

## بررسی مدل ارتباط سلسله‌مراتبی میان دادرسا و پلیس در فرایند کیفری

زینب شیدائیان\* علی عبدالهی نیستانی\*\*

(تاریخ دریافت: ۹۷/۷/۱۰ تاریخ پذیرش: ۹۸/۲/۸)

### چکیده

مسئله «کنترل جرم» و «تضمین حقوق شهروندی» به گونه‌ای است که روابط میان دو سازمان پلیس و دادرسا را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. این روابط متناسب با نظام دادرسی حاکم (تفتیشی یا اتهامی) از مدل‌های متفاوتی پیروی می‌کنند. مدل حاکم بر روابط دادرسا و پلیس در نظام‌های دادرسی تفتیشی از جمله ایران مدل ارتباط سلسله‌مراتبی است. این رابطه مبتنی بر غیرهم‌سطح بودن سازمان‌ها، جهت‌گیری عمودی روابط و هدایت و نظارت دادرسا بر پلیس است. این مقاله با استفاده از روش کتابخانه‌ای به تبیین مدل سلسله‌مراتبی و آسیب‌شناسی آن می‌پردازد و هدف آن ایجاد یک پشتوانه نظری مستحکم در طراحی یک مدل مطلوب ارتباطی میان دادرسا و پلیس در جمهوری اسلامی ایران است. نتیجه آنکه این مدل با وجود مزیت‌هایی که دارد، از آسیب‌هایی چون اثربخش نبودن نظارت، نادیده گرفتن ابعاد انسانی، پرهزینه بودن و انعطاف‌ناپذیری روابط و نیز عدم تناسب اختیار پلیس با مسئولیت وی رنج می‌برد و در نهایت منجر به ناتوانی نظام عدالت کیفری در دستیابی به اهداف خود در کنترل جرم و تضمین حقوق شهروندی می‌شود. وانگهی، لزومی به تحمل این آسیب‌ها در روابط پلیس و دادرسا نیست و می‌توان با حفظ ماهیت نظام تفتیشی و ایجاد تغییراتی غیربنیادین در مدل روابط سلسله‌مراتبی به اصلاح آن کمک کرد. افزایش اختیار و ابتکار عمل پلیس و کاهش نقش دادرسا به مشورت‌دهی در جرایم سبک، کاهش نظارت دادرسا و تغییر رویکرد نظارت از کنش‌گرا به واکنش‌گرا و به جای آن افزایش اعتماد به پلیس در جرایم سبک سازکارهای موقتی هستند که در راستای این سیاست اصلاحی پیشنهاد می‌شوند.

واژگان کلیدی: دادرسا، پلیس، ارتباط سلسله‌مراتبی، ارتباط شبکه‌ای، دادرسی تفتیشی.

\* دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه امام صادق(ع)، تهران: ایران (نویسنده مسئول):

Z.sheidaeian@gmail.com

\*\* استادیار مدیریت دولتی گرایش رفتار سازمانی پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

## مقدمه

بسیاری از مسائل و چالش‌ها در جامعه وجود دارند که حل آنها از توان یک سازمان خارج است. محدودیت منابع، نیروی انسانی، امکانات و ویژگی خاص برخی مسائل نظیر چند بعدی بودن آنها ایجاب می‌کند که سازمان‌ها با هم کار کنند و با هم هماهنگ باشند؛ زیرا جامعه از منافع ناشی از این همکاری و هماهنگی بین‌سازمانی سود خواهد برد (آقاجانی، ۱۳۸۸: ۱۵۷-۱۵۸). ماهیت وظایف و اختیارات پلیس و دادسرا برای کشف، تعقیب و تحقیق جرایم به گونه‌ای است که روابط میان این دو نهاد را ضروری می‌کند. این دو نهاد در راستای وظایف و اهداف مشترک نیازمند ارتباطی سازماند و کارا است. هدف از این ارتباط تضمین موفقیت در تعقیب و تأمین ادله‌ای است که به دادگاه کمک می‌کند تا شخص مسئول را از بی‌گناه تشخیص دهد. پلیس و دادسرا هر دو پیگیر یک هدف کلی و مشترک هستند که در صورت عدم ارتباط و همکاری مطلوب، دستیابی به این هدف ناممکن می‌شود. از این رو، می‌توان اظهار داشت ارتباط این دو سازمان دارای پیامدهایی مهم برای عملکرد نظام عدالت کیفری است. با توجه به دو نظام دادرسی کیفری حاکم (تفتیشی و اتهامی) این ارتباط به دو مدل یا روش تعریف و ساماندهی شده است. مدل حاکم در نظام‌های تفتیشی ارتباط سلسله‌مراتبی<sup>۱</sup> و مدل حاکم در نظام‌های اتهامی ارتباط شبکه‌ای<sup>۲</sup> است.<sup>۳</sup> با وجود تفاوت در مدل ارتباط پلیس و دادسرا در نظام‌های دادرسی معاصر، تأکید مشترک در اغلب کشورها بر ارتباط مطلوب و همکاری نزدیک بین پلیس و دادسرا است (Group2, 2003: 200)؛ زیرا ارتباط مطلوب می‌تواند به اداره فرایندهای کیفری سرعت ببخشد، انجام وظایف را ساده‌تر سازد و موجب حاکمیت قانون شود (Frase, 1990: 558). در همین

1. Hierarchical Relation Model.

2. Network Relation Model.

۳. در روابط شبکه‌ای، دادسرا و پلیس از استقلال قابل توجهی نسبت به یکدیگر برخوردار هستند، در عرض هم قرار دارند و روابط افقی با یکدیگر برقرار می‌سازند. دادسرا هدایت‌گر و کنترل‌کننده پلیس نیست و پلیس در مقابل دادستان پاسخگو نیست. بنگرید به: زینب شیدائیان (۱۳۹۸)، مقایسه مدل‌های روابط پلیس و دادسرا و ارائه الگوی مطلوب برای جمهوری اسلامی ایران، رساله دکترا، دانشگاه امام صادق (ع).

راستافایول<sup>۱</sup> از پیشگامان علم مدیریت به هماهنگی توجه ویژه‌ای می‌کند. او هماهنگی را همچون روغنی می‌داند که لابه‌لای چرخ‌دنده‌های سازمان‌ها ریخته می‌شود تا حرکت و جابه‌جایی آنها بهتر و روان‌تر انجام شود (آقاجانی، ۱۳۸۸: ۶۳).

نظام‌های دادرسی تفتیشی از جمله ایران مدل سلسله‌مراتبی را بر روابط دادسرا و پلیس اتخاذ کرده‌اند. به نظر می‌رسد اجرای این مدل به دلیل آسیب‌های آن در عمل منجر به ناکارآمدی نظام عدالت کیفری شده است؛ ناکارآمدی خود را در قالب عدم اجراء یا تأخیر در انجام دستورها، بی‌اعتمادی، بی‌تعهدی و بی‌دقتی در انجام مسئولیت، بی‌انگیزگی، کشمکش و اختلاف نشان می‌دهد. از این رو، شواهد بسیاری موجود هستند که این روابط با موفقیت همراه نبوده و در موارد زیادی چنین روابط بین‌سازمانی نتوانسته‌اند به علت یا عللی همه انتظارات از سازمان‌ها را برآورده سازند. برخی بررسی‌ها<sup>۲</sup> حاکی از آن است که برخی از نظام‌های دادرسی تفتیشی امروزی تلاش‌هایی را در زمینه اصلاح مدل مذکور و انطباق با شرایط جامعه امروزی به انجام رسانده‌اند که در خور توجه بوده و به توسعه همکاری سازمان‌های دادسرا و پلیس کمک بسیاری کرده است. در راستای بهبود مدل ارتباطی دادسرا و پلیس در ایران ضروری است مؤلفه‌های مدل ارتباط سلسله‌مراتبی میان دادسرا و پلیس در نظام دادرسی تفتیشی تبیین شوند. همچنین باید مشخص شود این مدل از چه امتیازاتی برخوردار است و از چه آسیب‌هایی رنج می‌برد.<sup>۳</sup>

با توجه به اینکه در ادبیات پژوهشی فارسی با فقدان ادبیات نظری در خصوص مدل ارتباط سلسله‌مراتبی و مؤلفه‌های آن روبرو هستیم و ادبیات موجود از سطح کلیات و یا تحقیق بر روی پلیس و دادسرا به صورت مستقل و رویکردهای جزئی‌نگر به آسیب‌های عملکردی دو سازمان و ارائه راه‌حل‌های جزئی فراتر نمی‌رود، اهمیت مقاله حاضر در ایجاد یک پشتوانه نظری برای قانونگذار جمهوری اسلامی است. تبیین و آسیب‌شناسی مدل ارتباط سلسله‌مراتبی میان دادسرا و

1. Fayol.

2. See: Montana, R (2009), "Paradigms of judicial supervision and co-ordination between police and prosecutors: the Italian case in a comparative perspective". *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 17 (4), pp. 309-333.

۳. این تحقیق از آنجا که کمی نیست و از نوع تحقیق کیفی است فاقد فرضیه است.

پلیس در نظام‌های تفتیشی، با توجه به ضرورت و اهمیت ارتباط مطلوب میان سازمان‌های دادسرا و پلیس جمهوری اسلامی ایران، می‌تواند به طراحی الگوی مطلوب ارتباط و همکاری میان دادسرا و پلیس در جمهوری اسلامی ایران کمک نماید. از این رو، در این نوشتار در بخش نخست به توضیح ماهیت ارتباط سلسله‌مراتبی میان سازمان‌ها و کیفیت این رابطه میان سازمان‌های دادسرا و پلیس پرداخته می‌شود. در بخش دوم، مؤلفه‌های قابل توجه در مدل ارتباط سلسله‌مراتبی میان دادسرا و پلیس به تفکیک احصاء و توضیح داده می‌شوند. در نهایت در بخش سوم، امتیازات و آسیب‌های مدل ارتباط سلسله‌مراتبی میان دادسرا و پلیس بررسی می‌شوند.

### ۱. ماهیت مدل ارتباط سلسله‌مراتبی میان سازمان‌های دادسرا و پلیس

به منظور بهبود عملکرد سازمان‌ها توجه دانشمندان از مباحث سطح سازمانی به سطح بین‌سازمانی کشیده شده است. کلمه سازمان یک مفهوم عمومی است و شامل مجموعه‌ای از هم‌پیوسته‌ای از افراد، امکانات، تجهیزات، بخش‌ها و واحدها است که برای رسیدن به هدفی مشخص با یکدیگر در تعامل هستند. روابط بین‌سازمانی به استفاده از منابع و ساختارهای اداری بیش از یک سازمان تعریف شده است. به عبارت دیگر، روابط بین‌سازمانی فرایندی است که سازمان‌ها با هم همکاری می‌کنند (آقاجانی، ۱۳۸۸: ۷۴ و ۸۳)؛ این امر می‌تواند باعث بهبود کارایی، انعطاف‌پذیری و نوآوری شود.

ارتباط سلسله‌مراتبی یکی از مدل‌های اصلی ارتباطات میان‌سازمانی در علم مدیریت محسوب می‌شود. در ارتباط سلسله‌مراتبی تأکید بر روابط عمودی و به صورت آبشاری است، به این صورت که یکی از سازمان‌ها متولی تصمیم‌گیری از بالا به پایین برای سازمان دیگر نیز است. اساس این مدل مبتنی بر وجود زنجیره فرماندهی است که بر اساس آن رابطه بین اعضاء تعیین و جریان نقل و انتقال اطلاعات تسهیل می‌شود. روابط سلسله‌مراتبی مانند یک طرح هرمی است که در آن یک سازمان به سازمان دیگر وابسته است. این طرح هرمی از سازمان تابع شروع و به

سازمان مدیر در بالای هرم ختم می‌شود. در این مدل مدیران باید فعالیت‌های تابعان خود را به گونه‌ای مؤثر هدایت و نظارت کنند و تابعان به هدایت و نظارت آنها وابسته هستند.

روابط سازمان‌های سلسله‌مراتبی دارای جهت‌گیری رسمی و از بالا به پایین است که به آن هماهنگی عمودی می‌گویند. در این مدل، هماهنگی از طریق پیش‌بینی‌های قبلی به صورت یک‌جانبه و اجباری انجام می‌شود و وظیفه تابعان پاسخگویی به طبقه یا شخص بالا دست است. در هماهنگی اجباری، شروع و ادامه فعالیت‌های مربوط به ایجاد هماهنگی به صورت اختیاری نیست، بلکه هر دو طرف ناگزیر به ادامه فعالیت هستند. به عبارت دیگر، اجرای وظایف مستلزم ارتباط میان سازمان‌ها است (Meuleman, 2008: 336-339).

مدل سلسله‌مراتبی از ویژگی ممتاز قطعیت در تصمیم‌گیری برخوردار است. هرگاه ملاحظه شرایط ویژه مانع دگرگونی و انحراف مبانی یک تصمیم خاص از فرمول کلی معین شود، از چنین ملاحظه‌ای باید صرف‌نظر کرد. قطعیت در تصمیم‌گیری مستلزم ایجاد و بسط خط‌مشی‌های یک‌دست است. مقام و قدرت یک امر تفویضی است و اعمال آن باید به دقت تحت نظارت باشد. در این مدل محدوده دقیق حوزه اقتدار هر مقام مشخص است. موقعیت‌های مافوق و مادون باید به دقت تعریف و خالی از ابهام شوند. تمام ابهامات در ارتباطات سلسله‌مراتبی به عنوان اوضاع تأسّف‌باری تلقی می‌شوند که باید سریعاً مرتفع گردند؛ باید از قلمروهای قدرت هم‌عرض و هم‌پوشان به شدت احتراز شود. مقامات هرچه آزادی بیشتری برای خود لحاظ کنند، دستیابی به قطعیت و وحدت در تصمیم‌گیری مشکل‌تر خواهد بود. به همین جهت دیدگاه‌های شخصی تابعان در خصوص مطلوبیت اقدامات، فرایندها و نتایج نامرتبط در نظر گرفته می‌شوند. از این رو، مدل سلسله‌مراتبی تلاش می‌کند تا گزاره‌های معیاری را در تمام موقعیت‌های ممکن تعیین کند تا برای تابعان قابل پیش‌بینی باشند. گزاره‌ها باید به نحو کافی آنچنان دقیق باشند که مقامات نتوانند به هنگام اجراء احساس کنند که به پیامدهای نامطلوب منجر می‌شوند و آنها را تغییر دهند یا از آنها منحرف شوند. آنچه از این توصیف مختصر حاصل می‌شود این است که استفاده از «بصیرت و صلاح‌دید رسمی» با بی‌علاقگی دیده می‌شود. در این مدل نظارت سلسله‌مراتبی دارای

اهمیت زیادی است. مستندسازی رسمی و تکنیک‌های دیوان سالارانه ارزشمند هستند و مهم‌ترین ابزار نظارت تلقی می‌شوند (Damaska, 1975: 483-486). تابعان اعضای طبقه خدمت‌رسانی هستند که صرفاً مجری ضوابطی قانونی که به آنها ارائه شده است هستند. فرد با وجود آزادی عملی که در جایگاه سازمانی خود دارد، باید در چارچوب مقررات گسترده‌تر سازمان زندگی کند و نباید روابط اجتماعی او باعث خدشه به سازمان شود (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۲: ۲۴۴).

جدول یک: شاخصه‌های ارتباطی بین سازمان‌ها در مدل روابط سلسله‌مراتبی

| شاخصه‌های ارتباطی بین سازمانی | سلسله‌مراتب                              |
|-------------------------------|--|
| توزیع قدرت                    | متمرکز                                   |
| جهت ارتباط                    | عمودی                                    |
| موقعیت کنشگران                | تابع                                     |
| رهبری                         | هدایت و نظارت                            |
| نظم سازمانی و ضوابط قانونی    | خشک و دقیق                               |
| تشریفات و بروکراسی            | بسیار                                    |
| نوع ارتباط                    | یک جانبه، از بالا به پایین، آمرانه، رسمی |
| وابستگی                       | یک سویه از پایین به بالا                 |
| میزان استقلال                 | کاهش استقلال از بالا به پایین            |
| کنترل                         | کنترل مافوق، پاسخگویی مادون              |
| تصمیم‌گیری                    | دستور، قطعیت، وحدت                       |
| اختیار                        | تفویض اختیار                             |

## ۲. مؤلفه‌های مدل ارتباطی سلسله‌مراتبی میان دادسرا و پلیس

در نظام دادرسی تفتیشی، نحوه پیدایش و کارکرد و جایگاه پلیس و دادسرا در نظام عدالت کیفری بر مدل ارتباطی پلیس و دادسرا اثرگذار بوده‌اند. مؤلفه‌های این نظام دادرسی به گونه‌ای

است که انتخاب مدل سلسله‌مراتبی را در روابط سازمان‌های دادسرا و پلیس اقتضاء می‌کند. نخست، مبنای پیدایش دادسرا به عنوان نماینده و حامی منافع عمومی آن است که جرم مخلّ نظم عمومی محسوب گردید و به همین جهت دخالت قوای عمومی را به دنبال داشت. دولت بر اساس این مبنا خود را محق دانست در فرایند کیفری نقشی فعال داشته باشد و خود به دنبال کشف و بررسی حقیقت باشد. با این استدلال که افزون بر اشخاص خصوصی و آسیب‌دیدگان مستقیم جرم، جامعه نیز از ارتکاب جرم آسیب می‌بیند، نهادی عمومی به نام دادسرا تأسیس شد و اختیارات و قدرت فراوانی جهت اقامه دعوی عمومی پیدا کرد (کوشکی، ۱۳۸۹: ۵۶۹-۵۷۰). دوّم، دادرسی تفتیشی که از دیدگاه تاریخی به عملکرد دادگاه‌های کلیسایی باز می‌گردد به تحقیقات مقدّماتی اهمّیت بسیاری می‌داد تا جایی که قسمت اعظم وقت مقامات صرف تهیّه دلیل و مقدّمات رسیدگی می‌شد و جلسه دادگاه به صورت تشریفاتی برگزار می‌شد (آشوری، ۱۳۹۵: ج ۱، ۶۷). سوّم، دادسرا به دلایل مادی و فنی در جهت انجام مسؤلیت‌های خود نیروی پلیس را به خدمت گرفت. از این رو، نظام دادرسی تفتیشی در روابط دادسرا و پلیس مدل سلسله‌مراتبی را به کار گرفت، با این توضیح که دادسرا در رأس و پلیس در تابعیت دادسرا اقدام می‌کند. بنابراین، می‌توان میان نظام دادرسی تفتیشی و مدل ارتباط سلسله‌مراتبی میان دادسرا و پلیس هم‌بستگی و ارتباط را مشاهده کرد. مدل سلسله‌مراتبی روابط میان دادسرا و پلیس واجد مؤلفه‌هایی است که در ادامه می‌آیند.

## ۲-۱ دادسرا؛ اختیارات گسترده و حاکم بر پلیس

در نظام‌های دادرسی تفتیشی، دادسرا به موازات و مناسب با وظایف بسیار خود، اختیار و اقتدار گسترده‌ای دارد. پلیس در حیطه وظایف قضایی خود تحت ریاست و نظارت فائقه این سازمان اقدام می‌کند و دادسرا حق تأثیرگذاری و مداخله کامل در اقدامات آنها را برای خود می‌شناسد. این نهاد افزون بر مسؤلیت تعقیب و تحقیق و نیز تعیین سیاست‌ها و اولویّت‌های مربوط، ارزیابی و تصمیم‌گیری در خصوص تعقیب و تحقیق را نیز بر عهده دارد.

## ۱-۱-۲. مسئولیت دادرسی در تعقیب و تحقیق

در نظام تفتیشی فرانسوی دادستان و بازپرس مسئولیت‌های تعقیبی و تحقیقی پیش از محاکمه را بر عهده دارند. بر اساس اصل پذیرفته‌شده تفکیک تعقیب از تحقیق، برای حفظ استقلال اشخاص، تعقیب و تحقیق نباید در اختیار یک قاضی باشد. با انتصاب دو مقام قضایی مجزا از یکدیگر که یکی دعوای عمومی را مطرح می‌کند و دیگری تحقیقات و بازپرسی را انجام می‌دهد از این اصل حمایت می‌شود (لارگیه، ۱۳۷۸: ۳۵). دادستان متقاضی تعقیب به نمایندگی از جامعه است، ولی موقعیت او غیر از شاکی خصوصی است. وصف متقاضی بودن به نام جامعه به دادرسی حقوقی می‌دهد که در جریان تحقیقات مقدماتی، جلسه محاکمه و بعد از صدور رأی ظاهر می‌شوند. دادرسی در دعوایی که مطرح می‌کند قدرت مدیریت و نظارت دارد (استفانی، ۱۳۷۷: ج ۱، ۱۵۸-۱۵۹). ماده ۳۱ قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه مقرر می‌کند: «دادرسی مسئول تعقیب دعوای عمومی و درخواست اجرای قانون است (...)». بازپرسی (مرجع تحقیق) و بازپرس یکی دیگر از ویژگی‌های نظام دادرسی تفتیشی است. ماده ۴۹ قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه مقرر می‌کند: «بازپرس مسئول انجام تحقیقات است (...)». او در خصوص جرم تحقیق می‌کند و صرفاً ادله موجب تعقیب را جستجو نمی‌کند، بلکه در خصوص همه دلایل خواه موجب اتهام باشند یا نباشند تحقیق می‌کند (Hodgson, 2010: 7). در برخی از کشورهای پذیرنده دادرسی تفتیشی همچون آلمان و تا حدودی ایتالیا به موجب اصلاحات بعدی مقام تعقیب و تحقیق دادستان است (آشوری، ۱۳۹۵: ج ۱، ۹۶-۱۰۱).

نکته مهم آنکه اگرچه مسئولیت تعقیب و تحقیق بر عهده نهاد دادرسی است، دادرسی این اختیار را دارد که در انجام مسئولیت‌های خود پلیس را به خدمت بگیرد که تفصیل آن در مؤلفه دوم و سوم خواهد آمد. حوزه ارزیابی و تصمیم‌گیری قضایی در خصوص تعقیب و تحقیق حوزه‌ای است که در انحصار مقامات قضایی دادرسی است و پلیس در آن هیچ تأثیر و نفوذی ندارد. تصمیم‌گیری در خصوص تعقیب عبارت از آن است که دادستان دعوای عمومی را به جریان اندازد و یا دعوایی را که به جریان انداخته است متوقف کند (کوشکی، ۱۳۸۷: ۱۰). اختیارات



بازپرس افزون بر جستجوی دلایل، در ارزیابی آنها به صورت یک تصمیم قضایی نمود پیدا می‌کند. بازپرس با صدور تصمیمی به صورت قرار مبنی بر اینکه دلایل جمع‌آوری شده علیه متهم کافی نیستند یا برعکس دلایل موجود علیه متهم به نظر او برای جلب وی به دادرسی کیفری کافی هستند، حسب مورد قرار منع تعقیب یا جلب به دادرسی را صادر می‌کند (استفانی، ۱۳۷۷: ج ۱، ۵۳۸-۵۳۹).

## ۲-۱-۲. تعیین اولویتهای و سیاست‌های اجرایی پلیس قضایی

به عنوان یک قاعده، پلیس مجری عمده تحقیقات جرایم تحت هدایت و نظارت دادسرا است. این یک وظیفه بزرگ است، به جهت آنکه جرایم از لحاظ تعداد، شدت و پیچیدگی در حال افزایش و تحول هستند. بنابراین، پلیس قادر نیست به همه جرایم واکنش نشان دهد. به جهت محدودیت نیروی انسانی و منابع مالی اولویتهای باید صراحتاً یا ضمناً مشخص شوند. برای پلیس باید روشن باشد که در کجا و برای چه جرایمی زمان و منابع را تخصیص دهد. کدام تحقیقات باید محدود شوند یا اصلاً آغاز نشوند. تحقیق نسبت به کدام جرایم دارای اولویت بیشتر یا کمتر است. در همه کشورهای دارای مدل سلسله‌مراتبی در روابط دادسرا و پلیس، مقامات دادسرا مسئول تصمیم‌گیری در خصوص منع تحقیق بیشتر یا به تأخیر انداختن فعالیت‌های تحقیقی هستند. به همین جهت اگر دادسرا در جایی با محدودیت ظرفیت پلیس در انجام تحقیقات درخواستی روبرو شود، باید این مشکل را با تنظیم قواعد و صدور دستورالعمل‌هایی حل کند (Tak, 2005: 8).

## ۲-۲ پلیس؛ اختیارات محدود و تبعیت از دادسرا

دادسرا وظایفی متنوع و متعدّد را بر عهده دارد و دادستان به عنوان رئیس دادسرا نمی‌تواند مستقیماً تمام اقدامات قضایی و اداری مذکور را انجام دهد. بدین منظور دادرسان و کارمندان اداری درون دادسرا و پلیس قضایی خارج از سازمان دادسرا او را در این راستا کمک می‌کنند. عمده اختیارات

پلیس قضایی تبعی است و منشأ آن دستور و مجوز مقامات قضایی دادسرا است. این سازمان در مسئولیت‌های دادسرا کمک‌رسان این نهاد است و در عین حال هیچ استقلال در آن ندارد. از این موضوع به عنوان «اصل محدودیت اختیارات پلیس قضایی» تعبیر می‌شود (زراعت، ۱۳۸۲: ۲۲۲).

## ۲-۲-۱. نیروی کمکی دادسرا در تعقیب و تحقیق

هر مدیر مجموعه‌ای از وظایف را بر عهده دارد که گاهی انجام همه آنها از عهده یک نفر خارج است. از این رو، افرادی را به همکاری فرا می‌خواند و بخشی از وظایف خود را بر عهده آنها می‌نهد. به این انتقال وظیفه و اختیار به دیگران تفویض اختیار می‌گویند (پورعزت و طاهری، ۱۳۹۲: ۱۳). دادسرا همیشه نمی‌تواند به تنهایی کلیه اقدامات تحقیقی را انجام دهد. افزون بر دلایل مادی، گاهی دلایل فنی مانع این کار هستند. دلایل مادی روشن هستند: دادستان یا بازپرس مأمور کارهای متعدّد هستند و برای اجرای آنها در وقت مفید و با سرعت مطلوب باید به آنها کمک شود. همچنین، برای اینکه بعضی از اقدامات مؤثر واقع شوند، باید در یک زمان و در محل‌های مختلف انجام شوند و آنها در این صورت فقط می‌توانند یکی از آنها را انجام دهند. دلایل فنی گاهی مانع این خواهند بود که دادستان یا بازپرس شخصاً کلیه اعمال لازم و مفید را انجام دهد؛ کشف بعضی از جرایم و مرتکبان به وسیله متخصصان امکان‌پذیر است و در این صورت باید اشخاص کارشناس نسبت به آنها اقدام کنند و نظر خود را بیان کنند (استفانی، ۱۳۷۷: ج ۲، ۸۷۱-۸۷۲). از این رو، به موجب قانون یا دستور مقامات قضایی دادسرا، برخی اختیارات دادستان و بازپرس به پلیس قضایی تفویض می‌شوند. می‌توان گفت در فرانسه و اکثر کشورهای دارای نظام دادرسی تفتیشی، پلیس تحقیقات کیفری واحد مجزاً ندارد، بلکه یک نوع وظیفه (مأموریت) اختصاص داده شده به افسران خاص است. به عبارت دیگر، نیروی پلیس اگرچه یک ماهیت دولتی دارد و تحت اختیار کامل وزارت کشور است، در خصوص تحقیقات کیفری قانون مقرر

می‌کند پلیس باید دستورات دادسرا را انجام دهد. بنابراین، دادسرا نسبت به پلیس در موضوعات کیفری اختیار موضوعی دارد نه اختیار شخصی.

به موجب قانون پلیس مکلف به کشف جرم است و می‌تواند مانند دادستان شکایت و اعلام جرم را دریافت کند و سپس وقوع جرم را به دادستان گزارش کند. همچنین، آنها همچون بازپرس دارای اختیاراتی خاص در مورد جرایم مشهود هستند. آنها به موجب دستورها و مجوزهای قضایی می‌توانند دارای اختیارات مقامات دادسرا در حوزه تحقیق باشند. فعالیت پلیس قضایی فرانسه در ماده ۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری مقرر شده است که به موجب آن دو فرض از یکدیگر تفکیک می‌شوند: فرضی که در آن تحقیقات مقدماتی آغاز شده است که در این صورت پلیس قضایی محدود به اجرای نمایندگی‌های مقامات قضایی تحقیقات مقدماتی است و تسلیم درخواست‌های آنها می‌شود و فرضی که تحقیقات مقدماتی هنوز شروع نشده است که در این صورت پلیس قضایی مکلف است وقوع جرایم را اعلام کند، دلایل آنها را جمع‌آوری و مرتکبان را پیدا کند و به عبارتی اقدام به تحقیقات پلیسی نماید. اگرچه تحقیقات مقدماتی اصولاً مخصوص بازپرس است، ممکن است جمع‌آوری بعضی اطلاعات قبل از مراجعه به بازپرس و حتی قبل از اقامه دعوی عمومی و دقیقاً برای دانستن ضرورت اقامه دعوا لازم باشد. بعضی اطلاعات ساده می‌توانند از تعقیب‌های نادرست با آشکار کردن فوری بیهودگی یک شکایت و یا مصلحت نبودن تعقیب‌ها جلوگیری کنند. برعکس بعضی اطلاعات ممکن است فوراً تحقق عناصر تشکیل‌دهنده یک جرم یا هویت مرتکب را آشکار کنند و توسط به تشریفات سنگین تحقیقات مقدماتی را از میان ببرند. به همین جهات در عمل از اجرای تحقیقات پلیسی نمی‌توان صرف‌نظر کرد (استفانی، ۱۳۷۷: ج ۱، ۴۷۶-۴۷۷). نکته مهمی که نباید از آن غفلت کرد آن است که پلیس قضایی یک عضو قضایی نیست، بلکه عضو پلیس است. او وظیفه تصمیم‌گیری درباره مجرمیت مظنون را ندارد و تنها باید برای دادسرا هرچه بیشتر عناصری را فراهم کند که به آن امکان تصمیم‌گیری دهد (استفانی، ۱۳۷۷: ج ۱، ۴۵۳-۴۵۴).

## ۲-۲-۲. محدودیت اختیار در تعقیب و تحقیق

در مدل سلسله‌مراتبی شاهد وابستگی ماهوی و یک‌جانبه پلیس به دادسرا هستیم. پلیس از لحاظ هویتی (کلّ مأموریت) وابسته به دادسرا است و این وابستگی یک سویه است، بدین معنا که دادسرا به پلیس وابستگی ندارد. از این رو، پلیس دارای اختیارات استقلالی نیست. استقلال پلیس در این مدل به واسطه اختیار آنها در استفاده از اقدامات تهدیدی سنجیده می‌شود و با ملاحظه آنها به نظر می‌رسد اختیارات پلیس بسیار محدود هستند. بنابراین، آنها باید دادستان یا دادرسان را در تحقیق، در جایی که ضروری است، مداخله دهند. در کشورهای دارای نظام تفتیشی برای استفاده از اقداماتی که حقوق اشخاص نظیر آزادی و حریم خصوصی را نقض می‌کنند، مجوز دادستان یا مقام قضایی لازم است. این موضوع وابستگی پلیس را به دادسرا یا دادگاه در تحقیق نشان می‌دهد و قدرت آن را محدود می‌کند. اگرچه ممکن است در برخی موارد به نظر برسد اقدام پلیس مستقل بوده است، اما معمولاً اقدام انجام شده نیاز به تنفیذ بعدی دارد. در موارد اضطراری به پلیس اجازه داده شده است تا از اقدامات تهدیدکننده حقوق بشر در مواردی که نمی‌توان برای مجوز منتظر ماند (برای مثال در خصوص اقداماتی که تأخیر موجب خطر می‌شود) استفاده کند. با وجود این، در اغلب این پرونده‌ها دادستان یا مقام قضایی فوراً باید از آن اقدام آگاه شود یا نیاز به تأیید بعدی آن اقدام است، البته اندازه این اختیار در همه کشورهای متفاوت است (Elsner, B & Lewis, C & Zila, 2008: 222). به طور کلی پلیس به عنوان مأمور کمکی دادسرا تابع دستورهای مقامات دادسرا است و می‌تواند در صورت اخذ مجوز، بخشی از اختیارات مقامات دادسرا را سهمیم شود تا اقدامات تحقیقی را سامان دهد. استقلال محدود پلیس در تحقیق به طور کلی در لحظه‌ای که دادسرا مسئولیت کامل پرونده را بر عهده می‌گیرد به پایان می‌رسد.

## ۲-۳. روابط عمودی دادسرا و پلیس

پلیس و دادسرا در موضوعاتی متعدّد با یکدیگر تماس دارند، از جمله دستگیری و تحت نظر قرار دادن مظنون، اعلام جرایم، دستورهای تحقیقی، ارسال گزارش‌ها، بازخورد نسبت به آنها و...

بر اساس این موضوعات، چند حوزه ارتباط قابل شناسایی هستند که عبارت هستند از هدایت و نظارت از سوی دادسرا. اطلاع‌رسانی و گزارش‌های پلیس نیز یک حوزه ارتباطی است که می‌توان آن را واکنشی در مقابل هدایت و نظارت دانست. مدل سلسله‌مراتبی مقتضی این حوزه‌های سه‌گانه ارتباطی است.

### ۲-۳-۱. هدایت تحقیق

هدایت فعالیتی برای یکپارچه کردن و جهت‌دار کردن اقدامات افراد، واحدها و سازمان‌ها است (آقاجانی، ۱۳۸۸: ۶۵). هدایت تحقیق به معنای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در خصوص اقدامات تحقیقی و دستور انجام آن به پلیس است. این برنامه‌ریزی بر اساس اطلاعات فراهم‌شده از سوی پلیس است (Montana, 2009: 325). ماهیت هدایت تحقیق به معنای مداخله مستقیم مقام قضایی در تحقیقات پلیس نیست و به این معنا نیست که مقام قضایی در حین انجام بازجویی‌ها، تفتیش و سایر اقدامات پلیس حضور دارد و مستقیماً آنها را جهت‌دهی می‌کند. در هدایت تحقیق، دادسرا دستورالعمل‌هایی را به پلیس می‌دهد و پیشنهادهای و مشورت‌های مختلفی را ارائه می‌کند، در حالی که جمع‌آوری اطلاعات در صلاحیت پلیس است. رهنمودها باید به نحو کافی آنچنان دقیق باشند که افسران پلیس به هنگام اجراء احساس نکنند که به پیامدهای نامطلوب منجر می‌شوند و آنها را تغییر دهند یا از آنها منحرف شوند (Damaska, 1975: 485).

مقام تعقیب یا تحقیق این اختیار را دارد که خود تحقیقات را انجام دهد یا اختیار انجام آن را از طریق اعطای نمایندگی کلی و یا تفصیلی به افسران پلیس بسپارد. تعیین محدوده این اختیار معمولاً بر عهده قانون است، بدین معنا که قانون مشخص می‌کند که در چه جرایمی تحقیق با مباشرت مقام قضایی انجام می‌شود و در چه مواردی امکان سپردن آن به پلیس وجود دارد. اکنون به جهت کثرت جرایم که اغلب آنها بسیار ساده می‌نمایند و نیز تعداد نا کافی بازپرس‌ها، تحقیقات توسط بازپرس فقط در اقلیت پرونده‌ها انجام می‌شود (استفانی، ۱۳۷۷: ج ۲، ۷۴۰-۷۴۱) و این امر معمولاً در حوزه‌هایی است که وی مزیت رقابتی نسبت به پلیس دارد (Group2, 2003: 196).

او همچنین می‌تواند در خصوص اقدام تحقیقی، نوع تحقیق و قلمرو آن به پلیس دستور دهد و در تحقیقات مشارکت و مداخله کند یا آن را تکمیل نماید. در هر صورت وی هدایت‌گر تحقیق است و پلیس مجری آن. طبق ماده ۴۱ قانون آیین دادرسی فرانسه، دادستان شهرستان فعالیت‌های افسران و مأموران پلیس قضایی را در حوزه قضایی خود هدایت می‌کند. ماده ۱۲ این قانون نیز مقرر می‌کند: «پلیس قضایی تحت مدیریت دادستان شهرستان از طریق افسران، کارمندان و مأموران خاص مذکور در بخش حاضر انجام وظیفه می‌کند».

تفویض اختیار و مسئولیت معمولاً دارای مراحل است که مهم‌ترین آنها عبارت هستند از: مرحله نخست، تعیین وظیفه و واگذاری مقداری از کارها از طرف مقام بالاتر به مقام پایین‌تر؛ مرحله دوم، تفویض اختیار کافی به مرتوس برای انجام وظایف محوله تا کارمند بتواند از منابع مالی و انسانی‌ای که برای انجام و اجرای وظایف ضروری هستند استفاده کند؛ مرحله سوم، تعیین میزان مسئولیت مرتوس در مقابل مقامات بالاتر. این مراحل لازم و ملزوم یکدیگر هستند و رابطه بسیار نزدیکی با هم دارند (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۲: ۳۳-۳۴). با طی این مراحل مسئول تحقیق (مقامات دادرسی) اقدامات پلیس را از طریق نمایندگی دادن هدایت می‌کند. مقام قضایی معمولاً این کار را به وسیله تصمیماتی انجام می‌دهد که «نیابت قضایی» نامیده می‌شود. ماده ۱۴ قانون آیین دادرسی فرانسه مقرر می‌کند: «در صورتی که تحقیقات شروع شده باشند، پلیس عهده‌دار انجام نیابت‌های مراجع تحقیق و درخواست‌های آنها است».

میزان اختیار قابل تفویض بستگی به نوع کارها و مشاغل دارد و بر حسب نوع اهداف و وسعت سازمان متفاوت است (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۲: ۳۳). در ایتالیا تفویض اختیار از سوی مقامات قضایی به پلیس قضایی ممکن است بر اساس پرونده متفاوت باشد. جرایم سبک (مثل جرایم خیابانی) اساساً توسط پلیس مورد تحقیق قرار می‌گیرند و نقش دادستان‌ها در حد مشاور حقوقی پلیس تنزل می‌یابد. در این شیوه از هدایت تحقیق، تفویض اختیار به پلیس به صورت کلی است و به موجب آن اختیار و ابتکار عمل پلیس افزایش می‌یابد. با وجود این، اگرچه تفویض اختیار در پرونده‌های کم‌اهمیت تفصیل کم‌تری دارد، اما باید دقیق باشد. در مقابل، در خصوص جرایم

شدید و مهم که توسط دادستان‌ها اولویت داده شده‌اند، دادستان‌ها با پلیس هماهنگ می‌شوند و به طور اثربخشی ابتکار تحقیق را به دست می‌گیرند. این شکل از هدایت به معنای آن نیست که مقامات تعقیب مستقیماً تحقیقات را انجام می‌دهند، بلکه در این روش نیز تحقیقات را به مقامات پلیس تحت نیابت محوّل می‌کنند (Montana, 2009: 321). هنگامی که مقامات تعقیب به یک پرونده اولویت دهند، رابطه دادستان-پلیس ظاهراً مبتنی بر ارتباطات و مراودات دائمی این دو بازیگر حقوقی است. در عمل افسران پلیس همواره به عقب و جلو می‌روند و یک عمل تحقیقاتی خاص را انجام می‌دهند و سپس آن را به مقام تعقیب گزارش می‌کنند. این سیستم «جلو و عقب رفتن» سیستمی نیست که در آن پلیس تمام اعمال تحقیقی را انجام دهد و تنها بعد از آن به مقام تعقیب گزارش دهد. برعکس، پلیس به مقام تعقیب به طور منظم و گاهی بعد از هر عمل منفرد انجام‌شده گزارش می‌دهد. ارائه هر گزارش اغلب منجر به فعالیت‌های بعدی از سوی پلیس می‌شود. در این نوع از هدایت، دادستان‌ها دو وظیفه مهم را انجام می‌دهند: رهنمود دادن و نظارت کردن. دادستان‌ها دستورالعمل‌ها را صادر می‌کنند و پلیس آنها را اجراء می‌کند. دادستان‌ها متعاقباً نتایج را نظارت می‌کنند و اگر لازم باشد دستورالعمل‌های جدید را صادر می‌کنند. این همان معنای سیستم «به عقب رفتن (نظارت) و جلو رفتن (دستور دادن)» است. هرچه تفویض اختیار تفصیلی‌تر باشد، تحقیق بیشتری از سوی دادستان درخواست می‌شود و از اختیار عمل پلیس کاسته می‌شود (Montana, 2009: 323).

نکته مهم آنکه با تفویض اختیار، مسئولیت افراد منتقل نمی‌شود؛ برای مثال، اگر مدیری همه وظایف و اختیارات خود را به زیردستان تفویض کند، همچنان مسئول است که انجام وظایف محوّل را از زیردستان خود مطالبه کند و به مدیران مرتبط با خود در سلسله‌مراتب بالاتر پاسخ دهد (پورعزت و طاهری، ۱۳۹۲: ۱۳-۱۴). به عبارت دیگر، تفویض اختیار در مدیریت سلب مسئولیت نمی‌کند. از این رو، اگر دادسرا در عمل از انجام تحقیق در جرایم ساده‌تر یا سبک‌تر و پرونده‌های کمتر جدی کنار گذاشته شود، این ضرورتاً به معنای آن نیست که دادسرا مسئول

مرحله تحقیق نخواهد بود یا موقعیت قانونی خود را به عنوان رئیس تحقیقات از دست خواهد داد.

### ۲-۳-۲. گزارش‌های مأموران پلیس

ارتباط بین پلیس و دادستان در هر پرونده به محض اطلاع دادستان از وقوع جرم آغاز می‌شود. کلیه اخبار و حوادث مربوط به وجود اقدامات خلاف قانون مجازات باید به طرف دادستانی که در حوزه قضایی او است هدایت شوند (استفانی، ۱۳۷۷: ج ۲، ۷۱۴). این اطلاع‌رسانی وظیفه پلیس است. هدایت تحقیق ضرورتاً مستلزم آگاهی دادسرا از پرونده است؛ زیرا تنها نهادی که در خصوص جرم ارتكابی و در مورد تحقیقات آغاز شده آگاه است می‌تواند هر نوع هدایت و کنترلی را نسبت به آن انجام دهد. با توجه به اینکه در عمل اغلب پرونده‌ها توسط پلیس کشف می‌شوند و یا به آن سازمان گزارش می‌شوند، هدایت دادسرا نسبت به اقدامات پلیس وابسته به نوع اطلاعاتی است که از سوی پلیس ارائه می‌شوند (Elsner, B & Lewis, C & Zila, 2008: 211).

در همه کشورهای دارای مدل سلسله‌مراتبی مسئله زمان اطلاع‌رسانی به دادسرا و ارسال پرونده کمابیش یکسان است: در جرایم شدید دادسرا از پرونده فوراً آگاه می‌شود و مسئولیت کامل ادامه تحقیقات را برعهده می‌گیرد. در جرایم خرد دادسرا اغلب در پایان تحقیق و زمانی که پرونده نیاز به تصمیم‌گیری در خصوص تعقیب دارد - که منجر به تحقیق نمی‌شود - از آن آگاه می‌شود. تنها در جرایم نسبتاً شدید یا کمتر شدید ممکن است مسئله زمان اطلاع‌رسانی و برعهده گرفتن تحقیق از سوی دادسرا متفاوت باشد؛ در این موارد دادسرا اغلب در نخستین زمانی که به اقدامات او نیاز است از پرونده آگاه می‌شود و سپس می‌تواند تصمیم بگیرد که مسئولیت کامل تحقیق آن پرونده را خود برعهده بگیرد. در برخی کشورها پلیس قانوناً ملزم به اطلاع‌رسانی فوری به دادسرا در خصوص همه جرایم است (Elsner, B & Lewis, C & Zila, 2008: 215). بند ۱ ماده ۳۴۷ قانون آیین دادرسی کیفری ایتالیا مقرر می‌کند که افسران پلیس باید گزارش‌های



جرم را «بدون تأخیر» به مقامات تعقیب ارجاع دهند. اصطلاح بدون تأخیر بالقوه این اختیار را به پلیس می‌دهد که اقدامات و تحقیقاتی را پیش از گزارش به دادسرا انجام دهد و نیز به موجب آن می‌تواند راهبرد اولیه و سمت و سوی تحقیق را مشخص سازد (Montana, 2009: 318). در فرانسه ماده ۱۹ قانون آیین دادرسی کیفری مقرر می‌کند: «افسران پلیس قضایی موظفند بلافاصله دادستان شهرستان را در جریان کشف و شناسایی جنایات و جنحه‌هایی که از آنها آگاهی پیدا کرده‌اند قرار دهند (...)». همچنین، در جرم مشهود دادستان شهرستان باید به وسیله پلیس قضایی که به محل واقعه می‌رود بلافاصله از موضوع اطلاع حاصل کند (ماده ۵۴ همان قانون). در مواد ۶۳، ۷۷ و ۱۵۴ قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه مقرر شده است که افسران پلیس قضایی مکلفند در جریان تحقیقات راجع به جرم مشهود یا تحقیقات ابتدایی و یا تحقیقات مقدماتی از «ابتدای تحت نظر»، دادستان شهرستان و یا بازپرس را حسب مورد از وقوع تحت نظر آگاه کنند. در موضوعاتی که دادسرا دستور تحقیقی می‌دهد، بر اساس قاعده پلیس باید از آن تبعیت کند و مقام قضایی مربوط را نسبت به اقدامات خود آگاه نگه دارد. بنابراین، پس از پایان تحقیقات، پلیس بدون تأخیر و در مهلت قیدشده باید پرونده را برای ارزیابی ادله و دستورهای بعدی برای انجام تحقیقات بیشتر به دادسرا بفرستد (Tak, 2005: 4). به طور کلی در همه نظام‌های دادرسی تفتیشی پلیس به طور سنتی یک نقش حمایتی را انجام می‌دهد. آنها قانوناً متعهد به اطلاع‌رسانی اداره تعقیب در خصوص اقداماتشان هستند و پرونده را به دادسرا ارائه می‌دهند تا اقدامات تحقیقی بعدی تسهیل شوند (Elsner, B & Lewis, C & Zila, 2008: 204). گزارش‌های پلیس نیاز به اعتبارسنجی و اظهار نظر مقام قضایی دارند. درجه اعتبار این گزارش‌ها نقشی مهم در تعامل پلیس با مقام قضایی دارد.

### ۲-۳-۳. نظارت قضایی

نظارت و کنترل را می‌توان یکی از اجزای اصلی هدایت تحقیقات یا عنصری بیرونی اما پیوسته و ملزوم هدایت دانست، به طوری که بدون توجه به آن، اجزای هدایت شامل برنامه‌ریزی،

سازمان‌دهی و دستوردهی نیز ناقص می‌شوند و تضمینی برای انجام درست آن وجود ندارد. به کمک نظارت است که مدیریت نسبت به نحوه تحقق اهداف و انجام عملیات آگاه می‌شود و قدرت پیگیری و در صورت لزوم سنجش و اصلاح آنها را پیدا می‌کند (رضایان، ۱۳۸۰: ۴۹۵). هدف از ایجاد سازکارهای نظارتی کنترل درون‌دادها، فرایندها و برون‌دادهای نظام‌های اجرایی است تا از طریق ارائه بازخوردهای اصلاحی بر اساس شاخص‌ها و اهداف پیش‌بینی‌شده، ضمن فراهم شدن اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری، اصلاحات لازم در ارکان اصلی هر نظامی اعمال شوند و از هدر رفتن منابع و امکانات جلوگیری شود.

نظارت یک امر پیچیده است و متغیرهایی متعدد در آن دخالت دارند. تعیین محدوده، معیار، تطبیق و ارزیابی عملکرد با معیارها، تشخیص صحت یا انحراف، اعلام نتیجه و پیگیری تا انجام اصلاحات به عنوان فرایند نظارت از مهم‌ترین فعالیت‌های مقام و نهاد نظارتی هستند که باید به طور کامل مورد توجه قرار گیرند (عبداللهی، ۱۳۸۵: ۱۷۱). نظارت اگر خوب به کار رود می‌تواند به صحت و سلامت جریان عملیات و فعالیت‌ها کمک کند (صادقی، ۱۳۸۵: ۱۸۷). از این رو، نظارت قضایی یکی از حوزه‌های دارای اهمیت در ارتباط دادسرا و پلیس در مدل سلسله‌مراتبی است. کنترل و تأثیر دادسرا اساسی و ضروری در نظر گرفته می‌شود؛ زیرا دادستانی است که مسئول صحت جمع‌آوری ادله مورد نیاز دادگاه است (Elsner, B & Lewis, C & Zila, 2008: 206). افزون بر این، پلیس قضایی نخستین مقامی است که در کشف جرم اقدامات لازم را انجام می‌دهد و با توجه به اینکه فاقد عنوان قضایی است ضرورت دارد مقامی قضایی بر فعالیت‌های آن نظارت کند؛ زیرا ممکن است اعضای پلیس در راستای انجام وظایف خود برای آزادی اشخاص محدودیت‌هایی ایجاد کنند و در مقابل به موجب قوانین اساسی کشورهای مختلف، مقامات قضایی وظیفه حمایت و حفاظت از آزادی‌های شهروندان را بر عهده دارند. در همین راستا ضروری است پلیس قضایی وظایف خود را تحت نظارت مقام قضایی انجام دهد (کوشکی، ۱۳۸۷: ۲۲۱). بنابراین، این نظارت بی‌نهایت قابل ستایش است، اگرچه پلیس گاهی آن را مانع جدی کار خود می‌داند (استفانی، ۱۳۷۷: ج ۱، ۴۸۲).

در مدل ارتباط سلسله‌مراتبی میان دادسرا و پلیس، موقعیت بالاتر دادسرا از قانون دادرسی کیفری نشئت می‌گیرد. هم پلیس و هم دادسرا می‌توانند تحقیق را شروع و انجام دهند، اما تنها دادستانی می‌تواند پرونده را به دادگاه ارائه دهد. این موضوع به این معناست که دادسرا می‌تواند بر اقدامات تحقیقی پلیس از طریق پذیرش یا رد پرونده تحقیق شده از سوی پلیس کنترل داشته باشد (Elsner, B & Lewis, C & Zila, 2008: 206). در برخی از نظام‌ها نظارت در واقع در همه تحقیقات انجام نمی‌شود؛ زیرا تعداد دادستان‌ها در بسیاری از این کشورها ناکافی است، اما به عنوان یک قاعده در پرونده‌های شدیدتر که ابزارها و روش‌های تحقیقی جدی‌تری باید اتخاذ شوند نظارتی جدی بر قانونی بودن تحقیقات انجام می‌شود. این موضوع به این خاطر است که دادستان نمی‌خواهد با دلایلی که به نحو غیرقانونی به دست آمده‌اند و باید به دادگاه ارائه شوند یا با نقض حقوق شهروندی متهم توسط پلیس روبرو شود؛ زیرا دادستان در بسیاری از کشورها پاسخگوی نقض قانون از سوی پلیس است و همچنین این امر آثاری جدی بر خروجی دادگاه دارد (Tak, 2005: 4). نظارت به شیوه‌های مختلفی اعمال می‌شود. در بسیاری از نظام‌ها تلفیقی از چند روش برای اعمال نظارت کارآمد استفاده می‌شود.

### ۲-۳-۱. نظارت بر محتوا و تشریفات تحقیق

دیرزمانی دیدگاه پذیرفته شده آن بود که آنچه دارای اهمیت است محتوای دلیلی است که جرم را اثبات می‌کند، فارغ از اینکه با استفاده از روش‌های قانونی یا به زور و با شکنجه و سایر طرق غیرقانونی تهیه شود. امروزه با ورود رویکردهای حقوق بشری به دادرسی‌های کیفری، روش‌های اتخاذی مأموران در اجرای دستورها، استفاده از اختیارات و جمع‌آوری دلایل مورد توجه قرار گرفته است، مطابقت یا عدم مطابقت آنها با قانون تحت نظارت قرار می‌گیرد و با واکنش‌های مدنی، کیفری و نیز ابطال و بی‌اعتباری دلایل روبرو می‌شود. همچنین، مسئول تعقیب و مدیر تحقیق نیز به بررسی نتایج و محتوای دلایل جمع‌آوری شده از سوی مأموران می‌پردازند و مطابقت یا عدم مطابقت آنها را با واقع و قواعد و مقررات حقوق ماهوی تحت نظارت قرار می‌دهند، از

جمله آنکه مقام تحقیق به بررسی دلایلی که زیربنای تصمیم به تشکیل پرونده کیفری هستند می‌پردازد و وجود عنصر مادی در رفتار ارتكابی و عنصر معنوی در ذهن متهم را با استفاده از سایر ابزارهای تحقیقی تحت نظارت و بررسی قرار می‌دهد.

### ۲-۳-۳-۲. نظارت مقدماتی (پیشینی) و ثانوی (پسینی)

نظارت قضایی مقدماتی مبتنی بر ضرورت پیشگیری از نقض حقوق و منافع مشروع اصحاب دعوی کیفری است. این نوع نظارت که پیش از شروع عملیات انجام می‌شود و آینده‌نگری می‌کند نظارت آینده‌نگر نیز نامیده می‌شود. این نظارت به این دلیل مطلوب است که از بروز مشکلات جلوگیری می‌کند تا نیاز به حل بعدی آن نباشد. در همین راستا، ماده ۲۷۹ قانون آیین دادرسی کیفری ارمنستان مقرر می‌کند: «تفتیش یک آپارتمان و نیز بازرسی مربوط به محدودیت محرمانگی مکاتبات، مکالمات تلفنی، پستی، تلگرافی و از این قبیل باید بر اساس رأی دادگاه انجام شود» (Dilbandyan, 2014: 326-329). ماده ۵۵ قانون آیین دادرسی کیفری ایران نیز مقرر می‌کند: «ورود به منازل، اماکن تعطیل و بسته و تفتیش آنها، همچنین بازرسی اشخاص و اشیاء در جرایم غیرمشهود با اجازه موردی مقام قضایی امکان‌پذیر است». نظارت قضایی ثانوی یا پسینی عبارت است از اینکه ناظر به همه شکایاتی که در ارتباط با حقوق نقض شده هستند رسیدگی می‌کند. به این دلیل این نوع نظارت ثانوی محسوب می‌شود که بر حسب زمان به دنبال محدودیت‌های غیرقابل توجیه حقوق و آزادی‌های شهروندان است که قبلاً اعمال شده‌اند. بند ۲ ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری ارمنستان مقرر می‌کنند: «شهروندان (...) نسبت به امتناع یک مجموعه تحقیقاتی، مقام تحقیق و تعقیب از قبول گزارش‌های وقوع جرم به منظور آغاز یک دعوی کیفری (...) حق اعتراض دارند». اگر ناظر بدین نتیجه برسد که حقوق و آزادی‌های اشخاص نقض شده‌اند، مجموعه تحت نظر را ملزم به رفع اقدامات ناقص حقوق و آزادی‌ها می‌کند (Dilbandyan, 2014: 333). با توجه به الزام قانون آیین دادرسی کیفری ایران به تحویل

رسید به شاکی در زمان اعلام شکایت نزد ضابطین، شاکی می‌تواند در صورت عدم پیگیری پرونده از ضابطین شکایت کند.

### ۲-۳-۳. نظارت واکنش‌گرا و نظارت کنش‌گرا

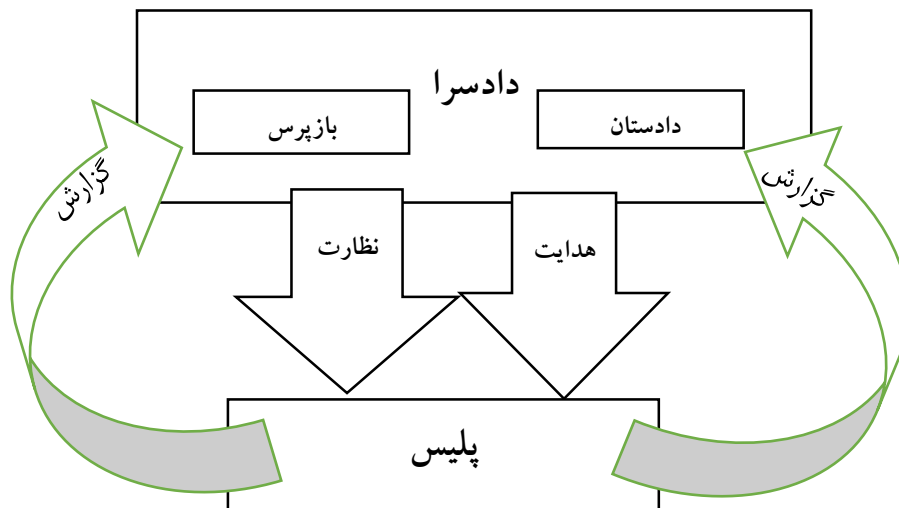
نظارت کنش‌گرا بدین معنا است که زمانی که افسران پلیس بر اساس دستورالعمل‌های صادره اقدام تحقیقی را انجام می‌دهند و گزارش آن را ارائه می‌دهند، مقامات دادسرا نتایج را نظارت می‌کنند و دستورالعمل جدید صادر می‌کنند. نظارت در این شیوه کنش‌گراست، به این دلیل که اغلب منجر به دستورهای دیگر نسبت به پلیس می‌شود و ابتکار تحقیق بر عهده دادسرا باقی می‌ماند. این شکل نزدیک‌تر نظارت قضایی است و بعد از هر عمل منفرد پلیس صورت می‌گیرد. در این سازکار نظارتی دادسرا می‌تواند تحقیق را کامل یا ناقص، کافی یا ناکافی و قانونی یا غیرقانونی تشخیص دهد و بر اساس آن واکنش نشان دهد. این نوع نظارت در ایتالیا معمولاً نسبت به جرایم شدید و دارای اولویت رخ می‌دهد که لازمه آن تعاملات و مراودات دائمی و متعدّد است. اما پرونده‌های مربوط به جرایم خرد (مثل جرایم خیابانی) معمولاً جزء پرونده‌های اولویت‌دار شناسایی نمی‌شوند و اساساً پلیس در تحقیق اختیار و ابتکار عمل دارد و نقش دادسرا نسبت به آنها به عنوان نوعی از نظارت واکنش‌گرا در خصوص نتایج تحقیقات است. در این فضا دادسرا به عنوان نهاد تنفیذ‌کننده تلقی می‌شود و موارد تعامل با پلیس کم است. این تعاملات در دو نقطه اتفاق می‌افتند: در آغاز تحقیقات (اگر تفویض اختیار شده باشد) و دیگری در پایان هنگامی که دادستان نتایج را نظارت می‌کند. به لحاظ نظری دادستان‌ها در این تحقیقات باید بیشتر وقتی مشارکت کنند که باید عمل تحقیقاتی خاصی انجام شود؛ برای مثال، تفتیش یا شنود تلفن که باید توسط دادستان اجازه داده شود. نتیجه مهم به دست آمده از انتخاب سازکار نظارت واکنشی بر تحقیق آن است که به نظر نمی‌رسد که دادستان‌ها تأثیر و مداخله‌ای در تحقیقات داشته باشند. <sup>۱</sup> هاجسون تأکید می‌کند که «این شکل نظارت اگرچه نسبتاً انفعالی است، دارای

1. Hodgson.

مزیت بالقوه فیلتر کردن پرونده‌های آشکارا ضعیف است که در آنها عناصر اصلی جرم وجود ندارند و یا در تضمینات اساسی دادرسی کوتاهی شده است» (Montana, 2009, 329-332).

#### ۲-۳-۳-۴. نظارت مستقیم و غیرمستقیم

در نظارت مستقیم، ناظر بدون هیچ‌گونه واسطه‌ای بر کار و فعالیت اعضای پلیس قضایی نظارت می‌کند. بازدید و بازرسی از بخش‌های مختلف سازمان، برنامه‌های جاری، کار بخش‌ها و واحدهای مختلف و نیز عملکرد کارکنان موجب پدید آمدن این احساس در کارکنان خواهد شد که مسئولان به آنها توجه دارند و این امر موجب افزایش کیفیت عملیات و دل‌گرمی و رضایت خواهد شد. در سوئیس و هلند دادسرا نیروی انسانی با صلاحیت خود را در مقر پلیس قرار می‌دهد تا پرونده‌های پلیس را کنترل کنند (Elsner, B & Lewis, C & Zila, 2008: 215). همچنین، حضور مقام قضایی در صحنه جرم ابزاری برای نظارت و ملاحظه مستقیم کیفیت عملیات پلیس قضایی است (ماده ۱۵۲ قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه). در نظارت غیرمستقیم، نظارت از طریق عوامل و ابزارهای مختلف و با واسطه انجام می‌گیرد. در سوئد دادستان اساساً هیچ کنترل مستقیمی بر تحقیقات پلیسی در پرونده‌هایی که پلیس رئیس تحقیقات است ندارد. صرفاً زمانی که پرونده به دادستان ارسال می‌شود تا تعقیب را در دادگاه ادامه دهد، دادستان می‌تواند فعالیت‌های پلیس را کنترل کند (Elsner, B & Lewis, C & Zila, 2008: 222). از این رو، مستندسازی یکی از مهم‌ترین لوازم نظارت و کنترل سلسله‌مراتبی در روابط پلیس و دادسراست.



شکل ۱: مدل ارتباط سلسله‌مراتبی میان سازمان‌های دادسرا و پلیس در نظام دادرسی تفتیشی. (این مدل حاکی از آن است که هدایت و نظارت دو ابزار اصلی ارتباطی عمودی و از بالا به پایین هستند و گزارش (پاسخگویی) نیز به صورت عمودی و از پایین به بالا در واکنش به هدایت و نظارت جریان می‌یابد).

۳. امتیازات و آسیب‌های مدل ارتباط سلسله‌مراتبی میان دادسرا و پلیس  
 با شناخت امتیازات و آسیب‌های این مدل افزون بر اینکه نظام‌های دارای این مدل می‌توانند به اصلاح آسیب‌ها و تقویت امتیازات آن پردازند، سایر نظام‌های دادرسی نیز می‌توانند نقاط قوت مدل مذکور را در صورت نیاز در طراحی مدل مطلوب خود برگزینند.

### ۱-۳. امتیازات

مؤلفه‌های این مدل مزایایی را در پی دارند که جملگی نظم، کنترل، تساوی و برابری در مقابل قانون را در ابعادی مختلف گسترش می‌دهند.

### ۳-۱-۱. نظم و تشکیلات منسجم

از مهم‌ترین امتیازات این مدل ارتباطی نظم‌پذیری آن است. نظم‌پذیری امکان اشتباهات کوچک را کمتر می‌کند. این امر به این دلیل است که تمام تصمیمات کوچک و بزرگ از سوی سازمان مافوق به سمت گلوگاه‌های تصمیم‌گیری جاری می‌شوند. سطوح رهبری، قدرت و مسئولیت‌ها مشخص و دارای نظام است. در نظم سلسله‌مراتبی تصمیمات از طریق یک نظام به هم پیوسته، قوانین و دستورالعمل‌های اداری اعمال می‌شوند. رفتار کارکنان تحت انضباط سیستماتیک و نظارت است و کاربرد قدرت فردی مطلقاً محدود می‌شود. این مدل شکل و ذات مشخصی را به وسیله ساختاری که به سازمان‌ها و روابط آنها می‌دهد فراهم می‌سازد. وظایف هر پست و رده را تشریح می‌کند و یک سلسله‌مراتب فرماندهی به وجود می‌آورد که در هر سطح برای فعالیت‌های واحدهای زیرین قابل مشاهده و مشخص است. همچنین، سلسله‌مراتب اهداف را عقلایی می‌سازد، بدین ترتیب که اهداف سطوح پایین را با اهداف سطوح بالاتر سازگار می‌کند. ساختار پدیدآمده یک شبکه ارتباط منطقی را برای همه اهداف و فعالیت‌ها فراهم می‌سازد. ساختار وسیله‌ای است تا از تداخل وظایف افراد جلوگیری شود و با توجه به محدودیت‌های تخصصی اعمال شده، حوزه‌های موجود از هماهنگی لازم برخوردار شوند. قوانین و مقررات این امکان را فراهم می‌سازند تا این مدل قادر به پیش‌بینی و ایجاد ثبات در یک سازمان باشد. بوروکراسی ایجاد اطمینان می‌کند، به طوری که انواع دستورها را وارد یک جامعه درهم‌ریخته می‌کند و به موجب آن، روابط انسانی را عقلایی می‌کند. همچنین، ابهام را کاهش می‌دهد و در مقابل یکنواختی اعمال و کارها را افزایش می‌دهد. برای مثال، اگر کسی خطایی مرتکب شود می‌تواند مطمئن باشد که بی‌جهت مجازات نگردیده است. افزون بر این، رسمی بودن بالای بوروکراسی سازکارهایی را ایجاد می‌کند که اعمال و کارها را استاندارد و ساده می‌سازند (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۲: ۲۴۵-۲۵۳).



### ۳-۱-۲. توازن حقوق متهم، بزهدیده و جامعه

پلیس در مرحله کشف و تحقیقات مقدماتی از اختیاراتی برخوردار است که بهره‌برداری غیرمنصفانه از آنها به صورت اجتناب‌ناپذیر منتهی به نقض حقوق شهروندان می‌شود. از این رو، مسئله ایجاد تضمین برای تأمین حقوق شهروندی در دادرسی کیفری ضروری است. این تضمینات محدودیت‌های بدون مبنا و غیرموجه حقوق و آزادی‌ها را از بین می‌برند و موانع احتمالی در خلال تحقق مصالح قانونی را محدود می‌کنند (Frase, 1990: 558). در این زمینه، یک ضرورت برای ایجاد نظامی مؤثر به منظور حمایت از حقوق، آزادی‌ها و مصالح قانونی همه شرکت‌کنندگان در فرایند دادرسی از جمله فرایند کشف و تحقیقات مقدماتی مطرح می‌شود. این نوع نظام بیانگر ارتباط سلسله‌مراتبی میان سازمان دادسرا و پلیس و هدایت و نظارت بر اقدامات پلیس است. از طریق این نظام شرکت‌کنندگان در فرایند کیفری فرصت حفظ حقوق و اجرای منافع قانونی خود را به دست می‌آورند (Dilbandyan, 2014: 321). بنابراین، مداخله مقام تعقیب در انجام عملیات تحقیقی برای حمایت از حقوق شهروندان سودمند است (Frase, 1990: 558). عقلانیت و تخصصی کردن هدایت و نظارت بر اقدامات ضابطین می‌تواند منجر به پیشگیری از جرایم یا تخلفات احتمالی آنها شوند.

### ۳-۱-۳. قطعیت و تساوی در اجرای قانون

نظام ارزش‌های زیربنایی مدل سلسله‌مراتبی از دو اصل قطعیت اجرای قانون و تساوی در مقابل قانون برخوردار است. این دو اصل زیربنایی مستقیماً بر کم‌وکیف سایر اهداف شناخته‌شده نظام عدالت کیفری به خصوص بر دست‌یابی به عدالت در شرایط خاص هر مورد تأثیر می‌گذارند. هرگاه ملاحظه شرایط ویژه مانع اجرای قطعی قانون و تساوی شود، باید از چنین ملاحظه‌ای صرف‌نظر کرد (Damaska, 1975: 483). بر اساس اصل مورد پذیرش تساوی در مقابل قانون، انتظار آن است که حقوق به نحو یکسانی اجراء شود (Hodgson, 2010: 243). *د/ماسکا*<sup>۱</sup> استدلال

1. Damaska.

می‌کند ساختارهای سلسله‌مراتبی قدرت در جستجوی تضمین قطعیت و تساوی تصمیم هستند و فرصت‌های اجرای اختیارات رسمی را در حداقل نگاه می‌دارند؛ زیرا مقامات هرچه آزادی بیشتری داشته باشند، دست‌یابی به قطعیت مشکل‌تر خواهد بود. اساساً اعمال صلاحیت در مدل سلسله‌مراتبی به عنوان یک ضرورتی تجسم می‌شود (Damaska, 1975: 480-485). گلدستین و مارکوس<sup>۱</sup> نیز تساوی از طریق سلسله‌مراتب را به عنوان یک اصل کلیدی در دادرسی کیفری قاره‌ای توصیف می‌کنند: «مقررات کد کیفری با دقت زیاد توسط پلیس و دادستانی اجراء می‌شوند. هر دو در یک رابطه سلسله‌مراتبی هستند و به لحاظ نظری تحت نظر یک ناظر بزرگ‌تر هستند» (Goldstein & Marcus, 1977: 247). در حقیقت تساوی دستاورد ساختار سلسله‌مراتبی روابط است که منجر به یک سیاست همسان می‌شود که در سطح محلی و ملی متمرکز است. برای تضمین قطعیت و تساوی اجرای قانون و سیاست کیفری متمرکز، نظارت سلسله‌مراتبی ضروری است. برای تضمین اجرای مساوی قانون، مدل ارتباط سلسله‌مراتبی به خارج نمودن ادله‌ای که مقررات در آنها رعایت نشده یا به نحو یکسانی اجراء نشده‌اند اقدام می‌کند، بی‌آنکه تأثیر اساسی‌ای که این نقض می‌تواند بر اعتبار ادله داشته باشد در نظر گرفته شود (Hodgson, 2010: 3).

### ۲-۳. آسیب‌ها

اجرای مدل سلسله‌مراتبی اغلب به پدیداری جنبه‌های منفی آن که به طور ذاتی در چارچوب و نظام سلسله‌مراتبی وجود دارند یا در اجراء محقق می‌شوند منجر شده است.

### ۱-۲-۳. اثربخش نبودن هدایت و نظارت

گلدستین و مارکوس شیوه نظارت قضایی را در فرانسه، ایتالیا و آلمان از طریق مصاحبه با کارگزاران حقوقی تحلیل کردند. آنها نتیجه گرفتند نظارت قضایی وجود ندارد و افسانه‌ای بیش نیست (Goldstein & Marcus, 1977: 281). اخیراً هاجسون این مسئله را در فرانسه روشن کرد

1. Goldstein and Marcus.

که پلیس شدیداً مستقل است و مقامات تعقیب در عمل وابسته به پلیس هستند، بدین معنا که دادستان‌ها به منظور اجرای وظایف خود به اطلاعات گردآوری شده توسط پلیس - که تحقیقاتی را که دادستان‌ها مسئول اصلی آن هستند انجام می‌دهند - وابسته هستند. این موضوع حاکی از آن است که در فرانسه فرهنگ حقوقی زیربنایی فرهنگی است که در آن مقامات تعقیب می‌پذیرند که پلیس در تحقیق مستقل عمل کند (Montana, 2009: 312). در تحقیقی در فرانسه، یکی از دادستان‌ها می‌گوید: «ما باید بازداشتگاه‌ها را بازدید و دفاتر را کنترل کنیم. ما باید به صحنه قتل برویم یا در زمان خودکشی یا شورش در زندان حضور پیدا کنیم. اما ما اداره را به خاطر بار زیاد کاری ترک نمی‌کنیم» (Hodgson, 2010: 247).

در ایتالیا نیز دادستان‌ها در واقع اتکاء زیادی به اطلاعات جمع‌آوری شده توسط پلیس دارند و در نتیجه اختیار هدایت این تحقیق ممکن است در عمل محدود باشد. اطلاعات جمع‌آوری شده توسط پلیس، دادستان‌ها را محدود می‌کند. البته وقتی پرونده اولویت یافته باشد، اختیارات دادستان برای هدایت تحقیق بالقوه اختیارات پلیس را برای اجرای اعمال تحقیقی متوازن می‌کند (Montana, 2009: 328). مارکوس و گلدستین می‌گویند دادستان‌ها و دادرسان تحقیق کار زیادی نمی‌کنند، جز تأیید کاری که پلیس انجام داده است (Goldstein & Marcus, 1977: 249) و نقش دادستانی را در مرحله پیش از محاکمه به عنوان یک نقش انفعالی و واکنش‌گرایانه تعریف می‌کنند (Goldstein & Marcus, 1977: 282). هاجسون بر این عقیده است که در فرانسه نظارت قضایی در عمل به دادستان‌ها اختیار به چالش کشیدن و فرا رفتن از پارامترهای پرونده‌ای را که توسط پلیس تنظیم شده است نمی‌دهد (Hodgson, 2010: 169-170). اختیار پلیس فرانسه در انجام تحقیقات بسیار گسترده است. آنها می‌توانند کل کار دادرس تحقیق را انجام دهند. در نتیجه احتمال آن هست که بخش اعظم پرونده ارائه شده به دادگاه کمی بیش از گزارش پلیس باشد. در حالی که مهم‌ترین و پیچیده‌ترین جرایم به دقت توسط دادرس مورد تحقیق قرار می‌گیرند، تعداد زیادی از جرایم که مورد رسیدگی قرار می‌گیرند بر اساس پرونده‌ای هستند که در آن نقش او اندک است (Goldstein & Marcus, 1977: 255). دادستان‌ها و

دادرسان به شدت به اظهارات پلیس در پرونده وابسته هستند و به ندرت از مأمورین سؤال می‌کنند یا شهود را برای تشخیص اینکه دلایل معتبری برای دستگیری، بازرسی و حتی اتهام وجود داشته‌اند یا خیر احضار می‌کنند. به استثناء پرونده‌های شدید، نقش دادرسان به همان موقعیت واکنشی محدود می‌شود. از این رو، نظارت قضایی نسبت به قسمت عمده‌ای از تحقیقات کیفری بسیار کمتر از فرضیات نظری اثربخش است (Goldstein & Marcus, 1977: 262-264).

افزون بر حجم زیاد کار دادرسان که باعث ضعف عملکردی نظارت و به موجب آن استقلال عملکردی پلیس می‌شود، تا حدودی علت وابستگی دادستان‌ها، نیاز به تخصص پلیس است. به همین جهت گاهی پس از انجام فرایند یک تحقیق طولانی و دشوار و پیچیده، پلیس تحقیق‌گر عموماً تمایل به ایجاد یک احساس انحصاری دارد و احساس می‌کند کل حوزه تحقیق مسئولیت او است. در نتیجه، هرگونه مشاوره و دستورالعمل از خارج غیرضروری است. اگر به آنها گفته شود مدارک مهم‌تری را ارائه دهند یا دلایل جمع‌آوری‌شده را اصلاح یا بهبود دهند، از خود مقاومت نشان می‌دهند (Group2, 2003:195-196).

### ۳-۲-۲. نادیده گرفتن ابعاد انسانی و زوال اخلاق حرفه‌ای

یکی از مهم‌ترین آسیب‌های ذاتی مدل سلسله‌مراتبی آن است که به انسان‌ها توجه نمی‌کند و فقط به پدیده تقسیم کار می‌پردازد. در حقیقت به دلیل تأکید بر نظم و دستور، انسان به عنوان عنصر اصلی سازمان نادیده انگاشته می‌شود. به همین علت گاهی به آن «سازمان بدون انسان» نیز گفته می‌شود. در این نظام به انسان به عنوان شیء بی‌روح و عامل تولید و نه به عنوان انسانی با احساس، پیچیده و نیازمند پیشرفت نگریسته می‌شود (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۲: ۲۴۶ و ۲۵۰). استقرار سلسله‌مراتب خشک و سخت موجب می‌شود که روحیه نوآوری و خلاقیت انسان از بین برود. همچنین، نظارت شدید و سلب هرگونه اختیار موجب ایجاد روحیه مقاومت در کارکنان یا حتی واکنش‌های منفی از سوی آنها می‌شود. به عبارت دیگر، روابط سلسله‌مراتبی دشمن قسم‌خورده آزادی فردی هستند. روح دیوان‌سالارانه باعث تباهی شخصیت و تولید فقر اخلاقی می‌شود. در

این نظام ممکن است به مشاهداتی مانند شکار مقام، علاقه مفراط برای ترفیع و چاپلوسی کردن افرادی که ترفیع در دست آنان است برخورد کنیم. همچنین، در این نظام تکثر و خودبینی نسبت به زیردستان و پستی و دنائت نسبت به فرادستان وجود دارد. شکی نیست که اعضای هر سازمان نسبت به افراد مافوق خود علاقه دارند، اما عواملی مانند عدم استقلال، ناامنی و یا عجز که در بوروکراسی شایع و متداول هستند اغلب باعث پدید آمدن اضطراب و دلهره در بین اعضا می‌شوند و همین عامل موجب کاهش علاقه آنها می‌شود. این امر ممکن است موجب ارائه اطلاعات نادرست یا ناکافی، خرابکاری عمدی یا کند کردن عملیات و دستورها شود. همچنین، وجود انضباط اداری باعث می‌شود که افراد سطوح پایین برای جلب نظر مقامات سازمان، معایب را پنهان کنند و بدین ترتیب روحیه محافظه‌کاری در این وضعیت تشدید می‌شود و باعث ایجاد خسارت به سازمان می‌گردد (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۲: ۲۵۱-۲۵۵).

### ۳-۲-۳. پرهزینه بودن روابط سلسله‌مراتبی

هدایت عملیات یک سازمان از سوی سازمان دیگر و نیز نظارت، اصلاح و بازخوردهای کنترلی نسبت به سازمان دیگر امری پیچیده و هزینه‌بر است. در این مدل، به جهت آنکه اقدامات پلیسی نیازمند مجوز و تأیید هستند، رفت و برگشت‌های بسیاری میان دو سازمان شکل می‌گیرد. نظارت نیازمند سیستم پیچیده و عریض و طویل است و مستلزم صرف منابع انسانی، زمان و هزینه‌های مادی است، به ویژه اینکه در بسیاری از نظام‌های دادرسی دارای این مدل، تأکید بر کنترل و نظارت بر تمام کارها و عملیات پلیس قضایی است، بدون توجه به اینکه آیا نقاط مورد نظارت از جمله نقاط حساس و راهبردی هستند که نظارت را توجیه و ضروری نمایند. عدم توجه به این مسئله قطعاً کارایی نظارت را پایین می‌آورد و هزینه‌های بسیاری را بر دوش نظام عدالت کیفری باقی خواهد گذاشت. در حقیقت قوانین، دستورها و گاهی روش‌های بی‌شماری که برای تصدیق و تأیید بیشتر در مدل سلسله‌مراتبی به کار می‌روند ذاتاً نمی‌توانند در همه موارد با ارزش باشند. بنابراین، هزینه نگهداری آنها برای سازمان غیرضروری است و لازم است از این کار اجتناب

شود. صرف این منابع و هزینه‌ها در صورتی معقول و درست خواهد بود که کنترل نتیجه‌بخش باشد و منافعی اعم از مادی و معنوی را برای سازمان ناظر دربر داشته باشد. افزون بر این، هزینه اجرای نظارت نباید از فواید نظام کنترل در سازمان بیشتر باشد.

### ۳-۲-۴. عدم تناسب اختیار پلیس با مسئولیت او

برخی از کشورهای دارای مدل سلسله‌مراتبی در ارتباط میان سازمان‌های دادرسی و پلیس گزارش کرده‌اند که نگرانی آنها به جهت مداخله شدید دادرسی در تحقیق پلیس است. در برخی از این کشورها پلیس اختیار بسیار کمی در فرایند تحقیق خود دارد که منجر به فقدان انعطاف و ابتکار عمل در تحقیق پلیس می‌شود. در این فضا قابل ذکر است که در ایتالیا استدلالی وجود دارد مبنی بر اینکه وابستگی بیش از حد پلیس به دادستان‌ها به شدت به روح تلاش حرفه‌ای پلیس در تحقیقات صدمه می‌زند (Group2, 2003: 197-198). به خوبی روشن است که روش‌های نظارت و کنترل مانند روش‌های دیگر مدیریت می‌توانند در بهره‌وری سازمان مفید و مؤثر باشند. اما به علت تمایل به خودمحموری در نظام سلسله‌مراتبی، روش‌های دیوان‌سالارانه برای کنترل به حد افراط می‌رسند (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۲: ۲۵۱). باید در نظر داشت که اختیار و مسئولیت لازم و ملزوم یکدیگر هستند. چنانچه مسئولیت به کسی داده شود و فرد مزبور اختیار کافی برای انجام آن نداشته باشد، هرگونه بازخواستی در مورد عدم انجام وظایف از فرد مزبور غیرمنطقی و نامعقول است. از طرفی چنانچه اختیار زیادی به فرد تفویض شود و مسئولیتی از وی خواسته نشود، حاصل کار نارسایی، فساد و کجروی خواهد بود. بنابراین، باید همزمان با واگذار کردن مسئولیت، اختیار کافی برای انجام کار به کارمند تفویض شود (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۲: ۳۳).

### ۳-۲-۵. انعطاف‌ناپذیری و کندی روابط

امروزه محیط پیرامونی سازمان‌های دادرسی و پلیس به شدت در حال تحول است و سازمان‌های مذکور به جهت ماهیت خود ناچار هستند با محیط پیرامون خود تعامل داشته باشند و از آن تأثیر پذیرند و بر آن تأثیر بگذارند. منتقدان مدل سلسله‌مراتبی مدعی هستند این نظام غیرقابل انعطاف

است و بدین جهت برای یک نظام بسته و مجزای دارای حرکت یکنواخت طراحی شده است. در این نظریه بوروکراسی قابلیت انطباق ندارد و بنابراین با قوانین طبیعی در تضاد است. معمولاً در این حالت این شبهه وجود دارد که «اگر شک داری، کاری نکن!» و همین عامل غالباً بر روند کارها مسلط می‌شود. تشریفات و قاعده‌سازی برتری پیدا می‌کنند، تا آنجا که فرد می‌تواند با تکیه بر مقررات خشک و مخرب بوروکراسی و به اصطلاح دیوانسالارانه به طور قانونی از انجام مسئولیت‌هایی که به تحقق اهداف سازمانی منجر می‌شوند شانه خالی کند (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۲: ۲۴۹). در این مدل، انگاره روابط سازمان‌ها به مثابه ماشین است که به صورت منضبط، منظم، سلسله‌مراتبی و برخوردار از اهداف تعریف شده است. بدین ترتیب، نگاهی با ثبات و ایستا بر روابط حاکم است؛ این نگاه تا حد قابل توجهی تقلیل‌گرایانه است و نمی‌تواند در سیر تحول اجتماع، رشد را در خود پدید آورد (پورعزت، ۱۳۹۲: ۷۸). در همین راستا در این مدل هر گونه روابط غیررسمی به کارآیی سازمان صدمه وارد می‌کند و بنابراین از آنها پرهیز می‌شود. از این رو، یکی از نارسایی‌های این مدل عدم توانایی آن برای حلّ پاره‌ای از مشکلات و موانع است، چنانکه از طریق مقررات و ضوابط رسمی و مصوب سازمان امکان حلّ آنها وجود ندارد (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۲: ۲۵۴). بنابراین، ادعا می‌شود که این مدل نسبت به سازمان‌های واقعی، الگویی کلی و انتزاعی است.

افزایش بوروکراسی اغلب باعث کاهش سرعت اقدامات می‌شود (پتفت، ۱۳۹۴: ۱۸۰) و ممکن است برای پاسخ به ارباب رجوع این سازمان‌ها به زمان بیشتری نیاز باشد. به همین منوال در نظام‌های دادرسی با مدل سلسله‌مراتبی گزارش‌دهی و انتظار برای رسیدن دستورهای جدید مانع رسیدگی بر اساس اصل سرعت می‌شود. کنترل و نظارت بر تمام کارها و عملیات پلیس فارغ از توجه به ضرورت امر نظارت موجب کندی فرایند رسیدگی می‌گردد. همچنین، رفت و برگشت‌ها مستلزم وقت و انرژی بسیار زیادی است و تأخیری را ایجاد می‌کند که موجب بسیاری از بی‌نظمی‌ها و اختلافات می‌شود.

## نتیجه

با توجه به ماهیت تفتیشی نظام دادرسی کیفری ایران، مدل متناسب این نوع نظام مدل سلسله‌مراتبی است که در آن از روابط عمودی استفاده می‌شود. این نوع از روابط دارای امتیازاتی همچون نظم و تشکیلات منسجم، توازن حقوق متهم، بزه‌دیده و جامعه و نیز قطعیت و تساوی در اجرای قانون است. در مقابل، از مهم‌ترین آسیب‌های آن پدیده‌هایی همچون اثربخش نبودن هدایت و نظارت، نادیده گرفتن ابعاد انسانی و زوال اخلاق حرفه‌ای، پرهزینه بودن روابط سلسله‌مراتبی، عدم تناسب اختیار پلیس با مسئولیت او و نیز انعطاف‌ناپذیری و کندی ارتباط در روابط پلیس و دادسرا است. نتیجه آنکه لزومی به تحمل این آسیب‌ها در روابط پلیس و دادسرا نیست؛ زیرا بر اساس تجربیاتی متعدد و موفق که در دیگر کشورهای دنیا به دست آمده‌اند، می‌توان با حفظ ماهیت نظام تفتیشی و ایجاد تغییراتی غیربنیادین در مدل روابط عمودی، از امتیازات روابط افقی (مدل شبکه‌ای) نیز بهره برد. این امر به وسیله کاهش سطح تمرکز تصمیم‌گیری از طریق گردش بیشتر اطلاعات در میان پلیس و دادسرا و مشاوره و مشارکت بیشتر پلیس در تصمیم‌گیری‌ها صورت می‌گیرد. این اصلاح زمانی مفید خواهد بود که نیروهای پلیس از حیث اخلاقی و مهارتی در سطح بسیار بالایی قرار داشته باشند. بدین ترتیب ماهیت نظام تفتیشی و مدل متناسب با آن خدشه‌دار نمی‌شود و آسیب‌های ناشی از روابط بسیار خشک سلسله‌مراتبی کاهش می‌یابند.

بنابراین، نظام سلسله‌مراتبی به مثابه یک موجود زنده و پویا می‌تواند با شرایط و مقتضیات کنونی منطبق شود. تجربیات برخی از نظام‌های دادرسی اروپای قاره‌ای همچون ایتالیا نیز حاکی از به کارگیری همین سیاست اصلاحی است. از این رو، به منظور بهبود و اصلاح مدل سلسله‌مراتبی در نظام دادرسی ایران پیشنهادهایی قابل ارائه هستند. تأسیس پلیس متخصص در اجرای تحقیق در تابعیت دادسرا، افزایش اختیار و ابتکار عمل پلیس، کاهش نقش دادسرا به نظارت و اکنش‌گرا در جرایم سبک و نیز ارتقاء اختیارات پلیس به مشورت‌دهی در جرایم شدید از جمله مهم‌ترین سازکارهای موفق هستند که در راستای اصلاح و نوسازی مدل سلسله‌مراتبی حاکم بر روابط پلیس و دادسرا پیشنهاد می‌شوند. در واقع، با تأسیس پلیس قضایی متخصص در تابعیت دادسرا،



به جهت توانمندی و آمادگی کامل در عملیات تحقیق، از اختیارات مناسب با مسئولیت خود و اعتماد دادسرا برخوردار می‌شود. این ارتقاء توانمندی باعث می‌شود حوزه‌های ارتباطی میان پلیس و دادسرا که در بردارنده هدایت و نظارت - در مدل سلسله‌مراتبی - هستند از انعطاف و تناسب برخوردار شوند. در همین راستا، در جرایم سبک که فاقد پیچیدگی‌ها و تحلیل‌های حقوقی و تخصصی هستند و ابعاد حقوقی آنها قابل پیش‌بینی و تکرار شونده هستند، می‌توان کار هدایت تحقیق را به پلیس سپرد و مداخله دادسرا را به نظارت بر آن محدود کرد. در این دسته از جرایم دو موقعیت برای نظارت نقاط کلیدی و ضروری تلقی می‌شوند: نخست، در خصوص اقدامات سالب یا محدودکننده حقوق و آزادی‌های شهروندی و دوم، در خصوص تصمیم‌گیری نهایی در مورد ادله جمع‌آوری شده. در نهایت، به جهت حضور پلیس قضایی در صحنه جرم و ارتباط فیزیکی و مستمر آن با اجرای تحقیق، پیشنهاد می‌شود از مشاوره‌های مجری متخصص تحقیق در تصمیم‌گیری‌های نهایی دادسرا در خصوص پرونده‌های جرایم شدید استفاده شود.

## منابع

### الف. فارسی

- استفانی، گاستون، لواسور، ژرژ، بولوک، برنار. (۱۳۷۷). *آیین دادرسی کیفری*، ترجمه حسن دادبان، جلد ۱ و ۲، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- آشوری، محمد. (۱۳۹۵). *آیین دادرسی کیفری*، جلد ۱ و ۲، تهران، انتشارات سمت.
- آقاجانی، حسعلی. (۱۳۸۸). *هماهنگی: درون سازمانی و بین سازمانی*، بابلسر، انتشارات دانشگاه مازندران.
- پتفت، آرین، مؤمنی‌راد، احمد. (۱۳۹۴). «سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی؛ از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۶، شماره ۴۷.
- پورعزت، علی اصغر، طاهری عطار، غزاله. (۱۳۹۲). *سازماندهی و طراحی ساختار*، تهران، انتشارات سمت.
- حقیقی، محمدعلی، مؤمن، زهرا، وظیفه، زهرا. (۱۳۸۲). *سازماندهی و اصلاح تشکیلات و روش‌ها*، تهران، انتشارات ترمه.
- رضائیان، علی. (۱۳۸۰). *مبانی سازمان و مدیریت*، تهران، انتشارات سمت.
- زراعت، عباس. (۱۳۸۲). *اصول آیین دادرسی کیفری*، تهران، انتشارات مجد.
- صادقی، محمدعلی. (۱۳۸۵). «نقش نظارت در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخ‌گو»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، سازمان بازرسی کل کشور.
- عبداللهی، جواد. (۱۳۸۵). «موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، سازمان بازرسی کل کشور.
- کوشکی، غلامحسین. (۱۳۸۷). *بررسی اختیارات و وظایف دادستان در آیین دادرسی کیفری ایران و فرانسه*، رساله دکترا، دانشگاه شهید بهشتی.

- کوشکی، غلامحسین. (۱۳۸۹)، «بررسی جایگاه سازمانی دادستان در آیین دادرسی کیفری ایران و فرانسه»، *تحقیقات حقوقی*، ویژه‌نامه شماره ۲.
- لارگیه، ژان. (۱۳۷۸)، *آیین دادرسی کیفری فرانسه*، ترجمه حسن کاشفی اسماعیلی، تهران، انتشارات گنج دانش.

#### ب. انگلیسی

- Damaska, Mirjan R. (1975) "Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure", *84 Yale Law Journal*, <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol84/iss3/4>.
- Dilbandyan, Samvel. (2014). "Role of Judicial Supervision over the Pre-Trial Proceedings in Ensuring Person's Rights and Freedoms", Article Materials of conference devoted to 80th of the Faculty of Law of the Yerevan State University: Yerevan, YSU Press.
- Elsner, B & Lewis, C & Zila, J. (2008). "Police Prosecution Service Relationship within Criminal Investigation", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 14(2):203-224.
- Frase, R. (1990). "Comparative Criminal Justice as a Guide to American Law Reform: How Do the French Do it, How Can We Find Out, and Why Should We Care?", *California Law Review*, No. 3, Vol 78.
- Goldstein. Abraham S & Marcus. Martin. (1977). "Myth of Judicial Supervision in Three 'Inquisitorial' Systems - France, Italy, And Germany", *Yale Law Journal*, Volume. 87, Issue2.
- Group2. (2003). 120th International Senior Seminar, Reports of the Course, "Cooperation between the police and prosecutors". In S. Eratt. (Ed.), Annual Report for 2001 and Resource Material Series No. 60, (NCJ No. 201693, pp. 194-201). Fuchu, Tokyo, Japan: Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI).
- Hodgson, J. (2010). "The Police, the Prosecutor and the Juge D'Instruction: Judicial Supervision in France, Theory and Practice", *British Journal of Criminology*, 41 (2).
- Meuleman, Louis. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Physica-Verlag A Springer Company.

- Montana, R. (2009). "Paradigms of judicial supervision and co-ordination between police and prosecutors: the Italian case in a comparative perspective". *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 17 (4).
- Tak , Peter J.P. (2005). "The Relationship Between Public Prosecutors and The Police in The Member States of The Council of Europe", Conference of Prosecutors General of Europe 6 Session, Budapest.