

حفظ قانون و نظم: نقش و تأثیر پلیس اداری

رویا کاظم زاده

کارشناس ارشد حقوق خصوصی و مدرس، دانشگاه غیر انتفاعی ایوانکی، سمنان، ایران

چکیده

حفظ نظم و قانون، سنگ بنای ثبات و پیشرفت اجتماعی است. پلیس اداری نقشی حیاتی، اما اغلب کمتر شناخته شده، در این تلاش ایفا می‌کند. پلیس همواره یکی از مهمترین بخش‌های نظام قضایی در یک جامعه متمدن به شمار می‌آید. وجود یک نظام پلیسی علمی و اصولی، نشانگر احترام حکومت به حقوق و آزادی‌های فردی و همچنین پاسداشت امنیت جامعه است. پلیس اداری در این میان به عنوان یکی از انواع پلیس دیده می‌شود. پلیس اداری، به عنوان قالبی مفهومی برای تأمین نظم عمومی، چهره ای دوگانه دارد. این مفهوم از یکسو محدودکننده آزادی هاست و از سوی دیگر، با تأمین نظم عمومی بستر مناسبی را برای اجرای حق‌ها و آزادی‌ها فراهم می‌آورد. در نظام حقوق اداری کشور ما پلیس اداری پذیرفته شده است و دستگاه‌های مختلفی در این امر در کنار یکدیگر و گاه در طول یکدیگر مشغول به اداره این بخش از حقوق اداری هستند. در واقع در این دستگاه‌ها مقامات مختلفی وجود دارند و گاه حتی چند مقام پلیس اداری در یک دستگاه به چشم می‌خورد که در باب اهدافی که پلیس اداری از اعمال خود دارد اقدام به تصمیم‌گیری می‌کنند. این مقاله به بررسی نقش چندوجهی پلیس اداری در حفظ نظم و قانون، بررسی عملکردها، مسئولیت‌ها و تأثیر آنها بر جوامع می‌پردازد. این مقاله تجزیه و تحلیل می‌کند که چگونه فعالیت‌های آنها، از پیشگیری پیشگیرانه از جرم گرفته تا اجرای واکنشی قانون، به ایجاد محیطی امن و مطمئن کمک می‌کند. علاوه بر این، این مقاله چالش‌های پیش روی پلیس اداری را بررسی می‌کند و راهکارهایی را برای افزایش اثربخشی آنها پیشنهاد می‌دهد. این مطالعه با روشن کردن نقش و تأثیر پلیس اداری، قصد دارد سیاست‌گذاران، سازمان‌های اجرای قانون و عموم مردم را در مورد اهمیت این مؤلفه حیاتی سیستم عدالت کیفری آگاه کند.

واژه‌های کلیدی: پلیس اداری، نظم عمومی، کرامت انسانی، امنیت عمومی، پلیس

۱- مقدمه

در عصر کنونی، امنیت و آزادی از عوامل ضروری در اداره هر جامعه است. همچنین حفظ قانون و نظم، سنگ بنای هر جامعه پایدار و پرونقی است. امروزه، بعد از دو قرن با یاری قانون و رویه قضایی، پذیرش امنیت عمومی، بهداشت عمومی و آسایش عمومی به عنوان عناصر سنتی و حداقلی نظم عمومی اختلاف برانگیز نیست و قصور پلیس در تأمین آنها موجبات مسئولیت اداره را فراهم میکند. علاوه بر این، در سال های اخیر در حوزه نظریه پردازی پلیس اداری، سخن از وجود نظم غیرمادی نیز میرود. نظمی مبتنی بر ارزش که در قالب کرامت انسانی متجلی میشود و تنها در صورت وجود شرایط خاص محلی، اخلاق عمومی را نیز به روزنه عمل پلیس اداری بدل میسازد. یکی از اجزای حیاتی در این تلاش، پلیس اداری است، شاخه ای تخصصی که مسئول مدیریت و پشتیبانی پشت صحنه است و افسران خط مقدم را قادر می سازد تا وظایف خود را به طور مؤثر انجام دهند. در این میان، پلیس اداری اختیار تنظیم مقررات برای نظم عمومی در سطوح مختلف کشور را برعهده دارند. در اینجا میتوان این پرسش را مطرح نمود که مقامات پلیس اداری چگونه تقسیم میشوند؟ وظیفه پلیس اداری چه میباشد و کارکرد آن در کشور چه می باشد و چه تاثیری در امنیت و حفاظت در کشور دارد. به نظر میرسد که شاخص اصلی تحلیل پلیس اداری آزادی های عمومی است و مقامات پلیس اداری شامل رهبری، رئیس جمهوری، وزیر کشور، استانداران و فرمانداران هستند. و همینطور به نظر میرسد وجود این نوع از پلیس در کشور علاوه بر ماهیت یاری رسانی به کشور و به نیرو های دیگر، پتانسیل های زیادی در گسترش امنیت و سازمان دهی بخش های مختلف در کشور دارد. برخلاف همتایان خود در تحقیقات جنایی که بر حل جرایم پس از وقوع تمرکز دارند، پلیس اداری در درجه اول درگیر اقدامات پیشگیرانه با هدف پیشگیری از جرم و حفظ نظم عمومی است. این شامل طیف گسترده ای از فعالیت ها، از تنظیم اجتماعات عمومی و اجرای قوانین راهنمایی و رانندگی گرفته تا مدیریت مجوزها و پروانه ها برای مشاغل و فعالیت های مختلف است. حضور و اقدامات آنها زندگی روزمره شهروندان را به شیوه های عمیقی شکل می دهد و به احساس ایمنی و امنیتی که برای رفاه اجتماعی و اقتصادی ضروری است، کمک می کند. در این مقاله سعی شده با روش تحلیلی - توصیفی به بررسی این مسائل بپردازیم.

۲- تاریخچه

از آنجا که هر حکومتی نیازمند نظم و امنیت است در نتیجه کشور ما انواع سیستم های ایجاد نظم و امنیت را در طی تاریخ مورد آزمایش قرار داده است. اما سیستم نوین ایجاد نظم و امنیت داخلی یعنی سازمان پلیس در ایران به حدود ۱۰۰ سال پیش مربوط می شود. ایران در بیش از دو هزار سال قبل و در دوران سلسله هخامنشیان اولین بنیانگذار سیستم حکومتی گسترده امپراتوری می باشد. (بیابانی و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۲). از آنجا که هر حکومتی نیازمند به نظم و امنیت می باشد در نتیجه کشور ایران انواع سیستم های ایجاد نظم و امنیت را در طی تاریخ مورد آزمایش قرار داده است. اما پلیس نوین در ایران حدود ۱۴۰ سال پیش توسط ناصرالدین شاه که به اروپا سفر کرده بود آموخت و با استخدام کردن یک مستشار بلژیکی این سیستم نوین پاسبانی را پایه گذاری کرد. پلیس ایران به دو قسمت ژاندارمری و شهربانی تقسیم می شد. پس از آنکه در ابتدای انقلاب ایران واژه ای برای جایگزینی «پلیس» پیدا نشد، در سال ۱۳۸۸ واژه پارسی «پاسور» از سوی نیروی انتظامی ایران جایگزین واژه «پلیس» شد. واژه «پاسور» در لغت نامه دهخدا به معنای پلیس است. بر همین اساس این واژه مرکب از «پاس» به معنی نگهبانی و «ور» از ریشه ورزیدن است. باین حال هیچ گاه از این واژه به صورت رسمی و غیررسمی استفاده نشد و برخی علت عدم رواج آن را شباهت این واژه به «پاسور» می دانند.

در ایران پلیس ها به چند دسته پلیس یونیفرم دار، پلیس بزرگراه، یگان ویژه، پلیس نظامی و پلیس مخفی تقسیم می شوند. (ویکی پدیا).

۳- بررسی مفاهیم

۳-۱- پلیس

پلیس واژه‌ی فرانسوی است و معانی مختلفی برای آن وجود دارد. معنای لغوی پلیس، نظم و انتظام بخشیدن است. در زبان حقوقی گذشته، به اوامر و دستوراتی که اهداف جامعه را تحقق می‌بخشیدند اطلاق می‌شد. در واقع مفهوم پلیس معادل سازمان و نظام کشوری تلقی می‌شد و در همین راستا نیز عبارت کشور انتظام یافته به کار برده می‌شد. (مرزبان، ۱۴۰۰، ص ۱). کلمه پلیس به دو معنی آمده است: یکی معنی مضیق که به مجموع ماموران، مقامات و سازمان‌هایی اطلاق می‌شود که در جامعه عهده دار حفظ نظم عمومی هستند؛ دیگری معنی موسع که به مجموع اعمال و اقداماتی اطلاق می‌شود که از طرف مقامات عمومی، به منظور حفظ نظم عمومی بر اعمال افراد تحمیل می‌شود و آزادی آنها را محدود می‌کند. در این معنی، کلمه پلیس همواره مترادف محدودیت و انتظامات به کار می‌رود. در این میان پلیس اداری، یکی از وظایف سنتی مهم دولت است. در این نظام، دولت در کار افراد دخالت نمی‌کند و تامین نیازها و منافع عمومی بر عهده خود آنهاست و دولت فقط نقش نظارتی دارد که فعالیت‌های افراد به تعدی منجر نشود (طباطبائی، ۱۴۰۳). پس کلمه پلیس به دو معنا به کار می‌رود:

۱- پلیس به معنای خاص؛ که به مجموعه ماموران، مقامات و سازمان‌هایی اطلاق می‌شود که در جامعه عهده‌دار حفظ نظم عمومی‌اند.

۲- پلیس به معنای عام؛ که به مجموع وظائف و اختیاراتی اطلاق می‌شود که از طرف مقامات عمومی به منظور حفظ نظم عمومی، بر افراد تحمیل می‌شود و آزادی آنها را محدود می‌کند. مداخله دولت در کارها و فعالیت‌های اجتماعی گاه به صورت مستقیم است و دولت خودش فعالیت اجتماعی را بر عهده می‌گیرد که به این نوع از فعالیت‌ها خدمات عمومی یا امور عمومی می‌گویند و گاه به صورت غیرمستقیم بوده و دولت فقط نظاماتی را وضع می‌کند تا افراد در چارچوب آن نظامات به فعالیت خود ادامه دهند، این نوع مداخله دولت را پلیس اداری می‌گویند. به طور کلی پلیس اداری یکی از وظائف اصلی و مهم دولت است و مبتنی بر مکتب اقتصاد آزاد می‌باشد بدین معنا که فعالیت‌های خصوصی، قادر به تامین نیازها و منافع عمومی می‌باشد و دولت نباید در امور اجتماع مداخله کند مگر در مواردی که فعالیت‌های مزبور از مسیر صحیح خود خارج شوند، در این صورت است که دولت با وضع نظاماتی آن را کنترل خواهد کرد. اصل ۴۴ قانون اساسی که اقتصاد کشورمان را مبتنی بر سه پایه دولتی، تعاونی و خصوصی می‌کند، در راستای تحقق هدف فوق می‌باشد.

۳-۲- حقوق اداری

به طور کلی حقوق اداری شاخه‌ای از حقوق است که بر فعالیت‌های سازمان‌های اداری دولت حاکم است. این رشته بر قوانین، مقررات و تصمیمات اتخاذ شده توسط این سازمان‌ها تمرکز دارد و تضمین می‌کند که آنها در چارچوب اختیارات خود عمل می‌کنند، رویه‌های منصفانه را رعایت می‌کنند و به حقوق افراد احترام می‌گذارند. اساساً، حقوق اداری چارچوبی را برای سازمان‌های دولتی فراهم می‌کند تا به صورت قانونی فعالیت کنند و پاسخگویی و شفافیت را در اقدامات اداری تضمین می‌کند. حقوق اداری به عنوان شاخه‌ای از حقوق عمومی داخلی، به مجموعه قواعد حقوقی اطلاق می‌شود که حقوق و تکالیف سازمان‌های اداری دولت، به خصوص سازمان‌های اجرایی آن و روابط آنها با مردم را تعیین می‌کند (حمایت، ۱۳۹۶، ص ۱). حقوق اداری ناظر بر برخی فعالیت‌های سازمان‌های اداری است و شامل فعالیت‌های سیاسی، قضایی و قانونگذاری سازمان‌ها نخواهد بود. اداره به نیابت از دولت، دو وظیفه مهم بر عهده دارد که شامل تامین نظم عمومی و ارائه خدمات عمومی است که تامین نظم عمومی با پلیس اداری است. به بیان دیگر، به ابزار یا نهاد تامین‌کننده نظم میان شهروندان توسط اداره، پلیس اداری گفته می‌شود. (انصاری ۱۳۷۴).

۳-۳- ماهیت و تعریف پلیس اداری

پلیس اداری از اصطلاحات علم حقوق بوده و به معنای مجموعه اعمال و اقداماتی است که هدف آن پیشگیری از عوامل مخل نظم عمومی است. اداره پلیس اداری بر عهده مقامات اداری بوده و مقامات آن استانداران، فرمانداران و بخشداران، نیروی انتظامی، شوراهای استان، شهرستان، شهر و بخش هستند. نظام‌های پلیسی گاهی منع است؛ مثل منع سیگار کشیدن در معابر عمومی و گاهی اجازه قبلی است که اقدامات و فعالیت افراد را منوط به اجازه قبلی می‌کند؛ مثل تاسیس روزنامه و گاهی منوط به اعلام است که فرد قبل از اقدام با تسلیم اظهارنامه آن را اعلام می‌کند. (ویکی فقه). پلیس اداری را چه به صورت کارکردی که به دنبال تضمین نظم عمومی است و چه به عنوان شکلی از مداخله اداری و یا چارچوبی با هدف تأمین نظم عمومی تلقی نماییم، در هر حال محدودکننده آزادی هاست. تفسیر بی دلیل مفهوم نظم عمومی و محدود کردن اراده شهروندان به استناد آن، به ویژه هنگامی که تهدید تحقق نیافته، موجب تضعیف بنیان‌های مشروعیت اداره است (جلالی، کامیاب، ۱۳۹۴، ص ۲). تعریف صحیح از پلیس اداری متوقف بر تعریف درستی از مفهوم نظم عمومی است. در واقع، مقامات مسئول پلیس اداری باید با هدف حفظ نظم عمومی اقداماتی را انجام دهند. مقول مفهوم نظم عمومی و نسبت آن با اخلاق اجتماعی موضوعی است. (یوسفی، یوسفی، ۱۴۰۳، ص ۵).

برای مثال شهردار به عنوان مقام پلیس اداری وظایف مختلفی را انجام می‌دهد. بنابر بند ۷ ماده ۲-۲۲۱۲ قانون جامع واحدهای سرزمینی، شهردار به عنوان پلیس مسئول، وظیفه‌ی مقابله یا رسیدگی به حوادث ناگوار را دارد که ممکن است از آواره بودن حیوانات ولگرد یا وحشی ناشی شود. یا براساس اصل سرزمینی بودن صلاحیت مقامات اداری، اختیارات شهردار هنگام تصمیم‌گیری‌های ناشی از صلاحیت پلیس اداری به حوزه‌ی سرزمینی شهر محل مأموریت خود محدود است. تصمیمات وی منحصراً در مرزهای آن شهر قابل اجرا است و اگر وی درصدد برآید حوزه‌ی تصمیم خود را از این محدوده گسترش دهد، به دلیل عدم صلاحیت سرزمینی، شایستگی لازم را برای تصمیم‌گیری ندارد. در بیشتر موارد برهم خوردن نظم عمومی از سطح شهر فراتر نمی‌رود. برای مثال، یک منبع آلودگی صوتی به ندرت آسایش عمومی را در سطح استان یا کشور هدف قرار می‌دهد. در ایران در سطح شهرها، اگرچه در قانون شهرداری‌ها وظایف متعددی برعهده‌ی شهرداری قرار گرفته که رنگ فعالیت‌های پلیس اداری را دارد، اما عدم شناسایی صریح مقام شهردار به عنوان مقام پلیس اداری خلئی حقوقی است که موجب می‌شود، تأمین نظم عمومی در بسیاری از حوزه‌های زندگی شهری بدون متصدی رها شود و پاسخگو نبودن مسئولان شرایط زندگی دشواری را برای ساکنان شهر رقم بزند. مشابه این وظیفه در بند ۱۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوبه ۱۳۳۴ ش ایران آمده است: جلوگیری از شیوع امراض ساریه‌ی انسانی و حیوانی و اعلام این گونه بیماری‌ها به وزارت بهداشت و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور هنگام بروز آنها و دور نگهداشتن بیماران مبتلا به امراض ساریه و معالجه و دفع حیواناتی که مبتلا به امراض ساریه بوده و یا در شهر بلاصاحب و مضر هستند. (رضائی، ۱۴۰۱، ص ۲۱).

۳-۴- نظم عمومی

مفهوم (نظم عمومی) تبعات گوناگونی در شاخه‌های متفاوت حقوقی است. نظم عمومی از قواعد محدودکننده آزادی اراده است که در کلیه نظام‌های حقوقی، از جایگاه ویژه و قابل تاملی برخوردار است. این مفهوم نظم عمومی رابطه مستقیمی با منافع عمومی دارد. وجود نظم در جامعه از مستقالات عقل عملی و مورد قبول هر عاقلی است. به همین دلیل بعضی از مصنفین معتقد بر عدم امکان ارائه تعریف از این مفهوم بوده و از تعریف آن صرف نظر نموده‌اند (نوبین، ۱۹۱۱: ۲۹) و بعضی دیگر از آنجایی که نظم عمومی را یکی از مهم‌ترین موارد تحدیدکننده اراده آزاد طرفین میدانند، معتقد به لزوم ارائه تعریف از نظم عمومی هستند. به عقیده آنها، نظم عمومی در حقوق داخلی یعنی قواعد و مقررات آمره، به طوری که افراد نمی‌توانند از اجرای آن سرپیچی نمایند و خلاصه مخالفت با نظم عمومی در حقوق ایران عبارت است از نقض مقررات آمره (مرسلی، ۱۹۱۱: ۱۱).

با این توضیحات میتوان اذعان نمود که، مفهوم نظم عمومی یک وسیله اجتماعی برای کنترل اعمال افراد است تا در صورت تجاوز به حریم منافع کل جامعه از آثار آن اعمال جلوگیری شود. به عبارت دیگر، مفهوم مذکور، تضمین اصولی برای صحت اجرای مقررات مربوط به منافع عمومی محسوب میشود. از سوی دیگر، مفهوم نظم عمومی مبهم است یعنی در حال تغییر و دگرگونی است، لذا تعیین ضابطه ای برای تشخیص آن بسیار دشوار بوده و از همین رو، میتوان قائل به نسبیت نظم عمومی بود.

۳-۵- مفهوم اخلاق حسنه

اخلاق حسنه، یکی از منابع غیر مکتوب مفهوم نظم عمومی محسوب میگردد. عقاید علمی و رویه های قضایی فراوانی که در کشورهای مختلف به وجود آمده نشان دهنده این حقیقت است که اخلاق حسنه در عین اینکه مفهوم مستقلاً به شمار می آید، واقعاً جلوه خاصی از نظم عمومی و با آن بستگی غیر قابل جدایی دارد و باید آن را از منابع مهم نظم عمومی تلقی کرد. مصنفین حقوق گاهی اخلاق حسنه را مفهومی مستقل و گاهی نیز بخشی از مفهوم نظم عمومی دانسته اند. ممکن است عده ای تصور کنند که حقوق به کلی بی نیاز از اخلاق بوده و هر کدام راه جدایی در پیش دارند. اخلاق در حقوق بی تأثیر نیست و در جهان معاصر که حقوق کاملاً شکل یافته و همه شئون زندگی را تحت سلطه خویش در آورده دیگر بشر احتیاجی به اخلاق ندارد و حیات جوامع به کمک حقوق منضبط و منظم گشته است. ولی باید گفت که این تصور بسیار دور افتاده از عقل سلیم است زیرا این موضوع نه از قدیم نه در زمان معاصر با واقعیت زندگی مطابقت نداشته و ندارد. اما باید گفت تفکیک دقیق حقوق و اخلاق ممکن نیست، اخلاق نه تنها در تهیه قاعده حقوقی موثر، است بلکه در اجرا و تفسیر آن نیز تأثیر دارد. بدین ترتیب، اخلاق، یک عامل اساسی حقوق است، به طور کلی تأثیر اخلاق در حقوق و ارتباط میان آن دو قابل انکار نیست. (یوسفی، ۱۴۰۳، ص ۷).

۳-۶- رابطه پلیس اداری با نظم عمومی و اخلاق حسنه

پلیس اداری به عنوان قالبی برای تأمین نظم عمومی، مفهومی فرانسوی است که شرایط مناسبی را برای اجرای حق ها و آزادی ها در جامعه فراهم می آورد. دوگانگی نظم عمومی و پذیرش وجود نظم عمومی عام و نظم عمومی خاص، دوگانگی پلیس اداری و تقسیم آن به پلیس عام و پلیس اختصاصی را پایه گذاری می کند. پلیس اداری در مسیر برآوردن نظم عمومی ناگزیر از محدود نمودن آزادی هاست. به همین دلیل، تعیین مقامات آن برای برقراری سازوکارهای نظارتی از اهمیت برخوردار است. بررسی مسیر تحولات پلیس اداری نشان می دهد، ایجاد پلیس های اختصاصی که هریک زمینه های تحقق حق، ادعاهایی را فراهم می کنند، نیز به دلیل مقید بودن به رعایت تشریفات، گامی در راستای حفظ بهتر آزادی های مشروع است. به طور کلی پلیس اداری نقش مهمی در حفظ اخلاق حسنه و نظم عمومی ایفا می کند. آنها قوانین و مقرراتی را اجرا می کنند که اخلاق اجتماعی را ارتقا می دهد، از اغتشاشات جلوگیری می کند و از امنیت عمومی محافظت می کند. اقدامات آنها به اطمینان از رفتار افراد و سازمان ها مطابق با استانداردهای پذیرفته شده رفتاری کمک می کند و در نتیجه جامعه ای آرام و منظم را پرورش می دهد. این رابطه، عملکرد پلیس اداری را در ایجاد تعادل بین آزادی های فردی و نیاز جمعی به هماهنگی اجتماعی برجسته می کند. (فرهمند، ۱۳۹۴).

۴- سازو کار و سازمان بندی پلیس اداری

پلیس اداری معمولاً به صورت نظامات اداری متجلی میشود و مبتنی بر افکار مکتب اقتصاد آزاد است. طرفداران این مکتب بر این باورند که رقابت آزاد خود بهترین تنظیم کننده امور است و موجب تأمین منافع خصوصی و عمومی میشود. شعار معروف این مکتب عبارت است از اینکه، بگذارید انجام شود، بگذارید بگذرد. یعنی کاری به کار طبیعت نداشته باشید و آن را در اختیار خود بگذارید. این مکتب دخالت دولت را فقط در حد وضع مقررات انتظامی و پلیس مجاز میشمرد. در این نظام، عمل دولت

جنبه منفی دارد. دولت مداخله نمیکند، مگر برای جلوگیری از فعالیت های مضر افراد؛ برای مثال فروش نان که از جمله نیازهای مهم عمومی است بر عهده خود افراد است و دولت در آن هیچگونه مداخله ای ندارد؛ زیرا چنین تشخیص داده که فعالیت و ابتکار خصوصی، برای انجام این کار کفایت میکند؛ با این حال چنانکه هیچگونه نظارتی از طرف دولت اعمال نشود، ممکن است اجحافهایی در امر فروش آن صورت گیرد؛ مثال نانوایان ممکن است به فکر گران فروشی بیفتند و یا به قحطی و کمیابی آن دامن بزنند یا کم فروشی کنند. این نظام مداخله، بالاخره به وضع مقررات انتظامی از طرف دولت منجر میشود که در نهایت موجب محدودیت فعالیت آزاد افراد است؛ مانند قانون تعزیرات حکومتی. سوال مهمی که در اینجا مطرح میشود، این است که چگونه باید بین آزادیهای فردی و نظم عمومی جامعه توازن ایجاد کرد. البته حل این مسئله در صلاحیت قانون گذار است که با توجه به مقتضیات نظم عمومی، برای فعالیت آزاد مردم، قواعد و اصولی تعیین کند تا در چهارچوب آن از طرف قوه مجریه مقررات انتظامی وضع شود (یوسفی، یوسفی، ۱۴۰۳، ص ۴).

۵-وظایف پلیس اداری

پلیس اداری شامل یک طیفی از وظایف و اختیاراتی است که به موجب قوانین، با هدف پیشگیری از نقض نظم عمومی جامعه به برخی از مقامات اداری داده شده است. امنیت عمومی، آسایش عمومی، بهداشت عمومی و اخلاق حسنه از عناصر تشکیل دهنده نظام عمومی محسوب میشوند. نظم عمومی، معمولاً نظم مادی و صوری است و کمتر نظم اخلاق (اخلاق حسنه) را شامل میشود؛ با این وجود، در موادی دیده میشود که قانون به مقامات پلیسی اختیار میدهد که در صورت تهدید نظم عمومی، از انتشار عقاید و افکار نیز جلوگیری به عمل آورند؛ مانند جلوگیری از نمایش فیلم های منافی عفت. به طور کلی، کارکردهای پلیس اداری در چهار دسته کلی قرار دارند: امنیت عمومی، آسایش عمومی، بهداشت عمومی و اخلاق حسنه. برای هر کدام از این اهداف قوانین و مقرراتی وجود دارد و مراجع مختلف برای این دسته از مسائل قانون گذاری میکنند. اما باید این موضوع را در نظر داشت که دستگاه هایی که برای اهداف پلیس اداری قانون وضع میکنند لزوماً پلیس اداری خوانده نمی شوند. برای مثال مجلس شورای اسلامی مقام پلیس اداری نیست. هر چند که میتواند قوانین مرتبط با نظم عمومی را وضع نماید. (یوسفی، یوسفی، ۱۴۰۳، ص ۵).

اتخاذ تدابیر لازم برای ایجاد امنیت مادی جامعه؛ مثل حفظ امنیت در فروشگاه ها، هتل ها و...؛ نصب چراغ و گماردن پلیس از وظائف پلیس اداری است و مقامات اداری موظفند تا حد امکان، با تدابیری که اتخاذ می کنند، امنیت عمومی را برقرار سازند. همچنین برنامه ریزی برای فقدان هر گونه عاملی که موجب آزار و ناراحتی مردم می شود؛ مثل سر و صدای زیاد به ویژه در شب و آلودگی محیط و... که مخّل آسایش باشند. برنامه ریزی در جهت فقدان هر گونه عاملی که موجب امراض و ناراحتی مردم می شود؛ مثل حیوانات، منازل خصوصی، معابر، آب و...و همینطور اخلاق حسنه؛ مثل جلوگیری از پخش سی دی های مستهجن یا فیلتر کردن بعضی از سایت های غیر اخلاقی یا جلوگیری از پخش عقاید انحرافی از وظایف پلیس اداری می باشد.

۶-نظام ها و ابزار های پلیسی

در خصوص ابزارهای پلیس اداری برای تامین نظم اداری و اقداماتی که توسط این پلیس انجام می شود، باید گفت: از جمله اقداماتی که پلیس اداری می تواند انجام دهد، تصویب و تنظیم آیین نامه های انتظامی مانند آیین نامه های راهنمایی و رانندگی است؛ آیین نامه هایی که منجر به ایجاد نظم عمومی در میان شهروندان می شود. دومین ابزار پلیس اداری برای تامین نظم اداری، اخطار اداری است. از موارد این اخطارها می توان به اخطارهایی اشاره کرد که شهرداری برای پلمب واحدهای متخلف که بهداشت عمومی را رعایت نمی کنند، صادر می کند. سومین ابزار در دست پلیس اداری برای تامین نظم اداری نیز الزام اداری است. با جمع همه این موارد، می توان این گونه نتیجه گرفت که پلیس اداری تامین کننده نظم عمومی، امنیت عمومی، آسایش عمومی، اخلاق عمومی و بهداشت عمومی است. (حمایت، ۱۳۹۶، ص ۲).

این نظامات گاهی منع است؛ مثل منع سیگار کشیدن در معابر عمومی و گاهی اجازه قبلی است که اقدامات و فعالیت افراد را منوط به اجازه قبلی می‌کند؛ مثل تاسیس روزنامه و گاهی منوط به اعلام است که قبل از اقدام با تسلیم اظهارنامه اعلام کند. به طور کلی اقدامات پلیس اداری معمولاً به صورت یکجانبه می‌باشد و می‌تواند یکی از مراحل زیر باشد:

۶-۱- آئین‌نامه انتظامی

پلیس اداری می‌تواند برای اهداف عمومی، آئین‌نامه‌ای که حاوی قواعد کلی لازم‌الاجرا است، صادر کند. البته صدور آئین‌نامه از طرف مقام اداری منوط به اجازه صریح قانون است.

۶-۲- اخطار اداری

وضع آئین‌نامه گاهی اوقات کافی نبوده و نیاز به برخورد می‌باشد؛ مثل اخطار به رفع آلودگی محل یا اخطار به تخریب محیط.

۶-۳- الزام اداری

الزام و استفاده از قوه قهریه اداری باید محدود باشد و اصولاً چنین حقی وجود ندارد زیرا برخورد قهری و توسل به زور باید از طرف مقامات قضائی باشد ولی با جمع شرائط ذیل می‌توان به الزام اداری قائل شد:

(الف) دستور پلیس اداری قانونی باشد.

(ب) افراد در مقابل دستور، مقاومت نشان دهند.

(ج) مقتضای نظم عمومی توسل به زور باشد.

(د) عملیات قهری متناسب با تخلف باشد (ویکی فقه)

در مقام عمل اداری و پلیس اداری و نیز در مقام اعمال خدمات عمومی، باید شروطی رعایت شود که اولین و مهمترین شرط، رعایت اصل حاکمیت قانون است و تا زمانی که اصل حاکمیت قانون رعایت نشود، هر عملی از طرف مقامات اداری، تجاوز به حقوق شهروندان خواهد بود. در حقیقت مقام اداری مشروعیت خود را از قانون می‌گیرد و نمی‌تواند بر خلاف قانون عمل کند بنابراین نخستین شرط، اصل رعایت قانون است. دومین شرط، اصل کنترل قضایی است و شهروند می‌تواند از اعمال و تصمیمات مقامات اداری به مراجع صالح قضایی شکایت کند. شأن ایجاد دیوان عدالت اداری در ایران و شورای دولتی فرانسه به همین دلیل است تا شهروند در مقابل بی‌قانونی‌ها و خودسری‌های مقامات اداری بتواند به یک مرجع صالح قضایی مراجعه کند. نکته‌ای که باید مورد توجه قرار گیرد، اصل مهمی به نام اصل قطعی نبودن تصمیمات اداری است تا زمانی که به یک تصمیم قطعی قضایی منتهی نشده باشد. به تعبیر دیگر، هیچ تصمیم اداری قطعی نیست مگر اینکه به یک تصمیم قطعی قضایی منتهی شود. (حمایت، ۱۳۹۶، ص ۲).

۷- مقررات پلیس اداری

در اینجا عنصر مهم مقررات مربوط به پلیس اداری است که دارای امتیازات فراوانی است. این نوع مقررات می‌توانند در سطح ایالتی یا حتی در سطح ملی باشد. درک مقررات مربوط به پلیس اداری با ابتناء بر قانون اساسی انجام می‌گیرد. (یوسفی، یوسفی، ۱۴۰۳، ص ۱).

۸- تفاوت پلیس اداری و قضائی

پلیس اداری می‌تواند شامل یک آیین‌نامه، بخشنامه یا یک فرد باشد. هر پلیس قضایی می‌تواند پلیس اداری نیز باشد، اما هر پلیس اداری الزاماً پلیس قضایی نیست. به عنوان مثال، یک مقام شهرداری یا کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری که حکم تخریب مکانی را به دلیل تخلف از مقررات ماده ۱۰۰ شهرداری صادر می‌کند، پلیس اداری است، نه پلیس قضایی. در حالی که معمولاً هر پلیس قضایی، جنبه‌ای از پلیس اداری را نیز دارد. ضمانت اجرای پلیس اداری و پلیس قضایی می‌تواند با هم تفاوت‌هایی داشته باشد؛ این موضوع بدین معنا است که ابزارهای ضمانت اجرای پلیس قضایی، مواردی از قبیل: حبس، جریمه، توقیف و بازداشت است و ابزارهای ضمانت اجرای پلیس اداری نیز می‌تواند پلمب یا تعطیلی واحد متخلف یا دستور رفع سد معبر باشد. پلیس اداری معمولاً انجام اقداماتی در مرحله پیشگیری از وقوع جرم را بر عهده دارد و می‌خواهد شهروندان اصلاً مرتکب تخلف نشوند. این نکته را نیز باید در نظر داشت که انجام وظایف پلیس اداری بر عهده مقامات اداری از قبیل: فرماندار، شهردار و اعضای شورای شهر است، اما وظایف پلیس قضایی را مقامات قضایی مانند ضابطان دادگستری بر عهده دارند. (حمایت، ۱۳۹۶، ص ۳).

۹- شکایت از پلیس اداری

یکی از اصول مهم حقوق اداری این است که هر تصمیمی که مقام اداری می‌گیرد، آخرین تصمیم نیست و شهروند می‌تواند به دلایل مختلف مانند عدم رعایت قانون، تجاوز از قانون، خروج از صلاحیت مقام اداری، سوءاستفاده از صلاحیت یا تخلف از شرایط شکلی و ماهوی که در قانون برای مقام اداری مشخص شده است، در یک محیط قضایی صالح، منصفانه و عادلانه، از مقام اداری مزبور، شکایت و دادخواهی کند. اصل سوم، اصل جبران ضرر و زیان است و بر اساس قاعده «لا ضرر» اگر مقام اداری باعث ورود خسارت نامشروع و بدون جهت به شهروند شود، باید از عهده جبران آن برآید. اصل بعدی، اصل تفسیر به نفع شهروند است؛ مقام اداری تا جایی می‌تواند از جایگاه پلیس اداری، آزادی شهروندان را محدود کند که ضرورت داشته و اگر خود تردید داشته باشد که آیا در مقام پلیس اداری می‌تواند این عمل را انجام دهد یا خیر، اصل، بر عدم صلاحیت این مقام اداری است. در حوزه حقوق خصوصی، اصل بر اهلیت است و هر شهروندی می‌تواند هر عمل حقوقی را انجام دهد مگر اینکه خلاف آن ثابت شود. اما در حوزه حقوق عمومی، موضوع بر خلاف این است و هر مقام اداری نمی‌تواند هر عملی را انجام دهد مگر اینکه قبلاً صلاحیت انجام این عمل توسط قانونگذار، برای این مقام پیش‌بینی شده باشد.

۹-۱- اداره : اداره عبارت از مجموعه فعالیت‌هایی است که به وسیله آن مقامات عمومی با امکانات عادی یا با توسل به اختیاراتی که قدرت عمومی نامیده می‌شود، نظم عمومی را برقرار می‌سازند و نیازهایی را که متضمن نفع عمومی است برآورده می‌کنند. نظام اداری شامل سازمان‌های بخش دولتی در مقابل بخش خصوصی است که سه ویژگی اقتدار رسمی، پایبندی به قوانین و پاسخگویی را دارند.

۹-۲- نظام اداری : نظام اداری را می‌توان به عنوان یک دستگاه حاکمیتی مرتبط با بدنه مردمی کشور در نظر گرفت که از حیطة نفوذ و تاثیرگذاری بسیار وسیع و عمیقی برخوردار است. مهمترین کارکرد این نظام را می‌توان در تنظیم کلیه فعالیتها برای نیل به هدف‌های از پیش طراحی شده دولت‌ها خلاصه نمود. نظام اداری ایران شامل نهادهای دولتی، وزارتخانه‌ها، سازمان‌های عمومی و محلی است که وظایف مختلفی را در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر عهده دارند.

۹-۳- پست و سمت اداری : طبق ماده ۶ قانون مدیریت خدمات کشوری پست سازمانی عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص ثابت و موقت پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. (باقیان، ۱۴۰۰، ص ۱۷).

۱۰- بحث و نتیجه‌گیری

امنیت اصلی‌ترین نیاز هر جامعه و نیروی انتظامی اساسی‌ترین رکن برقراری نظم و امنیت است. پلیس اداری یک وظیفه سنتی دولت است و آن به مجموع اعمال و اقداماتی اطلاق می‌شود که به موجب قوانین کشور به منظور حفظ نظم عمومی در اجتماع صورت می‌گیرد و این وظیفه به عهده گروهی از ماموران دولت است که نیروی انتظامی خوانده می‌شود. از این نظر می‌توان پلیس اداری را یک خدمت عمومی به شمار آورد؛ با این تفاوت که دولت می‌تواند خدمت عمومی را به صورت قرارداد امتیاز و غیره به نهادهای حقوق خصوصی واگذار کند، حال آنکه پلیس اداری به طور انحصاری به وسیله دولت اداره می‌شوند. پلیس اداری مجموع وظایف و فعالیت‌هایی است که به منظور حفظ نظم عمومی یعنی امنیت و آسایش افراد جامعه و در مواردی بهداشت و اخلاق حسنه صورت می‌گیرد و آن پایه و اساس تمام آزادی‌هاست که با فقدان آن آزادی شخصی به خطر می‌افتد و معنی و مفهوم خود را از دست می‌دهد و منظور از امنیت فردی یا امنیت شخصی آن است که شخص از هرگونه تعرض و تجاوز مانند قتل، جرح، ضرب، توقیف، حبس، شکنجه و سایر اعمال غیرقانونی و خودسرانه یا اعمالی که منافعی شئون و حیثیت انسانی اوست مانند اسارت، تملک و بهره‌کشی و بردگی مصون و درامان باشد. در هر حال از لحاظ ماهوی، عمل پلیس جنبه نظارتی و پیشگیری دارد. حفظ نظم عمومی فقط در انحصار پلیس اداری نیست. بخش دیگر آن به عهده مقامات و دادگاه‌های قضایی کشور است. پلیس اداری را چه به صورت کارکردی که به دنبال تضمین نظم عمومی است و چه به عنوان شکلی از مداخله اداری و یا چارچوبی با هدف تأمین نظم عمومی تلقی نماییم، در هر حال محدودکننده آزادی‌هاست. گستراندن بی دلیل مفهوم نظم عمومی و محدود کردن اراده شهروندان به استناد آن، به ویژه هنگامی که تهدید تحقق نیافته، موجب تضعیف بنیان‌های مشروعیت اداره است. پلیس اداری در کنار انواع پلیس خدمات و فواید قابل توجهی برای افراد جامعه و توانا برای نیروهای دیگر خدمت رسان دارد. امیدواریم با پیشرفت در قانون‌گذاری و تقسیم کار و وظایف مناسب در این زمینه شاهد یاری رسانی فراوان و چشم‌گیر پلیس اداری و کارکرد بیشتر آن در هر زمینه باشیم.

منابع

۱. فرهنگد، محبی، کریمی، حمیدرضا، علی، روح‌الله، ۱۳۹۴، رابطه ویژگی‌های شخصیتی با کارایی پلیس از دیدگاه کارکنان دانشگاه علوم انتظامی امین
۲. انصاری، ولی‌ا...، کلیات حقوق اداری، ص ۱۲۰، تهران، نشر میزان، ۱۳۷۴، چاپ اول.
۳. باقیان، مرتضی، ۱۴۰۰، نظام اداری کشور؛ چالش‌ها و راهکارهای تحول
۴. پتفت، ارین، ۱۳۹۲، سیاست زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی پاکستان، چین، انگلیس)
۵. جلالی، کامیاب، محمد، میثا، ۱۳۹۴، پلیس اداری، قالبی مفهومی برای تأمین نظم عمومی: مطالعه‌ی مفهوم نظم عمومی در حقوق فرانسه
۶. جلالی، محمد ۱۳۹۹ جزوه مقدمه حقوق اداری ایران، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی
۷. حقوق کار، جلد اول، دکتر سید عزت‌الله عراقی
۸. حمایت، ۱۳۹۶، آشنایی با پلیس اداری حدود و اختیارات آن
۹. رضائی، حمید، ۱۴۰۱، تحقیق رابطه پلیس اداری با نظم عمومی
۱۰. طباطبائی مؤمنی، منوچهر، حقوق اداری، ص ۲۳۰-۲۲۰، تهران، سمت، ۱۳۸۱، چاپ هفتم.
۱۱. غلامحسین بیابانی، شمس‌آبادی، محمد جهانتاب، فرهاد، ۱۳۹۵، تاریخچه پلیس آگاهی
۱۲. قانون تأمین اجتماعی
۱۳. قانون کار
۱۴. قانون مجازات اسلامی

۱۵. قانون مدنی
۱۶. قانون مسئولیت مدنی
۱۷. محمد حسینی، محمد جواد، ۱۴۰۲، چالش‌های نظام اداری ایران؛ تأملاتی بر نظام اداری کشور
۱۸. مرزبان، فرزانه، ۱۴۰۰، پلیس اداری از منظر حقوق اداری در ایران
۱۹. مسئولیت مدنی، الزامات خارج از قرارداد، دکتر سید حسین صفایی، دکتر حبیب الله رحیمی
۲۰. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری، صص ۶۲-۶۰، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۱، چاپ سوم.
۲۱. یوسفی، یوسفی، آرش، صفدر، ۱۴۰۳، جستاری در باب پلیس اداری در نظام حقوقی ایران

Maintaining law and order: The role and impact of administrative police

Roya Kazemzadeh

Master of Private Law and Lecturer, Ivanki University, Semnan, Iran

Abstract

Maintaining law and order is the cornerstone of social stability and progress. Administrative police play a vital, but often under-recognized, role in this effort. Police have always been considered one of the most important parts of the judicial system in a civilized society. The existence of a scientific and principled police system indicates the government's respect for individual rights and freedoms as well as the protection of community security. Administrative police are seen as one type of police in this regard. Administrative police, as a conceptual framework for ensuring public order, has a dual face. On the one hand, this concept restricts freedoms, and on the other hand, by ensuring public order, it provides a suitable platform for the implementation of rights and freedoms. Administrative police is accepted in the administrative law system of our country, and various agencies are involved in administering this part of administrative law alongside each other and sometimes simultaneously. In fact, there are various officials in these agencies, and sometimes even several administrative police officials are seen in one agency, who make decisions about the goals that the administrative police have for their actions. This article examines the multifaceted role of administrative police in maintaining law and order, examining their functions, responsibilities, and impact on communities. The article analyzes how their activities, from proactive crime prevention to reactive law enforcement, contribute to creating a safe and secure environment. In addition, the article examines the challenges facing administrative police and suggests strategies to enhance their effectiveness. By shedding light on the role and impact of administrative police, this study aims to inform policymakers, law enforcement agencies, and the general public about the importance of this vital component of the criminal justice system.

Keywords: Administrative police, public order, human dignity, public security, police
