



جستاری در باب پلیس اداری در نظام حقوقی ایران

آرش یوسفی^۱
صفر یوسفی^{۲*}

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۲/۰۳/۲۷ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۲/۰۹/۱۶

چکیده

پلیس 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. در عصر کنونی، امنیت و آزادی از عوامل ضروری در اداره هر جامعه است. در این میان، پلیس اداری اختیار تنظیم مقررات برای نظم عمومی در سطوح مختلف کشور را برعهده دارند. 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. در نهایت هدف از این پژوهش نخست؛ تحلیل قانونی و تبیین موقعیت پلیس اداری در نظام حقوقی ایران است. در وهله دوم نیز معرفی اهداف پلیس اداری و تفکیک آنان از یکدیگر و همچنین بررسی مقامات اداری مختلف برای یافتن مقامات دارای مسئولیت در باب پلیس اداری است. در نهایت نیز این پژوهش سعی دارد جایگاه حقوق مردم را در میان مرزهای پلیس اداری ترسیم و درستی و نادرستی این مرزها با شاخص‌های حقوقی تبیین نماید. 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. پس بعد از شناختن این قسمت از حقوق اداری در نظام حقوقی ایران، با مقامات پلیس اداری می‌توان آشنا شد. هر چند که در کتب مختلف حقوق از بعضی از آنان به عنوان مقامات پلیس اداری نام برده نشده بود که البته دلایلی برای آن نیز وجود دارد ولی در این نوشتار عالی‌ترین مقام پلیس اداری به روشنی مشخص شد. در واقع در بخش مقامات پلیس اداری یکی از بزرگترین نتایجی که می‌توان به آن رسید، بحث شناسایی مقام پلیس اداری بود که معمولاً از بیان و معرفی او خود داری می‌شود.

واژگان کلیدی: پلیس اداری، قانون اساسی، امنیت، نظم، نظام حقوقی.

^۱ کارشناس حقوق و کارآموز وکالت کانون وکلای دادگستری. arash.yousefi94@gmail.com

^۲ دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، مدرس دانشگاه، (نویسنده مسئول)، safdar.yousefi42@gmail.com

مقدمه

در نظام حقوقی ایران حقوق اداری از جایگاه مهمی برخوردار است. در این راستا «پلیس اداری» بخش مهمی از این ساختار را تشکیل می‌دهد. پلیس اداری بخشی از سطح انتظامی و نظارتی دستگاه اداری است. در حقیقت، پلیس اداری تلاشی است برای به دست آوردن اهدافی مشخص به وسیله برخی از مقامات این دستگاه.

بخش سرنوشت ساز جایگاه پلیس اداری در میان حق‌های بنیادین شهروندان واقع شده است. پلیس اداری به مثابه دوروی یک سکه است: گاهی تضمین‌کننده حق‌هاست و گاهی ممکن است ناقض حق‌ها تابعین حقوق اداری باشد.

جای خالی مفاهیم پلیس اداری و طرح مسئله در این باب در نظام حقوقی ایران به شدت احساس می‌شود به علت نزدیکی مفهوم پلیس در عنوان پلیس اداری با سایر مقامات پلیس از جمله پلیس قضایی در ابتدا برای روشنتر شدن جایگاه پلیس اداری باید شباهت و تفاوت آن با انواع دیگر پلیس به روشنی بیان شود. بعد از این لازم است اهداف پلیس اداری را بررسی نمائیم.

گذشته از آنچه بیان شد این نوشتار، در بحث اهداف پلیس اداری وضعیت‌های متفاوت را تحلیل و به این سؤال پاسخ خواهد داد که: معیار اصلی تحلیل حقوقی پلیس اداری چیست؟ همچنین می‌توان این پرسش را مطرح نمود که: مقامات پلیس اداری چگونه تقسیم می‌شوند؟ به نظر می‌رسد که شاخص اصلی تحلیل پلیس اداری آزادی‌های عمومی است و مقامات پلیس اداری شامل رهبری، رئیس جمهوری، وزیر کشور، استانداران و فرمانداران هستند.

از باب سوابق تحقیق ذکر این نکته ضروری است که در کتب حقوق اداری همچون حقوق اداری دکتر منوچهر طباطبائی موتمنی، حقوق اداری دکتر رضا موسی زاده، کلیات حقوق اداری دکتر ولی الله انصاری به صورت محدود در باب پلیس اداری آمده است. با این وجود، یکی از منابع در این مورد به شرح ذیل است:

جلالی، محمد، کامیاب، میثا، (۱۳۹۷)، مقدمه‌ایی بر شناخت مفهوم پلیس اداری در ایران با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، نویسندگان محترم در این پژوهش بر آند تا پلیس اداری را به‌عنوان قالبی مفهومی برای تأمین نظم عمومی تبیین نمایند. آنها معتقدند این تعبیر یک مفهومی فرانسوی است که شرایط مناسبی را برای اجرای حق‌ها و آزادی‌ها در جامعه فراهم می‌نماید. به نظر آنان، 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 پایه‌گذاری می‌کند. در نهایت نیز نویسندگان این مقاله، با معرفی مقامات پلیس اداری در فرانسه، به شناسایی این مفهوم در خصوص

مفاهیم مجاور مانند پلیس قضایی می‌پردازند و با بیان مبانی در صدد هستند تا ضرورت تمایز میان مقام و مأمور پلیس اداری و همچنین پلیس قضایی و پلیس اداری را روشن سازند.

مبانی نظری

مبنا در اصطلاح حقوق دانان عبارت است از اصل یا قاعده ای که نظام حقوقی مبتنی بر آن است و مقررات حقوقی بر اساس آن سامان می‌یابد (دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، ۱۳۷۶: ۱۶۸). به بیان دیگر، مبانی عبارت است از هدف‌های مشخصی که نظام حقوقی حاکم بر جامعه اعم از اداری، حقوقی و کیفری برای تحقق بخشیدن و دسترسی به آن‌ها به وجود می‌آید (ولیدی، ۱۳۷۸: ۹۵). بنابر نظر برخی از حقوق‌دانان مبانی حقوق پاسخی به این پرسش است که: چه عاملی تحمیل قانون را بر همگان توجیه می‌کند و دلیل تبعیت از قانون چیست (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۷: ۳۷). این معنی از «مبنا» ارتباط وثیقی با فلسفه حقوق دارد. در واقع، یکی از موضوع‌های مبانی فلسفه حقوق و اخلاق، تحلیل و تبیین چرایی الزام تبعیت از قانون است. اینکه افراد جامعه و شهروندان چرا باید از قانون تبعیت کنند و چه نیرویی ایشان را به پذیرش قانون و پیروی از آن وا می‌دارد، موضوعی که مورد تأمل اندیشمندان بوده و هست (برهانی و حسینی، ۱۳۸۹: ۲۳۹). البته، این معنی از مبنا در این پژوهش مدنظر ما نیست.

الف. مفهوم شناسی پلیس اداری

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 موتمنی، ۱۳۸۷: ۱۴۹).

در واقع، پلیس اداری مجموعه اعمال و دستگاههایی است که در راستای حفظ نظم عمومی دست به ایجاد یک سلسله مقررات و قواعد می‌زنند تا بتوانند برای فعالیت‌های بخش‌های خصوصی که مرتبط با امور عمومی هستند شرایط کنترل شده‌ای را ایجاد کنند. بدیهی است که تعریف ارائه

شده بیشتر ناظر بر مفهوم سنتی حقوق اداری است زیرا در حقوق مدرن مباحث مربوط به حقوق ملت (حقوق و آزادی‌های شهروندی) ملحوظ می‌شود.

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 تنظیم‌کننده امور است و موجب تامین 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 فعالیت‌های مضر افراد؛ برای مثال فروش نان که از جمله نیازهای مهم عمومی است بر عهده خود افراد است و دولت در آن هیچگونه مداخله‌ای 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؛ مثلاً 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 (طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۷: ۱۴۸).

با توجه به آنچه گذشت مشخص می‌شود که 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. مقوله مفهوم نظم عمومی و نسبت آن با اخلاق اجتماعی موضوعی است که در محدوده این پژوهش نیست و باید در جای خود مفصل توضیح داده شود.

به هر روی، ممکن است در ابتدا با شنیدن واژه پلیس اداری این مفهوم به ذهن متبادر شود که پلیس اداری نیز به مانند سایر اشکال پلیس دارای اداره خاص، لباس ویژه و رئیس مخصوصی باشد، ولی در واقع پلیس اداری یک «فعالیت» است. فعالیتی از سوی مقامات دستگاه اجرایی برای رویارویی و نظام مند کردن شرایطی که ایجاد شده است.

ب. کارکرد 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 اخلاقی (اخلاق حسنه) را شامل می‌شود؛ با این وجود، در مواردی 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 فیلم‌هایی منافی عفت.

باری، 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 دستگاه‌هایی که برای اهداف پلیس اداری قانون وضع می‌کنند لزوماً پلیس اداری خوانده نمی‌شوند. برای مثال مجلس شورای اسلامی مقام پلیس اداری نیست. هر چند که می‌تواند قوانین مرتبط با نظم عمومی را وضع نماید.

پ. تاملی بر کارکرد امنیتی پلیس اداری: نظم عمومی و اخلاق حسنه

مفهوم «نظم عمومی» تبعات گونه‌گونی در شاخه‌های متفاوت حقوقی است. نظم عمومی از قواعد محدود کننده 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 و از مفهومی سیالی برخوردار است. به همین دلیل بعضی از مصنفین معتقد بر عدم امکان ارائه تعریف از این مفهوم بوده و از تعریف آن صرف نظر نموده‌اند (نونین، ۱۳۸۶: ۲۳) و بعضی دیگر از آنجایی که نظم عمومیرا یکی از مهم ترین موارد تحدید کننده 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، ۱۳۸۱: ۱۰).

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 سیال و 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 نسبیّت نظم عمومی بود. در واقع، نظم عمومی مساله ای مرتبط با اخلاق، سیاست، اقتصاد و مبنای تمدن حاکم بر یک کشور است و از آنجایی که مبنای این امور در جوامع دیگر ممکن است متفاوت باشد، به تبع آن مفهوم و مصادیق نظم عمومی از کشوری با کشور دیگر نیز مختلف است. بنابراین ما با مفهوم «نظم‌ها» و «اخلاق‌ها» سر و کار داریم. این نسبیّت نه تنها نسبیّت مکانی است، بلکه نسبیّت زمانی نیز هم هست، بدین معنا که در یک کشور مفهوم و مصداق نظم عمومی در هر دوره زمانی دگرگون می‌شود؛ بنابراین ضابطه مستقر و ثابتی برای شناخت این مفهوم در دست نیست.

اخلاق حسنه، یکی از منابع غیر مکتوب مفهوم نظم عمومی محسوب می‌گردد. عقاید علمی و رویه‌های قضایی فراوانی که در کشورهای مختلف به وجود آمده نشان دهنده این حقیقت است که اخلاق حسنه در عین اینکه مفهوم مستقلی به شمار می‌آید، واقعاً جلوه خاصی از نظم عمومی و با آن بستگی غیر قابل انفکاک 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 دانسته‌اند. ممکن است عده‌ای تصور کنند که حقوق به کلی بی‌نیاز از اخلاق بوده و هر کدام راه جدایی در پیش دارند. اخلاق در حقوق تأثیری 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.^۱ زیرا اخلاق و حقوق آثار

^۱ در این مورد شایان ذکر است که ریشه ی جدایی اخلاق و حقوق را باید در نوشته‌های ارسطو، حکیم بزرگ یونان جستجو کرد. ارسطو حکمت را به سه شعبه ی اخلاق، تدبیر منزل و سیاست مدن تقسیم کرد. اگر چه در این تقسیم بندی نامی از حقوق نیامده ولی آنچه از تدبیر منزل و سیاست گفته اند مبنای قواعد حقوقی است (کاتوزیان، ۱۳۷۵: ۳۹۱). با این وجود، قدرت عادات و رسوم و اجباری بودن قواعد مذهبی مانع جدایی اخلاق و حقوق شده و تفاوتی بین حقوق و اخلاق نبود. وقتی در قرن ۱۸ میلادی نهضت آزادی خواهی نضج گرفت، در جریان آن، سعی بر این شد که قلمرو دولت را محدود به اعمال بیرون کنند یعنی بین اخلاق و حقوق یک مرز مشخص بنا نهند. اعتقاد آنها این بود آنچه که درون ماست مربوط به خود ماست. هدف سیاسی این عقیده این بود که قدرت دولت ها را در راه زندگی شخصی مردم محدود کنند.

قهری زندگانی اجتماعی انسان هستند و هدف هر دو این است که اعمال و افعال انسانی را در اجتماع بر محور صلح و عدالت تنظیم نمایند. با این وصف، می‌توان اخلاق حسنه را دسته‌ای از قواعد اجتماعی (اعتقادات عمومی) که - در بیرون از قلمرو حقوق اعم از قانون یا عرف و عادت وجود دارند و در عین حال برای تمثیت زندگانی جامعه و وصول به هدف حیات اجتماعی با حقوق همکاری می‌نماید، دانست.

روش

روش این تحقیق تحلیلی - توصیفی است. با اتخاذ این روش، به مذاقه در مقررات حال حاضر ایران در مقوله پلیس اداری خواهیم پرداخت.

یافته‌ها

۱. پلیس اداری و آزادی‌های فردی

آزادی‌های فردی عبارتند از: قدرت‌هایی که برای فرد شناخته شده است به این منظور که فرد با

تأمین آزادی عقیده و مذهب سبب شد که در قرن ۱۸ درباره‌ی استقلال حقوق و اخلاق اصرار ورزند. کریستیان تامزیوس اولین کسی است که در ۱۷۰۵ با هدفی سیاسی، مسأله‌ی فرق حقوق و اخلاق را اینگونه مطرح می‌کند: «نیاز به محدود ساختن اعمال دولت و مطالبه‌ی آزادی فردی در بعضی قلمروها بخصوص، آزادی فکر و عقیده.» (تیبیت، ۱۳۸۴: ۴۵). جنگ جهانی اول و دوم ثابت کرد که هرچه در راه دموکراسی تلاش کنیم ظلم را نمی‌توان از بین برده پس باید اصولی پیدا می‌شد که در دموکراسی محدودیت ایجاد کند و سعی شد ارتباط بین حقوق و اخلاق حفظ شود. با این وجود می‌بینیم که جدای از تفاوت مبانی و دیدگاه‌ها در بیان وحدت یا تفکیک حقوق و اخلاق، سیر تاریخی نیز از ابتدا بر وحدت آنها بوده و بعد نظراتی مبنی بر تفکیک مطرح شده. بنا بر این، رویکردهایی را که در جریان این تحولات تاریخی بوجود آمده معرفی می‌کنیم. اساساً در خصوص با این ارتباط، سه دیدگاه زیر مطرح می‌باشند: پوزیتویسم حقوقی اصرار دارد که استدلال حقوقی تماماً با موقعیت بیرونی ارتباط دارد. برای تعیین این که ببینیم چه چیزی قانون است صرفاً باید ببینیم چه چیزی قانون اعلام شده است. در دیدگاه حقوق طبیعی، استدلال حقوقی عیناً همان استدلال اخلاقی می‌باشد تا آنجا که دست کم، در امور بنیادین، تنها قانون واقعی در هر جامعه‌ای قانون اخلاقی است و اگر قانونگذار قانونی را برخلاف قانون اخلاقی مزبور برگزید آن قانون از اعتبار ساقط است. در دیدگاه تفسیری، استدلال حقوقی به جای اینکه صرفاً به توصیف یا قضاوت درباره‌ی تاریخ حقوق بنشیند آن را تفسیر می‌کند. این دیدگاه بدنبال گونه‌ای از صورت بندی دوباره‌ی آرای حقوقی گذشته است که با واقعیت تاریخ حقوق بیشترین «سازگاری منطقی» را داشته و با بالاترین جذابیت اخلاقی برخوردار باشد. «این دیدگاه، صرفاً یک تفحص تاریخی و یا یک تحلیل انتزاعی در باره‌ی این که چه قواعدی متناسب با ایده‌آل عادلانه هستند نمی‌باشد بلکه ترکیبی از هر دو را در بر دارد.» (دورکین، ۱۳۷۸: ۲۸۲). در این میان، پوزیتویسم حقوقی، ضمن تأکید بر جدایی حقوق و اخلاق، با صراحت بین هنجارهای حقوقی و اخلاقی فرق می‌گذارد. از این منظر، ممکن است حتی یک نظام متشکل از هنجارهای ظالمانه نیز نظام حقوقی به شمار آید. (شینر، ۱۳۸۹: ۹۳) در مقابل، نظریه‌ی حقوق طبیعی کلاسیک بر این واقعیت اصرار می‌ورزد که طبیعت حقوق به گونه‌ای است که برخی ارتباطات لازم با اخلاق را ایجاد می‌کند و هنجارهای بنیادین و معتبر اخلاقی باید بر هنجارهای حقوقی اثرگذار باشد (رحمانی‌فرد، ۱۳۸۶: ۹۸).

استفاده از آن قدرت‌ها بتواند، هر چه در توان دارد انجام دهد و نیروهایی که طبیعت در وی نهاده است ظاهر سازد. این آزادی‌ها را قانون و دستگاه قضایی و دولت تنظیم و تضمین می‌نمایند؛ مانند آزادی مطبوعات و انجمن‌ها و تجارت و صنعت (جعفری لنگروی، ۱۳۹۸: ۲۱۳). و آزادی فردی به معنای خاص کلمه عبارت است از: «آزادی بدنی هر فرد به طوری که بتواند از هر نقطه کشور به نقطه دیگر آن مسافرت نموده یا نقل مکان دهد، یا از کشور خود خارج شده و به آن مراجعت نماید و از توقیف بدون جهت محفوظ و مصون باشد». (قاضی، ۱۳۸۹: ۱۴۴).

نمی‌توان از تحدید آزادی و فعالیت پلیسی سخن به میان آورد، اما از از حقوق و آزادی‌های مردم صحبتی نکرد. حقوق دان رسالت این را دارد که از حقوق جامعه خویش بگوید و به درستی دفاع کند. حقوق و آزادی مردم در علم حقوق جز مفاهیم انکار ناپذیر در یک تحلیل علمی است. نمی‌توان جایی از حقوق گفت ولی مردم و حقوقشان را نادیده گرفت. پس بر این مبنا معیار آزادی‌های عمومی را اصلی برای درک بهتر تحلیل و فهم جایگاه پلیس اداری در حقوق ایران می‌بایست قرار داد. به تعبیر ساده، خود آزادی به نوعی قدرت انجام عمل است، بدون آسیب به دیگری. اما بایستی تعریفی نیز از خود آزادی‌های عمومی ارائه داد: مجموع حقوقی که برای افراد، نوعی استقلال و خود سامانی در زمینه‌های مختلف زندگی فردی و اجتماعی تامین می‌کند و این حقوق از لحاظ رشد شخصیت انسانی و اعتلای مقام و ارزش انسانی ضروری شناخته می‌شود. پروفیسور ریورو می‌گوید: آزادی‌های عمومی توانایی‌هایی هستند که به موجب آنها انسان در زمینه‌های مختلف زندگی اجتماعی اعمال و رفتار خویش را انتخاب و اختیار می‌کند و این توانایی‌ها به وسیله حقوق موضوعه، که آن را از حمایت مستحکمی برخوردار می‌کند، شناخته می‌شود و سازمان می‌یابد» (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۰: ۶). آزادی‌های عمومی در واقع حق است و اختیار که مگر به حکم قانون محدود شده باشد و یا به خاطر ضرر زدن به دیگران نفی شده باشد در غیر این صورت حق است و آزادی. پس از فهمیدن تعریف آزادی‌های عمومی حال می‌بایست به این پردازیم که مفهوم پلیس اداری در کنار آزادی‌های عمومی به کدام سمت و سو خواهد رفت. در واقع پلیس اداری خواه در شرایط عادی و چه خواه در شرایط خاص و اضطراری محدودیت‌هایی برای جامعه وضع می‌کند. این محدودیت‌ها آزادی‌های شهروندان را تا حدودی سلب خواهد کرد. موضوع اصلی در اینجاست که معیار این محدودیت بر چه اساسی خواهد بود. چنین به نظر می‌رسد که برای هر محدودیتی در نگاه اول چندین شاخص می‌توان ترسیم کرد. اینکه هر محدودیتی می‌بایست زمان مشخصی داشته باشد. این موضوع زمان‌های شرایط اضطراری بیشتر قابل لمس است. برای مثال در قانون اساسی چنین آمده است: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است، در

حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتا محدودیتهای ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجددا از مجلس کسب مجوز کند» (اصل هفتاد و نهم قانون اساسی ایران).

با این وصف، پلیس اداری باید با رعایت آزادی‌های عمومی پیش برود و هدف او نقض آزادی نباشد بلکه هدفش اداره بهتر جامعه برای شکوفایی شهروندان آن جامعه صورت بپذیرد که بتوانند در شرایطی مطلوب از آزادی خوب بهرمنند باشند.

البته می‌بایست این نکته را متذکر شد که قرار نیست تمام ابعاد آزادی‌های شخصی در اینجا بحث شود زیرا موضوع اصلی در مواجهه برخی از این آزادی‌ها با پلیس اداری است نه اینکه به موشکافی مفهوم آزادی شخصی پرداخته شود. در واقع، از آن دسته آزادی‌های شخصی در اینجا ملاک است که بتواند در روند اعمال پلیس اداری مورد نقض قرار بگیرد. در اینجا قرار است تعیین شود که مرز برای محدودیت آزادی‌های شخصی کجاست. «آزادی شخصی، که آن را آزادی مطلق و آزادی تن نیز می‌نامند، یکی از مهمترین حقوق فردی است که فرد در رفت و آمد و اختیار مسکن در داخل و یا خارج از کشور و همچنین در زندگی و روابط خصوصی آزاد بوده و نیز از هر گونه تعرض و تجاوز نسبت به جان و مال و خانه و زندگی خود مصون باشد. آزادی شخصی، پایه و شالوده همه حقوق و آزادی‌ها است، زیرا وقتی انسان آزادی و یا تامین نداشته باشد استفاده از سایر حقوق و آزادی‌ها نیز برای او مفهومی نخواهد داشت» (طباطبائی مومنی، ۱۳۹۰: ۲۸). نویسنده از عبارت «روابط خصوصی آزاد» استفاده کرده، با کمی تامل متوجه می‌شویم به دلیل تابو بودن بعضی از مسائل در تعریف ارائه شده از بیان ساده تر مطلب پرهیز شده است. منظور از روابط خصوصی، روابطی است که در حوزه خصوصی فرد یا افراد بین یکدیگر اتفاق می‌افتد، مثل روابط فAMILI، روابط با دوستان و آشنایان. در واقع نویسنده وقتی از آزادی در روابط خصوصی صحبت می‌کند یعنی باید این حوزه برای افراد از دایره قدرت سیاسی مصون باشد. قدرت سیاسی یا همان حکومت اجازه ندارد وارد این حریم بشود. حال در پلیس اداری ممکن است خواه در شرایط عادی باشد و خواه در شرایط فوق العاده حکومت‌ها اقدام به وضع قواعدی کنند که این قواعد باعث ضربه خوردن به محیط خصوصی افراد شود. در شرایطی که برای حفظ امنیت لازم است، دولت می‌تواند محدودیت‌هایی در رفت آمد، ورود خروج در ساعات شبانه روز البته با گذراندن از مراحل قانونی و با محدودیت زمانی وضع کند اما روابط خصوصی کسی که نمی تواند ناقض امنیت عمومی یا بهداشت و آسایش عمومی باشد. بنابراین، هر محدودیتی در باب پلیس اداری می‌بایست مرتبط با

موضوع و علت آن محدودیت باشد. اصل بر عدم محدودیت برای اشخاص است مگر آنکه به حکم قانون یا مقام مسئول با ذکر دلیل حقوقی و قابل دفاع این عمل را انجام بدهد.

حق حیات یا همان حق زندگی یکی از حقوق بنیادین انسان می‌باشد «زندگی یکی از حقوق فطری و طبیعی انسان است و آن پایه و اساس تمام حقوق انسانی به شمار می‌رود، زیرا همه حقوق، قائم به وجود خود انسان است و بدون آن هیچ حقی برای شخص معنا و مفهوم ندارد» (طباطبائی موتمنی، ۲۹).

با این وصف، حق حیات و زندگی اساسی‌ترین حق بشر است. در موضوعات امنیتی گاهی فردی با بمب گذاری یا اقدام به ترور می‌تواند امنیت عمومی را به خطر بیندازد در چنین شرایطی می‌توان تصور نمود که اگر فرد مقابل کشته نشود جان انسان‌های بی‌گناه تهدید می‌شود پس در نتیجه در قالب دفاع مشروع، می‌توان اقدام به گرفتن جان فرد مزبور کرد. در قالب پلیس اداری اگر چنین اتفاقی رخ بدهد مقام پلیس اداری که چنین دستوری داده می‌بایست پاسخ گو باشد. پاسخ گویی صرفاً بیان پشت‌تربون نیست. پاسخ گویی یک مسئولیت اداری است، یعنی اگر خطایی رخ بدهد باید ناشی از تصمیم اشتباه مسئولی در اداره باشد که در اینجا مقام پلیس اداری است.

۲. مقامات پلیس اداری

مقامات هسته‌ای پلیس اداری به معنی اشخاص دارای صلاحیتی است که در سطح ملی دارای توانایی اتخاذ تصمیم و تعیین انتظامات هستند. برای نمونه وزیر کشور یکی از مقامات مرکزی پلیس اداری تلقی می‌شود. مقامات پلیس اداری دارای سلسله مراتب هستند. در واقع، «رابطه فرمانبری و فرماندهی در علوم اداری و حقوق اداری با اصطلاح سلسله مراتب اداری شناخته شده است، سلسله مراتب اداری یکی از گونه‌های سازمان یافته رابطه اجتماعی است که نمونه کهن و روشن آن سازمانهای نظامی است» (امامی، استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۴۸). با این توصیف رابطه سلسله مراتب اداری به نوعی به رابطه موجود در یک نهاد نظامی تشبیه شده است: «مفهوم سلسله مراتب به عنوان یکی از مفاهیم مدیریت اداری و استخدامی بیانگر رابطه رئیس و مرئوس در قالب ادارات و سازمانهای متمرکز است. به دیگر سخن، نظارت سلسله مراتبی به نظارتی اطلاق می‌شود که سازمان مرکزی به نهادها و واحدهای وابسته خود اعمال می‌کنند. این نظارت که مبتنی بر نظام تابعیت است کارکنان را مرئوس و مکلف به اطاعت دستورات و اوامر مافوق می‌گرداند. در نظام سلسله مراتبی، از آنجا که شخصیت حقوقی نهاد نظارت کننده (سازمان مرکزی) و نهاد نظارت شونده (واحد متمرکز) یکی است، نظارت شدید و رابطه بین آنان طولی یا عمودی است. در نظام سلسله مراتبی اصل بر نظارت سازمان مرکزی است و این نظارت بر کلیه اعمال حقوقی و اجرایی

واحد متمرکز صورت می‌گیرد و واحد متمرکز نیز حق شکایت بسیار محدودی علیه سازمان مرکزی دارد. دولت یا سازمان مرکزی می‌تواند نظارت سلسله مراتبی خود را هم بر فعالیت‌ها و اعمال اداری و هم بر اشخاص اداری اعمال کند» (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۹۴-۹۵). تمرکز اداری نوعی اداره کردن امور تحت یک فرماندهی است. در نظام تمرکز، امور کشور از یک مرکز توسط وزیران که مقامات عالی تصمیم‌گیرنده در دستگاه دولت هستند و معمولاً در پایتخت مستقرند اداره می‌شود. در یک نظام متمرکز، ساز و کار اجرای وظایف بر مدیریت متمرکز است یعنی تمام سازمانهای اداری، حکم واحدی دارند و شبکه واحدی محسوب می‌گردند و همه در مجموع یک شخصیت حقوقی را تشکیل می‌دهند و تمام اعمال و تصمیمات به نام این شخصیت و برای او صورت می‌گیرد. در این نظام، استان‌ها و شهرستان‌ها تقسیمات اداری ساده‌ای هستند که در چهارچوب آن ماموران مرکزی، امور را اداره می‌کنند. این تقسیمات هیچگونه شخصیت حقوقی و اختیاری از خود ندارند و همه تابع مرکز و دستور آن هستند (طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۷: ۶۳-۶۴). در نظام حقوق اداری ایران، دستورات مقامات هسته‌ای پلیس اداری از وزارت خانه شروع می‌شود. در واقع وزیر کشور یکی از مقامات عالی پلیس اداری است. مقام ریاست جمهوری که مافوق وزیر کشور است به دلیل اختیاراتی که چه در قالب حضورش در کابینه و حتی بر اساس اختیارات خود شخص رئیس جمهوری نیز مقام عالی پلیس اداری شناخته می‌شود. در رابطه طولی بین این دو مقام طبیعتاً رئیس جمهور در جایگاهی بالاتر قرار می‌گیرد، ولی نباید فراموش کرد که باز با همین شرایط خود وزیر کشور نیز همچنان مقامی عالی محسوب می‌شود و تصور وجود مقام بالاتر از بین برنده تصور این نخواهد بود که وزیر کشور را به عنوان مقام عالی در پلیس اداری بشناسیم.

۳. مهم‌ترین مقام پلیس اداری

وزیر کشور را شاید بتوان فعال‌ترین مقام پلیس اداری دانست. عضویت او در شورای عالی امنیت ملی، حضور در کابینه، برگزاری انتخابات، تعیین استانداران، در بیشتر دوره‌ها جانشینی فرمانده کل قوا و حفظ نظم و امنیت عمومی در شرایط مختلف می‌توان اشاره کرد. البته در راستای وظایف وزیر کشور، معاونت‌های مختلفی برای اداره امور وزارت کشور به وجود آمده است. در معاونت‌های زیر مجموعه وزارت کشور، بخشی با عنوان معاونت امنیتی و انتظامی وجود دارد که - یکی از معاونت‌های مرتبط با مفهوم پلیس اداری است. این معاونت دارای چهار دفتر می‌باشد، دفتر امور امنیتی، دفتر امور انتظامی، دفتر امور اتباع و مهاجرین خارجی، دفتر امور مرزی. البته معاونت سیاسی نیز در برخی موارد اعمالی انجام می‌دهد که رابطه تنگاتنگی با موضوع نظم و امنیت عمومی دارد

(بازگیر، ۱۳۹۶: ۷۰). در واقع وظایف معاونت امنیتی و انتظامی وزارت کشور به این شرح است: «نظارت بر اجرای ماموریت‌های نیروی انتظامی محوله از سوی فرماندهی معظم کل قوا، شورای امنیت کشور، موارد مندرج در قانون تشکیل نیروی انتظامی و سایر وظایف محوله از سوی مراجع ذی‌صلاح به نیروی انتظامی به منظور حفظ امنیت واستقرار نظم و آرامش و پیشگیری و مقابله با جریانات و پیشامدهای مخل امنیت کشور. تهیه و بررسی طرح‌ها، قوانین ومقررات، دستورالعمل‌ها و راه‌کارهای کارشناسی مناسب وهمکاری در تهیه وتنظیم استراتژی امنیتی کشور در چهارچوب استراتژی امنیت ملی و ارائه آن به مراجع ذیربط. فراهم آوردن موجبات کنترل، هدایت و پشتیبانی ستاد نیروی انتظامی درایجاد سازماندهی، آموزش، بودجه، تجهیزات و نیروی انسانی به‌منظور حسن اجرای ماموریت‌های نیروی انتظامی. سیاستگذاری در زمینه ایجاد و نظارت بر نظم عمومی در جامعه. انجام بررسی‌های لازم به‌منظور اعمال اختیارات پرسنلی تفویض شده به وزیر کشور به‌عنوان جانشین فرماندهی کل قوا ونیز اختیارات قانونی وزیر کشور دراین زمینه درنیروی انتظامی. بررسی واعلام نظر درخصوص انتصابات درمحل‌های سرتیپی داخل وبه بالا وفرماندهی استان‌ها وشهرستان‌های ویژه، روسای ادارات و دفاتر مرکزی وفرماندهان و قرارگاه‌ها، دانشکده‌ها، یگان‌ها و واحدهای مرزی نیروی انتظامی به وزیر کشور. انجام امورمحواله به دبیرخانه شورای امنیت کشور وهمکاری لازم با دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و دستگاه‌های اطلاعاتی کشور. انعکاس نظرات وزارت کشور به نمایندگی درشوراها، هیئت‌ها، مجامع و کمیسیون‌هایی که وظایف و یا دستورکار اجلاس آنها به‌نحوی در ارتباط با امور امنیتی و انتظامی اعم از سیاستگذاری، برنامه ریزی وسازماندهی قرارداشته باشد. فراهم آوردن موجبات برنامه‌ای نمودن فعالیت‌ها و سیاستگذاری در امر تنظیم بودجه و برقراری نظام مطلوب در امر سازماندهی و تشکیلات نیروی انتظامی و رده‌های تابعه درجهت تحقق اهداف و ماموریت‌های وزارت کشور. سیاستگذاری درامور امنیت و عمران مرزها و بررسی کارشناسی طرح‌های عمرانی واصله از نیروی انتظامی و نظارت بر اجرای طرح‌های مصوب. انجام امور مربوط به ماموریت‌های خارج کشور نیروی انتظامی و حوزه ماموریت (از قبیل اینترپول) و تحلیل بررسی گزارش سفرها و انعکاس نتایج حاصله با هماهنگی واحدهای ذی ربط. همکاری و تبادل نظر با سازمانهای عقیدتی، سیاسی و حفاظت اطلاعات نیروی انتظامی و ستاد فرماندهی کل قوا در امور مربوط به نیروی انتظامی و سایر امور محوله. انجام امور دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۰۵ قانون ناجا درمورد پرسنل نیروی انتظامی. ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های واحدهای تابعه معاونت ونیز واحدهای مذکور با نیروی انتظامی و نظارت بر حسن اجرای وظایف آنها و تعیین خط مشی و تصمیم‌گیری در حدود وظایف. همکاری و هماهنگی با سایر معاونت‌ها،

مراکز و موسسات وابسته به وزارت کشور برای پیشبرد اهداف مشترک اعمال نظر در ماموریت‌های امنیتی و انتظامی (بازگیر، ۱۳۹۶: ۷۰-۷۵). همانگونه که در قبل نیز با توجه به وظایفی که برای معاونت امنیتی و انتظامی وزارت کشور بیان شد، دو دفتر از چهار دفتر مربوط به این معاونت به صورت مستقیم با پلیس اداری در تماس هستند. دفتر امور امنیتی و دفتر امور انتظامی. دفتر امور امنیتی نیز دارای وظایفی می‌باشد که به ترتیب به آنان اشاره خواهیم کرد:

مطالعه و بررسی کارشناسی طرح‌های امنیتی و انتظامی مندرج در برنامه سالیانه نیروی انتظامی و ارائه نتایج حاصله به معاونت امنیتی و انتظامی و نظارت بر اجرای طرح‌ها.

بررسی و تهیه طرح در زمینه‌های امنیت داخلی و وضعیت‌های بحرانی و همچنین تهیه دستورالعمل‌های امنیتی و انتظامی مورد نیاز در مقاطع و ایام خاص و نظارت بر اجرای آن. نظارت بر اجرای ماموریت‌های نیروی انتظامی در خصوص مبارزه با منکرات مواد ناریه، استرداد مجرمین، پلاک محرمانه و راهنمایی و رانندگی.

مطالعه و تحقیق به منظور همکاری در تهیه و تنظیم استراتژی امنیت کشور در چارچوب استراتژی امنیت ملی و ارائه نتایج حاصله به معاونت امنیتی و انتظامی.

بررسی مسائل امنیتی و انتظامی استان‌ها و ارتباط مستمر با استانداری‌ها و شورای تامین استان جهت کسب گزارشات نوبه ای و هدایت آنها در چهارچوب مصوبات شورای امنیت کشور و سیاست‌های عام امنیتی و پیگیری ابلاغ خط مشی‌ها و نظارت بر اجرای آن و ارزیابی شیوه عملکرد و نتایج حاصله.

پیگیری اقدام لازم در مورد نیازمندی‌های استانداری‌ها در ارتباط با مسایل امنیتی و حفاظتی و همچنین پشتیبانی هوایی. مطالعه و بررسی کارشناسی در امر تعیین رده امنیتی شخصیت‌ها، اماکن و تاسیسات کشور و ارائه نتایج حاصله به معاونت امنیتی و انتظامی برای ارائه به شورای امنیت کشور و پیگیری و نظارت بر اجرای آن.

فراهم آوردن موجبات تشکیل جلسات امنیت کشور و تنظیم ابلاغیه‌ها و پیگیری مصوبات و بایگانی مکاتبات آن شورا با رعایت اصول حفاظتی. بررسی و رسیدگی به گزارشات واصله در امور امنیتی به نحو مقتضی منجمله اعزام هیات‌های بازرسی و ارائه نتایج و پیشنهادات به معاونت جهت اقدام لازم. جمع‌آوری، طبقه‌بندی، تجزیه و تحلیل اخبار و گزارشات واصله و تنظیم آرشیو برای بهره‌مندی، بازیابی و تغذیه اطلاعاتی مسئولین کشور (مرکز و استان‌ها). جمع‌آوری آمار جرائم و معضلات سیاسی و امنیتی کشور از مبادی ذیربط به منظور ترسیم وضعیت موجود و پیش‌بینی تحولات آتی و برنامه‌ریزی در جهت پیشگیری و مقابله. انعکاس سریع گزارشات واصله از

استانداردی‌ها و سایر مراجع ذیربط در هنگام وقوع حوادث ناگهانی به معاونت و انجام پیگیری‌های لازم.

بررسی و اعلام نظر در خصوص اعتبار ردیف‌های بودجه‌ای مربوط به طرح‌های امنیتی و ارائه نتایج حاصله به معاونت امنیتی و انتظامی. پیگیری و انجام اقدامات لازم در خصوص برقراری و حفظ امنیت در اجرای انتخابات سراسری. ارائه نظریه تخصصی به معاونت در خصوص انتصاب مسئولین امنیتی. مدیریت امور مربوط به تهیه، تولید، جمع‌آوری، طبقه‌بندی، برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، پردازش اطلاعات مرتبط با وظایف، بصورت مستمر در سطوح مختلف به منظور ایجاد امکان اتخاذ تصمیم‌های مناسب در سطوح مختلف مدیریت و تامین اطلاعات مورد نیاز مقامات مسئول از اوضاع داخلی کشور. هماهنگی و اقدام لازم جهت تامین و ارائه خدمات اطلاعات مدیریت به مقامات و مدیران حوزه ستاد مرکزی و استانداری‌ها که کد دریافت اطلاعات را دارا می‌باشند.

ایجاد هماهنگی، یکپارچگی و همزمان سازی عملیات سیستم اطلاع رسانی چند سطحی مبتنی بر نیازهای روز وزارت کشور. انتشار خبرنامه‌های نوبه‌ای حاوی روند شکل‌گیری وقایع و رویدادها، تحلیل‌ها و نقطه نظرات رسمی وزارت کشور و ارسال آنها برای مقامات مسئول. فراهم آوردن شرایط و امکانات لازم به منظور تبیین مواضع و دیدگاه‌های رسمی وزارت کشور درباره مسائل و موضوعات امنیت داخلی از طریق سخنگوی وزارت متبوع (وبسایت رسمی وزارت کشور به آدرس: <https://www.moi.ir>). دفتر امور انتظامی نیز دارای وظایف خاص خود می‌باشد که عبارت اند

از:

بررسی و ارائه راهکار به منظور نحوه سیاستگذاری، ایجاد خط مشی، نحوه تصمیم‌سازی و مکانیزم‌های تصمیم‌گیری در حوزه نظم عمومی متناسب با شرایط و موقعیت کشور. بررسی‌های لازم به منظور تهیه شاخص‌های تخصصی اندازه‌گیری نظم به تفکیک مناطق و در دوره‌های زمانی معین به منظور تصویب مراجع ذی‌صلاح. بررسی و آسیب‌شناسی و شناسایی حوزه‌های نظم عمومی در خصوص مسائل انتظامی و تهیه نمودار نظم عمومی در کشور و بهره‌مندی از نظرات خبرگان برای ساماندهی نظم. تجزیه و تحلیل و بررسی و مطالعه در خصوص راه‌های توسعه آموزش نظم در سطح کشور. بررسی و تحلیل گزارش‌های دریافتی از تخلفات مربوط به امور نظم در دستگاه‌های اجرایی و همچنین گزارشات مربوط به بی‌نظمی در سطح کشور.

رصد و الویت‌بندی تمامی اموری که به نوعی به نظم عمومی در کشور بر می‌گردد، به منظور انعکاس به مراجع ذی‌ربط. جلب مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در اجرای طرح‌هایی که به نوعی منجر به ایجاد نظم عمومی در کشور می‌شوند. مطالعه، بررسی، اقدام و پیگیری در جهت تهیه

و تدوین پیش نویس طرح‌ها و لوایح نیروی انتظامی و ارائه به مراجع ذیربط جهت تصویب و نظارت بر حسن اجرای آنها (سایت رسمی وزارت کشور).

بعد از وظایف معاونت‌های وزیر کشور، حال خود اوست که با ایفای نقش در کابینه و همچنین در شورای عالی امنیت ملی و ریاست او در شورای امنیت کشور (که حکم آن را رئیس جمهوری امضا می‌کند) وارد محدوده پلیس اداری می‌شود. وزیر کشور همواره حتی در انتخابات‌ها هم مسئول حفظ امنیت عمومی و آرامش فضای عمومی جامعه است. البته وظیفه حفظ امنیت و آرامش عمومی با برگزاری انتخابات متفاوت است. در موضوع برگزاری خود انتخابات فقط مجری آن است و نظارت بر درستی و صحت آن با شورای نگهبان می‌باشد که از موضوع پلیس اداری خارج است. پس از آن وزیر کشور در انتخاب استانداران در نظام حقوقی ایران نقش مهمی را ایفا می‌کند. همانگونه که در قسمت‌های قبلی هم توضیح دادیم در ساختار متمرکز نظام سیاسی ایران استانداران به نوعی تابع وزارت کشور هستند و انتخاب آنان از مرکز که همان وزارت کشور می‌باشد صورت می‌گیرد. با کنار گذاشتن مسائل سیاسی می‌توان چنین برداشت کرد که حتی وظایف امنیتی استانداران تا مقدار بسیار زیادی می‌تواند دامن گیر وزرای کشور باشد زیرا اگر مشکل امنیتی در بخشی از استانی پدیدار شود، وزارت کشور می‌بایست پاسخ گو باشد و در صورت نیاز با تماس با مقامات محلی در مورد موضوع مورد نظر مداخله کند. در زمینه شهرداری‌ها هم زمانی که حادثه‌ای در داخل شهری رخ می‌دهد اگر میزان اهمیت آن از سطحی بالاتر برود دخالت وزیر کشور و یا حتی حضور فیزیکی او در محل حادثه یکی دیگر از موضوعات مربوط به وزیر کشور است. چنانچه در حادثه ساختمان پلاسکو تهران که در تاریخ ۳۰ دی ماه ۱۳۹۵ رخ داد، روز بعد از حادثه یعنی در تاریخ ۱ بهمن ۱۳۹۵ در آن محل حضور یافت (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۵). این خود نشان دهنده وظیفه نظارتی او در مورد مسائل مختلف است که می‌تواند امنیت و آسایش عمومی را به خطر بیندازد. پس می‌توان چنین نتیجه گرفت که بعد از رهبری و ریاست جمهوری که به ترتیب مقام اول و دوم دستگاه پلیس اداری هستند، وزیر کشور در جایگاه بعدی قرار دارد که هر سه این مقامات، مقامات عالی پلیس اداری می‌باشند.

بحث و نتیجه‌گیری

بر اساس آنچه گذشت می‌توان اذعان نمود که مفهوم اخلاق حسنه جزئی از پلیس اداری نیست. همچنین در بحث طرح «پلیس امنیت اخلاقی» که در باب امنیت عمومی مطرح شده است می‌توان ادعا نمود که این مفهوم از پلیس اداری با خواست مردم در تضاد بوده و جواب گو نیست، زیرا تامین امنیت اخلاقی برای رسیدن به یک شهروند خوب شرط نیست. در واقع نظام حقوقی بدنبال

«شهروند خوب» است و نه «انسان خوب». شهروند خوب قانون محور است، اما انسان خوب فضیلت محور. نظام حقوقی به دنبال قانون حرکت می‌کند و نه اخلاق. کارکرد مقامات پلیس اداری در حقوق ایران به جای امنیت، بهداشت و آسایش عمومی به سمت امنیت حکومتی چرخیده است. به دیگر سخن، مقامات پلیس اداری می‌بایست به نفع مردم تصمیم بگیرند و این تصمیمات نباید باعث شکاف بین مردم با قدرت در نظام سیاسی بشود. در واقع، مقامات پلیس اداری که همگی جزء بدنه قوه مجریه هستند و باید منافع مردم را در نظر بگیرند. افزون بر این، آزادی‌های مدنی می‌بایست به وسیله سامانه پلیس اداری به رسمیت شناخته شود و حقوق تضمین شده در قانون اساسی نباید به موجب مقررات دست پایین مصوب مقامات پلیس اداری نقض گردد. این مهم محقق نخواهد شد مگر با آموزش و تقویت فکری مقامات پلیسی.

در رابطه با شفاف سازی قسمت‌های مربوط به پلیس اداری و تفکیک آنان از مسائل اداری در خارج از پلیس اداری مباحث مهمی وجود دارد. برای نمونه در شورای عالی امنیت ملی بعضی از تصمیمات می‌تواند در مورد روابط خارجی باشد یا اصلا به موضوعات زیر مجموعه پلیس اداری مربوط نباشد اما در مواردی این شورا اقدام به اتخاذ تصمیماتی در باب مسائل اداری مرتبط با پلیس اداری نموده است. از سوی دیگر، رئیس جمهوری در جایگاه مقام دوم این دستگاه در کابینه و در قالب وضع مقررات اقدام به اتخاذ تصمیمات اداری می‌کند که در دایره پلیس اداری می‌گنجد. وزیر کشور یکی از پر کارترین مقامات پلیس اداری با حضور خود در دستگاه‌های مختلف و با اختیارات قانونی خود بعد از رئیس جمهور به عنوان مقام سوم دستگاه پلیس اداری است و پس از او استانداران در جایگاه چهارم قرار دارند که مسئول حفظ نظم و امنیت عمومی در سطوح مختلف تقسیمات کشوری می‌باشند و پس از آنان فرمانداران را به سختی می‌توان مقامات درجه پنجم دستگاه اداری دانست.

فضای رقابتی سالم یکی از نتایج یک سیستم پلیس اداری «کار آمد» است. در این نوشتار تلاش شد مقاماتی که وارد حوزه تصمیمات پلیس اداری شده اند شناسایی و با پیشنهاد جایگزینی آنان برای اتخاذ تصمیمی در مقابل آن به مردم، پاسخ گو باشند. نمونه این بحث را می‌توان در موضوع کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه در مورد فیلترینگ اینترنت مشاهده نمود. در اینجا، مشخص می‌شود که چگونه مقامات قضایی با ورود خود به حریم پلیس اداری دست اندازی کرده و به دلیل سمت قضایی پاسخ گو نیستند.

از سوی دیگر پلیس اداری در حدود حقوق و تکالیف خود مسئولیت دارد. در واقع پلیس اداری هر اندازه از اختیارات بالایی برخوردار باشد مسئولیت بیشتر می‌شود. نکته پایانی این است که معیار اصولی پلیس اداری باید بر اساس اصول حقوقی سامان یابد، اصول حقوقی که در دل خود حقوق و آزادی‌های فردی را جای داده است. اگر این اصول در یک سامانه حقوقی مثل پلیس اداری نا دیده گرفته شود، آنگاه شاهد نقض هرچه بیشتر حقوق و آزادی‌های فردی خواهیم بود. در نهایت، پیشنهاد می‌شود که مقاماتی مانند استاندار و حتی شهردار که یکی از عوامل پلیس اداری هستند، بر اساس رای مستقیم مردم انتخاب شوند تا هر چه بیشتر شهروندان در اداره جامعه و نظارت بر این ساختار سهیم باشند.

منابع

امامی، محمد، ۱۳۸۸، استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، تهران: میزان.
 بازگیر، امیرحسین، ۱۳۹۶، تحلیل حقوقی و لزوم جایگاه پلیس اداری در نظام حقوقی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد تهران مرکز، گروه حقوق عمومی.
 برهانی، محسن، حسینی، سید محمد، ۱۳۸۹، چرایی تبعیت از قانون، پژوهش‌های فلسفی و کلامی، ۱۱، (۴۳)، ۲۳۹-۲۶۰.

http://pfk.qom.ac.ir/?_action=article&au=1588&_au

تبیست، مارک، ۱۳۸۴، فلسفه حقوق، ترجمه حسن رضایی خاوری، مشهد: دانشگاه علوم اسلامی رضوی.
 جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۹۸، ترمینولوژی حقوقی، تهران: گنج دانش.
 جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۷۷، مقدمه علم حقوق، تهران: کتابخانه گنج دانش.
 جلالی، محمد، کامیاب، میثا، ۱۳۹۷، مقدمه‌ایی بر شناخت مفهوم پلیس اداری در ایران با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، ۹، (۱)، ۶۷-۸۶.

https://jcl.ut.ac.ir/article_67260.html

دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، ۱۳۷۶، درآمدی بر حقوق اسلامی، تهران: سمت.

دورکین، رونالد، ۱۳۷۸، حقوق و اخلاق، ترجمه محمد راسخ، مجله تحقیقات حقوقی، (۲۶.۲۵)، ۲۸۳-۲۸۲.

https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/article_56894.html

رحمانی فرد، شهرداد، ۱۳۸۶، جامعه شناسی حقوق، تهران: بهینه.

سایت رسمی خبرگزاری تسنیم به آدرس: www.tasnimnews.com

سایت رسمی وزارت کشور به آدرس: <https://www.moi.ir>

شینر، راجر، حقوق و اخلاق، ترجمه عبدالحکیم سلیمی، فصلنامه معرفت، (۸۲)، ۹۳-۱۰۷.

<http://marifat.nashriyat.ir/node/1893>

- طباطبایی مومنی، منوچهر، ۱۳۹۰، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- طباطبائی مومنی، منوچهر، ۱۳۸۷، حقوق اداری، تهران: سمت.
- قاضی، ابوالفضل، ۱۳۸۹، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ سی نهم، تهران: میزان.
- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۷۵، فلسفه ی حقوق، تهران: دانشگاه تهران.
- مرسلی، یدالله، ۱۳۸۹، نظم عمومی در اعمال حقوقی، تهران: جنگل.
- موسی زاده، رضا، ۱۳۸۷، حقوق اداری، تهران: نشر میزان.
- نوبین، پرویز، ۱۳۸۶، نظم عمومی در حقوق، فصلنامه کانون وکلاء، (۱۹۸ و ۱۹۹)، ۲۲-۱۹۳.
- <http://ensani.ir/fa/article/155077/>
- ولیدی، محمد صالح، ۱۳۷۸، حقوق جزای عمومی، تهران: سمت.