

نظام حقوقی حاکم بر پاسداشت نظم عمومی و تضمین آزادی اجتماعات (با تأکید بر رویکرد دیوان عدالت اداری)

علی بیاتی*

چکیده

سامان‌دهی رابطه میان نظم عمومی و آزادی اجتماعات از چالش‌برانگیزترین گفتمان‌های حقوق اداری است. چه آنکه پاسداشت بدون ضابطه نظم عمومی از سوی دولت، امکان سوءاستفاده و اعمال بی‌قیدوشرط آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها از سوی شهروندان احتمال هرج‌ومرج را به دنبال دارد؛ لذا در این نوشتار کوشش شده است ضمن بیان نظام حقوقی حاکم بر موضوع، رویکرد دیوان عدالت اداری ایران مورد بررسی قرار گیرد. اینکه دولت و مقامات عمومی (پلیس اداری) چگونه می‌توانند ضمن پاسداشت نظم عمومی از مبدل‌شدن یک تجمع مسالمت‌آمیز و فاقد وصف مجرمانه به یک تظاهرات خشونت‌آمیز، شورش و حتی قیام علیه حکومت جلوگیری نمایند، مسئله اصلی مقاله است.

نتایج پژوهش بیانگر آن است که دیوان عدالت اداری در سامان‌دهی رابطه میان نظم عمومی و آزادی اجتماعات نه تنها رویکرد روشن و مشخصی ندارد، بلکه دچار رویه‌ای پارادوکسیکال و متناقض‌نما گشته است. برای نمونه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، اقدام دولت در تعیین مکان‌هایی مشخص برای برگزاری تجمع را تحدیدکننده آزادی تجمع تلقی، اما برعکس، لزوم اخذ مجوز برای راهپیمایی را به‌رغم اینکه در اصل ۲۷ قانون اساسی از جمله محدودیت‌های وارده بر آزادی تجمع ذکر نشده است، تحدیدکننده آزادی اجتماعات نمی‌داند.

کلیدواژه‌ها:

آزادی اجتماعات، پلیس اداری، دیوان عدالت اداری، مقامات عمومی، نظم عمومی.

مقدمه

دغدغه برقراری «نظم عمومی»^۱ از آغاز زندگی اجتماعی بشر وجود داشته و هدف اصلی تشکیل دولت نیز به شمار می‌رود، اما دغدغه دیگری که بعدها دارای اهمیت شد، شناسایی و تضمین «آزادی‌های شهروندان» در اجتماع بود. مرور سوابق تاریخی حکایت از آن دارد که در رابطه میان نظم عمومی و آزادی‌های شهروندان، هیچ‌گاه جانب اعتدال نگاه نداشته نشده است؛ بدین معنا که گاه با دست‌آویز قرار دادن نظم عمومی، آزادی‌های شهروندان سرکوب و گاه با سوءاستفاده از آزادی‌ها، نظم عمومی دچار خدشه شده است. این در حالی است که سپردن وظیفه برقراری نظم عمومی به دولت به معنای نفی مسئولیت وی و تجویز بهره‌مندی شهروندان از آزادی‌ها با طغیان علیه نظم عمومی یکسان نیست؛ بلکه می‌بایست میان اقتضائات مربوط به نظم عمومی و آزادی‌های شهروندان تعادلی صحیح ایجاد نمود.

به تجربه ثابت شده است مطالبات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی گروه‌های زیادی از شهروندان از مجرای تجمعات، نافرمانی مدنی و مقاومت در برابر دولت به ثمر می‌نشیند. از سوی دیگر، دولت‌ها به منظور حفظ نظم عمومی ناگزیرند در مواجهه با چنین رخدادهایی، اقداماتی انجام دهند که ممکن است خشونت‌بار یا ناقض حقوق و آزادی‌های شهروندان تلقی شود. حال این پرسش مطرح می‌شود که در تزاخم میان نظم عمومی و آزادی اجتماعات و گردهمایی‌ها کدام یک دارای تقدم رتبی است؟ در پاسخ می‌توان به سه نکته اشاره نمود؛ اول اینکه نظم عمومی به‌مثابه قاعده‌ای بنیادین، تأمین‌کننده مصلحت دولت و شهروندان (به صورت توأمان) است، اما آزادی‌های پیش‌بینی‌شده در قوانین تأمین‌کننده محض مصلحت شهروندان است و دوم اینکه استفاده از امتیازات قدرت عمومی از سوی دولت و مقامات عمومی مستلزم توجه به اصول و قواعد حقوقی است.^۲ با این نگرش حتی در نظام‌های مردم‌سالار دنیا نیز گاه دولت‌ها با توجیه ضرورت‌های نظم عمومی اقدام به تحدید و تعلیق آزادی‌های شهروندان به‌ویژه اجتماعات می‌نمایند (colline, 1992, 32). برای نمونه، پس از حادثه ۱۱ سپتامبر بسیاری از کشورها از جمله آمریکا و چین به بهانه برقراری نظم عمومی و مبارزه با تروریسم، اختیارات دولت (به‌ویژه نهاد پلیس) را با تصویب قوانینی افزایش دادند. (ROUGET, 2000, 72).

1. Public policy & Public order.

۲. این اصول و قواعد در سنت فلسفی و حقوقی غربی، تحت عنوان «اصول مشروعیت بخش اجبار» یاد می‌شود که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: حاکمیت قانون، اصل تناسب، اصل برابری، اصل ضرورت و اصل نظارت قضایی. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر.ک به: بیانی، علی، رساله دکتری با عنوان «رابطه بین نظم عمومی و آزادی‌های عمومی در فعالیت‌های نهاد پلیس» دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۹۷، ص ۸۷-۹۴.

در این نوشتار سعی شده است با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای (اسنادی) نظیر کتب حقوقی، نشریه‌های علمی، رساله‌ها، پایان‌نامه‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌ها ضمن بیان نظام حقوقی حاکم بر موضوع، رویکرد دادرس اداری ایران مورد بررسی قرار گیرد؛ لذا، نوشتار حاضر با انگیزه سامان‌دهی رابطه میان نظم عمومی و آزادی اجتماعات و تبیین پیوندها و گسست‌های پیدا و پنهان آن در فعالیت‌های مقامات عمومی (پلیس اداری) نگارش یافته و نگارنده کوشیده است، به منظور دستیابی به نظم عمومی پایدار و تضمین حداکثری آزادی اجتماعات، رویه دادرس اداری ایران مورد را واکاوی قرار دهد تا از رهگذر آن به‌مثابه رهیافتی مناسب برای قانونگذار در تصویب قوانین مناسب و پاسداشت مطلوب نظم عمومی از سوی مقامات عمومی بهره‌برداری لازم انجام پذیرد.

۱. نظم عمومی

«نظم عمومی» از نظر لغوی از ترکیب دو واژه «نظم» و «عمومی» تشکیل شده است. واژه نظم به معنای «آراستگی»، «انضباط»، «ترتیب»، «تنظیم»، «سازمان‌دهی»، «سامان»، «قانون» و «قاعده» به کار می‌رود (دهخدا، ۱۳۶۳، ۳۵۲). پسوند عمومی نیز نقطه مقابل خصوصی و در معنای فراگیری (غیراختصاصی بودن) مورد استفاده قرار می‌گیرد (احمدی و استانی، ۱۳۴۰، ۱۴۵). اما از نظر اصطلاحی در سامانه حقوقی کامن‌لا به مفهوم «وضعیت مسالمت‌آمیز و هم‌زیستی اعضا جامعه در غیاب هر نوع عوامل اختلال، تعرض، مزاحمت که مانع زندگی آرام باشد» (waker, 1980, 1015) و در سامانه حقوقی رومی - ژرمنی به معنای «نظمی که در جامعه بر اثر اجرای قوانین آمره ایجاد شده و هدف آن تأمین و حفظ افراد، به‌ویژه از حیث خانوادگی، سازمان سیاسی، اقتصادی و اجتماعی» آمده است (کاتبی، ۱۳۸۰، ۲۵۳). این مفهوم در ترمینولوژی حقوقی فارسی به «مجموعه قواعد مربوط به اداره کشور، سازمان‌های حقوقی و حفظ امنیت و اخلاق حسنه که تجاوز از آنها ممکن نیست» تعبیر شده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۷، ۷۱۷).

افزون بر این، نظم عمومی از حیث تاریخی از دست آورد های نظام حقوقی رومی - ژرمنی است که در یک قالب حداکثرگرا مفاهیم گوناگونی نظیر «منافع عمومی»، «مصلح عمومی»، «قواعد آمره» و حتی قواعد مربوط به «عفت عمومی» را در بر می‌گرفت، تاحدی که این فراخانگی قلمرو، موجب تداخل معنایی نظم عمومی با مفاهیم فوق می‌گردید. اما مفهوم معاصر و مستقل نظم عمومی حاصل تلاش‌های قانونگذار فرانسه در جریان تدوین قوانین مربوط به انقلاب فرانسه است و از آنجا در ساختار سایر نظام‌های حقوقی (از جمله ایران) سایه افکنده است (king, 2013, 89). از آغاز پیدایش مفهوم نظم عمومی و به‌رغم استناد مکرر دولتمردان بدان، برداشت‌های متفاوت و مبهمی از آن ارائه شده است (Rothstein, 2008, 165-190). برای نمونه نظم عمومی در اندیشه

فلاسفه و اندیشمندان ملل باستان به‌ویژه یونانی‌ها در معنای «نظم فضیلت‌گرا» متجلی شده و در اندیشه متفکران قرون وسطی از جمله «سنت آگوستین»^۱ و «سن توماداکن»^۲ قالبی الهی می‌یابد و هم‌زمان با نهضت دین پیرایی (رنسانس) در اندیشه اندیشمندانی نظیر توماس هابز و ماکیاول در معنای «نظم پلیسی» نمایان می‌گردد (فاستر، ۱۳۸۳، ۲۲۱). بدین ترتیب، نظم عمومی به تدریج حدود و ثغور روشن‌تری یافت تا جایی که برخی کشورها امروزه اقدام به تصویب قوانین خاص راجع به نظم عمومی نموده‌اند. افزون بر مراتب فوق، تعریف و تشخیص مؤلفه‌های نظم عمومی، جنبه بومی، محلی و دینی می‌یابد. به این اعتبار شاید سخن گفتن از نظم عمومی دینی (مانند ایران و دیگر جوامع مذهبی) یا نظم عمومی لائیک (در مورد فرانسه) بی‌راه نباشد (گرچی از ندریانی، ۱۳۸۸، ۳). برقراری نظم عمومی به عنوان بنیادین‌ترین هدف هر دولت موجد صلح درونی هر جامعه است (Celikurt, 2016, 10-12). از این‌رو اخلال در آن می‌تواند نظم را که لازمه حسن جریان اداری، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و حتی اخلاقی است را مختل کند (mike, 2004, 33 - 34). بر این اساس است که حکومت‌ها در پرتو قانون و با ابزار پلیس و دادگستری در نقش یک «تنظیم‌گر مقتدر اجتماعی» متجلی می‌گردند.

۱.۱. مؤلفه‌های نظم عمومی

نظم عمومی به‌مثابه قاعده‌ای بنیادین و برتر دارای عناصر چهارگانه‌ای تحت عنوان «امنیت عمومی»، «آسایش عمومی»، «سلامت عمومی» و «اخلاق عمومی» است.

۱.۱.۱. امنیت عمومی

«امنیت عمومی»^۳ به‌مثابه مهم‌ترین عنصر نظم عمومی، همواره دست‌آویزی پرکاربرد برای مشروعیت ورود دولت در منطقه آزاد رفتاری شهروندان و ایجاد محدودیت برای آزادی‌های آنان به شمار می‌رود (kaufman, 2009, ۶۱-۶۴). پیش از تبیین مفهوم امنیت عمومی، تشریح مفهوم «امنیت» ضرورت دارد.

«امنیت»^۴ از مهمترین نیازهای بشر به شمار می‌رود که همه ابعاد زندگی فردی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، بین‌المللی انسان را دربر می‌گیرد (اسلامی، ۱۳۸۸، ۳۵-۵۷). این مفهوم در لغت به معنای «آزادی، آرامش و فقدان ترس» (معین، ۱۳۶۳، ۳۵۲) و نیز «محافظة در مقابل خطر،

1. Saint Augustinus.
2. Tommaso d'Aquino.
3. Public security.
4. Security.

احساس ایمنی و رهایی از تردید» (بوزان، ۱۳۸۷، ۵۲) آمده است؛ اما در اصطلاح «اطمینان‌خاطری است که افراد نسبت به جان، مال، حیثیت، مسکن و حقوق خود دارند و دیگران نیز حق تجاوز و تعدی بدان را ندارند.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۵، ۱۵۴) امنیت در دو معنای عام (عمومی) و خاص (خصوصی) امکان بروز و ظهور می‌یابد. امنیت عمومی حالت عاری از خطر و تهدید برای عموم شهروندان و حکومت است که به منظور صیانت از حقوق و منافع شهروندان، تمامیت سرزمینی و پیشگیری از جرائم و حوادث (اعم از توطئه علیه حکومت تا جرائم و حوادث طبیعی و غیرطبیعی) اتخاذ می‌گیرد؛ بنابراین نه تنها اقدام یا اقداماتی که آسیب آن مستقیماً متوجه عموم شهروندان باشد، جرم علیه امنیت عمومی تلقی می‌شود، بلکه هر اقدامی که با این هدف، علیه موجودیت حکومت واقع شود (اگرچه زیان دیده مستقیم آن حکومت نباشد) نیز جرم علیه امنیت عمومی محسوب می‌گردد. امنیت عمومی همچنین بدین معنا است که شهروندان هراسی از تهدیدهای آشکار و پنهان درون مرزی نداشته باشند (Bailey & Dammert, 2005, 23-63). ماهیت تهدیدهای فوق می‌تواند سیاسی (تجزیه‌طلبی و شورش)، نظامی (کودتا)، اقتصادی (بحران‌های مالی) و یا اجتماعی (آشوب‌های شهری) باشد

۲.۱.۱. آسایش عمومی

«آسایش عمومی»^۱ را می‌توان به معنای فقدان هرگونه آزار و ناراحتی در جامعه که خارج از حدود متعارف و عادی زندگی در جامعه باشد در نظر گرفت (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ۲۵۴). پیش از تبیین مفهوم آسایش عمومی، تشریح مفهوم آسایش ضرورتی انکارناپذیر است. «آسایش»^۲ در لغت به معنای آسودگی، آسودن، فراغت، صلح و آشتی و به معنای هرآنچه که راحتی را برای انسان فراهم سازد آمده است (دهخدا، ۱۳۷۳، ۲۵۳). اگرچه واژه «آسایش» و «آرامش» معمولاً در کنار یکدیگر به کار می‌روند، اما باید در نظر داشت آرامش، مفهومی درونی و غیرمادی (در معنای رفاه نسبی) است که در سیطره کیفیت قرار دارد، درحالی‌که آسایش مفهومی مادی و فیزیکی (در معنای ابزارگرایی حداکثری) است که در سیطره کمیت قرار دارد (احمدوند، ۱۳۸۲، ۲۰۲). در متون حقوقی و به‌ویژه در قوانین و مقررات نیز همواره تأمین آسایش، بعد از تأمین امنیت مورد توجه قرار گرفته و شهروندان نیز در هر موقعیتی پس از امنیت به دنبال آسایش هستند (زاهدی‌مازندرانی، ۱۳۷۹، ۹۲۵). بر این اساس، می‌توان چنین دریافت که یک ملازمه عرفی و قابل قبول میان امنیت و آسایش برقرار است؛ پس از استقرار امنیت در جامعه، امکان تأمین آسایش (اعم از فردی و عمومی) میسر خواهد بود؛ لذا آسایش در کنار امنیت

1. Public comfort.

2. Comfort.

به عنوان به عنوان دومین مؤلفه اساسی نظم عمومی و از جمله عوامل مؤثر بر حضور شهروندان (ان) در جامعه، به‌ویژه فضاها و اماکن عمومی مطرح است. به این ترتیب، منظور از آسایش در اصطلاح این خواهد بود که شهروندان با وجود استقرار امنیت قادر باشند، حس آسایش را پروراند و به هر نوع فعالیت و تعامل مشروع اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی که بدان مایل هستند ترغیب و تشویق شوند (Francis, 2012, 215-223).

یکی از دغدغه‌ها و تکالیف مهم دولت، تدارک شرایطی است که در آن شهروندان بتوانند با آسایش خاطر زندگی کنند (cooper & moore, 2004, 1109-1118). در این راستا قانونگذار ضمن تصویب ماده ۶۱۸ قانون مجازات اسلامی^۱، وظایفی را برعهده برخی نهادهای حاکمیتی به‌ویژه نهاد پلیس قرار داده است. افزون بر این، ماده ۳ و بند یک ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۷ یکی از اهداف تشکیل نیروی انتظامی را تأمین آسایش فردی و عمومی قلمداد نموده است. پس، پلیس باید از اعمالی که ماهیتاً آسایش عمومی را برهم می‌زند مانند دعوها و نزاع‌ها، مزاحمت‌ها و سروصداهای زیاد در محیط همسایگی (به‌ویژه در شب‌هنگام)، محیط کار، خیابان و معابر عمومی (مانند دوره‌گردی همراه با تولید آلودگی صوتی) جلوگیری نماید. همچنین آسایش مطلوب مکان‌هایی که محل گردهمایی‌های عمومی است و شمار زیادی از افراد تجمع می‌نمایند (همانند بازارها، جشن‌های عمومی، نمایشگاه‌ها، اماکن تفریحی، تفرجگاه‌ها، کافه‌ها، کلیساها) را تأمین کند.

۳.۱.۱. سلامت عمومی

«سلامت عمومی»^۲ به معنای استقرار تندرستی فراگیر و بهبود کیفیت زندگی در سه بعد جسمی، روحی و اجتماعی انسان است (Gostin, 2001, 121-130). از آنجا که تشریح مفهوم سلامت عمومی، مستلزم تبیین مفهوم «سلامت»^۳ است بدان می‌پردازیم. «سلامت» در لغت به معنای «صحت، بهداشت، بهبود، تندرستی، شفا، عافیت، سالم، بی‌گزند، مصون، رستگاری، آرامش، صلح، رهایی یافتن و نجات یافتن» آمده است (دهخدا، ۱۳۷۳، ۴۱۲). اما در اصطلاح، جامع‌ترین تعریف از سلامت را می‌توان در تعریفی که «سازمان بهداشت جهانی»^۴ ارائه داده است، یافت. از نظر این نهاد بین‌المللی

۱. ماده ۶۱۸ قانون مجازات اسلامی در این خصوص مقرر داشته: «هرکس با هیاو و جنجال یا حرکات غیرمتعارف یا تعرض به افراد موجب اخلال نظم و آسایش و آرامش عمومی گردد یا مردم را از کسب و کار بازدارد، به حبس از سه ماه تا یک سال و تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم خواهد شد».

2. Public health

3. Health

4. World Health Organization: (WHO)

سلامتی عبارت است از: «صحت کامل رفاه جسمی، روحی، اجتماعی و نه فقط عدم بیماری یا ناتوانی» (Gostin, 2001, 112); اما سلامت عمومی به عنوان سومین عنصر نظم عمومی عبارت است از: «کوشش مشارکتی حاکمیت و شهروندان به منظور کنترل عوامل سالب سلامتی مانند آلودگی‌های زیست‌محیطی، بیماری‌ها، تولید محصولات تراریخته (با دستکاری ژنتیک) و بحران‌هایی که سلامت عمومی جامعه را در معرض خطر و نابودی قرار می‌دهند (اسلامی‌تبار، ۱۳۹۵، ۳۶۷). هدف نهایی سلامت عمومی در واقع تضمین سلامت فرد و جامعه و ارتقاء کیفیت زندگی آنهاست.^۱ در این راستا مفاد ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی اشعار می‌دارد: «هر اقدامی که تهدید علیه بهداشت عمومی شناخته شود، از قبیل... ممنوع می‌باشد و مرتکبین چنانچه طبق قوانین خاص مشمول مجازات شدیدتری نباشند به حبس تا یک سال محکوم خواهند شد.» حکایت از لزوم پاسداشت سلامت عمومی از سوی قانونگذار دارد. مصادیق سالب سلامت عمومی فراوان است. برای نمونه نقشی که دولت در زمینه اجرای مقررات قرنطینه و طرح فاصله‌گذاری اجتماعی (هنگام شیوع بیماری کرونا) برعهده داشت را می‌توان بارزترین اقدام در پاسداشت سلامت عمومی در نظر گرفت.

۴.۱.۱. اخلاق عمومی

«اخلاق عمومی»^۲ به عنوان یکی از مؤلفه‌های غیرمادی نظم عمومی، مجموعه اصول و ارزش‌های اخلاقی را شامل می‌شود که مورد پذیرش اکثریت افراد یک جامعه بوده و ارتباط تنگاتنگی با اعتقادات و ایدئولوژی حاکم در یک نظام اجتماعی دارد. تشریح اخلاق عمومی همانند دیگر عناصر نظم عمومی مستلزم شناخت مفهوم «اخلاق»^۳ است. اخلاق در لغت به معنای «سرشت، سنجیه و طبیعت» آمده است (عمید، ۱۳۷۷، ۶۳۴). در اصطلاح نیز عبارت است از: «مجموعه صفات ثابت و ریشه‌دار انسان است که رعایت آنها لازمه نیکوکاری و رسیدن به کمال است (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ۵۴۶). اخلاق عمومی یا اخلاق حسنه در مفهوم جامعه‌شناختی عبارت است از: «سلسله عقاید، هنجارها و ارزش‌های مشترک جمعی که اکثریت افراد جامعه آن را محترم شمرده و کم‌وبیش به اجرای آن پایبندند یا به‌نحوی تخلف و عدم رعایت آنها، وجدان اکثریت را آزرده ساخته و خواستار عکس‌العمل مناسب با آن باشند (Hart, 1388, 50-52). از این‌رو هرگونه تعرض و تهدید آن واکنش شهروندان و دولت را در پی دارد (خورسند، ۱۳۸۴، ۱۷۹). بر این اساس رفتارهای برهم‌زننده اخلاق عمومی،

۱. در اغلب متون داخلی به اشتباه به جای «سلامت عمومی» از اصطلاح «بهداشت عمومی» استفاده شده است. درحالی‌که بهداشت عمومی تنها بخش کوچکی از قلمرو گسترده سلامت عمومی است.

2. Public morality

3. Morale

رفتارهای را دربر می‌گیرد که ارزش‌های اخلاقی نهادینه‌شده جامعه را به مخاطره می‌افکند. اگرچه اخلاق عمومی و «عفت عمومی» گاه در یک معنا در نظر گرفته می‌شود، اما باید توجه داشت، عفت عمومی دارای قلمرو محدودتری نسبت به اخلاق عمومی است و غالباً شامل موضوعات مربوط به مسائل جنسی و هتک ناموس می‌شود که وجدان عمومی را جریحه‌دار می‌کند، درحالی‌که اخلاق عمومی قلمروی بسیار وسیع‌تری دارد و موضوعاتی مانند اجرای تعهدات، عدالت، انصاف، پاکدامنی و... را نیز در برمی‌گیرد. مصادیق اعمال برهم‌زننده اخلاق عمومی بسیار است اما با توجه به اینکه بر اساس اصل قانونی بودم جرائم و مجازات‌ها، هر عملی تازمانی که از نظر قانونگذار جرم‌انگاری نگردیده فاقد وصف جزائی است، می‌توان به فصل هجدهم کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) از مواد ۶۳۷ تا ۶۴۱ را اشاره نمود که به ترتیب جرائمی مانند «ارتکاب اعمال منافی عفت»، «جریحه‌دار نمودن عفت عمومی»، «دائر کردن مرکز فساد و فحشا»، «تجارت، توزیع نمایش آناری که عفت عمومی را جریحه‌دار می‌کند» را به عنوان عمده‌ترین جرائم برهم‌زننده اخلاق عمومی مورد تأکید قرار می‌دهد.

۲.۱. نظم عمومی در حقوق اداری

نظم عمومی، مفهومی کلی است که در ادبیات حقوق عمومی (به‌ویژه حقوق اداری) با مفهوم پلیس در هم آمیخته و کارکرد آن در گذر زمان و به فراخور تحولات تاریخی، اجتماعی و سیاسی توسعه یافته است؛ لذا ابتدا به تبیین مفهوم پلیس و سپس انواع آن می‌پردازیم.

۱.۲.۱. نهاد پلیس

واژه «پلیس»^۱ برگرفته از ریشه یونانی «پولیتیا»^۲ می‌باشد که در قرن چهاردهم به «پلیسی»^۳ و در قرن پانزدهم میلادی به «پلیس» تغییر یافته است (Webster, 2009, 611). این واژه همچنین هم‌ریشه با واژه «پلیتیه»^۴ به معنای سیاست، شکلی از حکومت، مدنیت، شهرنشینی و نظارت می‌باشد. مفهوم پلیس از نظر لغوی به معنای «نظم بخشیدن»، «انتظامات» و «محدودیت» و از نظر اصطلاحی به معنای «سازمان و نظام کشوری» و «کشور انتظام‌یافته» نمایان می‌گردد. (Robert & Collins, 2007, 246) نظریه‌پردازان نیز تعاریف گوناگونی از نهاد پلیس ارائه نموده‌اند. برای نمونه، پلیس از نظر پروفیسور فارلیک «سازمانی است دولتی که مأموریتش حمایت از قانون، پیشگیری از تخطی، تأمین نظم عمومی و حفظ جان و اموال اشخاص می‌باشد». استاد آکادمی پلیس فرانسه هانری پوئیسون^۵ در

1. Police.
2. Politia.
3. Policity.
4. Politiyue.
5. Hanri poeison.

کتاب «تاریخ پلیس» بر این نظر است که: «پلیس مجموعه وظایف دولت است که بر اساس نظم و حکومت استقرار یافته و شامل مؤسسات و افراد وابسته به آن که در خدمت نظم عمومی هستند نیز می‌شود». (Walker, 1997, 249). پروفیسور لواسور نیز نهاد پلیس را «مجموعه سازمان‌ها و مقاماتی می‌داند که در راستای برقراری نظم عمومی و در چهارچوب قوانین و مقررات جاری کشور عهده‌دار مسئولیت‌ها و وظایفی هستند». (seker, 2009, 23). به‌طور کلی در حقوق اداری دو برداشت عام و خاص از پلیس وجود دارد. پلیس در معنای عام به نهادی اطلاق می‌گردد که: «به‌واسطه اشخاص و مأموران خویش در جهت تأمین و پاسداری از نظم عمومی فعالیت می‌کند» و پلیس در معنای خاص: «به مجموعه اعمال و اقداماتی که از سوی مقامات عمومی به منظور حفظ نظم عمومی انجام می‌پذیرد و آنان را قادر می‌سازد تا در چهارچوب قانون اراده خود را بر شهروندان تحمیل و آزادی‌های آنان را تحدید نمایند». اما در حقوق اداری تقسیم‌بندی مشهوری که همواره جلوه‌گری می‌کند، تقسیم‌بندی پلیس به «پلیس قضایی»^۱ و «پلیس اداری»^۲ است.

۱.۱.۲.۱. پلیس قضایی

هدف پلیس قضایی در تعیین نظم دادگاه‌ها، تعقیب و مجازات مجرمان ظاهر می‌شود. مقامات و مأموران پلیس قضایی (تحت عنوان ضابطان قضایی) وابسته به قوه قضاییه بوده و تحت هدایت و نظارت نهادها و مقامات قضایی فعالیت می‌کنند. فعالیت پلیس قضایی، جنبه تعقیبی دارد و زمانی آغاز می‌شود که وظیفه پلیس اداری (در پیشگیری از وقوع جرم) پایان یافته یا پلیس اداری در انجام وظایف خود موفق عمل نکرده و جرم و تخلف صورت گرفته باشد (Markesinis, 2000, 309-294). اجرای وظایف پلیس قضایی مطابق حقوق کیفری و مدنی برعهده ضابطین دادگستری (دادستان، بازپرس، دادیار، مأموران انتظامی و برخی مأموران دیگر) می‌باشد. این وظایف عبارت است از ابلاغ اوراق قضایی، گردآوری دلائل جرم، کشف جرم، تعقیب، تحقیق، دستگیری و توقیف متخلفان، مجرمان و مقابله با عوامل و افرادی است که نظم عمومی را بر هم می‌زنند. در نظام حقوقی ایران براساس لایحه قانونی تشکیل پلیس قضایی مصوب ۱۳۵۹/۴/۵ تاحدودی تفکیک میان پلیس قضایی و اداری ترسیم و مقرر گردید که پلیس قضایی وظایف پس از ارتکاب جرم را برعهده داشته باشد، اما به دلیل مخالفت‌هایی که با تأسیس این سازمان

1. Police judiciaire

2. Police administrative

صورت گرفت، پلیس قضایی در ایران عملاً تحقق نیافت.^۱ براین اساس از نظر برخی برخلاف تقسیم‌بندی سنتی پلیس به اداری و قضایی در بسیاری از نظام‌های حقوقی جهان، در نظام حقوقی ایران به‌ویژه پس از تشکیل نیروی انتظامی در سال ۱۳۶۹ مفهوم پلیس قضایی رسمیت ندارد و شایسته است به جای «پلیس قضایی» از اصطلاح «پلیس در مقام ضابط دادگستری» استفاده شود.

۲.۱.۲.۱. پلیس اداری

پلیس اداری به عنوان یکی از وظائف اصلی و سنتی دولت در حقوق اداری، قالبی مفهومی برای تأمین نظم عمومی است (جلالی و کامیاب، ۱۳۹۴: ۱۱). اساس و پایه «نظریه پلیس اداری»^۲ مبتنی بر این اندیشه است که فعالیت‌های افراد به‌خوبی قادر به تأمین نیازها و منافع عمومی است و دولت نباید در این امور مداخله نماید، مگر اینکه فعالیت شهروندان به تعدی و تجاوز به نظم عمومی یا حقوق دیگران منجر شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ۲۲۴). از این رو دولت در کار افراد دخالت مستقیم ندارد و در صورت لزوم نظامات و مقرراتی به صورت عام و عینی و یا به صورت انفرادی و موضوعی وضع می‌کند تا فعالیت‌های شهروندان در چهارچوب آن انجام پذیرد. به دیگر سخن دولت یا با مداخله مستقیم، فعالیت‌های را برعهده می‌گیرد که به این نوع از فعالیت‌های دولت، خدمات عمومی یا امور عمومی گفته می‌شود یا اینکه دولت با مداخله غیرمستقیم، تنها نظاماتی را وضع و بر آن نظارت می‌کند تا شهروندان در چهارچوب آن به فعالیت خود ادامه دهند. فعالیت پلیس اداری در پرتو یک ساختار دولتی یا محلی (وابسته به قوه مجریه و تحت هدایت و نظارت مقامات اداری و اجرایی) جنبه «پیشگیرانه»^۳ دارد که معمولاً پیش از وقوع جرم و تخلف و در قالب نظامات یا عملیات اداری متجلی می‌گردد (امامی، ۱۳۸۶، ۲۲). به‌طور کلی

۱. مخالفان طرح که بارزترین آنها نمایندگان مجلس شورای اسلامی بودند؛ دو دلیل عمده را برای مخالفت خود ارائه نموده‌اند: اول اینکه در حال حاضر و با توجه به قانون تشکیل نیروی انتظامی، پلیس جزئی از قوه مجریه است و مسئولیت هدایت آن طبق قانون اساسی و قانون فوق‌الذکر در اختیار مقام رهبری است. اما به دلیل اختیارات تفویضی مقام رهبری به قوه مجریه، وزیر کشور مسئول هدایت نیروی انتظامی در برخی زمینه‌ها است، لذا امکان اخذ پاسخ در فرآیندهای قانونی (سؤال، تذکر، استيضاح) فراهم می‌باشد. دوم اینکه اگرچه تشکیل پلیس قضایی (درمقابل پلیس اداری) که وابسته به قوه قضاییه باشد، می‌تواند موجبات اجرای بهتر و سریع‌تر اوامر و نواهی قضایی را فراهم آورد، اما در عمل تفویض قدرت به مرجعی مستقل است که درمقابل اختیارات و اقتدار مکتسبه، نظیر نهاد اجرایی و اداری پاسخگو و مسئول نیست. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر.ک به: یاراحمدی، حسین، حدود اختیارات پلیس در فرآیند دادرسی کیفری، انتشارات دانشگاه علوم انتظامی امین، چاپ اول، ۱۳۹۳، ص ۵۶-۵۴.

2. Théorie de la police administrative.

3. Préventif.

هرگونه اقدام در جهت پیشگیری از وقوع جرم از وظایف پلیس اداری به‌شمار می‌رود. در این راستا مقامات پلیس اداری، دارای اختیارات و صلاحیت‌های وسیعی همانند اعمال نظارت بر فعالیت‌های شهروندان و گروه‌ها، اعطاء انواع مجوزها، حفاظت و حراست از اماکن و شخصیت‌های مهم، انجام امور خدماتی دیگر نظیر صدور گواهی‌نامه، صدور گذرنامه و... هستند. از این منظر، پلیس اداری فعالیت امر و نهی و تنظیم مقررات را نشان می‌دهد و هدف آن هدایت سیاست عمومی دولت در جهت برقراری تعادل میان نظم عمومی و آزادی‌های شهروندان است (رضایی‌زاده، ۱۳۹۰، ۲۱۷). به بیان بهتر پلیس اداری در عین حالی که تجلی‌بخش اقتدار عمومی است، زمینه‌ساز اجرای حق‌ها و آزادی‌های شهروندان نیز می‌باشد. به‌طور کلی باتوجه‌به تقدم امر پیشگیری بر امر مقابله و درمان، نقش نخستین و اصلی وظائف دولت در پاسداشت نظم عمومی بر عهده پلیس اداری است که با اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم در چهارچوب قوانین و مقررات تاحدامکان از وقوع بی‌نظمی جلوگیری کند، سپس پلیس قضایی با تعقیب و مجازات برهم‌زنندگان نظم عمومی، تکمیل این فرآیند را بر عهده دارد. پلیس اداری براساس تخصص و هدف به دو دسته «پلیس اداری عمومی» و «پلیس اداری اختصاصی» به ترتیب زیر قابل تقسیم است.

۱.۲.۱.۲.۱. پلیس اداری عمومی

پلیس اداری عمومی به مجموعه اعمال و اقدامات مقاماتی اطلاق می‌گردد که در جهت تأمین اهداف سنتی دولت در پاسداشت نظم عمومی (امنیت، آسایش، سلامت و اخلاق) در چهارچوب قوانین و مقررات و وظائفی را بر عهده دارند. از این منظر مقامات پلیس اداری عام نیز به کلیه مقامات دولتی و محلی تحت سرپرستی قوه مجریه از کارمند ساده گرفته تا رئیس‌جمهور اطلاق می‌گردد که برای پاسداری از نظم عمومی فعالیت پلیسی انجام می‌دهند (انصاری، ۱۳۸۵، ۲۵-۲۴).

۲.۲.۱.۲.۱. پلیس اداری اختصاصی

پلیس اداری اختصاصی به مجموعه اعمال و اقدامات مقاماتی اطلاق می‌گردد که به موجب قوانین و مقررات خاص به‌منظور تأمین بخشی از اهداف سنتی دولت در پاسداشت نظم عمومی، عهده‌دار وظائفی هستند. به دیگر سخن پلیس اداری اختصاصی تأمین‌کننده نظم ویژه و انحصاری است. مانند پلیس صید و شکار (وابسته به سازمان حفاظت از محیط زیست)، پلیس ساختمان (وابسته به شهرداری)، پلیس اماکن آلوده و غیربهداشتی (وابسته به وزارت کشور و وزارت بهداشت)، پلیس حفظ آثار باستانی (وابسته به وزارت کشور و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، پلیس گمرک (وابسته به وزارت اقتصاد و دارایی)، پلیس راه‌آهن، پلیس فردگاه، پلیس مبارزه با مواد مخدر، قاچاق کالا، پلیس راهنمایی و رانندگی هدف آن برقراری نظم در رفت‌وآمد و وسائل نقلیه است.

۲.۱.۲. مقامات و ماموران پلیس اداری

وظایف پلیس اداری اصولاً برعهده نهادهای و مقامات دولتی (همانند استانداران، فرمانداران، بخشداران و دهداران) و مقامات محلی (مانند شهرداری‌ها و شوراهای محلی) است. مقامات پلیس اداری به اشخاصی اطلاق می‌شود که صلاحیت وضع مقررات انتظامی و یا صدور دستورات لازم‌الاجرا را دارا هستند. دولت در رأس کلیه مقامات پلیس اداری قرار دارد که با برخورداری از اختیارات وسیع در زمینه برقراری نظم عمومی می‌تواند از صدور دستورات لازم‌الاجرا و وضع مقررات انتظامی تا اعلام «وضعیت اضطراری»^۱ اقدام نماید. اما مأموران پلیس اداری به اشخاصی اطلاق می‌شود که مجری مقررات و یا دستورات انتظامی‌ای هستند که از سوی مقامات پلیس اداری صادر گردیده است. برای نمونه در نظام حقوقی ایران مقام رهبری و ریاست جمهوری (به عنوان بلندپایه‌ترین مقامات پلیس اداری عمومی)، وزیر کشور، استانداران، فرمانداران و شهرداران (به عنوان مقامات عادی پلیس اداری) صلاحیت صدور دستورات انتظامی خطاب به مأموران تحت امر خویش، همچنین اختیار وضع مقررات انتظامی را دارا هستند. مقامات پلیس اداری به عنوان ابزار اعمال و تحقق نظم عمومی باید ضمن پیش‌بینی‌های لازم در خصوص اموری مانند تنظیم آمدوشد، مخاطرات عمومی، حوادث و آسیب‌های وارده به اشخاص و اموال و...، اختیارات و صلاحیت‌های تشخیصی لازم برای اتخاذ تدابیر و صدور انواع مجوزها، جوازها و انجام نظارت‌ها را برعهده دارند. صلاحیت پلیسی (امر و نهی) اداره دارای مراتب متفاوتی است، به این مفهوم که برخی از آنها خفیف و برخی شدید است. برای نمونه دستورات پلیس راهنمایی و رانندگی برای تنظیم امور حمل و نقل که براساس آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی ضمانت‌اجراهای متفاوتی (از صدور برگ جریمه تا توقیف وسیله نقلیه و حتی بازداشت راننده متخلف) را در برمی‌گیرد. همچنین دستور شهردار و مقامات مجاز دیگر نسبت به قلع و قمع و تخریب بناهای غیرقانونی و در حال ویرانی براساس قوانین و مقررات مربوطه ممکن است منجر به صدور اخطار یا اقدام قضایی گردد.

۲. آزادی اجتماعات

پیش از تبیین مفهوم و قلمرو آزادی اجتماعات، اشاره کوتاهی به مفهوم آزادی خواهیم داشت. «آزادی» عبارت از قدرتی قانونی است که افزون بر اجرای خواسته‌های حکومت، اجرای خواسته‌های مشروع شهروندان را نیز امکان‌پذیر می‌سازد (Mill, 2017: 66). بر این اساس، آزادی (اعم از فردی و

۱. بر اساس اصل ۷۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «برقراری حکومت نظامی مطلقاً ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی، موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید. ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی‌روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز نماید».

عمومی) همواره به عنوان یک قاعده کلی در نظام اجتماعی محترم است، اما چون ضرورت‌های زندگی جمعی مانع از این است که این آزادی به کمال اجرا شود وظیفه دولت است که شرایطی را فراهم آورد تا این آزادی‌ها با هم جمع شوند. در این راستا، بی‌گمان باید بخشی از آزادی‌ها از بین برود؛ زیرا آزادی هرکس محدود بر آزادی دیگران است، اما تا آنجا که ممکن است باید قانون کلی آزادی رعایت شود و آزادی شهروندان تا اندازه‌ای محدود شود که برای حفظ نظم عمومی ضرورت دارد. چراکه، آزادی تنها در چهارچوب نظم قابل پذیرش است و هیچ‌گاه نمی‌توان به بهای برهم زدن آن مورد حمایت قرار گیرد. مظهر این نظم و نگهدارنده آن دولت است. از این رو دولت که نماینده شهروندان است تنها در حدود قانون (قرارداد اجتماعی) می‌تواند آزادی‌های شهروندان را محدود و حتی تعلیق کند. پس می‌توان گفت، مفهوم آزادی در آمیختگی ژرفی با مفهوم قانون دارد و تابع نظام ارزش‌هاست. به گونه‌ای که اگر درجه نسبی آزادی پذیرفته شود و شرایط زمان و مکان و باورهای عمومی، معیار انعطاف‌پذیر آن باشد، زمینه تعادل و سازگاری میان مفهوم آزادی و قدرت را فراهم می‌گردد. از آنچه گفته شد چنین برمی‌آید که اگر قانون با آزادی استخوان‌بندی شده باشد، یک ضمانت‌اجرای قوی برای دفاع از آزادی ایجاد شده است.

«آزادی اجتماعات و تظاهرات»^۱ (اعم از تجمع، اعتراض، اعتصاب، تحصن و راهپیمایی) به‌مثابه یکی از مصادیق آزادی بیان، نماد پویایی جامعه و شهروندان یک کشور عبارت است از: «حق گردهمایی آگاهانه، مسالمت‌آمیز، موقتی و هدفمند بیش از یک نفر در یک مکان عمومی که به‌منظور ابراز مخالفت یا موافقت، ترویج، تعقیب و دفاع از علایق مشترک صورت می‌پذیرد» (عباسی، ۱۳۹۰: ۱۲۹). اینکه چه تعداد افراد باید گرد هم آمده تا «اجتماع» شکل بگیرد دارای ابهام است. بر اساس آراء دیوان اروپایی حقوق بشر، گردهمایی حداقل دو نفر را می‌توان تجمع نامید، اما در حقوق انگلستان بر اساس قانون نظم عمومی (۱۹۸۶) تعداد افراد حاضر در اجتماعات باید ۱۲ نفر یا بیشتر باشند (European Court of Human Rights, 2012 para. 29). آزادی مزبور خالق یک قدرت جدید در برابر قدرت حکومت و دارای ماهیتی «حق - قدرت»^۲ است (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۸، ۲-۳)؛ زیرا در اعمال آن دو عنصر «آزادی»^۳ به عنوان

۱. میان اجتماعات و تظاهرات تفاوت وجود دارد؛ اجتماعات (اعم از ساکن و متحرک) حالت عام دارد و ممکن است با هدف ایجابی (حمایت) یا سلبی (اعتراض) صورت پذیرد؛ اما تظاهرات غالباً متحرک بوده و با هدف اطلاع‌رسانی و جلب حمایت‌های هرچه بیشتر صورت می‌پذیرد. این تفکیک در حقوق انگلستان نیز وجود دارد؛ برای مطالعه بیشتر ر.ک: Gabriele Ganz, (1989), understanding public law, (London, Fontana perss, p. 107

2. Power-right.

3. the freedom.

حق طبیعی افراد و «قدرت»^۱ به عنوان عامل استقرار نظم عمومی در مواقعی به ناچار در تراحم قرار می‌گیرند. بر این مبنا آزادی اجتماعات در شمار آزادی‌های مجاز مشروط قرار می‌گیرد (Corbeau، 2010: 232). به این مفهوم که شهروندان برای اعمال این آزادی هر زمان که اراده کنند نمی‌توانند به فعالیت بپردازند، بلکه موظفند از قبل به مقامات صلاحیت‌دار اعلام یا از آنان کسب مجوز نمایند، اگرچه این امر در ظاهر مغایر با آزادی شهروندان است، اما به لحاظ تأثیری که بر نظم عمومی دارد قابل توجیه به نظر می‌رسد؛ بنابراین آزادی اجتماعات زمینه‌ساز مشارکت عملی و حضور مستقیم و گروهی مردم در عرصه اجتماع است که می‌توانند خواسته‌ها و تمایلات خود را بدون واسطه به گوش زمامداران برسانند.

۱.۲. انواع اجتماعات

اجتماعات در حالت کلی از منظر «زمان» به دو دسته اجتماعات دائم (اعم از احزاب، انجمن‌ها و اصناف) و اجتماعات موقت (اعم از تجمع، اعتراض، اعتصاب، تحصن و راهپیمایی) و از منظر «مکان» به دو دسته اجتماعات خصوصی و عمومی تقسیم می‌شوند که نظام حاکم بر هر یک متمایز از دیگری است.^۲ «اجتماعات عمومی»^۳ در مقابل «اجتماعات خصوصی»^۴ قرار دارد و آن عبارت است از حضور افراد در معابر و اماکن عمومی و استفاده از یک فرصت نمایشی برای بیان خواسته‌های جمعی خویش که اصولاً ماهیت «مطالبه‌گرایانه» دارد (دوفار، ۱۳۹۱، ۲۹). در این تعریف معیار اصلی تمایز میان دو نوع اجتماع خصوصی و عمومی، امکان‌پذیر بودن شرکت همه اشخاص داوطلب در تجمعات عمومی است. خطرات احتمالی هر نوع تجمع در معابر عمومی موجب تمایز اجتماعات مسالمت‌آمیز از خشونت‌آمیز گردیده است. نظام حاکم بر اجتماعات نوع نخست مبتنی بر «آزادی» و نظام حاکم بر اجتماعات نوع دوم مبتنی بر «ممنوعیت» است (Nowak، 2009، 448).

۱.۱.۲. اجتماعات عمومی مسالمت‌آمیز

حق برگزاری «اجتماعات عمومی مسالمت‌آمیز» از جمله آزادی‌های گروهی است که نه تنها

1. Power

۲. «اجتماعات خصوصی» به مسئله استفاده آزادانه منزل توسط اشخاص خصوصی مرتبط می‌شود و در اماکن خصوصی بسته، مانند منزل یا در اماکن شبه خصوصی مانند سالن نمایش صورت می‌پذیرد. این اجتماع صرفاً اشخاص معینی را که به‌طور فردی و مشخص به محل دعوت‌شده‌اند را در برمی‌گیرد اگرچه تجمعات خصوصی در چارچوب زندگی خصوصی، آزادی مسکن و مالکیت قرار دارند و به‌صورت آزاد و بدون مجوز قبلی برگزار می‌گردد.

3. Public assembly.

4. Private assembly.

مقامات عمومی و پلیس نباید اقدام به تحدید آن نمایند، بلکه در صورت رعایت قوانین و مقررات مربوطه از سوی تجمع‌کنندگان، دولت مکلف به تأمین نظم و امنیت برگزاری آن نیز می‌باشد (oya, 2007: 64). صفت مسالمت‌آمیز بودن یک مفهوم نسبی است و باید آن را در پرتو اوضاع و احوال و شرایط حاکم تفسیر نمود (هاشمی، ۱۳۹۰: ۴۲۴). در این راستا کمیسیون اروپایی حقوق بشر تظاهراتی را که در آن از آلات موسیقی و سازهای کوبه‌ای بهره گرفته شده و همراه با جاروجنجال و هیاهو می‌باشد را تظاهرات غیرمسالمت‌آمیز قلمداد نموده است (Binder & Heupel, 2015: 245). از سویی شورای دولتی فرانسه برگزاری تظاهرات در معابر عمومی را به‌رغم استفاده تجمع‌کنندگان از آلات موسیقی، مسالمت‌آمیز اعلام، اما برگزاری آن را صرفاً مشروط به اعلام قبلی به مقامات صلاحیت‌دار انتظامی نموده است (Beinin, 2011: 121). مهمترین شاخصه‌های اجتماعات مسالمت‌آمیز را می‌توان در پرهیز از خشونت رفتاری مانند «غیرمسلحانه بودن»^۱، «تخریب»^۲ و خشونت کلامی مانند «عدم ترویج تنفر»^۳ از سوی تجمع‌کنندگان احصاء نمود (Kayz, 2014: 126). اجتماعات مسالمت‌آمیز به دو شکل قانونی و غیرقانونی برگزار می‌شود.

۱.۱.۱.۲. اجتماعات مسالمت‌آمیز قانونی

«اجتماعات مسالمت‌آمیز قانونی» تجمعاتی را دربرمی‌گیرد که علاوه بر پرهیز از خشونت‌های رفتاری و کلامی از سوی تجمع‌کنندگان، اعمال آن مستلزم اعلام یا کسب اجازه قبلی از دولت است. قانون‌گذار ایران برگزاری اجتماعات را در اصل ۲۷ قانون اساسی مشروط به عدم حمل سلاح و عدم اخلال به مبانی اسلام نموده است که با توجه به سیر تصویب مشروح مذاکرات بررسی نهایی مجلس خبرگان قانون اساسی، مقصود همان قانونی و مسالمت‌آمیز بودن تجمعات است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴). به‌همین دلیل اجتماعات مسالمت‌آمیز از اجتماعات خشونت‌آمیز (اغتشاش، شورش و قیام مسلحانه علیه حکومت) متمایز است. اگرچه در اغلب کشورها برگزاری تجمعات مسالمت‌آمیز با اطلاع یا کسب مجوز قبلی است، اما تجمعاتی که براساس عادات و رسوم محلی و مذهبی صورت می‌پذیرد از کسب مجوز و اعلام قبلی معافاند؛ لذا مقامات عمومی یا پلیس اداری نباید به این آیین‌ها و اجتماعات ناشی

1. Unarmed.

2. Destruction.

3. Failure to promote hatred.

نظام حقوقی حاکم بر پاسداشت نظم عمومی و تضمین آزادی اجتماعات (با تأکید بر رویکرد دیوان عدالت اداری)

از آن خدشه وارد نمایند، مگر اینکه مداخله آنها برای پاسداشت نظم عمومی واقعاً ضرورت داشته باشد.^۱ در این راستا برگزاری مراسم‌ها و آیین‌های مذهبی که از دیرباز در کشور ما مرسوم است را می‌توان از جمله اجتماعاتی در نظر گرفت که تکلیف اصلی دولت تأمین نظم و امنیت برگزاری آن است.

۲.۱.۱.۲. اجتماعات مسالمت‌آمیز غیرقانونی

«اجتماعات مسالمت‌آمیز غیرقانونی» جمعاتی را در بر می‌گیرد که بدون اخذ مجوز یا اعلام قبلی برگزار، اما اقدامات خشونت‌آمیز کلامی یا رفتاری از سوی اجتماع‌کنندگان سر نزده است (FENWICK, 1989: 899). با توجه به اینکه این‌گونه اجتماعات بدون هماهنگی با مقامات صلاحیت‌دار شکل می‌گیرد ممکن است نظم عمومی را مختل یا حیات سایر شهروندان را با تهدید مواجه سازد، از این‌رو پلیس در کنترل این‌گونه اجتماعات، باید با نهایت احتیاط و دوراندیشی اقدام نماید؛ زیرا ممکن است با سوءتدبیر، یک تجمع مسالمت‌آمیز و فاقد وصف مجرمانه به تظاهرات خشونت‌آمیز (اغتشاش، شورش و حتی قیام علیه حکومت) مبدل گردد (Waddington, 1994: 138).

۲.۱.۲. اجتماعات عمومی خشونت‌آمیز

«اجتماعات عمومی خشونت‌آمیز» اجتماعاتی را در بر می‌گیرد که در آن تجمع‌کنندگان به اقدامات خشونت‌آمیز بیرونی مانند اقدام مسلحانه، تخریب اموال عمومی، پرتاب اشیاء، ارعاب دیگران و درگیری با شهروندان یا پلیس متوسل می‌شوند (قاسمی، ۱۳۹۲: ۵۴). البته باید میان اجتماعاتی که با اعلام یا کسب مجوز قبلی آغاز اما در حین برگزاری بنا به دلایلی چون تحریک تجمع‌کنندگان از سوی عده‌ای خاص یا سوءتدبیر مقامات عمومی به خشونت گرایش یافته و اجتماعاتی که از همان ابتدا خشونت‌آمیز بوده و بدون مجوز قانونی آغاز گردیده، تفکیک قائل شد. در اجتماعات نوع نخست برخلاف اجتماعات نوع دوم از آنجاکه از نظر حاکمیت، تمامی اجتماع‌کنندگان دارای هویتی واحد تلقی می‌شوند، پلیس ابتدا باید اظهارهای لازم برای پراکنده‌سازی تجمع‌کنندگان صادر نماید، سپس در راستای حفظ نظم عمومی و در چارچوب قانون به‌زور متوسل گردد.^۲ استفاده از زور در کنترل این نوع اجتماعات

۱. مفهوم مقامات عمومی عام‌تر از مفهوم مقامات پلیس اداری است؛ زیرا فعالیت‌های پلیسی دولت به‌تمامی برعهده قوه مجریه نیست؛ بلکه آن بخش از اختیارات پلیسی ناشی از نظم عمومی دولت که ماهیت آن جنبه تأمین و پیشگیرانه دارد برعهده مقامات قوه مجریه و بخش دیگر که ماهیت آن جنبه کشف جرایم و تعقیب مجرمین دارد، برعهده قوه قضاییه است؛ برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک. به: طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴) حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ دهم، ص ۲۲۲.

۲. هدف از اخطار آن است که شهروندان خوب (Good citizens) از صحنه پراکنده و محل را ترک کنند تا از دیگران که عامدانه به اخلال در نظم و امنیت عمومی ادامه می‌دهند متمایز شوند.

اگرچه يك امر ضروری و در عین حال استثنایی تلقی می‌شود، اما باید دانست که کاربست آن بسیار پیچیده است، به‌گونه‌ای که به‌طور بالقوه می‌تواند موجب توسعه خشونت و انتساب اتهام نقض حقوق بشر به دولت گردد، تا جایی که «سولوموس»^۱ نظریه‌پرداز مطرح انگلیسی در باب توسل به‌زور در این قبیل ناآرامی‌ها از تعبیر «کبریت و جرقه»^۲ استفاده می‌کند (Doherty & paterson, 2003, 84). اجتماعات خشونت‌آمیز را در حالت کلی می‌توان به «اغتشاش» و «شورش» تقسیم نمود.

۱.۲.۱.۲. اغتشاش

«اغتشاش»^۳ مترادف با آشوب، غوغا و بلوا می‌باشد و آن عبارت است از تجمع یا تجمعاتی که در پاره‌ای از شرایط حساس، تجمع‌کنندگان (به‌صورت غیرمستمر) برای نیل به اهداف خود اقدام به تخریب، آتش‌کشیدن اماکن و اموال عمومی، هجوم به مأموران پلیس و سایر شهروندان می‌نمایند (الیاسی، مرادی، ۱۳۸۸: ۱۷۸). برای نمونه اغتشاشات سال ۱۹۹۸ محله رادنی‌کینگ^۴ ایالت لس‌آنجلس آمریکا که به‌دلیل ضرب و شتم شهروندان سیاه‌پوست توسط مأموران پلیس سفیدپوست و تیرئه گروهی از مأموران به‌وقوع پیوست و اغتشاشگران طی سه روز (به‌صورت غیرمستمر) اموال عمومی را تخریب نمودند، از مصادیق اغتشاش به‌شمار می‌رود که درنهایت با مداخله پلیس و مهار آن خاتمه یافت (Gli-je, 1996, 12). از مهمترین مصادیق آشوب‌های داخلی نیز می‌توان به ناآرامی‌های سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۸، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۸ اشاره نمود که به ترتیب مربوط به تقسیمات کشوری (سبزوار، سمیرم، لامرد)، اعتراض‌های سیاسی انتخابات، نارضایتی‌های اقتصادی و اعتراضات ناشی از افزایش قیمت بنزین می‌شود.

۲.۲.۱.۲. شورش

«شورش»^۵ از نظر لغوی مترادف با عصیان، طغیان، کودتا، قیام و انقلاب آمده است (سنجایی، ۱۳۷۰، ۱۴). این مفهوم از نظر اصطلاحی تجمع یا تجمعاتی را دربرمی‌گیرد که غالباً مستمر و خشونت‌آمیز (مسلحانه) صورت می‌پذیرد. هدف از شورش ایجاد تغییر در موضوعی خاص یا برقراری وضعیتی مطلوب در جامعه است و از نظر میزان آسیب‌ها و صدمات وارده دارای سطحی وسیع‌تر از اغتشاش می‌باشد. شورش نتیجه فریاد کسانی است که حکومت اعتنایی به خواست مشروع آنها ننموده، لذا ممکن است حتی منجر به «قیام»، «تغییر نظام» و «انقلاب» نیز گردد (شریفی، ۱۳۸۸، ۴۵).

1. Solomos.
2. Matches and spark.
3. Turbulence, commotion, sedition.
4. Rodney King.
5. Insurgency , rebellion, revolt, riot, uprising, insurrection.

۳. نظام حقوقی حاکم بر موضوع

نظام‌های حقوقی به منظور پاسداشت «نظم عمومی» و تضمین آزادیهای شهروندی از جمله «آزادی اجتماعات» قواعدی تدارک دیده‌اند که در شرایط عادی و اضطراری کاملاً متفاوت از یکدیگر است.

۱.۱.۳. وضعیت عادی

«وضعیت عادی» به حالتی اطلاق می‌گردد که یک خطر یا حادثه طبیعی (مانند سیل و زلزله) یا واقعه غیرطبیعی (مانند اغتشاش، شورش، کودتا، جنگ و حملات تروریستی) نظم عمومی را تهدید نمی‌کند و اعمال آزادی‌های شهروندان نیز بدون هیچ نگرانی‌ای امکان‌پذیر است. با توجه به اینکه در این حالت امکان پاسداشت نظم عمومی و تضمین آزادی‌های شهروندان به صورت توأمان با ضمانت‌اجراها و تدابیر عادی قابل تحقق می‌باشد، معمولاً نیازی به مداخله قدرت عمومی احساس نمی‌گردد. اگرچه بهره‌مندی شهروندان از حقوق و آزادی‌های خویش، در وضعیت عادی امری معقول و منطقی به نظر می‌رسد. اما اعمال آزادی‌های مزبور حتی در این وضعیت نیز مطلقاً آزاد نیست، چه آنکه ممکن است به هرج‌ومرج و ناآرامی منجر گردد. بر این اساس کشورها، کنترل آزادی‌های شهروندان در این وضعیت را بر پایه دو الگوی «تعقیبی» و «پیشگیرانه» پیریزی می‌نمایند.

۱.۱.۳.۱. نظام تعقیبی

«نظام تعقیبی» رویکرد جوامع سیاسی توسعه‌یافته است که جنبه کشف و تعقیب پسینی دارد و شهروندان در پرتو آن، فارغ از هرگونه فشار و محدودیتی و با علم به اینکه سوءاستفاده از حقوق و آزادی‌ها موجب مسئولیت خواهد بود (بدون آنکه دولت را در جریان اعمال خود قرار دهند)، ابتکار عمل برخوردار از آزادی‌های شهروندی را دارند و تا زمانی که اعمال این آزادی فرآیند عادی خود را می‌گذرانند، نهاد پلیس مجاز به مداخله نیست. دخالت پلیس زمانی آغاز می‌شود که شهروندان، حدود قانونی تعیین شده برای پاسداشت نظم عمومی و دیگر ملاحظات اجتماعی (از جمله عدم اضرار به حقوق دیگران) را رعایت نمایند. به بیان بهتر، در این الگو نهاد پلیس به منظور پاسداشت نظم عمومی با تسامح و مدارا رفتار می‌کند. نظام تعقیبی دارای امتیازات چندینی است. نخست اینکه نهاد پلیس در آغاز فعالیت شهروندان مداخله پیشینی ندارد. دوم اینکه در پرتو این الگو، اعمال بی‌قیدوشرط آزادی شهروندان اصل و تحدید آن استثناء است. سوم این که شهروندان از پیش نسبت به حقوق و تکالیف خود آگاهی و ابتکار عمل دارند و چهارم اینکه در صورت ارتکاب تخلف یا جرم، شهروندان ضمن بهره‌مندی از تضمینات لازم (مانند حق دفاع، حق انتخاب وکیل و محاکمه عادلانه) دارای مسئولیت خواهند بود. اگرچه در الگوی تعقیبی «سرکوب محض» یا «اعمال قانون بدون ارفاق»

جایگاهی ندارد و مناسب‌ترین الگو برای اعمال آزادی شهروندان به شمار می‌رود؛ اما به لحاظ عدم انطباق کامل نظام مزبور با اقتضات ناشی از نظم عمومی و چالش‌های احتمالی ناشی از آن، نهاد پلیس مقبولیت چندانی برای آن قائل نیست.

۲.۱.۳. نظام پیشگیرانه

نظام پیشگیرانه که به آن «نظام پلیسی»^۱ یا «نظام تأمینی» نیز گفته می‌شود، رویکرد متداول اغلب کشورها برای پاسداشت نظم عمومی در شرایط عادی است. در این نظام نهاد پلیس الزاماتی را برای جلوگیری از هر فعالیت غیرقانونی به شهروندان تحمیل می‌کند، بدین معنا که شهروندان، پیش از انجام تشریفات قبلی، نمی‌توانند از حقوق و آزادی‌های خویش برخوردار شوند؛ بنابراین، این کشورها، صرف‌نظر از تکلیفی که در پاسداشت حقوق و آزادی‌های شهروندان بر عهده دارند، با تکیه بر قاعده «تقدم امر پیشگیری بر مقابله» اولویت را به امر پیشگیری اختصاص می‌دهند. در نظام پیشگیرانه اصل بر تحدید و تعلیق آزادی‌های شهروندان و استثناء اعمال بی‌قیدوشرط آزادی‌های شهروندان است. از آنجاکه در این نظام اعمال آزادی‌های شهروندان همواره با تشخیص و صلاحدید مقامات عمومی صورت می‌پذیرد، مناسب‌ترین شیوه برای پاسداشت نظم عمومی به‌شمار می‌رود؛ لذا نظام پیشگیرانه، دارای مقبولیت بالایی نزد مقامات پلیس اداری است در حالی که دست یازیدن به نظام پیشگیرانه ممکن است ناخوشایندترین شیوه برای اعمال آزادی شهروندان به نظر برسد.

۲.۲. وضعیت اضطراری

پاسداشت نظم عمومی به‌مثابه وجه پایداری یک کشور، سرسختانه مورد حمایت دولت است، لذا آن را با هیچ‌چیز دیگری جایگزین نمی‌کند. براین‌اساس همه کشورها به استناد اصل «اضطرار» یا «ضرورت» در قوانین و مقررات خود «وضعیت اضطراری»^۲ یا «وضعیت فوق‌العاده»^۳ و حتی در برهه‌هایی اداره کشور توسط نظامیان «حکومت نظامی» را به رسمیت شناخته‌اند. وضعیت اضطراری، موقعیت‌ها و اوضاع و احوالی هستند که قانونگذار در آن شرایط برای دفع ضرر و خطر عمومی یا جلب منفعت مهم‌تر اقدام به ممنوعیت برخی امور می‌کند که در شرایط عادی مجاز بوده‌اند (صفری کاکرودی، ۱۳۹۵، ۶۱). اعلام وضعیت اضطراری از سوی دولت‌ها هنگامی است که یک خطر

1. Regime de police
2. state of exception.
3. state of emergency

عمومی یا استثنایی مانند ناآرامی‌های مسلحانه داخلی (شورش و کودتا) یا بین‌المللی (جنگ)، بحران‌ها و بلایای طبیعی (زلزله و سیل) و دیگر وضعیت اضطراری (اقدامات تروریستی و شیوع بیماری‌های همه‌گیر) حیات یک ملت را تهدید می‌کند. اعلام حالت اضطراری در واقع هشدار است به شهروندان برای تن نهادن به دستورهای سازمان‌های دولتی، در این حالت از یک سو دولت‌ها ناگزیر از کاربست نظامات ویژه (محدودیت‌ساز یا ممنوعیت‌ساز) برای برخی حقوق و آزادی‌های شهروندان است و از سوی دیگر، شهروندان نیز ناگزیر از پذیرش محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های ناشی از شرایط مزبور می‌باشند (هاشمی، ۱۳۹۰، ۹۰). از آنجاکه وضعیت اضطراری مداخله فوری دولت را فراهم ساخته و حتی ممکن است موجب اعطای اختیارات فراوانی به نهاد پلیس گردد که در شرایط عادی فاقد آن است؛ شناسایی وضعیت اضطراری باید مبتنی بر قواعد حقوقی باشد تا از این رهگذر آزادی‌های شهروندان تضمین و قانونمداری دولت مورد ارزیابی افکار عمومی قرار گیرد. از این‌رو مداخله قدرت عمومی برای پاسداشت نظم عمومی در شرایط اضطراری مستلزم وضع قوانین خاص می‌باشد. در این راستا، برخی کشورها با تصویب قوانین اختصاصی مربوط به حالت اضطراری، سعی در چهارچوب‌بندی اقدامات دولت مقامات عمومی نموده‌اند. برای نمونه در انگلستان قوانین «نظم عمومی»^۱ و «اسرار رسمی»^۲، در فرانسه قوانین «استراتژی توسعه دولت»^۳ و «وضعیت اضطراری و تروریسم»^۴ در ایالات متحده آمریکا «قانون ضد تروریستی و میهن‌پرستی آمریکا»^۵ در خصوص شرایط فوق‌العاده به تصویب رسیده است.

۴. رویکرد دیوان عدالت اداری

دولت با توسل به این معیار ظاهرالصلاح، همواره قادر خواهد بود در صورت اقتضای نظم عمومی، حقوق و آزادی‌های شهروندان را تحدید و حتی تعلیق نماید (Feinberg, 2014, 141)؛ بنابراین به‌منظور پیشگیری از تزییع بیش‌ازحد حقوق و آزادی‌های شهروندان، نظارت قضایی (به‌مثابه یک نهاد مستقل) بر اعمال مقامات عمومی ضرورت می‌یابد. برای نمونه شورای دولتی فرانسه از ابتدای قرن نوزدهم اختیار هرگونه اقدام به‌منظور نظم عمومی را منوط به در نظر گرفتن آزادی شهروندان نموده و علی‌رغم تجویز تحدید حق تجمع و اعتصاب، برای پیشگیری از استفاده نامشروع یا مغایر با مقتضیات نظم عمومی، گونه‌ای نظارت شدید و حداکثری از سوی دادگاه را مورد تأکید قرار می‌دهد

1. Public Order act.
2. Official Secrets act.
3. Maximize government.
4. Emergency powers and Terrorism act.
5. usa patriot act.

(Arnold & Martinez, 2017, 212). در این راستا و مطابق مفاد اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی^۱ تحلیل رویکرد دادرسی اداری ایران در پاسداشت مطلوب از نظم عمومی و تضمین آزادی اجتماعات ضرورت می‌یابد.

۱.۴. تحلیل رأی هیات عمومی دیوان عدالت اداری

به منظور شناخت رویکرد دادرسی اداری ایران در این زمینه اگرچه نمی‌توان پرونده‌های متعددی را مورد مطرح نمود؛ اما رأی شماره ۱۳۱۲ الی ۱۳۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۸/۰۶/۲۶ با موضوع ابطال تصویب‌نامه شماره ۳۷۸۷۶/ت/۵۵۰۶۸ - ۱۳۹۷/۳/۲۹ هیئت وزیران از جهات مختلفی قابل تأمل به نظر می‌رسد.

۱.۱.۴. آبشخور تاریخی

پس از ناآرامی‌های دی‌ماه ۱۳۹۶ صرف‌نظر از علت شکل‌گیری ناآرامی‌های عمومی و ناکارآمدی سایر روش‌های انتقال اعتراض‌های مردمی به زمامداران (از جمله رسانه‌ها و احزاب)، دولت و نهادهای مدنی خواستار تعیین مکان‌هایی مشخص برای برگزاری تجمع‌های مردمی شدند. سرانجام هیأت دولت در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۲۰ اقدام به تصویب مصوبه‌ای در خصوص «تعیین مکان‌هایی مناسب برای اعتراض و تجمع» نمود. بر اساس این تصویب‌نامه، ورزشگاه‌های دست‌جردی، تختی، معتمدی، آزادی و شهید شیروودی و بوستان‌های گفت‌وگو، طالقانی، ولایت، پردیسان، هنرمندان، شهر و ضلع شمالی مجلس شورای اسلامی به عنوان محل‌های مناسب تجمع در شهر تهران تعیین گردید. در سایر شهرها، افزون بر عدم تعیین محل یا محل‌های خاص، برگزاری تجمعات را با محدودیت‌های فراوان دیگری نظیر (قابلیت دسترسی و داخل بودن در محیط شهری، تناسب وسعت محل اجتماع با جمعیت، امکان دیده‌شدن و شنیده‌شدن صدای تجمیع‌کنندگان برای سایر شهروندان و رسانه‌ها، قابلیت حفاظت انتظامی و امنیتی محل، فراهم بودن امکان حضور فوری نیروهای امدادی در محل در صورت ضرورت، دور بودن از محل‌های دارای رده‌های حفاظتی، عدم ایجاد اختلال جدی در خدمات‌رسانی روزانه دولت و بخش عمومی به مردم، دور بودن از محل‌های دارای تردد زیاد و عدم ایجاد انسداد ترافیکی غیرقابل‌انتقال به سایر مسیرها، قرار گرفتن ناخواسته دیگران در تجمع یا

۱. اصل ۱۷۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد...». همچنین براساس مفاد اصل ۱۷۰ قانون اساسی قضات دادگاه‌ها... خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

نظام حقوقی حاکم بر پاسداشت نظم عمومی و تضمین آزادی اجتماعات (با تأکید بر رویکرد دیوان عدالت اداری)

تسهیل پیوستن افراد با انگیزه‌های دیگر به آن، حتی‌المقدور عدم ایجاد اختلال شدید در کسب و کار و فعالیت روزانه سایر شهروندان) مواجهه نموده بود.

۲.۱.۴. علت ابطال تصویب‌نامه هیئت دولت

این مصوبه در تاریخ ۱۳۹۸/۰۶/۲۶ در پی شکایت سه نفر از شهروندان مبنی بر مغایرت مصوبه هیأت دولت با اصل نهم (امکان تحدید و سلب آزادی‌های ملت) و اصل ۲۷ قانون اساسی (محدود نمودن اعمال آزادی تجمع به مکان‌هایی مشخص و منوط کردن اجتماعات به اخذ مجوز و نظارت پیشینی دولت) مصوبه موصوف توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردید. دیوان در حالی اقدام به ابطال مصوبه فوق نمود که در نظام حقوقی کنونی ایران همان‌گونه که در رأی دیوان عدالت اداری نیز به آن تصریح شده است، کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب متصدی صدور مجوز برگزاری تجمع است، اما کمیسیون مذکور همواره به دلایل مختلفی مانند ایجاد سد معبر، مزاحمت ترافیکی، اختلال در نظم عمومی از صدور مجوز برگزاری تجمع امتناع و در مواردی نیز برخی از تجمع‌کنندگان به علت برگزاری تجمع در محل نامناسب یا حساس توسط پلیس بازداشت شده‌اند.

با تدقیق مفاد رأی صادره چنین می‌توان استنباط نمود که دیوان تصویب‌نامه موصوف را از نظر اعلام محل‌هایی خاص برای برگزاری تجمع حصری تلقی و معتقد است که قانون اساسی حق برگزاری تجمع و راهپیمایی را تنها با دو قید (غیرمسلحانه بودن و عدم اختلال به مبانی اسلام) آزاد اعلام نموده، اما در این خصوص باید به دو نکته توجه داشت. اول اینکه تصویب‌نامه مزبور نه برای تحدید آزادی تجمع‌ها و بلکه اقدامی به منظور تأمین امنیت اجتماعات و تسهیل برگزاری آنها در محل‌هایی مشخص به تصویب رسیده بود تا از این طریق عبور و مرور و کسب و کار سایر شهروندان دچار اختلال نگردد. در این راستا، چنانچه شرایط امنیتی و انتظامی ایجاب نمود، امکان افزایش مکان‌های دیگر برای برگزاری اجتماعات دور از ذهن نبود. چه آنکه چند ماه پس از ابطال این مصوبه از سوی دیوان عدالت اداری و با شروع ناآرامی‌های ناشی از گرانی بنزین در آبان ۱۳۹۸ بار دیگر شرایط به‌گونه‌ای پیش رفت که نیاز به تعیین مکان‌هایی برای اعتراض شنیده شد. دوم اینکه دیوان عدالت اداری این مصوبه را در چهارچوب ماده ۱۰ قانون احزاب نمی‌داند؛ در حالی که ماده ۱۰ قانون احزاب مختص احزاب است و بسیاری از تشکل‌های مردم نهاد یا اصناف را دربر نمی‌گیرد.

۳.۱.۴. نامشخص بودن رویه دیوان عدالت اداری

با توجه به حاکمیت سایر قوانین و مقررات مربوط، از جمله آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی و با توجه به اینکه نظر دیوان عدالت اداری نیز همانند هیئت وزیران

تحدید آزادی اجتماعات نبوده و در رأی یادشده حتی بر آزادی محل اجتماعات تأکید شده است. چنین می‌توان نتیجه گرفت نمود که اصل ۲۷ قانون اساسی بیش از هر اصل دیگری با تفاسیر مضیق و متناقض‌نما مواجه است. به‌گونه‌ای که در نگرش دادرسی اداری ایران، شرط اخذ مجوز از کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب «آزادی تجمع» را محدود نمی‌کند لیکن تصویب‌نامه هیئت وزیران در تعیین محل‌های مشخص برای برگزاری تجمعات این حق - آزادی را محدود می‌کند. البته باید ایراد اساسی در این زمینه را به شورای نگهبان وارد نمود تا دیوان عدالت اداری، چه آنکه شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی و کنترل عدم مغایرت قوانین مجلس با شرع و قانون اساسی در دو مقطع، قوانین مصوب مجلس در حوزه احزاب را در حالی منطبق با قانون اساسی قلمداد نموده که شرط اخذ مجوز برای تجمعات و راهپیمایی در آنها قید شده است. برای نمونه شورای مذکور در نظریه شماره ۲۹۹۰ تاریخ ۱۳۶۰/۰۴/۲۵ خود بر این عقیده بود که صرفاً با دو قید یادشده (غیر مسلحانه بودن تجمع و عدم اخلال به مبانی اسلام)، اساساً برگزاری تجمع و راهپیمایی آزاد بوده و وضع هرگونه قید و شرطی دیگر مغایر با اصل ۲۷ قانون اساسی است. بر این اساس مصوبه مجلس وقت در تاریخ مصوب ۱۳۶۰/۰۶/۱۷ تحت عنوان «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» را خلاف قانون اساسی اعلام نمود. در این راستا مجلس مجبور شد که دست‌کم به صورت صوری بین تجمعات و راهپیمایی‌ها تفکیک قایل شود؛ اما در قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی به تاریخ ۱۳۹۵/۰۸/۰۸ همین تفکیک نیز از میان رفت و عملاً بزرگ‌ترین محدودیت (لزوم کسب مجوز) اجرای اصل ۲۷ قانون اساسی را با چالش جدی مواجه ساخت؛ لذا با توجه به وضعیت موجود این انتظار از دیوان عدالت اداری وجود داشت تا لزوم کسب مجوز در زمینه برگزاری تجمعات که در صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب (با ماهیتی کاملاً حاکمیتی) قرار دارد را مدنظر قرار داده و مصوبه دولت را با اندکی تأمل و تعمق مورد بررسی قرار می‌داد.

نتیجه

لذا به عنوان نتیجه‌گیری کلی باید گفت؛ اولاً رابطه بین نظم عمومی و آزادی اجتماعات اگرچه به ظاهر متضاد و متباین به نظر می‌رسد، اما در باطن و ماهیت وابسته به یکدیگرند، چه آنکه «نظم عمومی» تأمین‌کننده توامان مصلحت حاکمیت و شهروندان و «آزادی اجتماعات» تأمین‌کننده محض مصلحت شهروندان است؛ بنابراین هرگاه نظم عمومی ایجاب نماید (به‌ویژه در شرایط اضطراری) هیچ حکومتی در وضع قواعد خلاف حق‌ها و آزادی‌های شهروندان تردید نخواهد نمود، زیرا تأمین نظم عمومی خود بزرگترین حق شهروندی برای مردم محسوب می‌گردد. در ثانی رویکرد دیوان عدالت اداری ایران در سامان‌دهی رابطه میان نظم عمومی و آزادی اجتماعات نه‌تنها رویکرد روشن

و مشخصی ندارد بلکه دچار رویه‌ای پارادوکسیکال و متناقض‌نما گشته است. بدین معناکه برای نمونه اقدام دولت در تعیین مکان‌هایی مشخص برای برگزاری تجمع را تحدیدکننده آزادی تجمع تلقی اما برعکس لزوم اخذ مجوز برای راهپیمایی را به رغم اینکه در اصل ۲۷ قانون اساسی از جمله محدودیت‌های وارده بر آزادی تجمع ذکر نشده است، تحدیدکننده آزادی اجتماعات نمی‌داند. همچنین می‌توان فواید حاصل از پژوهش را به اختصار به شرح زیر برشمرد:

۱- پاسداشت نظم عمومی تکلیف دولت و مقامات عمومی و بهره‌مندی از آزادی‌ها حق شهروندان است. در این راستا مسئولیت تعیین مصادیق و محدوده آزادی و چگونگی پاسداشت نظم عمومی بر عهده قانونگذار، اجرای آن بر عهده قوه مجریه و نظارت بر آن بر عهده قوه قضاییه و افکار عمومی است.

۲- واكای عملكرد دولت و تحلیل رویکرد دیوان عدالت اداری ایران در این خصوص ما را به این نتیجه رهنمون می‌سازد که تحدید آزادی‌های شهروندان در جهت مصالح عالی‌تر (پاسداشت نظم عمومی) همواره مورد اتفاق دولت است. اما رویکرد دادرسی اداری می‌بایست، ایجاد تعادل و سازگاری میان آزادی‌های شهروندان و ضرورت نظم عمومی باشد.

۳- بدیهی است چنانچه فضای سالم، شفاف و ایمن برای بیان جمعی انتقاد و اعتراض فراهم گردد، زمینه برای فعالیت‌های مخرب (زیرزمینی) یا تبدیل اعتراض‌های به حق و مسالمت‌آمیز شهروندان به اغتشاش و ناآرامی از میان خواهد رفت یا به حداقل ممکن خواهد رسید. بدین خاطر، نظام تدبیر و حکمرانی (مدیریت سیاسی، اداری و قضایی کشور) نیز اگر در جست‌وجوی راهکارهای خردمندانه برای تضمین آزادی‌های شهروندان و افزایش مشروعیت و کارآمدی نظام اداری است، باید بسترهای عینی لازم را برای اعمال حقوق و آزادی‌های شهروندان فراهم آورد.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها

۱. احمدوند، محمدعلی (۱۳۸۲) «بهداشت روانی» تهران، انتشارات پیام نور، چاپ دوم.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). «مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد اول، تهران.
۳. امامی، استوارسنگری (۱۳۸۶) «حقوق اداری» تهران، انتشارات میزان، جلد اول، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۴. بوزان، باری (۱۳۸۷) «مردم، دولت‌ها و هراس» ترجمه تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول.
۵. جعفری‌لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۶۷) «ترمینولوژی حقوق» تهران، انتشارات گنج دانش.
۶. جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۵) «ترمینولوژی حقوق» تهران، انتشارات گنج دانش، جلد اول.
۷. خورسند، آرمان (۱۳۸۴) «جایگاه پلیس در حفظ امنیت اخلاقی» مجموعه مقالات کنکاشی بر جنبه‌های امنیت عمومی و پلیس، تهران، دانشگاه علوم انتظامی امین.
۸. دوفار، ژان، (۱۳۹۱) «آزادی‌های گروهی»، ترجمه علی‌اکبر گرجی از ندریانی، چاپ اول، انتشارات مجد.
۹. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۶۳) «فرهنگ فارسی» تهران، امیرکبیر، چاپ اول.
۱۰. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳) «لغت‌نامه دهخدا» زیر نظر محمد معین و جعفر شهیدی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، جلد اول، چاپ دوم.
۱۱. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۰) «حقوق اداری» تهران، نشر میزان، جلد اول، چاپ دوم.
۱۲. سنجابی، علیرضا (۱۳۷۰) «توسعه پدافند داخلی»، تهران، دانشکده فرماندهی و ستاد آجا.
۱۳. صفری کاکرودی، عابدین (۱۳۹۵) «موانع مسئولیت کیفری مأموران پلیس» تهران، انتشارات میزان، چاپ اول.
۱۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷) «حقوق اداری»، تهران، انتشارات سمت.
۱۵. عمید، حسن (۱۳۷۷) «فرهنگ فارسی عمید» تهران، نشر امیر کبیر، جلد اول.
۱۶. فاستر، مایکل برسفورد (۱۳۸۳) «خداوندان اندیشه سیاسی» ترجمه جواد شیخ‌الاسلامی، تهران، انتشارات امیرکبیر، جلد اول، قسمت اول.
۱۷. کاتوزیان، امیر ناصر (۱۳۷۷) «فلسفه حقوق» تهران، شرکت سهامی انتشار، جلد اول.
۱۸. گاستون استفانی، ژرژ لواسور و برناربولک (۱۳۷۷) «آیین دادرسی کیفری» ترجمه حسن دادبان، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، جلد اول.
۱۹. گرجی از ندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸) «در تکاپوی حقوق اساسی»، چاپ دوم، نشر جنگل.

۲۰. معین، محمد (۱۳۶۳) «فرهنگ فارسی» تهران، امیر کبیر، چاپ اول.
۲۱. هارت، هربرت (۱۳۸۸) «آزادی، اخلاق، قانون» ترجمه محمد راسخ، تهران انتشارات طرح نو.
۲۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۰) «حقوق بشر و آزادی‌های اساسی» تهران، نشر میزان، چاپ اول.
۲۳. یاراحمدی، حسین، (۱۳۹۳) «حدود اختیارات پلیس در فرآیند دادرسی کیفری»، انتشارات دانشگاه علوم انتظامی امین، چاپ اول.

ب. مقاله‌ها

۱. جلالی، محمد، میثا کامیاب، «پلیس اداری، قالبی مفهومی برای تأمین نظم عمومی» مطالعه مفهوم نظم عمومی در حقوق فرانسه، فصلنامه حقوق اداری، دوره ۳، تابستان ۱۳۹۴، شماره ۹.
۲. شریفی، رضا (۱۳۸۸). «بررسی ابعاد روان‌شناختی خشونت‌گرایی جمعیت اغتشاش‌گر و روش‌های تأثیرگذاری بر آن»، فصلنامه مطالعات بسیج، شماره ۴۵.
۳. زاهدی‌مازندرانی، محمدجواد «ظهور و افول دولت رفاه» نشریه اقتصاد - تأمین اجتماعی، تابستان ۱۳۷۹، شماره ۶.
۴. اسلامی مجتبی، درجانی، حسین «امنیت در اسلام» فصلنامه نظم و امنیت انتظامی، تابستان ۱۳۸۸، دوره دوم، شماره دوم.
۵. احمدی‌واستانی، عبدالغنی (۱۳۴۰) «نظم عمومی در حقوق خصوصی» رساله دکتری، تهران، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی و اقتصادی.
۶. بیاتی، علی، (۱۳۹۷) «رابطه بین نظم عمومی و آزادی‌های عمومی در فعالیت‌های پلیس» رساله دکتری، تهران، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

BOOKS

1. Gilije, P.A. (1996) Rioting in America. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
2. Arnold, R., & Martínez-Estay, J. I. (Eds.). (2017). «Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power»: Some Reflections from National and International Law ,Vol. 61., No 5.
3. Bailey, J., & Dammert, L. (Eds.). (2005). Public security and police reform in the Americas. University of Pittsburgh Pre.23.
4. Berlin, Isaiah. (1959). Two concepts of liberty: an inaugural lecture delivered before the University of Oxford on 31 October 1958. Clarendon.

5. Beinin, J. (2011). Civil Society, Social Movements, and the Arab Uprisings of 2011. Review of International Affairs, 9(4), 15.
6. Binder, M., & Heupel, M. (2015). The legitimacy of the UN Security Council: Evidence from recent General Assembly debates. International Studies Quarterly, 59(2), 238-250.
7. Corbeanu, Droits administratifs:(2010,) curs universitar, Editia a ILa, revazuta Si completata, Editura Lumina Lex, ucharest.
8. Celikturk, T. (2016). Efficiency Of Think-Tank's Policy Recommendations In Turkey: Case Of Kurdish Issue. European Scientific Journal, ESJ, 12(10).
9. Cooper, H., Moore, L., Gruskin, S., & Krieger, N. (2004). Characterizing -perceived police violence: implications for public health. American Journal of Public Health, 94(7), 1109-1118.
10. Doherty, B. Paterson, M., Plows, (2003), A.and Wall, D. »Explaining the Fuel protests«, British Journal of Politics and international Relations, Vol. 5, No, 1.
11. Feinberg, J. (2014). »Rights, justice, and the bounds of liberty«: Essays in social philosophy. Princeton University Press.
12. FENWICK, Helen and phlippstone,(1989), Gavin, sourcebook on publice law, cvendish publishing limited.
13. -Francis,J.et al.(2012). Creating sense of community: The role of public space in a peripherial neighbourhood of Barcelona. Cities, 21 (3): 215-223.
14. FEINBERG, JOEL (1998). »Freedom and liberty«. In E. Craig (Ed.), Routledge Encyclopedia of Philosophy. London: Routledge.
15. Gabriele Ganz, (1989), »understanding public law«, (London, Fontana perss.
16. Gostin, L. O. (2001). »Public health, ethics, and human rights«: A tribute to the late Jonathan Mann. The Journal of law, medicine & ethics, 29(2), 121-130.
17. Kaufman, L. M. (2009). Data security in the world of cloud computing. IEEE Security & Privacy.
18. Katz, F. (Ed.). (2014). Riot, Rebellion, and Revolution: Rural Social Conflict in Mexico. Princeton University Press.
19. King, P. (2013).» The ideology of order«: a comparative analysis of Jean Bodin and Thomas Hobbes. Routledge.
20. L Colline (ed) Dicy & Morris (1992) »the conflict of laws stevees and sons« L.T.DLondon.

21. Markesinis, B. (2000). Judicial style and judicial reasoning in England and Germany. The Cambridge Law Journal, 59(2).
22. Merriam and Webster Dictionary:(2009).»police« means the department of government that keep public order and safely, enforce and laws and detects and prosecutes law breakers also, it means the members of this department.
23. Mike feintuck,(2004). »the Public Interest in Regulation«. Oxford. Oxford
24. Nowak, Manfred.(2009). UN covenant on civil and political rights: CCPR commentary. Strasbourg: Kehl: NP Engel.
25. Oya Ataman v. Turkey,(2007) Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly, Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw Polan, 00-251.
26. Robert and Collins Dictionary.(2007) »Faire la police« means to keep law and order.
27. Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. Governance, 21(2), 165-190.
28. ROUGET (D). (2000) le Guide de La protection international des droits de l'homme, paris, La pensee sauvage.
29. Şeker, G. (2009). Polisin kent güvenlik uygulaması ve yönetim modeli (Doctoral dissertation, DEÜ Sosyal Bilimleri Enstitüsü).
30. van Mill, D. (2017). Introduction. In Free Speech and the State. Palgrave Macmillan, Cham. Changer le contenu Et Valeur normative.
31. Waddington, P.A.J.(1994) Liberty and order: Public order policing in a capital city. London: UCL press.
32. Walker, S. (1977). A critical history of police reform. Lexington, MA: Lexington Books.
33. Waker David. M (1980), The Oxford Companion to Law.