جایگاه و نقش پیشینی پلیس در جوامع اسلامی مستلزم مروری بر امور حسبیه (حسبه) و محتسب در فرهنگ و تاریخ این جوامع است.

1 . Castle Town

2 . Magistrate

3 . OVRA: Organization for Vigilance and Repression of Anti-Fascism

4 . Frankpledge System

حسبه از ریشه «حَسَبَ» به معنای شمارش کردن است؛ اما کاربردهای چندی برای آن نقل شده است؛ از جمله انجام دادن کاری برای رضای خدا، نیکویی در تدبیر و اداره امور، خبرجویی و تجسس، همچنین انکار و خرده‌گیری کار زشت کسی بر او (صرامی، ۱۳۸۸: ۱۵۶). امام خمینی (ره) درباره حکم امور حسبه تصریح می‌کنند: «از جمله آشکارترین امور حسبه که بی‌تردید ترک آنها موجب نارضایتی شارع اقدس می‌شود، عبارت است از حفظ نظام، مرزداری مسلمین، حفظ جوانان از انحراف از اسلام، جلوگیری از تبلیغ ضد اسلام و امثال آنها. دستیابی به این امور نیز بدون تشکیل حکومت عادلانه اسلامی امکان‌پذیر نیست» (الموسوی الخمینی، ۱۴۲۱ق، ج ۲: ۶۶۵).

برخی بر این باورند که نهاد حسبه در تشکیلات حکومت‌های اسلامی از روم قدیم گرفته شده است. اینان می‌گویند: بین سازمان‌های دولتی حکومت روم قدیم، نهادی بوده است به نام «کنسوره»^۱ عمده وظایف این نهاد بسیار مهم نظارت بر و مراقبت از بازارها و اخلاق عمومی بوده است (صرامی، ۱۳۸۸: ۱۵۶).

گزارش‌هایی دلالت دارند که پیامبر اسلام (ص)، هم شخصاً و هم با نصب برخی افراد، در راستای اقامه نظم و اجرای عدالت، بر بازار مسلمین نظارت می‌کرده‌اند. وجود این گزارش‌ها باعث شده است که برخی از صاحب‌نظران پیدایش حسبه در اسلام را به زمان آن حضرت نسبت دهند. چنین نظارتی در دوران خلفای پس از پیامبر، از جمله حضرت علی (ع)، هم تداوم یافته است. با وجود این، به نظر می‌رسد نخستین بار این واژه برای نهادی نظارت‌گر بر بازار در عهد امویان به کار رفته است. در این دوران، از ریاست «مهدی بن عبدالرحمن» و «ایاس بن معاویه» بر حسبه سخن رفته است. کاربرد این واژه به عنوان نهادی حکومتی، در عهد خلفای بنی‌عباس گسترده‌تر است. طبری از گماردن «ابوزکریا یحیی بن عبدالله» بر حسبه بغداد توسط منصور عباسی خبر داده است. در عهد خلافت مأمون، از «دارالحسبه» یاد شده است. حتی بسیاری از مورخین، پیدایش حسبه را از دوران همین سلسله می‌دانند؛ هر چند در اینکه در زمان منصور، مهدی، مأمون یا هارون الرشید بوده است، اختلاف کرده‌اند (صرامی، ۱۳۸۸: ۱۵۷).

تا اوایل دوران بنی‌عباس آنچه از وظایف و صلاحیت‌های محتسب مسلم است، همان نظارت بر بازار است. این نظارت شامل جلوگیری از اجحاف فروشندگان بر خریداران، تنظیم و

تعیین معیارهای اندازه‌گیری کالا و اجناس، ساخت و آبادانی بازارها، تعیین جایگاه و محدوده اصناف مختلف در آن و به طور کلی اقامه نظم و عدالت در بازار بوده است. اما وظایف و صلاحیت‌هایی که برای محتسب در سده‌های بعد، توسط تئوری‌پردازان حکومت اسلامی مانند صاحبان کتب «الاحکام السلطانیه»، «حسبه» و مانند آن اعلام شده، بسیار گسترده‌تر از اقامه نظم در بازار است. ماوردی و ابویعلی حسبه را همان «امر به معروف و نهی از منکر» دانسته‌اند که از شکل یک نهاد حکومتی توسط حکومت اسلامی اقامه می‌شود. غالب نویسندگان پس از آنان نیز این گستردگی را پذیرفته‌اند (صرامی، ۱۳۸۸: ۱۵۸).

خواجه نظام‌الملک طوسی، وزیر با نفوذ دوره سلجوقیان در ایران، کارهای محتسب را جز نظارت بر بازار، به طور کلی شامل امر به معروف و نهی از منکر دانسته است (صرامی، ۱۳۸۸: ۱۵۸). در ایران، از حکومت‌های سنی مذهب که بگذریم، حسبه در عهد صفویان و قاجاریان هم نهادی معروف بوده است. «محتسب الممالک» در عهد صفویه، نهادی رسمی است که مرکزیت آن در پایتخت بوده و در شهرهای دیگر نماینده داشته است. جز سرپرستی بازار، برپایی احکام اسلام، جلوگیری از سد معبر، آراستن خیابان‌ها و شهرها، بلکه رسیدگی به امور مساجد نیز از وظایف این نهاد بوده است. همچنین «دایره احتساب» در دوره قاجاریه معروف است. محمد حسن خان اعتمادالسلطنه در «المآثر و الآثار» که بسان کارنامه‌ای تا چهل سال حکومت ناصرالدین‌شاه ترتیب یافته است، خود را در زمان تألیف، والی این دایره معرفی می‌کند (صرامی، ۱۳۸۸: ۱۵۸). در قلمرو امپراتوری عثمانی هم از اصطلاح «احتساب آغاسی» و «احتساب امینه» (پاسبان یا بازرس بازار) یاد شده است. در حکومت‌های اسلامی مصر و اندلس نیز از نهاد حسبه یا عنوان «خطه الاحتساب» و غیر آن سخن رفته است. جرجی زیدان نمای کلی حسبه در حکومت‌های اسلامی را چنین گزارش می‌کند: «اجرای امور حسبی یک نوع وظیفه مذهبی بوده که مردم را از انجام پاره‌ای کارهای ناپسند مانند سد معبر و زیاد بار کردن باربرها و کشتی‌ها و غیره بازمی‌داشت و متخلفین را در حدود مقررات شرع کیفر می‌کرد و متصدی این امور را محتسب می‌گفتند. از وظایف دیگر محتسب تذکر به صاحبان ابنیه نیمه‌خراب برای جلوگیری از خرابی و مجبور ساختن مردم به برداشتن خاک و خاکروبه از سر راه و مؤاخذة آموزگاران بود که کودکان را بی‌جهت یا به شدت کتک می‌زدند. همچنین محتسب اوزان و مقادیر را زیر نظر می‌گرفت و از کلاه‌برداری و تقلب و کم‌فروشی ممانعت می‌کرد» (صرامی، ۱۳۸۸: ۱۵۹).

– شرطه

در جوامع اسلامی، در ارتباط با امور حسبه، مسئولیتی دیگر شکل گرفت که فرد مسئول را «شُرطَه» نامیدند. شرطه از واژه «شَرَط»^۱ گرفته شده و به معنی قاضی بیع و شرا، محافظ پادشاه و قراول آن، سیاه‌پوش و لباس سوگواری پوشیده است. همچنین به معنی سرهنگ و پیاده شحنه، نگهبان برگزیده حاکم، نگهبان و پاسبان شهر و افسر نگهبانی است. این کلمه اوایل پیدایش، به معنی اعوان و انصار و گروهی از یاران حکام بود. جمع آن شُرَط به معنی برگزیدگان لشکر است که در جنگ، حاضر و آماده جانبازی می‌شوند. به تدریج این لغت وارد ادبیات حسبه شد و مأموران آن عهده‌دار بخشی از وظایف حسبه در ارتباط با اداره شهرها شدند. به عبارتی شرطه به جای کلمه پلیس امروز به کار می‌رفت و مأمورین آن کسانی بودند که لباس و نشان مخصوص داشتند و با آن لباس و نشان میان سایر مردم شناخته می‌شدند.^۲ مفهوم اصطلاحی شرطه در متون تاریخی دقیقاً با معنای لغوی آن مطابقت داشت؛ بدین معنی که در اصطلاح به مأموری عالی‌رتبه که از جانب شخص خلیفه یا حکومت مرکزی برای اجرای قوانین و حفظ امنیت شهرها گمارده می‌شد، اطلاق می‌گشت (ربانی‌زاده و نصری دشت ارژندی، ۱۳۹۳: ۵).

شایان ذکر است در کتب روایی و همچنین تاریخی از گروهی به نام «شُرطَةُ الْخَمِيس» نام برده شده که بر اساس شواهد، گروهی از یاران همیشه مسلح امام علی (ع) بودند که با آمادگی کامل در همه‌جا به امیرالمؤمنین (ع) در امور حکومتی یاری می‌رساندند. این گروه علاوه بر حضور در جنگ، وظایف مهمی در غیر زمان جنگ همچون اجرای حدود الهی، حفظ امنیت شهر کوفه، حفاظت از جان امام علی (ع) و جمع‌آوری نیرو برای جنگ‌ها را بر عهده داشتند (ویکی‌شيعه).^۳

پیشینه پلیس در ایران

در دوره هخامنشی، داریوش پیوسته افرادی را بر می‌گزید تا به نمایندگی از او در شهرها برای تأمین نظم و امنیت مشغول کار باشند. «خش ثرپاوا» در این دوران را که به معنای «شهربان» است، می‌توان اولین نیروی پلیسی در ایران باستان دانست. وظیفه این افراد جلوگیری از هر گونه بی‌نظمی، اختلال و درگیری در داخل شهرها بود (رئیس، ۱۳۸۷: ۱۳۵).

۱ . به معنای نشانه و نمودار و برجسته

۲ . چون شرط و التزام داشتن علامات مخصوص را می‌پذیرفت، ایشان را شرطه خوانده‌اند.

۳ . همچنین ر.ک: (طباطبایی، ۱۳۸۹).

داریوش یک شبکه اطلاعاتی و نظارتی مهم و وسیع ایجاد کرد که کارگزاران آن «چشم و گوش» شاهنشاه خوانده می‌شدند. آنان بازرسانی بودند که بر کارهای ایالات و دوایر گوناگون اداری و سپاهی نظارت می‌کردند و گزارش آنان را به طور مستقیم به شاه می‌دادند. این افراد از میان شخصیت‌های معتبر و مورد اطمینان و آزمایش شده برگزیده می‌شدند (رئیس، ۱۳۸۷: ۱۳۸).

در امپراتوری ساسانیان، پلیس نیرویی منظم و تأثیرگذار بود. در تمام اماکن مهم یک پایگاه انتظامی زیر نظر یک افسر باصلاحیت وجود داشت. در شهرها هر محله‌ای تحت نظارت پلیسی به نام «کویبان» قرار داشت که مسئول رفتار خوب بود. در واقع وظیفه پلیس در آغاز پیشگیری از جرم و در مراحل گوناگون عبارت بوده است از: تحقیقات پلیسی، دستگیری بزهکاران (کشف جرم، تعقیب و دستگیری مجرم) و پلیس ضابط (مربوط به دعاوی مالی) (رئیس، ۱۳۸۷: ۱۴۲).

مروری بر عناوین مرتبط با آنچه به عنوان عاملانی برای ایجاد نظم و امنیت معرفی شد، بر تعدد این عناوین در طول تاریخ ایران دلالت دارد. از عناوین یادشده که در دوران معاصر با نام پلیس از آنها یاد می‌شود، عبارت‌اند از:

- دوره آریایی‌ها: شهریار ریش سفیدان و پیران
- دوره مادها (۶۷۸ - ۵۵۰ پیش از میلاد): واسطه
- دوره هخامنشیان (۵۵۰ - ۳۳۰ پیش از میلاد): خسترپاون، شهربان، نگهبان، کاراون، ارک پات، ارکبند، بازرسان شاهی، استخبارات
- دوره سلوکی‌ها (۳۱۲ - ۶۳ پیش از میلاد): به سبک دوره هخامنشیان
- دوره اشکانیان (۲۴۷ پیش از میلاد - ۲۲۴ پس از میلاد): سازمان پولیس
- دوره ساسانیان (۲۲۴ - ۶۵۱): شهریک، دیهیک، کوئپان، دیوان حراس، نیزه‌داران
- دوره اسلام (از طاهریان در سال ۸۲۱ به بعد): محتسب، شرطه، شحنة، معاون، متوالی الشرطه، صاحب الجسر، امر الجسر (امرالجسرین)، درابون، عامله الشرطه، والی الحرب، عسس، عسش‌باشی، حاکم، حافظ، صاحب‌المدینه، صاحب‌اللیل، طواف‌اللیل، احداث
- دوره صفویه (۱۵۰۱ - ۱۷۲۱): دیوان‌بیگی داروغه، میرشب گزومه، شبگرد، پاکار، کشیکچیان دربندها، محتسب‌الممالک، کلانتر، اداره احداث
- دوره افشاریه (۱۷۳۸ - ۱۷۵۰): داروغه، کدخدا، سرهنگ، خلیفه، نواب، پاسبان
- دوره زندیه (۱۷۵۰ - ۱۷۹۴): داروغه، کلانتر، محتسب، نقیب، میرشب، گزومه

- دوره قاجاریه (۱۷۹۶-۱۹۲۵): نسق چی، فراش باشی، ده باشی، پنجاه باشی، یوزباشی، میرغضب (مأمور اعدام)، گزمه، میرشب شبگرد، داروغه، کلانتر (سایت پلیس).

در دوره قاجار، با تقسیم کشور به ایالات و ولایات، مسئولیتی معرفی شد که فردی به نام «ضابط» (مباشر) آن را برعهده داشت. کلمه ضابط از ریشه «ضبط» گرفته شده و در لغت به معنای نگه‌دارنده، حفظ‌کننده، والی و فردی است که شهری را از جانب سلطان اداره می‌کند (دهخدا، ۱۳۷۷). در این دوران، بنا به «قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام» مصوب ۱۲۸۶/۹/۲۷، مملکت محروسه ایران به ایالات و ولایات تقسیم شد (ماده ۱). از حیث قلمرو، ولایات بلوکاتی داشتند که در اختیارات، تابع اداره ولایات بودند و هر بلوکی^۱ نیز [انواحی و] قریه‌هایی در تابعیت خود داشت (ماده ۴). امور اداره هر بلوک/ ناحیه بر عهده شخصی به نام ضابط (مباشر) بود (ماده ۳۶۵) که با تصویب نایب‌الحکومه و امضای حاکم ولایت به سمت خود استقرار می‌یافت (ماده ۳۶۶). حفظ و وقایه امنیت و رفاهیت و انتظام امور ناحیه به عهده ضابط و کدخداهای دهات تابع او بوده است (ماده ۳۶۸). بنا به ماده ۳۶۹، با جمع‌بندی به بیان امروزی، برخی امور ضبطیه راجع به ضابط، عبارت بودند از: اعلان قوانین و احکام و غیره و جلوگیری از شایعات؛ حفظ امنیت و اقدامات اولیه در جلوگیری از اغتشاش و حرکات خلاف قاعده؛ توقیف فراریان و اشخاص مجهول‌الحال؛ اخبار اتفاقات فوق‌العاده و جنحه و جنایات و اغتشاش؛ مقابله با بیماری‌های واگیر و آتش‌سوزی و سیل؛ جلوگیری و برخورد با جنحه و جنایت؛ راه‌داری، مراقبت از اجرای تکالیف اشخاص اداره ضابطیه؛ نظارت در وصول مالیات و عوارض دولتی و اجرای تکالیف نظامی و مصرف صحیح وجوه و اموال ناحیه؛ نظارت بر آموزش و بهداشت و امور خیریه و امور ثبت احوال. مروری بر این وظایف نشان می‌دهد که حفظ امنیت و رسیدگی به رفاه و نظم ناحیه‌ها به عهده ضابطان بوده است (سیفی، ۱۳۶۲).

«نظمیه» (شهربانی) نیز در دوران قاجار شکل گرفت.^۲ ناصرالدین شاه قاجار در دومین سفر خود به اروپا با مشاهده قوای پلیس و نظم و انضباطی که در شهرهای اروپایی برقرار بود، تصمیم گرفت در ایران نیز چنین تشکیلاتی به وجود آورد. این کار با استخدام مستشاری ایتالیایی به نام «کنت دو مونت فورت»^۳ که از اتریش به ایران آمد، عملی شد (سیفی، ۱۳۶۲).

۱. در دوران‌های بعدی «دهستان» به جای بلوک رایج شد.

۲. با توجه به ساختار سنتی حکومت قاجاریه و تا پیش از پدید آمدن مؤسسات تمدنی جدید در حوزه امنیت نظیر نظمیه یا پلیس، ژاندارمری، بریگاد قزاق و نظیر آنها، شیوه تأمین امنیت در شهرها به همان شکل سنتی دوره‌های پیشین بوده که توسط صاحب‌منصبانی چون حاکم، کلانتر، داروغه، عسس، قراول، راهدار، قهرسوران و غیره صورت می‌گرفته است (نواقب، پاییز ۱۳۹۴).

پس از تدارک مقدمات کار، در سال ۱۲۵۷ ش (ذی‌قعدة ۱۲۹۵ ق)، نخستین تابلوی نظمیة تهران با عبارت «اداره جلیله پلیس دارالخلافه و احتسابیه» نصب شد. از همان روز مردم با واژه پلیس آشنا شدند^۱ و دیری نیامید که کنت به لقب «نظم الممالک» ملقب و به منصب امیرتومانی (سرلشکری) مفتخر و به اخذ نشان و حمایل آن ممتاز شد. از نوشته تابلو چنین بر می‌آید که تکالیف شهربانی و شهرداری در یک واحد تمرکز داشته و کنت در بدایت کار، هم رئیس پلیس یعنی شهربانی و هم رئیس احتسابیه یعنی شهردار تهران بوده است (بهیودی، ۱۳۸۵).

در سال ۱۲۵۸ ش (۱۲۹۶ ق) کنت نظامنامه‌ای را که به کتابچه «قانون کنت» معروف شد، به شاه عرصه کرد. با تصویب این نظامنامه، دیری نگذشت که اداره پلیس دارالخلافه و احتسابیه به «وزارت نظمیة» تبدیل شد و شکل تازه‌تری به خود گرفت و دارای دوایر و تشکیلات ثابتی شد (بهیودی، ۱۳۸۵).

بر اساس شواهد تاریخی، تأسیس ژاندارمری در ایران با توجه خاص به موضوعات مالی و مالیاتی صورت گرفته است. مجلس، مورگان شوستر آمریکایی را برای ایجاد اصلاحات و تجدید ساختار امور مالی ایران استخدام کرد و او تصمیم گرفت برنامه‌های خود را در این جهت با سازمان دادن یک نیروی ویژه ژاندارمری اجرا کند. هدف اصلی شوستر این بود که «امنیه» و سایر عوامل مسلح دست‌اندرکار محافظت جاده‌ها را درهم ادغام کند و نیروی جدید را در کار وصول مالیات به کار گیرد؛ ولی مشکلات متعددی که مقامات گوناگون ایرانی سر راه وی ایجاد کردند باعث شد شوستر از اجرای این برنامه چشم پوشد و در عوض به طرح نیروی جدیدی موسوم به «ژاندارمری خزانه» جامه عمل بپوشاند. گرچه شوستر قویاً اعلام کرده بود که وجود دو نیروی ژاندارمری ضرورتی ندارد و از لحاظ اقتصادی نیز به صرفه نیست، مجلس در تیر ۱۲۹۰ ش (۶ ژوئیه ۱۹۱۱ م)، پیشنهاد وی مبنی بر تشکیل «ژاندارمری خزانه» و نیز طرح تشکیلات ژاندارمری (دولتی) مرکب از افسران سوئدی را هم‌زمان تصویب کرد. ژاندارمری خزانه به‌رغم هدف اولیه آن، که جمع‌آوری عواید گمرکی و مالی بود، رفته‌رفته قدرت گرفت، به گونه‌ای که از افراد آن برای پاسداری جاده‌ها نیز استفاده می‌شد. شوستر در یادداشت‌های خود می‌نویسد: «پس خیلی لازم بود که دولت برای وصول مالیات در شهرهای خارج از پایتخت، در چهار نقطه مهم مانند تبریز، قزوین، اصفهان و شیراز، دسته‌های منظمی به طرز

۱ . مستشاران سوئدی، افراد پلیس را «ژان» نامیدند (بهیودی، ۱۳۸۵).

جدید تشکیل دهد. من مناسب دانستم یک دسته موسوم به «ژاندارمری خزانه» تأسیس کنم که زیر فرمان خزانه‌دار و جزء لاینفک اداره خزانه‌داری باشد^۱» (بسطامی، ۱۳۸۵).

در دوران‌های بعد، در سال‌های اولیه جمهوری اسلامی، شهربانی (متمرکز بر امور شهری) و ژاندارمری (متمرکز بر امور مرزی و روستایی) که تکامل یافته نظمیہ قاجار و استقرار یافته در دوران پهلوی بودند،^۲ حفظ شدند و کمیته انقلاب اسلامی که برخاسته از متن انقلاب اسلامی و اعضای آن، نیروهای انقلابی بودند، در بهمن ۱۳۵۷ تشکیل و به عنوان نهادی انتظامی زیر نظر وزارت کشور به نیروهای مسلح موجود افزوده شد. همچنین لایحه قانونی پلیس قضایی در ۵ تیر ۱۳۵۹ به تصویب شورای انقلاب و اصلاحیه مربوط به آن نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. به این ترتیب، پلیس قضایی جمهوری اسلامی ایران در ۵ اردیبهشت ۱۳۶۰ با آغاز اولین دوره آموزشی تشکیل گردید.

پس از جنگ تحمیلی با توجه به هم‌پوشی‌ها و تداخل موجود میان مأموریت‌ها و وظایف شهربانی، کمیته انقلاب اسلامی و ژاندارمری، با تصویب قانون [تشکیل] نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در ۱۳۶۹/۴/۲۷، نیروهای چهارگانه شهربانی، کمیته انقلاب اسلامی، ژاندارمری و پلیس قضایی^۳ در هم ادغام و بدین منظور ستادی موسوم به ستاد ادغام تشکیل و پس از تدوین ساختار اولیه ناجا، در ۱۳۷۰/۱/۱۲ عملاً نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (ناجا) تأسیس شد.

در ساختار تصویبی سال ۱۳۷۹، تشکیل پلیس‌های تخصصی در بدنه نیروی انتظامی توصیه شده بود که این مهم در سال ۱۳۸۴ محقق و پلیس‌های تخصصی آگاهی، اطلاعات و امنیت، راهور، پیشگیری، مبارزه با مواد مخدر و مرزی که قبلاً با عناوین معاونت نام‌گذاری شده بودند، مجدداً سازماندهی شدند. البته در مهر و موم‌های بعد با توجه به ضرورت‌های موجود و نیاز جامعه، همچنین لزوم پویایی و انطباق پلیس با تغییرات مختلف جامعه داخلی و جهانی، مجدداً تغییراتی در ساختار نیروی انتظامی ایجاد شد که می‌توان به سازماندهی

۱. هنگامی که رضاخان وزیر جنگ شد، ژاندارمری از وزارت داخله منتزع و در وزارت جنگ ادغام گردید (بهبودی، ۱۳۸۵).

۲. بنا بر ماده اول نظامنامه اداره نظمیہ مصوب ۱۳۲۳ ق، پلیس شهری (نظمیہ) «عبارت است از هیئتی کشوری که در شهرها برای مراقبت امنیت عمومی و استقرار نظم و اجرای احکام و نظامنامه‌ها و قوانین و قواعد اداری و قضایی تشکیل شده است». در ماده اول آیین‌نامه خدمت ژاندارمری کل کشور مصوب ۱۳۲۸ هجری شمسی، ژاندارمری نیرویی نظامی است که تأسیس آن در کشور به منظور حفظ انتظامات، استقرار امنیت عمومی و نگهداری راه‌ها، آسایش عمومی و اجرای قوانین، جلوگیری از تخلف قوانین و مقررات و بی‌نظمی، کشف جرایم، تعقیب و دستگیری مرتکبین در تمام راه‌ها و در نقاطی که شهربانی وجود ندارد، انجام گرفته است (انصاری، ۱۳۷۴: ۲۳؛ عساریان‌نژاد و سیفی، بی‌تا: ۹۵).

۳. در تبصره ماده ۱ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران تصریح شد که «از تاریخ تصویب این قانون، نیروهای مسلحی که در جهت امور انتظامی در ارتباط با قوه قضاییه، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و نهادها و مؤسسات مختلف فعالیت می‌کنند در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران ادغام می‌گردند و از طریق وزارت کشور و نیروی انتظامی تحت امر آن واحدها قرار خواهند گرفت».

مجدد پلیس مرزبانی در قالب فرماندهی مرزبانی و تأسیس پلیس فضای تبادل اطلاعات و ارتباطات (پلیس سایبری: فتا) اشاره کرد (زارعی، ۱۳۹۰: ۱۲۵). در ماده ۳۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب اسفند ۱۳۹۲ نیز تصریح شده است که «به منظور حسن اجرای وظایف ضابطان در مورد اطفال و نوجوانان، پلیس ویژه اطفال و نوجوانان در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌شود».

وظایف پلیس

۱. نگرشی کلی به وظایف پلیس

مروری بر پیشینه و سیر تحول پلیس در جهان، جوامع اسلامی و ایران که در قسمت‌های پیشین به اختصار و به صورت بسیار کلی به آن پرداخته شد، تعدد و تنوع گرانیگاه‌ها و وظایف این نیروی ضروری را نشان می‌دهد. فعالیت‌های پلیس، از نظر تاریخی، جغرافیایی و سازمانی به حدی فراوانی و تنوع دارد که در نگرش ابتدایی، گرد آمدن همه آنها در سازمانی واحد، دشوار به نظر می‌رسد.

بنا به دیدگاهی کلی، پلیس مسئولیت مهار و کنترل جرم را برعهده دارد؛ در همان حال، عامل اصلی اجرای قانون به شمار می‌رود و تنها تأمین‌کننده خدمات عمومی اضطراری ۲۴ ساعته، به معنای واقعی کلمه است. نیروهای پلیس همچنین تأمین‌کننده خدمات اجتماعی همه‌منظوره هستند.^۱ بنا به تفسیر سال ۱۹۲۹ کمیسیون سلطنتی انگلستان، «مأمور پلیس صرفاً فردی است که حقوق می‌گیرد تا به عنوان وظیفه، اعمالی را انجام دهد که اگر بر آنها اطلاع می‌یافت، آنها را داوطلبانه انجام می‌داد» (نیوبرن، ۱۳۸۰: ۱۸۲). چنین تفسیری، پلیس را به عنوان نیرویی همه‌منظوره در نظر می‌گیرد.

بر این اساس و از یک دیدگاه، دو اصل توجیه‌کننده «مسئولیت» و «تناسب با مقتضیات»، چنین تنوعی را مستدل می‌سازد. اصل مسئولیت پلیس^۲ در توضیح (توجیه نابجا نبودن) این تنوع مفید است. مشکل مربوط به این موضوع، در این سؤال لاتینی خلاصه شده است که «چه کسی از خود نگهبانان و محافظان، نگهبانی و حفاظت (مراقبت) می‌کند آتا به خوبی عمل کنند؟»^۳ از یک دیدگاه، مطلوب این است که یک نیروی پلیس، تا حد امکان کارآمد

۱. این نگرش، مربوط به انگلستان است.

۲. Police Accountability. این اصل که پلیس پاسخگو است نه مطلق العنان.

باشد. در این صورت، نیروی پلیسی ملی تحقق خواهد یافت که در آموزش، ارتقا، سازماندهی و امثال آنها مزیت اقتصادی (عایدی مثبت نسبت به مقیاس) داشته باشد. اما به نظر می‌رسد وجود یک نیروی مسلح ملی، قدرت بیش از حدی را برای کسی که آن را در اختیار دارد، فراهم خواهد کرد و این قدرت می‌تواند در جهت تأمین منافع نیروی حاکم و نگهداری آن در قدرت، بدون پاسخگویی پلیس در برابر عموم مردم استفاده شود. از این رو، برخی کشورها بر وجود شالوده‌ای محلی (نه ملی) برای سازمان پلیس تأکید دارند.

دومین اصل که به توضیح تنوع فراوان فعالیت‌های پلیس کمک می‌کند، سازگاری پلیس با سنت‌های فرهنگی (تناسب با مقتضیات) هر کشور است. اگر کشوری، همانند هندوستان که هنوز برخی ویژگی‌های روستایی خود را حفظ کرده است، جامعه‌ای زراعتی باشد، اهتمام پلیس به وضعیت محصولات کشاورزی، آبیاری کشتزارها، وضعیت جاده‌ها و راه‌ها، منازعات و دعوای شخصی، ثبت موالید و مرگ‌ومیرها، جشن‌ها، بازارهای مناسبی و همه نوع رخدادهای خصوصی و عمومی معطوف می‌شود. اگر ملاکین بانفوذ باشند، بیشتر تلاش پلیس در جهت اعمال قانون علیه شکار غیرمجاز و تلاش کمتری برای رسیدگی به راه‌های رفتار تجاوزگرانه کارفرمایان علیه حقوق کارکنان صورت خواهد گرفت. اگر برخی بزهکاری‌های مجرمین با استفاده از وسایل نقلیه باشد، پلیس کمتر به یگان موتوری تجهیز می‌شود. اگر بزهکاران از جنگ‌افزار گرم استفاده می‌کنند، پلیس احتمالاً مسلح خواهد شد (Britanica Encyclopedia).

شایان ذکر است در اصطلاح اداری - حقوقی، پلیس را به اداری^۱ و قضایی^۲ تقسیم می‌کنند. پلیس اداری یا تأمینی (پیشگیری) از لحاظ هدف و سازوکار اجرا با پلیس قضایی متفاوت است؛ زیرا اولاً، پلیس اداری سعی دارد با اتخاذ تدابیر و اقدامات تأمینی، از وقوع جرایم و تخلفات جلوگیری کند؛ در صورتی که پلیس قضایی عهده‌دار کشف و تعقیب جرایم و تسلیم مجرمین به دادگاه صلاحیت‌دار است؛ بنابراین اولی جنبه تأمینی و دومی جنبه تعقیبی دارد؛ اولی مربوط به مرحله پیش از وقوع جرم و دومی مربوط به مرحله جرم است.

1 . Administrative Police
2 . Judiciary Police

۲. وظایف پلیس در ایران

بر اساس قانون، هدف از تشکیل «نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» در عبارات زیر خلاصه میشود:

- الف) استقرار نظم و امنیت؛
- ب) تأمین آسایش عمومی و فردی؛
- ج) نگهبانی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی در قلمرو کشور جمهوری اسلامی ایران.

مأموریت و وظایف این نیرو، با ملاحظه سه هدف یادشده، عبارت است از:

۱. استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و فردی؛
۲. مقابله و مبارزه قاطع و مستمر با هر گونه خرابکاری، تروریسم، شورش و عوامل و حرکت‌هایی که مخل امنیت کشور باشد، با همکاری وزارت اطلاعات.
۳. تأمین امنیت برای برگزاری اجتماعات، تشکلهای، راهپیمایی‌ها و فعالیت‌های قانونی و مجاز و جلوگیری از هر گونه تشکل و راهپیمایی و اجتماع غیرمجاز و مقابله با اغتشاش، بینظمی و فعالیت‌های غیرمجاز؛
۴. اقدام لازم در زمینه کسب اخبار و اطلاعات در محدوده وظایف محوله و همکاری با سایر سازمانها و یگان‌های اطلاعاتی کشور در حدود وظایف آنها؛
۵. حراست از اماکن، تأسیسات، تجهیزات و تسهیلات طبقه بندی شده غیرنظامی و حفظ حریم آنها به استثنای موارد حساس و حیاتی به تشخیص شورای عالی امنیت ملی که به عهده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی خواهد بود.
۶. حفاظت از مسئولان و شخصیت‌های داخلی و خارجی در سراسر کشور به استثنای داخل پادگانها و تأسیسات نظامی، مگر در مواردی که بنا به تشخیص شورای عالی امنیت ملی، اصل انقلاب یا دستاوردهای آن در معرض خطر باشد که به عهده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی خواهد بود.
۷. جمع‌آوری سلاح و مهمات و تجهیزات غیرمجاز و صدور پروانه نگهداری و حمل سلاح شخصی و نظارت بر نگهداری و مصرف مجاز مواد ناریه با هماهنگی وزارت اطلاعات برابر طرحهای مصوب شورای امنیت کشور؛
۸. انجام وظایفی که طبق قانون به عنوان ضابط قوه قضاییه به عهده نیروی انتظامی محول است از قبیل:

- مبارزه با مواد مخدر؛
 - مبارزه با قاچاق؛
 - مبارزه با منکرات و فساد؛
 - پیشگیری از وقوع جرم؛
 - کشف جرایم؛
 - بازرسی و تحقیق؛
 - حفظ آثار و دلایل جرم؛
 - دستگیری متهمین و مجرمین و جلوگیری از فرار و اختفای آنها؛
 - اجرا و ابلاغ احکام قضایی؛
۹. انجام امور مربوط به تشخیص هویت و کشف علمی جرایم؛
۱۰. مراقبت و کنترل مرزهای جمهوری اسلامی ایران، اجرای معاهدات و پروتکل‌های مصوبه مرزی و استیفای حقوق دولت و اتباع مرزنشین جمهوری اسلامی ایران در مرزها و محدوده انحصاری اقتصادی دریاها؛
۱۱. اجرای قوانین و مقررات مربوط به گذرنامه (جز گذرنامه 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)؛
۱۲. اجرای قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی و امور توزیع و حفظ حریم راه‌های کشور؛
۱۳. اجرای قوانین و مقررات وظیفه عمومی؛
۱۴. نظارت بر اماکن عمومی و انجام سایر امور مربوط به اماکن مذکور برابر مقررات مصوب؛
۱۵. همکاری با سایر نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران در مواقع لزوم و بنا به دستور؛
۱۶. همکاری با دبیرخانه پلیس بین‌الملل (اینترپول)؛
۱۷. همکاری با وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت، بانک‌ها و شهرداری‌ها در حدود قوانین و مقررات مربوط؛
۱۸. همکاری با سازمان‌های ذی‌ربط در جهت ایجاد و توسعه زمینه‌های فرهنگی لازم به منظور کاهش جرایم و تخلفات و تسهیل وظایف محوله؛

۱۹. انجام امور امدادی و مردم‌یاری در مواقع ضروری ضمن هماهنگی با مراجع ذی‌ربط؛
۲۰. سازماندهی، تجهیز، آموزش یگان‌های انتظامی و آماده کردن آنها برای اجرای مأموریت‌های محوله؛

۲۱. تأمین و حفاظت تأسیسات، سربازخانه‌ها و قرارگاه‌های مربوط؛
۲۲. تأمین دفاع هوایی تأسیسات و نقاط حساس مربوط در حد برد سلاح ضد هوایی سازمانی با هماهنگی و کنترل عملیاتی نیروی هوایی جمهوری اسلامی ایران؛
۲۳. تأمین نیازهای پزشکی پرسنل و اداره بیمارستان‌ها و درمانگاه‌های مربوط؛
۲۴. تهیه طرح نیازمندی‌های لجستیکی و اقدام در جهت تهیه و خرید اقلام و خدماتی که از سوی فرماندهی کل نیروهای مسلح به عهده نیروی انتظامی واگذار می‌شود و همچنین اقدام برای خرید املاک و احداث تأسیسات مورد نیاز برابر طرح‌های مصوب.
۲۵. تلاش مداوم و مستمر برای حفظ و صیانت سازمان در زمینه‌های امنیتی؛
۲۶. تلاش مداوم و مستمر برای حاکمیت کامل فرهنگ و ضوابط اسلامی در نیروی انتظامی.

تلخیص وظایف بیست و شش‌گانه مصرح در قانون بر محور اهداف سه‌گانه، به پانزده وظیفه کلی‌تر زیر در قلمروهای مأموریتی، به طور مستقل یا با همکاری سایر مراکز مربوط می‌انجامد:

۱. استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و فردی؛
۲. مقابله با عوامل و تحرکات ناامن‌ساز و فعالیت‌های غیرمجاز و بی‌نظمی‌های داخلی؛
۳. تأمین امنیت فعالیت‌های اجتماعی مجاز؛
۴. رصد و پایش اطلاعاتی موظف و در قلمرو مأموریتی؛
۵. حراست از امکانات طبقه‌بندی‌شده غیرنظامی و حفاظت از شخصیت‌ها؛
۶. ساماندهی سلاح و امور مرتبط با آن؛
۷. ضابطیت قوه قضاییه (شناسایی، پیشگیری و مبارزه با مواد، کالاها و عملیات غیرقانونی (مجرمانه) ضد امنیتی، مراقبت و دستگیری و اجرا و ابلاغ احکام قضایی و ...)
۸. احراز هویت؛

۹. مراقبت از مرزها (زمینی، هوایی و دریایی) و مرز نشین‌ها؛

۱۰. اداره امور گذرنامه؛

۱۱. اداره امور راهنمایی و رانندگی؛

۱۲. اداره امور وظیفه عمومی؛

۱۳. نظارت بر اماکن عمومی و امور مرتبط؛

۱۴. همکاری‌های داخلی و خارجی مرتبط با اهداف و وظایف؛

۱۵. تأمین نیازمندی‌ها و اداره بهینه نیرو.

آنچه گفته شد، بار دیگر و به گونه‌ای فشرده‌تر، در ایجاد و حفظ و ارتقای نظم و امنیت و آسایش خلاصه می‌شود که تحقق آنها مستلزم فراهم آوردن زمینه‌های ذهنی و عینی و مقابله و برخورد با فعالیت‌های غیرمجاز، ضمن ملاحظه امور مرتبط است.

جایگاه نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در امور کیفری

مروری بر اهداف و وظایف مصرح در قانون نیروی انتظامی نشان می‌دهد که این نیرو در قلمرو موضوعات مرتبط با امور قضایی و به طور خاص در قلمرو کیفری نیز وظایفی برعهده دارد.

رسیدگی و تعیین تکلیف قانونی امور کیفری متضمن انجام دادرسی است و مراحل پنج‌گانه دادرسی‌های کیفری عبارت‌اند از: ۱. مرحله کشف؛ ۲. مرحله تحقیق؛ ۳. مرحله تعقیب؛ ۴. مرحله صدور حکم؛ ۵. مرحله اجرا (زارعی، ۱۳۹۰: ۹۰). به طور معمول و به ویژه با تقسیم‌بندی آیین دادرسی برخی کشورها به دو مرحله کشف و اثبات، اموری از قبیل تجسس، تفحص و جست‌وجو برای شناخت هویت اشیا و اشخاصی که به نحوی با عمل مجرمانه ارتباط دارند و نیز ثبت و ضبط و توقیف آنها از حیطة دستگاه قضایی خارج و بر عهده ضابطین^۱ گذاشته می‌شود. مرحله تحقیقات مقدماتی از مراحل دقیق و حساس دادرسی‌های کیفری است. خطوط اصلی سرنوشت کیفری بزهدار در این مرحله ترسیم می‌شود. در حقیقت سنگ اول بنای دادرسی کیفری است و باید در شکل‌دهی آن دقیق بود. سعی قانون‌گذار بر این است که در این مرحله، حقوق و آزادی‌های افراد جامعه در حد اعلاى خود حفظ شود. برای نیل

۱. معنای لغوی «ضابط» (جمع: ضابطون، ضَباط، ضوابط) عبارت است از فراهم‌آورنده، نگاه‌دارنده، شِحنه؛ حاکم، قائد؛ نیرومند؛ باهوش (ر.ک: فرهنگ دهخدا و معین و عمید).

به این هدف مقننین معمولاً اختیارات ضابطین دادگستری را به انجام برخی اقدامات خاص محدود می‌سازند و اجازه و امکان نمی‌دهند تا کلیه اختیارات و صلاحیت‌های مقامات قضایی به آنان محول شود. به طور خلاصه می‌توان گفت اختیارات ضابطین دادگستری محدود و منصوص است (زارعی، ۱۳۹۰: ۱۰۹).

ضابطین دادگستری بازوی اجرایی دادرها و دادگاه‌ها در انجام وظایف‌شان هستند و بنا بر ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی کیفری، «مأمورانی هستند که تحت نظارت و تعلیمات دادستان در کشف جرم، حفظ آثار و علایم و جمع‌آوری ادله وقوع جرم، شناسایی، یافتن و جلوگیری از فرار و مخفی شدن متهم، تحقیقات مقدماتی، ابلاغ اوراق و اجرای تصمیم‌های قضایی، به موجب قانون اقدام می‌کنند». در ماده ۳۰ «گذراندن دوره‌های آموزشی زیر نظر مرجع قضایی مربوط و تحصیل کارت ویژه» و در تبصره ۱ آن، استمرار دوره‌های آموزشی حین خدمت توسط ضابطان الزام شده است. بنا به ماده ۳۱ نیز «به منظور حسن اجرای وظایف ضابطان در مورد اطفال و نوجوانان، پلیس ویژه اطفال و نوجوانان در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌شود».

ضابطین دادگستری به دو دسته ضابطین عام و ضابطین خاص تقسیم می‌شوند.^۱ ضابطین عام، ضابطینی- مانند نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران -^۲ هستند که در مورد کلیه جرایم، صلاحیت اقدام دارند و وظایف و اختیارات آنها محدود به جرایمی معین یا شرایطی خاص نیست؛ اما ضابطین خاص،^۳ صلاحیت دخالت‌شان محدود به جرایم خاص یا شرایطی

۱. این تقسیم‌بندی در ماده ۲۹ قانون یادشده آمده است.

۲. مطابق بند ۸ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۷، اهم وظایفی که نیروی انتظامی به عنوان ضابط قوه قضاییه دارد عبارت‌اند از: مبارزه با مواد مخدر، مبارزه با قاچاق، مبارزه با منکرات و فساد، پیشگیری از وقوع جرایم، کشف جرایم، بازرسی و تحقیق، حفظ آثار و دلایل جرم، دستگیری متهمان و بزه‌کاران و جلوگیری از فرار و مخفی شدن آنان و اجرا و ابلاغ احکام قضایی.

۳. ضابطین خاص از جمله عبارت‌اند از: رؤسا و معاونین زندان نسبت به امور زندانیان، مأموران نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران، سایر نیروهای مسلح در مواردی که شورای عالی امنیت ملی تمام یا برخی از وظایف ضابط بودن نیروی انتظامی را به آنان محول کند. علاوه بر این، به موجب قوانینی خاص، برخی از ضابطین دادگستری عبارت‌اند از: مأموران وصول عایدات و کشف، قاچاق (ماده ۱۸ قانون مجازات مرتکبین قاچاق مصوب ۱۳۱۲)؛ فرمانده هواپیما نسبت به جرایم ارتكابی درون هواپیما (م ۳۲ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸)؛ مأموران جنگل‌بانی (ماده ۵۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶)؛ مأموران شکاربانی (ماده ۱۹ قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶/۳/۱۶)؛ مأموران سازمان بنادر و کشتیرانی (ماده ۱۲ قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی مصوب ۱۳۵۴)؛ مأموران شهرداری (ماده ۱۹ قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹)؛ مأموران سازمان آب و برق (تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون سازمان آب و برق مصوب ۱۳۴۶)؛ سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (تبصره ماده ۵ اساسنامه سپاه پاسداران و ماده ۱۱ لایحه قانون تشکیل دادگاه‌های فوق‌العاده رسیدگی به جرایم ضد انقلاب مصوب ۱۳۵۸/۴/۱۳)؛ بازرسان مخصوص وزارت بهداری (ماده ۲۰ قانون اصلاح منع کشت خشخاش مصوب ۱۳۳۸)؛ بخشداران که در گذشته از آنها به عنوان «نایب الحکومه» تعبیر می‌شده است فقط در صورت اعطای سمت ضابطی از سوی قوه قضاییه واجد اختیارات و تکالیف ضابطان دادگستری هستند؛ مأموران گارد صنعت نفت (ماده ۷ قانون ایمنی راه‌ها مصوب ۱۳۵۱)؛ پلیس انتظامی راه‌آهن (ماده ۷ قانون ایمنی راه‌های مصوب ۱۳۴۹)؛ مأموران سازمان حفاظت محیط زیست (ماده ۱۵ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۱۸)؛ مأموران وزارت پست و تلفن و تلگراف (ماده ۱۵ قانون تأسیس شرکت مخابرات ایران مصوب ۱۳۵۰).

معین است و در غیر از آن جرایم یا بدون تحقق آن شرایط، حق مداخله و اقدام ندارند. شایان ذکر است ضابطین عام، در همه حال ضابط دادگستری محسوب می‌شوند و ضابطین خاص، دخالت و اقدام ضابطین عام را محدود یا نفی نمی‌کنند (خالقی، ۱۳۸۸: ۴۹).

شایان ذکر است بخشنامه شماره ۳/۱۳۱/۷۳ مورخ ۷۳/۱/۲۳ رئیس قوه قضاییه اجازه پیگیری فسادهای مالی در ادارات دولتی را به وزارت اطلاعات داده است (خالقی، ۱۳۸۸: ۵۷). علاوه بر این، در بند «ب» ماده ۱۲۴ قانون برنامه چهارم توسعه تصریح شده است که «وزارت اطلاعات در کشف مفاسد کلان اقتصادی و سرقت میراث فرهنگی در مقام ضابط قوه قضاییه اقدامات لازم را به عمل آورد». همچنین بر اساس ماده ۲۰۵ برنامه پنجم توسعه، «وزارت اطلاعات موظف است با هدف دفاع از حاکمیت و منافع ملی و تقویت تعامل با جامعه اطلاعاتی و پیشگیری و مقابله با تهدیدها و تهاجم اطلاعاتی و امنیتی داخلی و خارجی به ویژه استکبار جهانی اقدامات زیر را انجام دهد:

الف) ارتقای کمی و کیفی زیرساخت‌های اطلاعاتی با هدف تحکیم و تقویت امنیت پایدار و فراگیر؛

ب) پیشگیری و مقابله با فساد و اختلال در امنیت اقتصادی، جرایم سازمان‌یافته ضد امنیتی، اقدامات تروریستی و تهدیدهای نرم امنیتی در مقام ضابط دادگستری؛

ج) ایجاد و گسترش زیرساخت‌ها و سازوکارهای لازم برای مشارکت هرچه بیشتر مردم در راستای تقویت و تحکیم امنیت پایدار کشور».

با ملاحظات پیش‌گفته، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران یکی از وارثان نظام حسبه اسلامی بر اساس دو اصل امر به معروف و نهی از منکر است که باید بر امور جاری جامعه نظارت کند؛ زیرا در ۱۵۶ وظیفه، با نظام حسبه اشتراک دارد (رفیعی، ۱۳۷۸: ۱۲۴). در این میان حسبه در معاملات (رفیعی، ۱۳۷۸: ۱۳۷)، نظارت بر اماکن عمومی و بازار (رفیعی، ۱۳۷۸: ۱۴۲) و مبارزه با قاچاق کالا (رفیعی، ۱۳۷۸: ۱۴۹) در زمره وظایف محتسب قرار دارند.

بخش‌های نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

وظایف متعدد مستلزم بخش‌های سازمانی متناسب، برای انجام وظیفه است. بیشتر بخش‌های نیروی انتظامی وظیفه امنیتی و مسلحانه دارند؛ اما برخی بخش‌ها نیز بیشتر جنبه خدمات اجتماعی و دولتی دارند. بخش‌های مختلف نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از:

- پلیس امنیت^۱
- پلیس مبارزه با مواد مخدر^۲
- پلیس پیشگیری^۳
- پلیس راهور (راهنمایی و رانندگی)
- معاونت نظام وظیفه^۴
- معاونت صدور گذرنامه
- پلیس بزرگراه‌ها
- پلیس آگاهی
- پلیس حفاظت از شخصیت‌ها
- اینترپل (پلیس بین‌الملل که با پلیس سایر کشورها در جست‌وجو و دستگیری متهمان بین‌المللی همکاری دارد).
- یگان حفاظت اماکن (بانک‌ها، مؤسسات، آثار تاریخی و ...)
- جنگل‌بانی
- هنگ مرزی
- پلیس ساحلی
- یگان ضربت
- یگان رهاسازی گروگان
- یگان ضد شورش
- گارد ویژه
- یگان واکنش سریع

۱. با وظیفه کنترل نظم و امنیت در کشور

۲. با وظیفه مبارزه با مواد مخدر و خرید و فروش آن و کشف باندهای بزرگ تا خرده‌فروشان مواد مخدر در کشور

۳. مسئول ایجاد امنیت در فرودگاه‌ها، راه‌آهن، صدا و سیما و جنگل‌بانی

۴. با وظیفه رسیدگی به امور و تقسیم نیروهای وظیفه بین نیروهای مسلح

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

خاستگاه و تحول سازمانی که در حال حاضر با عنوان «پلیس» نام برده می‌شود، در طول تاریخ کشورها و ایران نشان از مسئولیت سنگین این نیروی چندوجهی و چندکاره - اگر نگوییم همه‌کاره - دارد. پلیس از ابتدا در عرصه مدیریت شهر و روستا و حفاظت بندری ظهور یافته و در طول تاریخ، جنبه‌های مختلف مذهبی، سیاسی، نظامی و شبه‌نظامی به خود گرفته است. در این سیر تحول، تمرکز مسئولیت پلیس، در کشورهای مختلف، از اهتمام به کلیه امور (مدیریت شهری و ...) و عموم مردم به جنبه‌های خاص و تقویت حاکمیت حاکمان سلطه‌یافته (پلیس مخفی فاشیستی موسولینی، گشتاپوی هیتلر و ...) در نوسان بوده است.

در جوامع اسلامی، افرادی با عناوینی از قبیل محتسب و شرطه عهده‌دار مسئولیت‌هایی شده‌اند که با آنچه به عنوان پلیس در تاریخ سایر کشورها مطرح شد تا حدی قرابت داشته است. در ایران پیش از اسلام، پلیس نیرویی منظم و تأثیرگذار بوده و در طول تاریخ، با نام‌های مختلف شه‌ریار ریش‌سفیدان و پیران تا کوئچیان، دیوان حراس و نیزه‌داران تحول یافته است. تشکیل پلیس به صورت سیستم نوین ایجاد نظم و امنیت داخلی در ایران، به حدود یک صد سال پیش باز می‌گردد و با عناوینی از قبیل محتسب، شرطه و شحنة تا داروغه و کلانتر، گزمه، ضابط و نظمیه تغییر نام و البته تغییر وظیفه داده است. شکل‌گیری اولین نیروهای انتظامی، از جمله با تشکیل «ژاندارمری خزانه» (پلیس اخذ مالیات و عوارض زیر نظر خزانه‌دار) در کنار «ژاندارمری دولتی» بوده است. نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (ناجا) در ۱۳۷۰/۱/۱۲ تأسیس شد.

تنوع وظایف پلیس از جمله در تحول تاریخی، بسیار فراوان بوده است. بنا به یک دیدگاه کلی، پلیس مسئول مهار و کنترل جرم و عامل اصلی اجرای قانون و تنها تأمین‌کننده خدمات عمومی اضطراری ۲۴ ساعته و همچنین تأمین‌کننده خدمات اجتماعی همه‌منظوره است. همچنین از یک جنبه، دو اصل توجیه‌کننده «مسئولیت» و «تناسب با مقتضیات»، چنین تنوعی را مستدل می‌سازد.

بر اساس قانون، هدف از تشکیل «نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» عبارت است از الف) استقرار نظم و امنیت؛ ب) تأمین آسایش عمومی و فردی؛ ج) نگهداری و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی در قلمرو کشور جمهوری اسلامی ایران. در یک دسته‌بندی بسیار کلی، وظایف نیروی انتظامی در ایجاد و حفظ و ارتقای نظم و امنیت و آسایش خلاصه می‌شود

که تحقق آنها مستلزم فراهم آوردن زمینه‌های ذهنی و عینی و مقابله و برخورد با فعالیت‌های غیرمجاز ضمن ملاحظه امور مرتبط است.

از سوی دیگر، این نیرو ضابط عام دادگستری است که در مورد کلیه جرایم، صلاحیت اقدام دارد و وظایف و اختیاراتش محدود به جرایمی معین یا شرایطی خاص نیست. با توجه به اشتراک فراوان وظایف، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران یکی از وارثان نظام حسبه اسلامی به شمار می‌رود که به طور کلی حفظ نظام، مرزداری مسلمین، حفظ جوانان از انحراف از اسلام، جلوگیری از تبلیغ ضد اسلام، نظارت بر بازار و امثال آنها و وظایف مرتبط با امر به معروف و نهی از منکر را بر عهده دارد.

به روشنی نیرویی که اهداف و وظایف خود را دنبال می‌کند، به فضا و شرایط تأثیرگذار اصلی، مستقیم و فوری حوزه فعالیت خود توجهی خاص دارد. پلیس نیز برای تحقق اهداف و انجام وظایف خود باید به عوامل دخیل اهتمام ورزد. با توجه به نقش شرایط اقتصادی در وقوع یا بازدارندگی از جرم، پلیس نمی‌تواند نسبت به این شرایط بی‌اعتنا باشد؛ به ویژه آنکه برخی از عناصر اقتصادی، خود در حوزه اصلی فعالیت پلیس قرار می‌گیرند.

به تأکید، این مقاله درصدد همه‌کاره جلوه دادن یا افزایش خارج از معمول وظایف و مأموریت‌های نیروی انتظامی در حال حاضر جمهوری اسلامی ایران نیست. ورود به عرصه‌های مختلف به ویژه بدون آمادگی و ظرفیت‌سازی‌های متناسب، به ناکارآمدی، شائبه‌سازی و آلوده کردن نیرویی می‌انجامد که با وجود تمامی کاستی‌های بعضاً اجتناب‌ناپذیر، مسیر تحول و رشد خود را به طور قابل قبولی طی کرده است و آینده‌ای روشن پیش روی خود دارد. با وجود این، عرصه اقتصاد و انتظام برنامه‌ریزی شده و هوشمندانه آن، در دوران فشارهای فزاینده خارجی، ناکارآمدی‌های اجرایی و فسادانگیزی‌های فراتر از انتظار داخلی و تأکید مقام معظم رهبری بر تحقق ناگزیر اقتصاد مقاومتی، عرصه‌ای است که به هر صورت باید در آن جایگاهی شایسته برای نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران تعبیه کرد که پیشینه تاریخی چنین جایگاهی از آن بیگانه نیست و کارکردهای قانونی‌اش، به خوبی ظرفیت آن را دارد. این عرصه، عرصه‌ای است که باید در مجالی دیگر به آن بپردازیم. تحلیل و گزارش تجربه پلیس مبارزه با جرایم اقتصادی (پلیس اقتصادی) در ایران و کشورهای مختلف، به تبیین علمی این امر کمک خواهد کرد.

منابع فارسی

- الموسوی الخمینی، روح‌الله (امام) (۱۴۲۱ ه.ق.)، کتاب البیع، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی(س).
- انصاری، ولی‌اله (۱۳۷۴)، کلیات حقوق اداری: از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، نشر میزان.
- بسطامی، رضا (۱۳۸۵)، «ژاندارمری دولتی ایران»، در زمانه، ش. ۵۲.
- بهبودی، هدایت‌الله (۱۳۸۵)، «روزشمار تاریخ ایران»، در ماهنامه الکترونیکی دوران، ش اول، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی، فروردین.
- ثواقب، جهانبخش (۱۳۹۴)، «شیوه تأمین امنیت شهرها و مناصب امنیتی سنتی عصر قاجاریه (سده ۱۳ ق.)»، در مطالعات تاریخ انتظامی، دوره سوم، ش ۶، پاییز.
- ثواقب، جهانبخش و معصومه هادی (۱۳۹۴)، «بررسی تشکیلات انتظامی ایران و روند تغییرات آن در دوره قاجار»، در فصلنامه مطالعات تاریخ انتظامی، س ۲، ش ۴، بهار.
- خالقی، علی (۱۳۸۸)، آیین دادرسی کیفری، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های شهر دانش.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷)، لغتنامه، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ویرایش سوم.
- ربانی زاده، سید محمدرحیم و مریم نصری دشت ارژندی (۱۳۹۳)، «جایگاه منصب شرطه در شهرهای دوره آل‌بویه»، در مطالعات تاریخ انتظامی، دوره سوم، ش ۲، پاییز.
- رفیعی، حسن رضا (۱۳۷۸)، «بررسی، استخراج و تطبیق وظایف نیروی انتظامی با امور حسبه اسلامی»، در دانش انتظامی، شماره ۳ و ۴، پاییز و زمستان.
- رئیسی، محمدصادق (۱۳۸۷)، «پلیس در ایران باستان»، در فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، س ۳، ش ۸، پاییز.
- زارعی، علی (۱۳۹۰)، تأثیر تشکیل پلیس تخصصی بر فرآیند مبارزه با جرایم اقتصادی، پایان‌نامه دانشگاه علوم انتظامی.
- سایت پلیس (<http://www.police.ir>).
- سیفی فمی تفرشی، مرتضی (۱۳۶۲)، نظم و نظمی در دوره قاجاریه، یساولی.
- صرامی، سیف‌الله (۱۳۸۸)، «نهاد حسبه در منابع فقه شیعه»، در فصلنامه نامه مفید، ش ۲، مرداد.
- طباطبایی، سیدکاظم (۱۳۸۹)، «شرطه الخمیس و ارزش حدیث‌شناختی آن»، در علوم حدیث، دوره ۱۵، ش ۵۷، پاییز.
- «نرم‌افزار لوح حق (مجموعه قوانین و مقررات کشور).

- نیوبرن، تیم، راد مرگان و راحله الیاسی (۱۳۸۰)، «نقش و وظیفه پلیس (قسمت اول) - با تمرکز بر پلیس انگلستان»، در دانش انتظامی، ش ۹، تابستان.
- ویکی شیعه، شرطه الخمیس، در fa.wikishia.net/view/شرطه_الخُمیس.

منابع لاتین

- Britanica Encyclopedia
- Loftin, Colin and David McDowall (Jun., 1982), "The Police, Crime, and Economic Theory: An Assessment", in *American Sociological Review*, Vol. 47, No. 3.
- Matthew, C., Deborah L. Spence and Jessica Mansourian Scheider (2012), *The Relationship Between Economic Conditions, Policing, and Crime Trends*, Office of Community Oriented Policing Services (COPS Office).
- Stolzenberg, Lisa and David Eitle and Stewart J. D'Alessio (2006), "Race, Economic Inequality, and Violent Crime", in *Journal of Criminal Justice*.