

نظام حقوقی حاکم بر کنترل اجتماعات در پرتو پلیس قانونمدار

بیژن عباسی^۱، علی بیاتی^۲

تاریخ دریافت: ۹۷/۰۶/۲۷ تاریخ پذیرش: ۹۷/۰۷/۳۰

چکیده

زمینه و هدف: کنترل مطلوب اجتماعات توسط پلیس به عنوان اصلی ترین نهاد تامین کننده نظم عمومی، از دغدغه های مهم و چالش برانگیز محافل پلیسی و امنیتی است؛ زیرا «صیانت بدون ضابطه از نظم عمومی» از سوی پلیس، احتمال سوء استفاده و «اعمال بی قید و شرط آزادی اجتماعات» از سوی شهروندان، احتمال هرج و مرج را به ذهن متبادر می سازد. در این زمینه هر چند پژوهش هایی انجام شده است اما با این رویکرد که، چگونه عملکرد پلیس در کنترل اجتماعات می تواند موجب بازگشت نظم عمومی یا مبدل شدن یک تجمع مسالمت آمیز و فاقد وصف مجرمانه به یک تظاهرات خشونت آمیز، شورش و حتی قیام علیه حکومت شود، پژوهشی صورت نگرفته است. بنابراین با تمرکز بر مفهوم حاکمیت قانون و با هدف تبیین نظام حقوقی حاکم بر کنترل اجتماعات در پرتو پلیس قانونمدار به موضوع پرداخته شده است.

روش: روش این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر نوع، توصیفی-تحلیلی است. داده های لازم با استفاده از منابع کتابخانه ای (اسنادی) نظیر کتب حقوقی؛ مجله های علمی، رساله ها، پایان نامه ها و قوانین و مقررات جاری ایران و سایر کشورها گردآوری شده و در نهایت با بهره گیری از نتایج حاصل از پژوهش های مختلف به ارائه مدل مطلوب برای کنترل اجتماعات توسط پلیس پرداخته است.

یافته ها و نتایج: نتایج پژوهش نشان می دهد پلیس با اختیارهای زیادی که در زمینه کنترل اجتماعات (اعم از قانونی، غیرقانونی، مسالمت آمیز و خشونت آمیز) دارد، مکلف است با تفکیک دو وضعیت عادی و اضطراری؛ در مرحله پیش از برگزاری (اعلام قبلی، کسب مجوز قبلی)، در حین برگزاری (کنترل و تامین نظم عمومی) و اختتام (مقابله و پراکنده سازی) اجتماعات در چارچوب قانون اقدام کند.

کلیدواژه ها

کنترل اجتماعات، آزادی اجتماعات، پلیس قانونمدار، نظام حقوقی، نظم عمومی.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. (نویسنده مسئول). رایانامه:

Bizhan_abbasy@yahoo.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران. رایانامه: ali.bayati63@yahoo.com

مقدمه

دغدغه برقراری نظم از آغاز زندگی اجتماعی بشر وجود داشته و هدف اصلی تشکیل پلیس نیز به‌شمار می‌رفت؛ اما دغدغه دیگری که بعدها برای بشر دارای اهمیت شد، شناسایی و تضمین آزادی‌های شهروندان از جمله «آزادی اجتماعات»^۱ بود که به تدریج محقق شد. اما کاربرد این آزادی توسط شهروندان را به هیچ وجه نباید با ساختار شکنی و طغیان علیه «نظم عمومی»^۲ یکسان تلقی کرد (کلیکترک، ۲۰۱۶، ص ۲۴). آزادی اجتماعات (اعم از تجمع، اعتراض، اعتصاب، تحصن، راهپیمایی و تظاهرات) عبارت است از: حق گردهمایی آگاهانه، مسالمت‌آمیز، موقتی و هدفمند بیش از یک نفر، در یک مکان عمومی که به منظور ابراز مخالفت یا موافقت، ترویج، تعقیب و دفاع از علایق مشترک صورت می‌پذیرد (عباسی، ۱۳۹۰، ص ۱۲۹). آزادی مزبور، خالق یک قدرت جدید در برابر قدرت حکومت و دارای ماهیتی «حق-قدرت»^۳ است (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۸، صص ۲-۳۰). زیرا در اعمال آن، دو عنصر «آزادی»^۴ به‌عنوان حق طبیعی افراد و «قدرت»^۵ به‌عنوان عامل استقرار نظم و امنیت در موقعی به ناچار در تزامن قرار می‌گیرند؛ بر این مبنای آزادی اجتماعات در شمار «آزادی‌های مجاز مشروط»^۶ محسوب می‌شود (کوربن، ۲۰۱۰، ص ۲۳۲)؛ به این مفهوم که شهروندان برای اعمال این آزادی هر زمان که اراده کنند نمی‌توانند به فعالیت پردازند، بلکه موظف‌اند از قبل به مقامات صلاحیت‌دار اعلام یا از آنان کسب مجوز کنند؛ اگرچه این امر در ظاهر مغایر با آزادی شهروندان است اما به لحاظ تاثیر آن بر نظم عمومی قابل توجیه به نظر می‌رسد.

1 Freedom of assembly

2 Public policy & Public order

3 Power-right

4 the freedom

5 the power

6 Permitted and conditional actions

در این راستا در رابطه با چگونگی کنترل اجتماعات، ابهاماتی مطرح می‌شود از جمله اینکه؛ در مصاف میان نظم عمومی و آزادی اجتماعات اولویت با کدام است؟ رویکرد مطلوب پلیس در کنترل اجتماعات چیست؟ در شرایط عادی و اضطراری چگونه آن را مدیریت می‌کنند؟ بر این اساس ضرورت پژوهش حاضر را می‌توان؛ فقدان الگوی نظری مطلوب پیش روی پلیس در تامین نظم عمومی و تضمین آزادی اجتماعات در نظر گرفت. هدف اصلی پژوهش حاضر را می‌توان؛ تبیین و تشریح نظام حقوقی حاکم بر کنترل اجتماعات در پرتو پلیس قانونمدار دانست که نتیجه آن به‌مثابه رهیافتی مناسب برای قانون‌گذار در تصویب قوانین مناسب و کنترل مطلوب اجتماعات از سوی پلیس مورد بهره‌برداری قرار خواهد گرفت. از لحاظ سابقه بحث در خصوص تجمعات و ناآرامی‌ها و نقش پلیس در مقابله با آن، کتاب‌ها و مقالاتی به رشته تحریر درآمده‌اند، مانند الیاسی (۱۳۸۸) صفرآبادی (۱۳۹۰) و قاسمی (۱۳۹۲)، اما این موضوع تاکنون با کیفیت و ابعاد مطرح شده در این مقاله مورد بررسی قرار نگرفته است.

مبانی نظری

پلیس به‌مثابه مرجع اصلی تامین امنیت اجتماعات قانونی، جلوگیری از هرگونه تجمع غیرقانونی و مقابله با ناآرامی‌ها؛ از صلاحیت‌های تشخیصی وسیعی در کنترل اجتماعات برخوردار است. اما باید در نظر داشت که امروزه در جوامع مبتنی بر «حاکمیت قانون»^۱ قلمرو حق‌ها و آزادی‌های شهروندان و محدوده اقتدار مقامات و نهادهای حاکمیتی (به‌ویژه پلیس) را قانون تعیین می‌کند (همین، ۲۰۰۸، ص ۸۶). از این رو، امروزه گفتمان حاکم بر مباحث نوین پلیسی، بر مسئله «پلیس قانونمدار»^۲ متمرکز است که هدف نهایی آن، پاسداری توأمان نظم عمومی و احترام به حق‌ها و آزادی‌های شهروندان در محدوده قانون است (آرنولد، ۲۰۱۵، ص ۵۶). بنابراین، آرمان مطلوب پلیس در کنترل

1 Rule of Law

2 Lawright police

اجتماعات؛ همان ایجاد تعادل و سازگاری میان «قدرت» و «آزادی» است (رایس، ۲۰۰۲، ص ۵-۹). بدین معنا که پلیس، افزون بر این که به‌عنوان نماینده انحصاری و مشروع قدرت عمومی، وظیفه برقراری نظم عمومی را بر عهده دارد؛ موظف به حمایت از حق‌ها و آزادی‌های قانونی شهروندان نیز هست (سیتوروس، ۲۰۱۶، ص ۶). بر این اساس، پلیس وظیفه دارد، پیش از برگزاری اجتماعات (اعلام یا کسب مجوز قبلی)، در حین برگزاری (کنترل و تامین نظم عمومی) و اختتام (مقابله و پاک‌سازی) براساس قوانین و مقررات اقدام کند (جفرسون، ۱۹۹۰: ۴۶). اجتماعات؛ به‌طور کلی به دو دسته اجتماعات خصوصی و اجتماعات عمومی قابل تقسیم‌اند که نظام هریک متمایز از دیگری است. «اجتماعات عمومی»^۱ در مقابل «اجتماعات خصوصی»^۲ بکار می‌رود 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»^۳ دارد (گرچی، ۱۳۹۱، ص ۳۰)؛ در این تعریف معیار اصلی تمایز میان دو نوع اجتماع خصوصی و عمومی؛ امکان‌پذیر بودن شرکت همه اشخاص داوطلب در تجمعات عمومی است.^۴ خطرات احتمالی هر نوع تجمع در معابر عمومی؛ موجب تمایز اجتماعات مسالمت‌آمیز از اجتماعات خشونت‌آمیز شده است. نظام حاکم بر اجتماعات

1 Public assembly

2 Private assembly

3 Demanding

۴ «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 فقط اشخاص معینی را که به‌طور فردی و مشخص به محل دعوت شده‌اند را دربرمی‌گیرد اگرچه تجمعات خصوصی در چارچوب زندگی خصوصی، آزادی مسکن و مالکیت قرار دارند و به‌صورت آزاد و بدون مجوز قبلی برگزار می‌شود؛ اما کاملاً از نظارت پلیس رها نیستند و ممکن است در موارد استثنایی، پلیس حتی یک تجمع خصوصی را ممنوع اعلام کند؛ مانند هنگامی که یک تجمع خصوصی امکان تبدیل شدن به یک تجمع عمومی را داشته باشد.

نوع نخست مبتنی بر «آزادی» و نظام حاکم بر اجتماعات نوع دوم مبتنی بر «ممنوعیت» است (نواک، ۲۰۰۹، ص ۴۸۸).

اجتماعات عمومی مسالمت آمیز: حق برگزاری «اجتماعات عمومی مسالمت آمیز» از جمله «آزادی‌های گروهی» است که نه تنها پلیس و مقامات عمومی نباید اقدام به تحدید آن کنند، بلکه در صورت رعایت قوانین و مقررات مربوطه از سوی تجمع کنندگان؛ پلیس مکلف به تامین نظم و امنیت برگزاری آن نیز است (اویا، ۲۰۰۷، ص ۶۴). صفت مسالمت آمیز بودن یک مفهوم نسبی است و باید آن را در پرتو اوضاع و احوال و شرایط حاکم تفسیر کرد (هاشمی، ۱۳۹۰، ص ۴۲۴)؛ در این راستا «کمسیون اروپایی حقوق بشر»؛ تظاهراتی را که در آن از آلات موسیقی و سازهای کوبه‌ای بهره گرفته شده و همراه با جاروجنجال و هیاهو است را تظاهرات غیرمسالمت آمیز قلمداد کرده است (بایندر، ۲۰۱۵، ص ۲۴۵)؛ از سویی «شورای دولتی فرانسه» برگزاری تظاهرات در معابر عمومی را باوجود استفاده تجمع کنندگان از آلات موسیقی؛ مسالمت آمیز اعلام، اما برگزاری آن را فقط مشروط به اعلام قبلی به مقامات صلاحیت دار انتظامی کرده است (بی‌نین، ۲۰۱۱، ص ۱۲۱). مهم ترین شاخصه‌های اجتماعات مسالمت آمیز را می‌توان در پرهیز از خشونت رفتاری مانند «غیرمسلحانه بودن»^۱، «تخریب»^۲ و خشونت کلامی مانند «پرهیز از ترویج تنفر»^۳ از سوی تجمع کنندگان احصا کرد (کاتز، ۲۰۱۴، ص ۱۲۶). اجتماعات مسالمت آمیز خود به دو شکل قانونی و غیرقانونی ظاهر می‌شود.

اجتماعات مسالمت آمیز قانونی:^۴ شامل اجتماعاتی است که با اعلام یا کسب اجازه قبلی از دولت آغاز شده است و تجمع کنندگان، مرتکب خشونت‌های کلامی و رفتاری

1 Unarmed

2 Destruction

3 Failure to promote hatred

4 Peaceful and legitimate Public assembly

نشده‌اند (فین ویک، ۱۹۸۹، ص ۸۹۹). «اجتماعات مسالمت آمیز غیرقانونی»^{۱۱} تجمعاتی است که بدون دریافت مجوز یا اعلام قبلی آغاز شده اما اقدامات خشونت آمیز کلامی یا رفتاری از سوی اجتماع کنندگان سر نزده است؛ از آنجا که اینگونه اجتماعات بدون هماهنگی با مقامات صلاحیت دار آغاز شده؛ ممکن است نظم عمومی را مختل یا حیات سایر شهروندان را با تهدید مواجه سازد؛ پلیس در کنترل این گونه اجتماعات، باید با نهایت احتیاط و دوراندیشی اقدام کند. زیرا ممکن است با سوء تدبیر، یک تجمع مسالمت آمیز و فاقد وصف مجرمانه به تظاهرات خشونت آمیز (اغتشاش، شورش) و حتی قیام علیه حکومت مبدل شود. بنابراین پلیس در کنترل این قبیل اجتماعات، مجاز به کمترین حد مداخله است (ون، ۲۰۰۸، ص ۱۷). به همین جهت گسترش روحیه تسامح، تحمل، بردباری نیروهای پلیس؛ از پیش شرط‌های کنترل اجتماعات مسالمت آمیز غیرقانونی به شمار می‌رود (وادینگتون، ۱۹۹۴، ص ۱۳۸).

اجتماعات عمومی خشونت آمیز: شامل اجتماعاتی است که در آن تجمع کنندگان به اقدامات خشونت آمیز بیرونی مانند اقدام مسلحانه، تخریب اموال عمومی، پرتاب اشیاء، ارباب دیگران و درگیری با شهروندان یا پلیس متوسل می‌شوند (قاسمی، ۱۳۹۲، ص ۵۴). اجتماعات خشونت آمیز را در حالت کلی می‌توان به اغتشاش و شورش تقسیم کرد (بنیون، ۱۹۸۷، ص ۱۲۵). «اغتشاش» عبارت از؛ تجمع یا تجمعاتی است که در پاره‌ای از شرایط حساس، تجمع کنندگان به صورت مقطعی ضمن زیر پا گذاشتن قانون، برای برهم زدن نظم عمومی و نیل به اهداف خود به صورت (غیرمسلحانه) اقدام به تخریب، آتش کشیدن اماکن و اموال عمومی، هجوم به مأموران پلیس و سایر شهروندان می‌کنند. «شورش» نیز عبارت است از؛ تجمع یا تجمعاتی بیشتر غیرقانونی، مستمر و خشونت آمیز (مسلحانه) که با هدف ایجاد تغییر در موضوعی خاص یا برقراری

1 Peaceful and unlawful Public assembly

2 Aggressive Public assembly

وضعیتی مطلوب در جامعه صورت می‌پذیرد و از نظر میزان آسیب‌ها و صدمات وارده دارای سطحی وسیع‌تر از اغتشاش است. همچنین؛ «شورش» مترادف با قیام، طغیان، آشوب، بلوا و کودتا است و ممکن است حتی منجر به «انقلاب» و «براندازی» نیز شود. عوامل بروز اغتشاش و شورش در مقیاس‌های «محلی»^۱، «منطقه‌ای»^۲ و «ملی»^۳ هرچه که باشد؛ کنترل به موقع و صحیح آن نقطه مطلوب است (الیاسی و مرادی، ۱۳۸۸، ص ۱۷۸).

کنترل اجتماعات: «اعمال بی قید و شرط آزادی اجتماعات» از سوی شهروندان، احتمال هرج و مرج و «صیانت بدون ضابطه نظم عمومی» از سوی پلیس، احتمال سوءاستفاده را به ذهن متبادر می‌سازد (رایس، ۲۰۰۲، ص ۵-۷). بر این اساس نظام‌های حقوقی به منظور کنترل مطلوب اجتماعات یا به تعبیر بهتر، ساماندهی رابطه «نظم عمومی» به مثابه کارویژه اصلی پلیس و تضمین «آزادی اجتماعات» به مثابه یکی از مصادیق حقوق شهروندی؛ قواعد و مقرراتی در حقوق ملی و بین‌المللی^۴ تدارک دیده‌اند که در شرایط عادی و استثنایی به طور کامل متفاوت از یکدیگر است.

کنترل اجتماعات در شرایط عادی: اگرچه برخورداری شهروندان از آزادی اجتماعات در شرایط عادی، به مثابه حق مسلم شهروندان، معقول و منطقی به نظر می‌رسد. اما اعمال آزادی مزبور حتی در این شرایط نیز به طور مطلق آزاد نیست، زیرا ممکن است به هرج و مرج و ناآرامی منجر شود. بر این اساس کشورها (با وجود فقدان

1 Local

2 Regional

3 National

۴ برای نمونه بند ۲ ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر در این خصوص اعلام می‌دارد: «هر کس در اجرای حقوق و بهره‌مندی از آزادی‌های خود، تنها تابع محدودیت‌هایی است که به وسیله قانون فقط به منظور تأمین، شناسایی و مراعات حق‌ها و آزادی‌های دیگران و برای رعایت مقتضیات صحیح اخلاقی، نظم عمومی و رفاه همگانی در شرایط یک جامعه مردم‌سالار وضع شده است».

قوانین اختصاصی مربوط به برقراری نظم عمومی در شرایط عادی)، کنترل اجتماعات در شرایط مزبور را بر پایه دو نظام «تعقیبی» و «پیشگیرانه» پی‌ریزی می‌کنند.

۱- **نظام تعقیبی:** «نظام تعقیبی»^۱ الگوی آرمانی جوامع سیاسی پیشرفته 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 آزادی اجتماعات موجب مسئولیت مدنی یا کیفری خواهد بود (بدون آنکه دولت را در جریان اعمال خود قرار دهند)؛ ابتکار عمل برخوردار از آزادی اجتماعات را دارند و تا زمانی که اعمال این آزادی فرایند عادی خود را می‌گذرانند، پلیس مجاز به مداخله نیست. دخالت زمانی آغاز می‌شود که شهروندان، حدود قانونی تعیین شده برای حفظ نظم عمومی و دیگر ملاحظه‌های اجتماعی (از جمله عدم اضرار به حقوق دیگران) را رعایت نکنند. در این صورت است که پلیس براساس ضوابط مشخص، وارد عمل می‌شود و با همکاری قوه قضاییه، برهم‌زنندگان نظم عمومی و دست‌اندازان به حقوق دیگران را مطابق «اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها»^۲ مورد تعقیب قرار می‌دهد (والراستین، ۲۰۱۱، ص ۲۶). نظام تعقیبی دارای این امتیاز است که نخست، فاقد تشریفات شکلی پیشینی است. بدین معنا که دولت (پلیس) در آغاز فعالیت شهروندان مداخله پیشینی ندارد. دوم، در پرتو این نظام، اعمال آزادانه و بی‌قیدوشرط آزادی شهروندان اصل و تحدید آن استثنا است. سوم، شهروندان از پیش نسبت به حقوق و تکالیف خود آگاهی و ابتکار عمل دارند. چهارم، در صورت ارتکاب تخلف یا جرم، شهروندان در مقابل پلیس و دستگاه قضایی با استفاده از تضمینات لازم (حق دفاع، حق انتخاب وکیل و محاکمه عادلانه) پاسخگو خواهند بود. اگرچه در نظام تعقیبی، «سرکوب محض»^۳ یا «اعمال قانون بدون ارفاق»^۴

1. Regime repressif

2 Nullum crimen, nulla poena sine lege

3 only Suppression

4 Zero Tolerance

در کنترل اجتماعات، محلی از اعراب ندارد و مناسب‌ترین الگو برای اعمال آزادی شهروندان است (شیرینگ و ود، ۲۰۰۰، ص ۱۲۳)؛ اما به لحاظ انطباق نداشتن کامل نظام مزبور با اقتضانات ناشی از نظم عمومی و چالش‌های احتمالی ناشی از آن در کنترل اجتماعات؛ پلیس مقبولیت چندانی برای آن قائل نیست (ورلینگ، ۱۹۹۸، ص ۳۱-۵۲).

۲- **نظام پیشگیرانه:** «نظام پیشگیرانه»^۱ که بدان «نظام پلیسی»^۲ یا «نظام تامینی»^۳ نیز اطلاق می‌شود، الگوی شایسته و متداول کنترل اجتماعات در شرایط عادی به‌شمار می‌رود. در این نظام دولت الزاماتی را برای جلوگیری از هر فعالیت غیرقانونی به شهروندان تحمیل می‌کند؛ بدین معنا که افراد و گروه‌ها، پیش از انجام تشریفات قبلی نمی‌توانند از حق‌ها و آزادی‌های خویش برخوردار شوند. بر این اساس بسیاری از کشورها، صرف نظر از تکلیفی که در پاسداشت حق‌ها و آزادی‌های شهروندان بر عهده دارند، با تکیه بر قاعده «تقدم امر پیشگیری بر مقابله»؛ در ساماندهی رابطه میان آزادی اجتماعات و اقتضانات مربوط به نظم عمومی، اولویت را به امر پیشگیری اختصاص می‌دهند. در نظام پیشگیرانه اصل بر تحدید و تعلیق آزادی‌های شهروندان و استثناء اعمال بی‌قیدوشرط آزادی‌های شهروندان است (لادر و اسپارک، ۲۰۰۲، ص ۱۲۶). از آنجا که در این شیوه اعمال آزادی‌های شهروندان همواره با تشخیص و صلاح‌دید مقامات عمومی صورت می‌پذیرد، این نظام مناسب‌ترین شیوه برای صیانت از نظم عمومی و ناخوشایندترین شیوه برای اعمال آزادی شهروندان به‌شمار می‌رود. اختیارات پلیس در نظام پیشگیرانه در قالب سه شیوه «اجازه قبلی»، «اعلام قبلی» و «ممنوعیت» نمایان می‌شود.

1 Regime Preventif

2 Regime de police

3 Regime Sécurité

۱-۲- اجازه قبلی: شیوه «اجازه قبلی»^۱ یا مجوز محور بودن برگزاری تجمعات، به مقام یا نهاد صلاحیت‌دار برای صدور مجوز این حق را می‌دهد که نسبت به درخواست برگزاری اجتماعات، با صدور یا منع صدور مجوز پاسخ مثبت یا منفی بدهد. برای نمونه اصل ۲۷ قانون اساسی ضمن شناسایی مشروط آزادی اجتماعات (منع حمل سلاح و منع اخلال به مبانی اسلام) درخصوص دریافت مجوز قبلی برای برگزاری اجتماعات ساکت است؛ اما در قوانین و مقررات عادی (از جمله قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰، قانون اصلاح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵/۸/۸، مجمع تشخیص مصلحت نظام، دستورالعمل تفویض اختیارات وزارت کشور به استانداران درخصوص صدور مجوز برگزاری تجمعات مصوب ۱۳۹۵/۹/۱۹ وزارت کشور و مصوبه اخیر هیات دولت درخصوص تعیین مکان‌های خاص برای برگزاری تجمعات) اعمال این آزادی، افزون بر رعایت شروط یادشده در قانون اساسی؛ منوط به «اطلاع و دریافت مجوز قبلی از مقامات وزارت کشور» شده است؛ صرف نظر از اینکه شناسایی این شرط در قالب قانون عادی، تحدیدی فراتر از چارچوب سلسله‌مراتب هنجاری موجود میان قانون عالی (قانون اساسی) بر قانون تالی (قانون عادی) به‌شمار می‌رود؛ پلیس به‌مثابه بازوی اجرایی وزارت کشور در تامین و حفظ نظم عمومی، ناگزیر از اجرای قوانین و مقررات است. از این‌رو در نظام حقوقی ایران (باوجود سکوت قانون اساسی) صرف اطلاع به مقامات عمومی جهت برگزاری اجتماعات کافی نبوده و باید مجوز کتبی از سوی آن مقامات صادر شود (بورگرو، ۲۰۱۰، ص ۳۹۲).

۲-۲- اعلام قبلی: «اعلام قبلی»^۱ شیوه خاصی از انتظام حق‌ها و آزادی است که در اصل محدودیتی بر آن وارد نیست؛ بلکه بدان منظور است که مقامات صلاحیت‌دار، در قبال برنامه‌های اعلام شده افراد یا گروه‌ها، تدابیر شایسته‌ای را بکار گیرند تا از بروز پاره‌ای بی‌نظمی‌های احتمالی جلوگیری شود. در این راستا گاه دولت‌ها بدون اینکه اعمال آزادی‌های شهروندان را ممنوع یا منوط به کسب «اجازه قبلی» کنند؛ شهروندان (ان) را مکلف می‌کنند پیش از اعمال برخی از حق‌ها و آزادی‌ها، مقامات صلاحیت‌دار اداری یا پلیسی را با تسلیم اظهارنامه‌ای از قصدونیت خود آگاه سازند. هدف از این روش، تسهیل بهره‌مندی دولت در کسب اطلاعات به منظور برقراری نظم عمومی است.^۲ شیوه اعلام قبلی نسبت به اجازه قبلی برای اعمال آزادی اجتماعات مناسب‌تر است، زیرا در این شیوه اعمال آزادی مزبور بدون موافقت مقامات صلاحیت‌دار امکان‌پذیر است و در صورتی که مقامات مزبور پس از دریافت اعلام‌نامه، برگزاری تجمعی را منوط به صدور مجوز یا حتی برگزاری آن را تعلیق کنند، باید اثبات کنند که محدودیت مزبور را برای هدفی قانونی اعمال کرده‌اند (جاوول، ۱۹۷۳، ص ۲۱۵-۲۱۶). رسیدگی به هرگونه اعتراض و شکایتی در این خصوص از سوی شهروندان در صلاحیت مقامات قضایی است برای نمونه دادگاه فدرال آلمان با وجود اینکه مطابق ماده ۸ قانون بنیادین آلمان حق برگزاری اجتماعات صلح‌آمیز، بدون سلاح و بدون اجازه یا اعلان قبلی را به رسمیت شناخته است، اما با شناسایی صلاحیت

1. Previous announcement

۲. در این خصوص دو فرض قابل تصور است: ۱- فرض نخست را می‌توان برای حالتی در نظر گرفت که پلیس تدابیر احتیاطی لازم را برای حسن انجام برنامه‌های اعلام شده بکار گیرد؛ نظیر پیش‌بینی مراقبت‌های لازم پلیسی برای حفظ نظم در یک راهپیمایی قانونی. ۲- فرض دوم را می‌توان برای حالتی در نظر گرفت که پلیس امکاناتی را در اختیار تجمع‌کنندگان قرارداد تا بتوانند از آن طریق برنامه‌های خود را به اجراء در آورند؛^۲ نظیر اختصاص یک محل برای برگزاری اجتماعات. در این ابزار شهروندان پس از اعلام‌نامه و بدون انتظار برای اعلام نظر مقامات صلاحیت‌دار، حق اعمال آزادی‌های خود را دارند.

اختیاری و پذیرش «حاشیه‌ای از مانور»^۱ برای اقدامات پلیسی و امنیتی؛ تصمیم پلیس در پراکنده‌سازی تظاهرات را اقدامی قانونی تلقی کرد. زیرا طبق ماده ۱۵ قانون اجتماعات این کشور، پلیس می‌تواند (اختیار دارد) اجتماعات بدون اعلام قبلی را به‌منظور پاسداشت نظم عمومی پراکنده کند (مارتینا، ۲۰۰۷، ص ۸۹).

۳-۲- **تعلیق:** تعلیق آزادی اجتماعات در وضعیت عادی، مربوط به زمانی است که پلیس به علت احتمال بروز بی‌نظمی، برگزاری آزادی اجتماعات را تعلیق می‌کند. این اختیار به پلیس اجازه می‌دهد هر آن به‌عنوان یک اقدام احتیاطی آزادی مزبور را تعلیق و آن را با ضرورت‌های نظم عمومی توجیه کند. برای نمونه در فرانسه هرگاه از اوضاع و احوال چنین برآید که ممکن است برگزاری یک تجمع، تهدیدی جدی علیه نظم عمومی باشد؛ استاندار حتی اگر دلیل اطمینان‌بخشی در دست نداشته باشد که شرکت‌کنندگان حامل سلاح هستند؛ می‌تواند رفت‌وآمد و حمل‌ونقل را به مدت بیست و چهار ساعت پیش از راهپیمایی و تا پراکنده‌شدن جمعیت تعلیق کند (لویدو، ۱۹۹۵، ص ۵۶). در این خصوص پلیس، به استناد مسئولیتی که در پاسداشت نظم عمومی برای خویش قائل است می‌تواند از برگزاری چنین تجمعی جلوگیری کند (کالی، ۲۰۱۷، ص ۱۶۲). اگر تعلیق مورد اعتراض و شکایت قرار گیرد دادگاه بررسی می‌کند که آیا تعلیق اعلام شده با ضرورت تامین نظم عمومی قابل توجیه بوده یا خیر؟ همچنین دادگاه این نکته را نیز بررسی می‌کند که آیا پلیس به‌جز تعلیق، ابزارها و راهکارهای دیگری برای حفظ نظم عمومی در اختیار داشته یا خیر؟ زیرا مقامات یادشده در مواردی قادرند بدون تعلیق آزادی اجتماعات، دستورات و اقدامات لازم را برای جلوگیری از پیامدهای سوء آن بکار بگیرند؛ مانند افزایش تعداد نیروهای پلیس یا ممنوعیت برگزاری تظاهرات در خیابان‌ها یا کوچه‌های بن بست (عباسی، ۱۳۹۵، ص ۱۳۰).

کنترل اجتماعات در شرایط استثنایی: تامین نظم عمومی به مثابه وجه پایداری یک کشور، سرسختانه مورد حمایت دولت است؛ بنابراین آن را با هیچ چیز دیگری جایگزین نمی کند. بر این اساس همه کشورها به استناد اصل (نظام) «اضطرار» یا «ضرورت» در قوانین اساسی خویش «وضعیت استثنایی»^۱ یا «وضعیت فوق العاده»^۲ و حتی در برهه‌هایی اداره کشور توسط نظامیان، «حکومت نظامی»^۳ را به رسمیت شناخته‌اند (گانز، ۱۹۸۹، ص ۱۴۷). وضعیت اضطراری یا استثنایی عمومی، 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 می کند که در شرایط عادی مجاز بوده‌اند (صفری کاکرودی، ۱۳۹۵، ص ۶۱). اعلام وضعیت استثنایی از سوی دولت‌ها، هنگامی است که یک خطر عمومی یا استثنایی مانند ناآرامی‌های مسلحانه داخلی (شورش و کودتا) یا بین‌المللی (جنگ)، بحران‌ها و بلایای طبیعی (زلزله و سیل) و دیگر شرایط استثنایی (اقدامات تروریستی) حیات یک ملت را تهدید می کند (فلدمن، ۲۰۰۵، ص ۳۸). اعلام حالت استثنایی در واقع هشدار است به شهروندان برای تن دادن به دستورهای سازمان‌های دولتی از جمله پلیس؛ در این حالت از یک‌سو، دولت‌ها ناگزیر از بکارگیری نظامات ویژه ممنوعیت‌ساز برخی حق‌ها و آزادی‌ها (مانند ممنوعیت موقت برگزاری تظاهرات و اجتماعات) است و از سوی دیگر، شهروندان نیز ناگزیر از پذیرش محدودیت‌های ویژه و ناخرسندساز ناشی از شرایط مزبور است (هاشمی، ۱۳۹۰، ص ۱۹۷). با توجه به آثار تخریبی سهمگین اعمال آزادی اجتماعات در شرایط فوق العاده؛ چنین به نظر می‌رسد که اثر اعلام وضعیت فوق العاده در زمینه آزادی اجتماعات بیشتر ممنوعیت موقت است و تحدید (دریافت مجوز قبلی) موضوعیت

1 state of exception

2 state of emergency

3 Etat de siege

چندانی نخواهد داشت. از آنجا که در شرایط یادشده، اختیارات وسیعی (به استناد اصل ضرورت) به پلیس اعطا می‌شود که در شرایط عادی فاقد آن است؛ شناسایی شرایط استثنایی باید مبتنی بر قواعد حقوقی باشد تا از این رهگذر آزادی‌های گروهی شهروندان (به‌ویژه آزادی اجتماعات) تضمین و وفاداری پلیس به قانون مورد ارزیابی افکار عمومی قرار گیرد (بتلر، ۲۰۱۵، ص ۱۳۲). از این رو برقراری نظم عمومی در شرایط استثنایی مستلزم وجود قوانین اختصاصی مربوط به آن است. در این راستا، برخی کشورها با تصویب قوانین اختصاصی مربوط به نظم عمومی و حالت استثنایی، سعی در چارچوب‌بندی حقوقی اقدامات مقامات عمومی (به‌ویژه پلیس) در شرایط مزبور کرده‌اند. برای نمونه در انگلستان قوانین «نظم عمومی»^۱ و «اسرار رسمی»^۲، در فرانسه قوانین «راهبرد توسعه دولت»^۳ و «وضعیت اضطراری» و «تروریسم»^۴؛ در ایالات متحده آمریکا به‌ویژه پس از حادثه ۱۱ سپتامبر «قانون ضد تروریستی و میهن پرستی آمریکا»^۵ در خصوص شرایط فوق‌العاده به تصویب رسیده است.

روش

روش این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر نوع، توصیفی-تحلیلی است. داده‌های لازم با استفاده از منابع کتابخانه‌ای (اسنادی) نظیر کتب حقوقی؛ مجله‌های علمی، رساله‌ها، پایان‌نامه‌ها و قوانین و مقررات جاری ایران و سایر کشورها گردآوری شده و در نهایت با بهره‌گیری از نتایج حاصل از پژوهش‌های مختلف در مرحله تحلیل و استنتاج بیشتر از روش عقلانی و قیاسی پیروی کرده و در مرحله تعمیم یافته‌ها با دست یازیدن به نظریه کلان حقوقی به برهان روی می‌آورد. بدین معنا که پس از تبیین

1 Public Order ACT

2 Official Secrets ACT

3 Maximize government

4 Emergency Powers and Terrorism ACT

5 USA PATRIOT Act

الگوها، قوانین و مقررات و رویه عملی نظام‌های حقوقی مختلف در خصوص کنترل اجتماعات با استدلال عقلانی و قیاسی به تحلیل محتوای این الگوها، قوانین و مقررات و رویه‌های عملی، به ارائه مدلی مطلوب برای کنترل اجتماعات توسط پلیس پرداخته شد.

یافته‌ها

اگرچه عملکرد پلیس در کنترل هریک از انواع اجتماعات عمومی (اعم از اجتماعات قانونی، غیرقانونی، مسالمت‌آمیز و خشونت‌آمیز) در نوع خود دارای اهمیت و پیچیدگی مختص به خود است، اما آنچه برای پلیس دارای حساسیت فوق‌العاده بوده و دغدغه‌ای بزرگ قلمداد می‌شود؛ چگونگی واکنش پلیس در کنترل اجتماعات خشونت‌آمیز (اغتشاشات و شورش‌ها) است. توسل پلیس به زور در کنترل اغتشاشات و شورش‌ها، امری ضروری، اما استثنایی تلقی می‌شود. در این راستا کاربست زور از سوی پلیس، فقط در حد فائق آمدن بر مقاومت اغتشاشگران و شورشیان مجاز است و استفاده از «زور بیش از حد»^۱ اقدامی غیرقانونی محسوب می‌شود (تیلر، ۱۹۸۴، ص ۳۲). همچنین پلیس نباید، حقوق بنیادین شهروندان از جمله حق حیات، حق ممنوعیت شکنجه یا سایر رفتارهای خشن، غیرانسانی و موهن را از شهروندان سلب کند (استوت و ریچر، ۱۹۹۸، ص ۵۰۹-۵۲۹). در این راستا «منشور اخلاق حرفه‌ای پلیس اروپا»^۲ مقرر می‌دارد: «هرگاه پلیس مجوز استفاده از زور را دارد، باید قدر ضرورت و متناسب با اهداف مورد نظر قانونی از آن بهره‌گیرد» (مکرای، ۲۰۰۱، ص ۶۷)؛ که در این صورت، مرجع تشخیص «زور معقول»^۳ یا ارزیابی متناسب بودن کاربست زور با اهداف قانونی دادگاه است (هادسون، ۲۰۰۱، ص ۴۳). بدیهی است در صورت احراز شرایط

1 Excessive force

2 Human rights and humanitarian law in professional policing concepts

3 Reasonable force

مطلقاً ضروری و تناسب اقدام ماموران با رفتار آشوبگران، اگر اقدام پلیس منجر به ایراد صدمه به اشخاص شود؛ از مسئولیت کیفری و مدنی مبرا است.

ذکر این نکته ضرورت دارد که در نوع و میزان مداخله پلیس برای کنترل اجتماعات باید میان اجتماعاتی که بدون اعلام یا کسب مجوز قبلی (یا حتی با اعلام یا کسب مجوز قبلی) آغاز اما در حین برگزاری بنا به دلایلی چون تحریک تجمع‌کنندگان از سوی عده‌ای خاص یا سوء تدبیر مقامات عمومی به خشونت (غیرمسلحانه) یا اغتشاش گرایش یافته و اجتماعاتی که از همان ابتدا خشونت‌آمیز (مسلحانه) بوده و بدون مجوز قانونی آغاز شده؛ قائل به تفکیک شد. در کنترل اجتماعات نوع نخست؛ از آنجا که تمامی اجتماع‌کنندگان از نظر حاکمیت، دارای هویتی واحد (غیر اغتشاشگر) تلقی می‌شوند؛ پلیس ابتدا باید اخطارهای لازم را برای پراکنده‌سازی تجمع‌کنندگان صادر کند، سپس در راستای حفظ نظم عمومی ابتدا باید از وسایل دیگری که در اختیار دارد (مانند خودرو آب‌پاش، گاز اشک‌آور) طبق مقررات استفاده کند، در صورت موثر واقع نشدن؛ مکلف است (پس از تشخیص ناآرامی توسط شورای تامین و پیش از بکارگیری سلاح به‌عنوان آخرین راهکار) با اخلاص گران و شورشیان نسبت به استفاده از سلاح اتمام حجت کند.^۱ استفاده از زور به‌منظور کنترل این نوع اجتماعات بسیار پیچیده است و به‌طور بالقوه می‌تواند موجب توسعه خشونت و انتساب اتهام نقض حقوق بشر به پلیس شود (دورتی، ۲۰۰۳، ص ۲۳)؛ تا جایی که «سولوموس»^۲ نظریه پرداز

۱. ماده ۴ قانون بکارگیری سلاح در این خصوص مقرر می‌دارد: «ماموران انتظامی برای اعاده نظم و کنترل راهپیمایی‌های غیرقانونی، فرونشاندن شورش و بلوا و ناآرامی‌هایی که بدون بکارگیری سلاح مهار آنها امکان‌پذیر نباشد؛ حق بکارگیری سلاح را به دستور فرمانده عملیات؛ در صورت تحقق شرایط زیر دارند: الف- قبلاً از وسایل دیگری مطابق مقررات استفاده شده و موثر واقع نشده باشد. ب- قبل از بکارگیری سلاح با اخلاص گران و شورشیان نسبت به بکارگیری سلاح اتمام حجت شده باشد».

مطرح انگلیسی در باب توسل به زور در این قبیل ناآرامی‌ها از تعبیر «کبریت و جرقه»^۱ استفاده می‌کند (وادینگتون، ۲۰۰۰، ص ۱۳۷). در این شرایط اگرچه مدارای پلیس جهت حفظ مشروعیت حکومت زینده است اما مدارا نباید به حدی باشد که شهروندان پلیس را غیرقانع تلقی کنند. بر این اساس، پلیس با توجه به عواملی چون دامنه^۲ (میزان مشارکت گروه‌ها و افراد در آشوب)، شدت^۳ (میزان ویرانگری و خسارات وارده) و دوام^۴ (طول زمان آشوب) نسبت به کنترل اجتماعات اقدام می‌کنند (اکبری و دیگران؛ ۱۳۹۰:۳۷). برای نمونه اغتشاشات سال ۱۹۹۸ منطقه رادنی کینگ^۵ ایالت لس آنجلس آمریکا که بواسطه آن، اغتشاشگران طی سه روز (بصورت غیرمستمر) حمل و نقل عمومی را مختل، اموال عمومی را تخریب و با حمله به پلیس ۵۰ نفر از ماموران را مصدوم کردند که درنهایت با مداخله قاطع پلیس و مهار آن خاتمه یافت (جی لیچ، ۱۹۹۶، ص ۱۲). در کنترل اجتماعات نوع دوم؛ با توجه به اینکه این قبیل ناآرامی‌های مسلحانه، تهدیدی جدی علیه نظم عمومی و حیات سایر شهروندان به‌شمار می‌رود؛ قانون‌گذار با فرض اینکه مسلح بودن آشوبگران از مصادیق شرایط فوق‌العاده و اضطراری است؛ جهت سرعت عمل پلیس در کنترل اجتماعات مزبور، هرگونه تشریفات (از قبیل تشخیص ناآرامی توسط شورای تامین و اتمام حجت با آشوبگران) را حذف و پلیس را مجاز (مکلف) ساخته تا فوراً به دستور فرمانده عملیات نسبت به کاربست زور (به‌ویژه بکارگیری سلاح) جهت برقراری نظم و امنیت اقدام کنند.^۶ بر

1 Matches and spark

2 Prevasiveness

3 Intensity

4 Duration

5 Rodney King

۶. ماده ۵ قانون بکارگیری سلاح در این خصوص مقرر می‌دارد: «ماموران نظامی و انتظامی برای اعاده نظم و امنیت در راهپیمایی‌های غیرقانونی و مسلحانه، ناآرامی‌ها و شورش‌های مسلحانه مجازند از سلاح استفاده کنند.»

این اساس؛ شرط معافیت ماموران پلیس از مسئولیت زیان ناشی از بکارگیری سلاح در کنترل اجتماعات عمومی خشونت‌آمیز (غیر مسلحانه) علاوه بر دستور فرمانده عملیات؛ استفاده از سایر تجهیزات مطابق مقررات و موثر نبودن آن و اتمام حجت با اخلاصگران قبل از بکارگیری سلاح است. اما شرط معافیت ماموران پلیس از مسئولیت زیان ناشی از بکارگیری سلاح پلیس در کنترل اجتماعات عمومی خشونت‌آمیز (مسلحانه) فقط اقدام براساس نظر فرمانده عملیات است. بنابراین در این حالت اگر به فرد یا افراد بی‌گناهی به غیر از اغتشاشگران و شورشیان آسیبی وارد شود؛ با اثبات این که بکارگیری سلاح در کنترل اینگونه اجتماعات به دستور فرمانده عملیات بوده؛ اصولاً فرمانده عملیات، مسئول است و مامور از مسئولیت مبرا است؛ مگر در صورت خطای شخصی فاحش مامور. البته باید توجه داشت که حاشیه امنیت آمر (فرمانده عملیات) در ناآرامی‌های مسلحانه بیشتر از ناآرامی‌های غیرمسلحانه است؛ در صورتی که تعداد آسیب‌دیدگان زیاد باشد؛ حتی در فرض خطای فاحش آمر، مرجع قضایی مسئولیت را به دولت منتقل می‌سازد؛ زیرا در این حالت مسئولیت آمر به معنای پرداخت نشدن غرامت زیان‌دیدگان خواهد بود که این امر پیامدهای سوء برای مشروعیت و مقبولیت حکومت در پی خواهد داشت؛ بنابراین در نظام داخلی؛ مهمترین رهیافت برای رهایی از چالش مسئولیت آمر و ناتوانی او در این خصوص؛ دست یازیدن به مصوبه وزارت کشور در این زمینه است (زرگوش، ۱۳۹۲، ص ۳۴۲).

ماموران یادشده موظف‌اند به دستور فرمانده عملیات و بدون تعلل نسبت به برقراری نظم و امنیت، خلع سلاح و جمع‌آوری مهمات و دستگیری افراد و معرفی آنان به مراجع قضایی اقدام کنند.»

جدول ۱. نظام حقوقی کنترل اجتماعات در شرایط عادی

ردیف	نظام تعقیبی	نظام تامینی
۱	واکنش پلیس پسینی است	واکنش پلیس پیشینی است
۲	دارای مقبولیت نزد شهروندان است	دارای مقبولیت نزد پلیس است
۳	متناسب با جوامع سیاسی پیشرفته	متناسب با جوامع سیاسی سنتی
۴	مبتنی بر تقدم مطلق آزادی اجتماعات است	مبتنی بر تقدم نسبی نظم عمومی است
۵	فاقد تشریفات شکلی پیشینی است	دارای تشریفات شکلی پیشینی (اعلام قبلی، مجوز قبلی و تعلیق) است
۶	فاقد قوانین اختصاصی	فاقد قوانین اختصاصی

جدول ۲. نظام حقوقی کنترل اجتماعات در شرایط اضطراری

ردیف	نظام (اصل) اضطرار یا ضرورت
۱	واکنش پلیس، فوری و سرکوب گرایانه است
۲	شهروندان مکلف به اطاعت بی چون و چرا از دستورات پلیس و قاعده و قانون خاصی برای نحوه اقدام پلیس وجود ندارد.
۳	متناسب با وضعیت اضطراری در هر یک از جوامع سیاسی اعم از سنتی و پیشرفته است.
۴	مبتنی بر تقدم مطلق نظم عمومی است.
۵	فاقد تشریفات پیشینی و پسینی (ممنوعیت برگزاری اجتماعات)
۶	مستلزم وجود قوانین اختصاصی

جدول ۳. الگوی مطلوب پلیس قانونمدار در کنترل اجتماعات

ردیف	در شرایط عادی	در شرایط اضطراری
۱	واکنش پلیس براساس قوانین عادی، پیشینی-پسینی است.	واکنش پلیس براساس قانون اختصاصی (حالت اضطراری) فوری است.
۲	شهروندان و پلیس، هر یک در چارچوب قانون فعالیت می کنند.	شهروندان ناگزیر به تمکین و پلیس مکلف به اجرای آن است
۳	مبتنی بر حاکمیت قانون است.	مبتنی بر حاکمیت قانون است.
۴	تعادل میان نظم عمومی و آزادی اجتماعات	تقدم مطلق نظم عمومی

<p>راهبرد مطلوب پلیس، ممنوعیت موقت آزادی اجتماعات است.</p>	<p>راهبرد مطلوب پلیس از میان دو نظام تعقیبی و پیشگیرانه دست یازیدن به نظام بینابینی با اولویت شیوه «اعلام قبلی» است.</p>	<p>۵</p>
<p>مستلزم قوانین اختصاصی است.</p>	<p>مستلزم قوانین اختصاصی نیست.</p>	<p>۶</p>

بحث و نتیجه‌گیری

نتیجه پژوهش بیانگر آن است که همواره نظم عمومی در مصاف با آزادی اجتماعات دارای تقدم رتبی است. از این رو در تمام نظام‌های حقوقی، از جمله در نظام حقوقی ایران، آزادی اجتماعات در پرتو اقتضائات مربوط به نظم عمومی (غیرمسلحانه بودن و منع اخلال به مبانی اسلام) قابل اعمال است. اما با وجود سکوت قانون‌گذار اساسی ایران در زمینه لزوم دریافت مجوز برای برگزاری اجتماعات؛ قانون‌گذار عادی (پارلمان)، به لزوم دریافت مجوز قبلی از دولت تاکید کرده است که این امر تحدیدی فراتر از چارچوب سلسله‌مراتب هنجاری موجود میان قوانین اساسی و عادی به‌شمار می‌رود. بر این اساس در حال حاضر در نظام حقوق داخلی، صلاحیت تشخیصی مقامات عمومی نظیر پلیس و مقامات وزارت کشور (اعم از وزیر کشور، استانداران، فرمانداران و بخشداران) در زمینه صدور مجوز برگزاری اجتماعات بسیار فراخ است که همین امر امکان تحدید و تضييع وسیع آزادی اجتماعات را فراهم می‌سازد. این در حالی است که در جوامع مردم‌سالار کنونی و براساس اصل حاکمیت قانون، اقتدار پلیس و آزادی‌های شهروندان را «قانون» مشخص کند. در این راستا پس از تبیین مفاهیم کلی و مبانی نظری پژوهش و مطالعه رویه عملی سایر نظام‌های حقوقی پیشرفته، چنین می‌توان نتیجه گرفت که راهبرد مطلوب پلیس در کنترل اجتماعات در شرایط عادی؛ از میان دو نظام حاکم بر کنترل اجتماعات (نظام تعقیبی و نظام تأمین)، اگرچه نظام تعقیبی، نظم عمومی را به‌درستی تأمین نمی‌کند، اما تضمینی مناسب برای اعمال آزادی اجتماعات است، برعکس نظام پیشگیرانه اگرچه پاسدار حریم نظم عمومی

است اما آزادی اجتماعات را به مخاطره خواهد افکند. بنابراین ضرورت ایجاد یک رابطه متعادل حقوقی میان آزادی اجتماعات و نظم عمومی ایجاب می‌کند میان مقتضیات مربوط به حفظ نظم عمومی و آزادی اجتماعات آشتی داده شود. چنین سازشی ممکن نیست مگر اینکه دو نظام تعقیبی و پیشگیرانه با یکدیگر تلفیق شوند که نتیجه آن نظام بینابینی با اولویت شیوه «اعلام قبلی» خواهد بود. اما در شرایط استثنایی؛ به استناد اصل ضرورت، (با توجه به آثار تخریبی سهمگین اعمال آزادی اجتماعات در این شرایط) راهبرد مطلوب پلیس، دست یازیدن به شیوه «ممنوعیت موقت آزادی اجتماعات» است، همچنین باید اذعان کرد، رویکرد کنونی پلیس ایران با توجه به تحولات سیاسی و اجتماعی اخیر حاکم بر کشور که منجر به برگزاری تجمعات متعدد (اعم از قانونی یا غیر قانونی) شده؛ بیانگر آن است که عملکرد پلیس در حوزه کنترل اجتماعات (با توجه به اهتمام روزافزونی که به مفاهیم حقوق شهروندی و حاکمیت قانون صورت گرفته است) با نوعی انعطاف و پختگی همراه بوده است که با تقویت و استمرار این فرایند، می‌توان امیدوار بود که حق بر آزادی اجتماعات محفوظ و نظم عمومی نیز به نحو مطلوب تامین شود، البته نباید از تاثیر چشمگیر میزان بلوغ سیاسی جامعه و شهروندان در اعمال صحیح آزادی اجتماعات غافل بود.

در پایان باید گفت؛ اگرچه رویکرد اخیر پلیس ایران، گامی مثبت برای تضمین آزادی اجتماعات و تامین نظم عمومی به‌شمار می‌رود. اما با این وجود پیشنهاد می‌شود: نخست، قانون‌گذار (پارلمان) هرچه سریع‌تر در چارچوب سلسله‌مراتب هنجاری (قوانین و مقررات) و در راستای احیاء حاکمیت قانون، سامانه قانون‌گذاری اختصاصی برای پاسداشت نظم عمومی در شرایط عادی و به‌ویژه در شرایط استثنایی را به تصویب برساند. دوم، برای تقویت مفهوم حاکمیت قانون و به دنبال آن مفهوم پلیس قانونمدار در کنترل اجتماعات، در سرفصل‌ها و برنامه‌های آموزشی پلیس (به‌ویژه پلیس یگان

ویژه و یگان امداد) توجه لازم صورت پذیرد. سوم، نهاد پلیس نیز با توجه به فلسفه تاسیسی خود که همان پاسداری از نظم عمومی است بیش از پیش در پاسداشت حق‌ها و آزادی‌های گروهی شهروندان از جمله آزادی اجتماعات همت گمارد.

منابع

- اکبری، امیر هوشنگ و دیگران. (۱۳۹۰). عملیات ویژه (کنترل اجتماعات). چاپ دوم. معاونت تربیت و آموزش نیروی انتظامی.
- الیاسی، محمدحسین و مرادی (۱۳۸۸). اغتشاش، شورشگری و عملیات روانی از نظریه تا عمل. چاپ اول. تهران: انتشارات زرد.
- دوفار، ژان. (۱۳۹۱). آزادی‌های گروهی. (علی‌اکبر گرجی از ندریانی، مترجم). چاپ اول. تهران: انتشارات مجد.
- زرگوش، مشتاق. (۱۳۹۲). مسئولیت مدنی کارکنان دولت. چاپ اول. تهران: انتشارات جنگل.
- صفرآبادی، ایمان. (۱۳۹۰). عوامل موثر در شکل‌گیری و تشدید آشوب. چاپ اول. نشر معاونت تربیت و آموزش نیروی انتظامی.
- صفری کاکرودی، عابدین. (۱۳۹۵). موانع مسئولیت کیفری ماموران پلیس. تهران: نشر میزان.
- عباسلو، بختیار و نظری، محمدرضا. (۱۳۹۴). تضمین آزادی‌های عمومی در شرایط فوق‌العاده. چاپ اول. تهران: معاونت حقوقی و امور مجلس نیروی انتظامی.
- عباسی، بیژن. (۱۳۹۵). حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، چاپ اول. تهران: نشر دادگستر.
- عباسی، بیژن. (۱۳۹۶). مبانی حقوق عمومی، چاپ دوم. تهران: نشر دادگستر.
- قاری سیدفاطمی، سیدمحمد. (۱۳۸۸). حقوق بشر در جهان معاصر. جلد دوم، چاپ دوم. تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.

- قاسمی، آرین. (۱۳۹۲). حق بر آزادی تجمع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی. دانشکده حقوق دانشگاه آزاد واحد تهران مرکزی.
- هاشمی، سیدمحمد. (۱۳۹۰). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. چاپ اول. تهران: نشر میزان.
- 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, 61(5).
- Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. (1990). Havana, Cuba, 27 August to 7 September.
- Beinín, J. (2011). Civil Society, Social Movements, and the Arab Uprisings of 2011. Review of International Affairs, 9(4).
- Benyon, J. (1987). Interpretations of civil disorder, in J. benyon and J. Solomos (eds) The Roots of Urban Unrest. Oxford: Pergamon Press.
- Binder, M., & Heupel, M. (2015). The legitimacy of the UN Security Council: Evidence from recent General Assembly debates. International Studies Quarterly, 59(2), pp 238-250.
- Burgorgue-Larsen, L. (2010). Les concepts de liberté publique et de droit fondamental.
- Butler, Judith. (2015). Notes toward a performative theory of assembly. Harvard University Press.
- Çali, B. (2017). The power of ordinary laws and the feebleness of constitutional rights: the right to freedom of assembly in Turkey. Research and Policy on Turkey, 18(3).
- Celikturk, T. (2016). Efficiency Of Think-Tank's Policy Recommendations In Turkey: Case Of Kurdish Issue. European Scientific Journal, ESJ, 12(10).
- Corbeanu, Droits administratifs. (2010). curs universitar, Ediția a II-a, revăzută și completată, Editura Lumina Lex, uclarest.

- Doherty, B., Paterson, M., Plows. (2003). A. and Wall, D. Explaining the Fuel protests, *British Journal of Politics and international Relations*, 5(1).
- Feldman, W. (2005). Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege. *Cornell Int'l LJ*, 38, 1021.
- Fenwick, Helen and phlippson. (1989). Gavin, sourcebook on public law, cvendish publishing limited.
- Gabriele Ganz. (1989). understanding public law, London: Fontana perss.
- Gilije, P.A. (1996). Rioting in America. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Heymann, Doat. (2008). Libertés publiques et droits de l'homme - Gwénaële Calvès, Arlette -, Editeur: L.G.D.J Unuted Nations Development programme, Parution.
- Hodgson, J. (2001). The police, the prosecutor and the juge d'instruction: judicial supervision in France, theory and practice. *British Journal of Criminology*.
- Jefferson, T. (1990). The Case Against Paramilitary Policing. Milton Keynes: Open University Press.
- Jowell, J. and Lester, A. (1973). Beyond Wednesbury: Substantive Principles of Administrative Law.
- Katz, F. (Ed.). (2014). Riot, Rebellion, and Revolution: Rural Social Conflict in Mexico. Princeton University Press.
- Künnecke, Martina. (2007). Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo- German Comparison, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Loader, I. and Sparks R. (2002). Cotemporary landscapes of Crime order and social control in Maguire M Morgan R and Rriner R (eds) the Oxford Handbook of Crimminology Oxford: OUP
- McRae, R., & Hubert, D. (2001). Human security and the new diplomacy: Protecting people, promoting peace. McGill-Queen's Press-MQUP.

- Nowak, Manfred. (2009). UN covenant on civil and political rights: CCPR commentary. Strasburg: Kehl: NP Engel.
- 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.
- Rice, C. (2002). A balance of power that favors freedom. US foreign policy agenda, 7(4).
- Shearing, C. and Wood J. (2000). Reflections on the governance of security: a normative enquiry. Police Practice.
- Stott, C. and Richer, S. (1998) , "Crowd action as intergroup process: introducing the police perspective", European Journal of Social Psychology. Vol. 8, No, 2.
- Tylor, S. (1984). The scarman Report and explanations of riots, in J. Benyon (ed), scarman and after: Essays Reflecting on lord scarman s, Report, the riots and their Aftermath. OXFORD: Pergamon Press.
- van Sluis, A., & Frevel, B. (2008). Contested Police Systems. German Policy Studies, 5(2).
- Waddington, P.A.J. (1994). Liberty and order: Public order policing in a capital city. London: UCL press.
- Waddington, P.A.J. (2003). Public Order policing: citizenship and moral ambiguity, in F Leishman, B. Loveday and Savage (eds), Core Lssues in Policing. Harlow: prarson Education. (Second edition).
- Wallerstein, I. (2011). The modern world-system I: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century, with a new prologue, University of California Press. 1(1).
- Zuckert, R. E. (2015). Kant, Autonomy, and Revolution. In Humanism and Revolution: Eighteenth-Century Europe and Its Transatlantic Legacy. Universitatsverlag Winter.



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی