

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۹، شماره ۱

بهار و تابستان ۱۳۹۷

صفحات ۶۷ تا ۸۶

مقدمه‌ای بر شناخت مفهوم پلیس اداری در ایران با مطالعه

تطبیقی در حقوق فرانسه

محمد جلالی*

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

میثا کامیاب

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

(Email: m.kamyab71@gmail.com)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۶/۱۷، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۸/۲۰)

چکیده

پلیس اداری به عنوان قالبی مفهومی برای تأمین نظم عمومی، مفهومی فرانسوی است که شرایط مناسبی را برای اجرای حق‌ها و آزادی‌ها در جامعه فراهم می‌آورد. دوگانگی نظم عمومی و پذیرش وجود نظم عمومی عام و نظم عمومی خاص، دوگانگی پلیس اداری و تقسیم آن به پلیس عام و پلیس اختصاصی را پایه‌گذاری می‌کند. پلیس اداری در مسیر برآوردن نظم عمومی ناگزیر از محدود نمودن آزادی‌هاست به همین دلیل تعیین مقامات آن برای برقراری سازوکارهای نظارتی از اهمیت برخوردار است. بررسی مسیر تحولات پلیس اداری نشان می‌دهد ایجاد پلیس‌های اختصاصی که هر یک زمینه‌های تحقق حق - ادعاهایی را فراهم می‌کنند نیز به دلیل مقید بودن به رعایت تشریفات، گامی در راستای حفظ بهتر آزادی‌های مشروع است. این مقاله با معرفی مقامات پلیس اداری در فرانسه، به شناسایی این مفهوم در خصوص مفاهیم مجاور مانند پلیس قضایی می‌پردازد و با بیان مبانی و موجبات در صدد است ضرورت تمایز میان مقام و مأمور پلیس اداری و همچنین پلیس قضایی و پلیس اداری را روشن سازد.

واژگان کلیدی

پلیس اداری، پلیس قضایی، مقام و مأمور پلیس، نظم عمومی.

مقدمه

نیاز سازمان اجتماعی به دوام، ضرورت وجود قالبی را آشکار می‌سازد که برآورنده نظم عمومی به عنوان عامل صلح درونی جامعه باشد. این قالب که در فرانسه با عنوان پلیس اداری شناخته می‌شود یا به دنبال برآوردن نظم عمومی عام با ارکان چهارگانه‌اش (امنیت، بهداشت، آسایش

عمومی و کرامت انسانی) و یا نظم عمومی خاص (سطح بالاتری از عناصر نظم عمومی عام و یا نظم خاصی مانند نظم مبتنی بر زیباشناسی) است. در مورد ماهیت پلیس اداری هنوز اجماع قطعی وجود ندارد، اما دکتترین غالب، پلیس اداری را نه تجلی قدرت عمومی که چارچوب و پیش‌زمینه اجرای حق‌ها و آزادی‌ها می‌داند (جلالی و کامیاب، ۱۳۹۶، ص ۱۶۳-۱۳۷).

برای برآوردن این چارچوب پاسخ‌گویی به چند پرسش ضروری است: آیا اختیارات پلیس اداری را می‌توان برای هر مقامی قائل بود؟ آیا تمامی پلیس‌های اداری از رویه یکسانی پیروی می‌کنند؟ پلیس قضایی چرا و بر چه مبنایی از پلیس اداری جدا می‌شود؟

مقاله حاضر در پاسخ‌گویی به این پرسش‌ها، نخست مقامات پلیس اداری عام را معرفی می‌کند و سپس به ظهور پلیس اختصاصی که پدید آمدنش مبین گسترش روزافزون دولت رفاه است و نیز وجوه متمایزکننده آن می‌پردازد. مفهوم پلیس اداری به‌ویژه باید در ارتباط با مفهوم دیگر نظم عمومی، یعنی پلیس قضایی تعریف شود. بدون تمایز پلیس اداری از پلیس قضایی که فایده آن در تعیین نظم دادگاه‌ها و مسئولیت و حفاظت از حق‌ها و آزادی‌ها ظاهر شود، نمی‌توان عملکرد صحیحی برای پلیس اداری متصور بود؛ با همین استدلال تمایز مقام و مأمور پلیس نیز از اهمیت برخوردار است.

پلیس اداری عام

مقامات پلیس اداری عام تأمین نظم عمومی عام را برعهده دارند و در تمام حوزه‌های زندگی اجتماعی به هنگام برهم خوردن نظم عمومی می‌توانند مداخله کنند (Tifine, 2014). حوزه جغرافیایی مقامات پلیس اداری عام ممکن است به یک منطقه محدود باشد و یا در سراسر کشور اجرا شود.

وجود مقامات محلی مسئول کارکرد پلیس اداری، حاصل تفسیر موسع و آزادانه‌ای است که از قانون ارائه شده است. این مقامات برای واکنش به هرگونه تهدید نظم عمومی به متن صریح قانونی و تفویض مجلس نیازی ندارند (Truchet, 2009, p.301). این مسئله کاملاً با اقتضائات نظم عمومی و لزوم واکنش سریع به هرگونه تهدید آن سازگار است.

«شهردار، تحت کنترل اداری نماینده دولت در استان، مسئول پلیس شهرداری، پلیس روستایی و اجرای اعمال حاکمیتی است که به او مربوط می‌شود»^۱. باید یادآوری کرد که شهردار در فرانسه دارای دو شأن و جایگاه است. او هم در اجرای نهاد عدم تراکم و هم در عدم تمرکز اثرگذار است. وی از سویی نماینده دولت مرکزی در نظام عدم تراکم است و اختیارات

1. L'Article L 2212-1 de CGCT

پلیس اداری وی از این شأن ناشی می‌شود. شأن دوم او به‌عنوان نمایندهٔ عدم تمرکز به‌ویژه در خدمات عمومی محلی و شهری است (جلالی، ۱۳۹۴، ص ۷۶-۷۳).

شهردار به‌عنوان مقام پلیس اداری وظایف مختلفی را انجام می‌دهد. برابر بند ۷ مادهٔ ۲-۲۲۱۲ قانون جامع واحدهای سرزمینی، شهردار به‌عنوان پلیس مسئول، وظیفهٔ «مقابله یا رسیدگی به حوادث ناگواری را دارد که ممکن است از آواره بودن حیوانات و لگرد یا وحشی ناشی شود»^۱.

بر اساس اصل سرزمینی بودن صلاحیت مقامات اداری، اختیارات شهردار هنگام تصمیم‌گیری‌های ناشی از صلاحیت پلیس اداری به حوزهٔ سرزمینی شهر محل مأموریت خود محدود است. تصمیمات وی منحصراً در مرزهای آن شهر قابل اجرا است و اگر وی درصدد برآید حوزهٔ تصمیم خود را از این محدوده گسترش دهد، به دلیل عدم «صلاحیت سرزمینی»^۲ شایستگی لازم را برای تصمیم‌گیری ندارد. در بیشتر موارد برهم خوردن نظم عمومی از سطح شهر فراتر نمی‌روند. برای مثال، یک منبع آلودگی صوتی به‌ندرت آسایش عمومی را در سطح استان یا کشور هدف قرار می‌دهد (Gonod, Melleray & Yolke, 2011, p.29). در ایران در سطح شهرها، اگرچه در قانون شهرداری‌ها وظایف متعددی برعهدهٔ شهرداری قرار گرفته که رنگ فعالیت‌های پلیس اداری را دارد، اما عدم شناسایی صریح مقام شهردار به‌عنوان مقام پلیس اداری خلئی حقوقی است که موجب می‌شود تأمین نظم عمومی در بسیاری از حوزه‌های زندگی شهری بدون متصدی رها شود و پاسخگو نبودن مسئولان شرایط زندگی دشواری را برای ساکنان شهر رقم بزند.

استاندار در حوزهٔ جغرافیایی یک استان در حدود مادهٔ ۱-۲۲۱۵ قانون جامع واحدهای سرزمینی، اختیارات خود را به نام دولت و به‌عنوان مقام پلیس اداری اعمال می‌کند. حوزهٔ اعمال اقدامات و تصمیمات وی فراتر از مرزهای یک شهرستان است. درعین حال، زمانی که شهردار یک شهر از تصمیم‌گیری خودداری نماید یا اقدامات وی برای حفظ نظم عمومی یا اعادهٔ آن به حالت مطلوب کافی نباشد، می‌تواند وارد عمل شود (De Laubadère, Venezia, & Gaudemet, 2002, p.286-287). در ایران به صورت مشابه، استانداران و فرمانداران مسئول برقراری و حفظ نظم و امنیت در حوزهٔ مأموریت خود هستند^۳. آن‌ها باید به صورت مستمر جلسات شورای تأمین

۲. مشابه این وظیفه در بند ۱۵ مادهٔ ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ش ایران آمده است: «جلوگیری از شیوع امراض ساریهٔ انسانی و حیوانی و اعلام این‌گونه بیماری‌ها به وزارت بهداشت و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور هنگام بروز آن‌ها و دور نگه‌داشتن بیماران مبتلا به امراض ساریه و معالجه و دفع حیواناتی که مبتلا به امراض ساریه بوده و یا در شهر بلاصاحب و مضر هستند».

3. La compétence ratione loci

۱. مادهٔ ۲ شرح وظایف استانداران و فرمانداران

را تشکیل دهند و بر حسن اجرای مصوبات آن نظارت کرده، مشکلات امنیتی حوزه خود را پیش‌بینی و اقدامات لازم را برای پیشگیری انجام دهند (آهنگر، ۱۳۹۵، ص ۲۵).
 نخست‌وزیر «در فقدان هرگونه تصریح قانونی، از اختیارات پلیس اداری عام در سطح ملی برخوردار است و می‌تواند آن را در سراسر سرزمین اعمال نماید» (CE, 8 août 1919, N° 56377)، زیرا هدف پلیس اداری معطوف به برآوردن «کلیه تضمین‌های بنیادینی است که برای اجرای آزادی‌های فردی به شهروندان اعطا شده است» (Ibid). نظر شورای دولتی در این باره که به نام «لاپن»^۱ مشهور گشت در آرای دیگر تکرار شد. برای مثال زمانی که از نخست‌وزیر به علت مداخله در اختیارات شهردار و وضع مقرر در مورد ذبح حیوانات شکایت می‌شود، شورای دولتی اظهار می‌دارد: «بدون نیاز به هیچ تفویض قانونی و با توجه به اختیارات خاص» نخست‌وزیر، وی می‌تواند تصمیماتی ناشی از اختیارات پلیس اداری بگیرد که در تمام سرزمین قابل اجراست (N° 81861CE, 2 mai 1973).

اجرای وظایف پلیس اداری عام در سال‌های اخیر جایگاه قابل توجهی در بحث‌های سیاسی پیدا کرده است. برای کارآمدی اقدامات پلیسی در تأمین امنیت و به‌ویژه همکاری مؤثر نیروهای پلیس عام با یکدیگر قوانین متنوعی از تصویب مجلس گذشته است. تکرار این قوانین که در کشور ما نیز رایج است^۲، نشان از اهمیت مسائل مربوط به نظم عمومی دارد. تکرار قوانین همواره به معنای فراهم آوردن قالب مناسبی برای اقدامات مقامات اداری نیست و در صورت نبود چارچوب‌بندی مناسب می‌تواند به هرج‌ومرج منجر شود. بنابراین تعیین دقیق حیطه صلاحیت‌ها و نحوه همکاری مقامات پلیس اداری دارای اهمیت است (نک: کامیاب، ۱۳۹۵، ص ۸۶-۷۳).

تمایز پلیس اداری عام از پلیس اداری اختصاصی

در کنار نخست‌وزیر، استاندار و شهردار، پلیس‌های اختصاصی وجود دارند که همزیستی مسالمت‌آمیزی با پلیس اداری عام دارند و به دنبال تأمین نظم عمومی خاص‌اند. پلیس اداری عام و اختصاصی، هر دو، برای اجرای بهتر بعضی حق‌ها و آزادی‌ها محدودیت‌هایی را به حقوق و آزادی‌های دیگر وارد می‌کنند (Chapus, 2001, p.718). دکترین غالب و رویه قضایی هر دو در تلاش‌اند نظم عمومی را به نظم عمومی عام فرو کاهند و به تعبیر ایتین پیکار (Étienne Picard) «پلیس را در قالب لیبرال خود حفظ کنند»؛ درحالی‌که هر دو تشکیل‌دهنده یک بدنه واحدند و بدون نظم عمومی خاص، تحقق نظم عمومی عام نیز به‌طور کامل ممکن نیست (Gonod, 2001).

2. Labonne

۳. برای مثال، ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری مصوب ۱۳۶۹ش یا قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور.

(Melleray & Yolka, op.cit, p.16). در اینجا طرح دو پرسش بی‌فایده نیست: تأسیس پلیس اختصاصی مبتنی بر نظم عمومی خاص چه ضرورتی دارد؟ پلیس اختصاصی با چه معیارهایی از پلیس اداری عام متمایز می‌شود؟

۱. ضرورت تأسیس پلیس اختصاصی

پلیس اداری اختصاصی مسئول برآوردن نظم عمومی خاص است. منظور از نظم عمومی خاص برآوردن منفعتی عمومی بیش از منفعت حداقلی مورد نیاز برای زندگی اجتماعی است. برای مثال پلیس سلامت عمومی (پلیس اختصاصی) به تأمین بهداشت عمومی که برای زندگی جمعی لازم است کمک می‌کند، اما از تأمین حداقل‌ها بسیار فراتر می‌رود؛ پلیس اختصاصی سلامت به دنبال ایجاد یک دیسپلین اجتماعی است و در راستای تحقق حق بر سلامت گام برمی‌دارد. در این معنا، پلیس سلامت به تعبیر رونار (Renard) حمایتگر است («نظم عمومی بهداشتی»، رسالهٔ رن ۱، ۲۰۰۹). هدف پلیس اختصاصی تنها حفظ نظم عمومی نیست که خودبه‌خود اجرای آزادی‌ها را ممکن می‌سازد، بلکه شرایط بسیار منظمی را برای تحقق حق- ادعاهای درج‌شده در مقدمهٔ قانون اساسی ۱۹۴۶م و منشور محیط زیست فراهم می‌کند. از این منظر نظم عمومی عام ناظر به پیشگیری است، ولی نظم عمومی خاص نگاهی به جهت‌دهی و هدایت دارد (Ibid). تأسیس پلیس‌های اختصاصی در پاسخ‌گویی به نیازهای روزافزون رفاهی شهروندان ایجاد می‌شود. ضرورت وجود نظم عمومی خاص در حقوق ایران نیز اگرچه با این ادبیات مطرح نشده است، انکارشده نیست. پذیرش سیاست‌های کلانی که به جهت‌دهی اقتصادی، بهداشتی و امنیتی نظر دارند در قالب برنامه‌های توسعه و یا دستورالعمل‌ها^۲ شاهدی بر این ادعاست.

۲. دلایل تمایز پلیس اداری اختصاصی از پلیس عام

دلایل تمایز پلیس اختصاصی را در سه عامل می‌توان جستجو نمود.

الف) تمایز سازمانی

در وهلهٔ اول پلیس اختصاصی به‌واسطهٔ مقاماتش از پلیس اداری عام متمایز می‌گردد. از نظر

1. Renne 1

۲. برای مثال، آیین‌نامهٔ اجرایی قانون نحوهٔ جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۶ شهریور ۱۳۷۹ که وظایف خاصی مانند نظارت بر آلودگی وسایل نقلیهٔ موتوری را برعهدهٔ سازمان محیط زیست گذارده است، می‌توان شکلی از پلیس اداری با هدف بر آوردن نظم عمومی خاص (پلیس سلامت) دانست.

ارگانیک، اختیارات پلیس اداری اختصاصی به مقامی غیر از پلیس عام، مانند وزیران و یا مقامات اداری مستقل، واگذار می‌شود؛ مانند:

- واگذاری اختیار پلیس سینما در سطح ملی به وزیر مسئول سینما برای صدور مجوز نمایش فیلم^۱. در این راستا، وزیر سینما مجوز پخش فیلم «اره سه بعدی» را به دلیل صحنه‌های خشن مشروط به نمایش برای افراد ۱۶ سال به بالا صادر کرده بود (CE, 1 juin 2015, N° 372057).
 - واگذاری اختیار پلیس نشریات به وزیر کشور (قانون ۱۶ ژوئیه ۱۹۴۹) برای رسیدگی به انتشار نشریاتی که به دلیل محتوای پورنوگرافیک خود ممکن است برای تربیت جوانان خطرناک باشد (CE, 20 décembre 1985, N° 68467).
 - واگذاری پلیس بیگانگان^۲ به وزیر کشور که به وی اجازه می‌دهد حکم اخراج اتباع بیگانه را از کشور صادر نماید (بهموجب فرمان ۶ سپتامبر ۱۹۹۱ که بارها اصلاح شده است). این تمایز مطلق نیست؛ وظیفه پلیس اختصاصی ممکن است به یکی از مقامات پلیس عام واگذار شود که طبق قواعد عمومی صلاحیت ندارد (Petit, 2013, p.1190). برای مثال پلیس اختصاصی مراسم خاک‌سپاری و گورستان‌ها^۳، سواحل و بعضی فعالیت‌های دریایی تا فاصله ۳۰۰ متری ساحل و ساختمان‌های رو به ویرانی^۴ است (ماده ۲۴-۲۲۱۳ قانون جامع واحدهای سرزمینی) (Delvolvé, 2006, p.40-41).
- در ایران با استفاده از قیاس می‌توان دستگاه‌هایی را شناسایی کرد که بی‌آنکه نام پلیس اداری اختصاصی را یدک بکشند، وظایف آن را انجام می‌دهند. برای مثال سازمان زیباسازی شهرداری مسئول حفاظت از «نظم عمومی خاص مبتنی بر زیبایی‌شناسی» است. سازمان محیط زیست نیز برای حفاظت از نظم عمومی مربوط به سلامت، وظیفه دارد برای اشخاص حقیقی یا حقوقی که با عدم استفاده از گاز شهری موجبات آلودگی هوا را فراهم می‌سازند، خطاریه صادر و مهلت مناسبی برای رفع آلودگی هوا به آن‌ها بدهد؛ هرچند در قوانین، دکترین و رویه قضایی اثری از موقعیت و جایگاه پلیس اداری با همه آثار و عوارض آن برای چنین سازمان‌هایی به چشم نمی‌خورد.

۱. در ایران صدور مجوز و نظارت بر فیلم‌ها و رسانه‌های صوتی و تصویری برعهده وزارت ارشاد است.

2. La police des étrangers

۳. در بند ۱۳ ماده ۵۵ قانون شهرداری ایران، وظیفه «ایجاد غسلخانه و گورستان، و تهیه وسایل حمل اموات، و مراقبت در انتظام امور آن‌ها» به شهرداری واگذار شده است.

4. La Police des immeubles menaçant ruine

۱. ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا

ب) وجود رویه‌های اداری خاص در مورد پلیس اختصاصی

تفاوت دیگر پلیس عام و اختصاصی به وجود رویه‌های اداری خاص در مورد پلیس اختصاصی باز می‌گردد. در صورت پایبند نبودن مقامات پلیس اختصاصی به رعایت آیین‌های خاص می‌توان تصمیمات آن‌ها را به دلیل رعایت نکردن شکلی قانون باطل ساخت.

یکی از بارزترین مثال‌ها، پلیس ساختمان‌های رو به ویرانی است.^۱ بر اساس اختیارات این پلیس، شهردار می‌تواند به‌موجب «فرمان اعلام خطر»^۲ به مالک ساختمان اعلام نماید که وضعیت ملک وی برای امنیت عمومی خطرناک است و هرچه سریع‌تر کلیه اقدامات لازم را برای رفع خطر انجام دهد (ماده ۳ قانون ۲۱ ژوئن ۱۹۸۸ در مورد پلیس روستایی و ماده ۱-۵۱۱ قانون ساخت‌وساز و سکونت). هرگونه اقدام قهرآمیز باید مؤخر بر این مرحله باشد. پلیس بیگانگان فقط در صورت وجود «شرایط کاملاً اضطراری» و تنها پس از اخذ نظر از کمیسیون با حضور فرد بیگانه و شنیدن دفاع وی در جلسه‌ای عمومی می‌تواند دستور اخراج از خاک کشور را صادر نماید (Chapus, op.cit, p.720). رویه پلیس سینما که در فرمان ۲۳ فوریه ۱۹۹۰ تعیین شده است، این مقام را ملزم می‌سازد تصمیم‌گیری خود (صدور مجوز نمایش، مجوز نمایش محدود، ممنوعیت، شرایط ویژه فیلم‌های پورنوگرافیک یا دعوت‌کننده به خشونت) را به کسب نظر از کمیسیون طبقه‌بندی آثار سینمایی^۳ وابسته نماید.

ج) تمایز پلیس اختصاصی در هدف، وجود نظم خاص

برخلاف پلیس عام که می‌تواند در همه موضوعات مرتبط با نظم عمومی وارد شود، هریک از پلیس‌های اختصاصی تنها می‌تواند در حوزه و موضوع مشخصی که سند قانونی مؤسس آن برایش تعیین کرده است، مداخله نماید (Ibid). درحالی که پلیس اداری عام به‌دنبال چارچوب‌بخشی به زندگی اجتماعی است، پلیس اختصاصی ناظر به حوزه‌ای خاص است؛ این امر بُعد فنی پلیس اختصاصی را پررنگ می‌کند (Truchet, 2009, p.255).

پلیس‌های اداری اختصاصی گاهی هدفی ویژه دارند؛ مانند پلیس تبلیغات و انتشار اعلامیه‌ها^۴ (قانون ۲۹ نوامبر ۱۹۷۹، ماده ۱-۵۸۱ مجموعه قوانین مربوط به محیط‌زیست) که به‌دنبال تأمین ظاهر زیبای شهر و حفظ محیط‌زیست است؛ پلیس شکار^۵ که هدفش حفظ

1. La police des immeubles menaçant ruine

2. Arrêté de péril

3. Commission de classification des œuvres cinématographiques

4. La police de l'affichage de la publicité et des enseignes

5. Police de la chasse

امنیت شکار است؛ پلیس ماهیگیری ساحلی^۱ که هدفش حفظ فضاهای دریایی است. این پلیس می‌تواند برگزاری مسابقات ماهیگیری را منوط به کسب مجوزهای خاص نماید. در یکی از پرونده‌ها، شورای دولتی اعلام نمود آخذ مجوز از وزیر ورزش و جوانان برای برگزاری مسابقه، مانع از اعمال اختیاراتی که استاندار به‌عنوان پلیس اختصاصی ماهیگیری دارد، نیست و ممنوعیت‌هایی که او وضع کرده در راستای حفظ حیات وحش زیر دریا بوده است (CE, 27 mai 1983, N° 22687).

گسترش پلیس‌های اختصاصی حوزه صلاحیت مقامات پلیس اداری عام را محدود می‌کند. چون مقامات پلیس اختصاصی برخلاف مقامات پلیس اداری عام به رعایت مقررات قانونی دقیقی ملزم هستند، این امر می‌تواند شهروندان را از آسیب‌های تصمیمات خودسرانه اداره مصون دارد (Delblond, op.cit., p.256).

تفکیک پلیس اداری از پلیس قضایی

بعد از انقلاب کبیر فرانسه، تمایز پلیس اداری و پلیس قضایی برای اولین بار در قانون جرایم و مجازات‌ها^۲ تصریح شده است: «پلیس برای حفظ نظم عمومی، آزادی، مالکیت فردی (...) ایجاد می‌شود و به پلیس اداری و پلیس قضایی تقسیم می‌گردد. هدف پلیس اداری حفظ نظم عمومی ... است؛ پلیس اداری به‌ویژه به‌دنبال پیشگیری از جرایم است. پلیس قضایی جرایم ... را تعقیب، مدارک جرم را جمع‌آوری و مجرمان را به دادگاه [صالح] تحویل می‌دهد». در ابتدا تمایز میان پلیس اداری و پلیس قضایی بیشتر ماهیتی فنی داشت، ولی امروزه در رویه قضایی با درک ضرورت و فایده تمییز، بحث‌هایی بسیار غنی در مورد معیارهای تفکیک پلیس اداری از پلیس قضایی صورت گرفته است.

۱. ضرورت و فایده تمایز

تفکیک میان پلیس اداری و پلیس قضایی فایده‌هایی دارد که در ادامه به صورت مختصر به آن‌ها پرداخته می‌شود.

الف) طرح دعاوی در دو نظم قضایی متفاوت

رسیدگی به دعاوی مربوط به پلیس اداری در صلاحیت دادگاه‌های اداری قرار می‌گیرد. با

1. Police de la pêche côtière

2. Code des délits et des peins du 3 brumaire An IV

مراجعه به دادگاه اداری، شهروند می‌تواند ابطال تصمیمات غیرقانونی را درخواست کند و خواهان دریافت خسارت شود. برعکس، دعاوی مربوط به پلیس قضایی در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری قرار می‌گیرد (Dupuis, Guédon & Chrétien, op.cit., p.525). دادگاه اداری برای جبران خسارات ناشی از اقدام مأموران پلیس قضایی صالح نیست.

ب) تعیین دستگاه مسئول

پلیس اداری بر حسب موقعیت، به نام دولت، استان‌ها یا شهرها اجرا می‌شود. این مسئله در حوزه مسئولیت تعیین‌کننده است. برعکس، پلیس قضایی یک فعالیت کاملاً حاکمیتی است (Granger, 2011, p.789) و در نتیجه نمی‌توان اشخاص مسئول گوناگونی را برای آن متصور بود. شخص عمومی مسئول در مورد پلیس قضایی همواره حکومت است (Chapus, op.cit., p.735).

ج) جلوگیری از تجاوز به آزادی‌ها

شاید مهم‌ترین تمایز پلیس اداری از پلیس قضایی را باید در همان فلسفه وجود پلیس اداری - برآوردن شرایط مطلوب برای اجرای آزادی‌ها - جستجو کرد. مفهوم کشدار نظم عمومی دست پلیس اداری را در محدود نمودن آزادی‌ها باز می‌گذارد. به دلیل ماهیت فزونی طلب قدرت، بیم آن می‌رود دستگاه قضا و مقامات پلیس قضایی با یاری جستن از مفهوم والای نظم عمومی محدودیت‌هایی را بر شهروندان تحمیل نمایند که هرگز نه مطابق با میل آن‌ها و نه در راستای منافع آن‌هاست. بدون داشتن معیاری دقیق، حوزه‌های پلیس اداری و پلیس قضایی، پلیس اداری عام و اختصاصی، مقام پلیس و مأمور پلیس درهم خواهد لغزید. قضات فرانسوی در بسیاری از موارد ناگزیر از تعیین نوع پلیس با توجه به اقدامات بوده‌اند؛ برای مثال شورای قانون اساسی نگهداری فردی که هنگام مستی در خیابان یافت شده را در مکان‌های مخصوص نگهداری^۱ تا زمان هوشیار شدن او، اقدامی با ویژگی پلیس اداری تشخیص داده است (QPC, 8, 2012-253, N° juin 2012). اثر این تفکیک تنها در حوزه ممانعت از مداخله غیرقانونی مقام قضایی نیست، بلکه در لزوم رعایت حقوق متهم و فرایندهای ترافعی و حق داشتن وکیل یا تفهیم اتهام نیز جلوه‌گر می‌شود.

۲. معیارهای تمایز پلیس اداری از پلیس قضایی

در خصوص تمایز پلیس اداری از پلیس قضایی، رویه قضایی و دکترین دو معیار عمده را

1. Cellule de dégrisement

برشمرده‌اند: معیار سازمانی و معیار هدف- محور. شورای قانون اساسی نیز در رویه خود با پذیرش رویکرد هدف- محور نکاتی را روشن کرده است.

۱.۲. معیار سازمانی^۱

معیار سازمانی به رابطه میان مقام یا مأمور پلیس اداری و اداره اشاره دارد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹، ص ۲۳). بر اساس این معیار، فعالیت‌های پلیس اداری فعالیت‌های هستند که شهردار، استاندار و نخست‌وزیر و مقامات پلیس اختصاصی (به‌موجب قوانین خاص) برای تأمین نظم عمومی انجام می‌دهند. مأمورینی که زیر نظر آن‌ها کار می‌کنند نیز مأموران پلیس اداری‌اند. در این معیار رابطه مأمور با قوه مجریه مشخص‌کننده نوع پلیس است. پلیس اداری برعهده مقامات اداری و پلیس قضایی در صلاحیت مقامات قضایی است و به‌وسیله ضابطان دادگستری یعنی دادستان، بازپرس و مأموران اجرا می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵، ص ۲۵۲).

معیار پیش‌گفته قابل نقد است، میان پلیس اداری و پلیس قضایی الزاماً تفاوت‌های سازمانی وجود ندارد. هر یک از مقامات یا مأمورین پلیس اداری و یا پلیس قضایی برحسب موقعیت ممکن است با یکی از این دو عنوان مداخله نمایند. استاندار مطابق ماده ۳۰ قانون آیین دادرسی کیفری سابق وظایف مربوط به پلیس قضایی را نیز دارا بود. شهردار، کمیسر و بازرس پلیس، محافظان شخصی^۲ و ژاندارم‌ها هم‌زمان ممکن است مقامات یا مأموران پلیس اداری یا قضایی قرار گیرند (Chapus, op.cit., p.736). مأمورین پلیس اداری مانند پلیس روستایی^۳ و نگهبانان جنگل^۴، گزارش، شکایات و اتهامات را دریافت می‌کنند. شهردار مأموریت جستجو و اعلام گزارش تخلفات را برعهده دارد. در مورد جرایم مشهود، او اختیار دارد متهم را متوقف سازد. ماده ۱۹ قانون آیین دادرسی کیفری وظیفه دیگری برعهده شهردار گذارده است که بی‌درنگ دادستان جمهوری را از جرایمی که در حوزه شهرستان وی اتفاق می‌افتد آگاه سازد (Bordier, 2012, p.193). این موضوع مرزهای دوگانگی پلیس اداری و قضایی را شکننده می‌سازد. به دلیل «اشتراک کارکنان»^۵ یا مأموران و حتی مقامات، جایگاه سازمانی مقام تصمیم‌گیرنده برای تعیین اینکه اقدام پلیسی به حوزه اداری یا قضایی تعلق دارد چندان تعیین‌کننده نیست (De Laubadère, Venezia, & Gaudemet, op.cit., p.284).

1. Le critère organique
2. Gardiens de la paix
3. Les gardes champêtres
4. Les gardes forestiers
5. Communauté des personnels

۲.۲. معیار هدف - محور

با وجود انتقادات مطرح شده، معیار هدف-محور^۱ امروزه در رویه قضایی پذیرفته شده است. قضات دادگاه‌ها هنگام تعیین صلاحیت دادگاه، به قصد مأمور پلیس هنگام اجرای تصمیم پلیس رجوع می‌کنند. این معیار اگرچه به دلیل ذهنی بودن دارای ثبات نیست، اما انعطاف‌پذیری آن راه‌حل‌های مناسبی را پیش پای قاضی اداری قرار می‌دهد.

الف) تعریف معیار

براساس معیار هدف-محور، اقدامات پلیس اداری به‌صورت پیشگیرانه و با هدف جلوگیری از آسیب به نظم عمومی (ممنوعیت برگزاری تظاهرات یا وضع مقررات ناظر به حمل‌ونقل) صورت می‌پذیرد. پلیس قضایی را به نقل از قانون آیین دادرسی کیفری باید مسئول «کشف جرایم (نقض قانون جزا)، جمع‌آوری ادله و یافتن متهمان» دانست. در این وضعیت او زمانی موظف به مداخله است که نظم جامعه در اثر ارتکاب جرم برهم خورده باشد (Dupuis, Guédon & Chrétien, op.cit., p.526-527).

این معیار برای نخستین بار در پرونده «کنسر بو»^۲ و سپس در پرونده «خانم نوآلک»^۳ پررنگ شد. کمیسر دولت در پرونده اول، معیار تمایز را در هدف این پلیس‌ها می‌یابد: «عملیات پلیس از زمان وجود موضوعی مشخص که می‌توان مورد تعقیب کیفری قرار داد قضایی است، در این حالت هدف جستجوی یک جرم معین است. برعکس، زمانی که مأمور در حال انجام وظیفه کنترل یا نظارت عمومی است و جستجوی وی بر یک جرم (...) خاص متمرکز نشده است، وی در قالب پلیس اداری انجام وظیفه می‌نماید» (CE, 11 mai 1951, N° 2542). در این پرونده، شورای دولتی دادخواست خواهان را به دلیل ورود در حیطه صلاحیت دادگاه عمومی رد می‌کند.^۴ در پرونده «خانم نوآلک»، او که از شلیک اسلحه مأمورین پلیس هنگام اجرای حکم تفتیش در خانه همسایه آسیب دیده بود، به دادگاه ریوم^۵ شکایت کرد. دادگاه مرحله بدوی و

1. Le critère finaliste

2. Consorts Baud

3. Dame Noualek

۴. در این رأی آمده است: «با عطف توجه به این‌که خواهان‌ها از دولت جبران خسارتی را خواسته‌اند که از مرگ آقای پائول بو به آن‌ها وارد آمده و در جریان انجام عملیات بازرسان پلیس در ۳۱ اکتبر ۱۹۴۵ در لیون برای دستگیری اعضای باند تبهکاران فوت کرده، و با توجه به این‌که این عملیات به پلیس قضایی ارتباط پیدا می‌کند؛ و دعاوی مربوط به خساراتی که ممکن است مأمورین خدمات عمومی در چنین شرایطی به وجود آورند به دادگاه‌ها با نظم قضایی ارتباط پیدا می‌کند؛...»، دادخواست به دلیل طرح در محکمه ناصالح رد می‌شود.

5. Riom

استیناف دادخواست وی را به دلیل ارتباط با پلیس قضایی (در صلاحیت دادگستری عمومی) رد می‌کنند، اما شورای دولتی رأی هر دو دادگاه را نقض می‌کند؛ زیرا مأمورین پلیس اگرچه حکم تفتیش داشته‌اند، اما اجرای این حکم در زمانی غیرعادی صورت گرفته است که در راستای «حفظ نظم عمومی» و «پیش‌بینی و جلوگیری از هر لطمه‌ای به امنیت عمومی»، به موجب قانون تمامی نیروهای پلیس تحت اقتدار استاندار قرار داشته‌اند. در نتیجه تفتیش منزل برای یافتن یک جرم یا بزه معین صورت نگرفته و به دستور مقام قضایی نیز نبوده و ماهیت آن پلیس اداری بوده است.

ب) *تقد معیار هدف محور؛ نقاط تلاقی پلیس اداری و قضایی با یکدیگر*

این معیار برای تمایز پلیس اداری از پلیس قضایی قابل نقد است، زیرا مرز میان بازدارندگی و مقابله همیشه چندان روشن نیست. تمایز میان ماهیت اقدامات پلیس اداری و قضایی در عمل به سادگی نظریه پردازی صورت نمی‌پذیرد. هریک از این دو پلیس ممکن است ماهیت بازدارنده^۱ یا سرکوبگر^۲ داشته باشند. البته شکی نیست که وظیفه ابتدایی پلیس اداری ماهیت بازدارنده دارد و به دنبال پیشگیری از برهم خوردن نظم عمومی است. اما ممکن است اختیار پلیس اداری به صورت پسینی برای پایان دادن به یک تهدید ایجاد شده نیز اعمال گردد. مثال‌هایی مانند پراکنده ساختن افراد شرکت کننده در یک تظاهرات، از بین بردن یک موقعیت خطرناک و یا نامناسب از نظر بهداشتی و یا حذف عاملی که آسایش عمومی را برهم می‌زند، حالاتی را نشان می‌دهد که پلیس اداری در شکل غیربازدارنده ورود می‌کند (Chapus, op.cit., p.735-738). شکنندگی دوگانگی پلیس اداری و پلیس قضایی به ظرفیت چندگانه^۳ وظایف هریک نیز ارتباط دارد. مأمور پلیس اداری که بر حمل و نقل منظم اتومبیل‌ها نظارت دارد، موظف است در صورت وقوع یک جرم، گزارش ارائه دهد. یا استاندار می‌تواند به منظور جلوگیری از تصادفات، گواهی نامه رانندگی راننده متخلف را تعلیق نماید (Dupuis, GuéDon & Chrétien, op.cit., p. 31).

دخالت پلیس قضایی نیز در حالت معمول در قالبی مقابله‌گرانه ریخته می‌شود. پلیس قضایی معمولاً پس از ارتکاب یک جرم وارد عمل می‌شود، اما مواردی نیز در قانون آیین دادرسی کیفری دیده می‌شود که حق دخالت پلیس قضایی در مواردی که ظن قوی به احتمال ارتکاب جرم وجود دارد، مجاز شمرده شده است. این تمایز باعث می‌شود این دو پلیس نسبی باشند. امروزه مرز میان پلیس اداری و پلیس قضایی بسیار باریک شده است، زیرا تمایز میان پیشگیری از جرم و کشف آن مانند سابق پررنگ نیست. در حقیقت، قانون‌گذار اعمال مقدماتی

1. Préventif
2. Répressif
3. Polyvalence

جرائم^۱ را جرم‌انگاری کرده، امروزه حقوق جزا بسیار زود هنگام مداخله می‌نماید. فردی که در مورد او فرض می‌شود ممکن است تهدیدی ایجاد نماید، در بسیاری از موارد ممکن است به‌عنوان یک فاعل بالقوه جرم^۲ و یا یک مجرم واقعی^۳ تلقی شود (و در نتیجه به حوزه پلیس اداری و یا حقوق کیفری مربوط گردد) (Parizot, 2015, p.1077). از سوی دیگر، بسیاری از اقدامات پلیس قضایی نیز جنبه پیشگیرانه دارد؛ کنترل هویت از این نوع است. در سال ۱۹۸۶م، متن قانونی جدیدی اعلام نمود که «هویت تمامی افراد را برای جلوگیری از آسیب به نظم عمومی، به‌ویژه آسیب به امنیت اشخاص و اموال» می‌توان کنترل کرد. دیوان عالی در تفسیری که از این قانون ارائه نمود، این کنترل را «فارغ از نوع رفتار فرد» مجاز دانست (Dupuis, GuéDon & Chrétien, op.cit., p.32)؛ بنابراین از شهروند می‌توان بی‌آنکه رفتار مشکوکی از خود نشان دهد و یا جرمی مرتکب شود اوراق شناسایی را مطالبه کرد و این به پلیس قضایی پوشش پلیس اداری می‌دهد.

این دو پلیس پیش از هر چیز به این دلیل در ارتباط با هم قرار می‌گیرند که اجرای مأموریت پلیس اداری ممکن است به مأموریت پلیس قضایی تغییر شکل دهد یا مأمور پلیس قضایی به هیبت پلیس اداری درآید. در آرای بسیاری شورای دولتی به مناسبت تعیین مسئول عملی موجد خسارت، مجبور به تمییز نوع پلیس شده، این تغییر ماهیت پلیس‌ها به چشم می‌خورد. در اینجا دو فرض را می‌توان بررسی کرد:

- مأمور پلیس هنگام اجرای وظایف پلیس قضایی به مأمور پلیس اداری بدل می‌شود. مثال مناسب در متوقف ساختن و توقیف و انتقال به پارکینگ خودرویی است که وسیله ارتکاب جرم قرار گرفته است. بخش اول مربوط به عمل پلیس قضایی و بخش دوم مربوط به عمل پلیس اداری است.
- تبدیل عملیات پلیس اداری به پلیس قضایی نیز بارها صورت می‌پذیرد؛ مانند زمانی که مأموری که حمل‌ونقل در جاده را نظم می‌بخشد (پلیس اداری) به خودرویی فرمان ایست دهد و راننده به این دستور بی‌توجه باشد و مأمور تعقیب وی را آغاز کند (پلیس قضایی).

در پرونده^۴ مربوط به ایجاد حریق عمدی که به‌طور کامل هتل دوپله^۴ را نابود کرد، دادگاه

1. Les actes préparatoires des infractions

2. Un simple sujet à risque

۳. مثال مناسبی از این امر جرم‌انگاری اعتیاد و یا ولگردی در قانون مجازات اسلامی ایران است. اعتیاد و ولگردی نه فعل و نه ترک فعل هستند، بلکه «حالتی» شمرده می‌شوند که در ماده ۷۱۲ تعزیرات برای آن‌ها مجازات وضع شده است.

4. L'hôtel du Palais

پاریس ملاحظه نمود که دو نگهبان (پلیس اداری)، حدود دو و نیم صبح متوجه حضور فردی شدند که به طور مخفیانه سوختن زباله‌ها را تماشا می‌کرد. این فرد بی‌درنگ پس از دیدن مأموران محل را ترک می‌کند. بعد از این رفتار مشکوک، مأموران تصمیم می‌گیرند به‌عنوان مظنون به آتش‌سوزی هتل تعقیبش کنند. به نظر دادگاه، نگهبانان از زمانی که فرد را می‌پاییدند که سوختن زباله‌ها را مشاهده می‌کرد تا تعقیب وی، به مأموران پلیس قضایی تبدیل شده بودند؛ بنابراین، دعوی طرح‌شده از شرکت بیمه خواهان به طرفیت از بیمه‌شونده، تنها در صلاحیت دادگستری عمومی است. درک این تمایزات در راستای احترام به اصل تفکیک قوا در ایران بسیار دارای اهمیت است (TA de Paris, 2004, p.2013).

۳.۲. دستاوردهای رویه شورای قانون اساسی

شورای قانون اساسی نیز در آرای خود بر پذیرش رویکرد هدف-محور مهر تأیید زده است. ماهیت اعمال پلیس زمانی که به‌دنبال پیشگیری از برهم خوردن نظم عمومی و یا اعاده آن باشد، اداری است (N^o 2003-467 CC, 13 mars 2003)؛ اما زمانی که ناظر به جرم خاصی باشد، قضایی است.

شورای قانون اساسی در رأی «لوپسی»^۱ که در ۱۰ مارس ۲۰۱۱ صادر شد، بر لزوم تمایز بین دو قسم پلیس (اداری و قضایی) بار دیگر تأکید کرد، زیرا «این تفکیک در راستای روشن شدن مرز میان حقوق و آزادی‌های اعطاشده به‌موجب قانون اساسی و محدودیت‌های پلیسی دارای اهمیت است». بسته به اینکه مقام پلیس از انجام مأموریت خود چه هدفی را دنبال می‌نماید (حفظ نظم عمومی یا تعقیب مرتکبان جرایم)، محدودیت‌هایی که وارد می‌آورد نیز متفاوت است و باید رعایت شود. در رویه قضایی شورای قانون اساسی نیز تفکیک از خلال دو هدف واجد ارزش قانون اساسی، یعنی حفظ نظم عمومی و تعقیب جرایم صورت می‌گیرد. هدف اول، در حوزه اداری پلیس جای می‌گیرد و هدف دوم نشانگر حوزه قضایی پلیس است. به‌طور کلی، زمانی که یک نهاد پلیسی در راستای تأمین «امنیت اشخاص و اموال»، وظیفه برآوردن آسایش، بهداشت یا امنیت عمومی یا حتی ثبات حکومت با تأمین امنیت مرزها^۲ را برعهده دارد، شورای قانون اساسی صلاحیت پلیسی با ماهیت اداری را برای آن قائل است. برعکس،

1. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) قانون هدایت و برنامه‌ریزی برای اجرای امنیت داخلی که طرح‌بازبینی‌شده آن به دلیل وارد کردن محدودیت‌های زیاد به آزادی‌های عمومی و قائل شدن صلاحیت‌های گسترده برای مقامات پلیس اداری، با امضای ۶۰ نماینده و ۶۰ سناتور به شورای قانون اساسی ارجاع شد.
۲. در خصوص تنظیم ورود و خروج بیگانگان

زمانی که هدف دستگاه پلیسی کشف جرایم، جمع‌آوری دلایل، جستجو یا تعقیب مرتکبان آن جرایم باشد، همان قاضی ماهیت قضایی برای پلیس قائل شده است. بنابراین، تنوع و لجام‌گسیختگی کارکردهای پلیسی به یک دوگانگی شناخته‌شده و جاافتاده کاهش یافته است (Granger, op.cit., p.789-793).

آورده جدید شورای قانون اساسی برای مفهوم پلیس اداری، تأکید بر معیار «کنترل و نظارت مقام قضایی» بر مأموران پلیس قضایی است؛ یعنی این شورا با استدلالی معکوس، از نبود نظارت مقام قضایی نتیجه می‌گیرد فعالیت مورد اختلاف به وظایف پلیس اداری مربوط است (Roblot-Troizier & Tusseau, 2015, p.597-600).

در سال ۲۰۰۶م، هنگام کنترل مطابقت مقررات قانونی که «درخواست اطلاعات از اداره» را مجاز شمرده بود (DC, 19 janvier 2006, N° 2005-532)، همگام با قانون اساسی، شورای قانون اساسی این اختیار را مربوط به پلیس اداری می‌دانست. شورا افزود: «این حیطة تحت هدایت و نظارت مقام قضایی قرار نمی‌گیرد، بلکه تنها به وظایف قوه مجریه مربوط می‌شود» (Ibid, consid. N° 5). در مقابل، اقدامات پلیس قضایی مداخله مقام قضایی با هدف کنترل و نظارت را در درون خود دارد و در تمامی موارد، دستگاه‌های پلیسی امنیت داخلی که هدفشان یافتن مجرمان است، فارغ از تنوعشان، ملزم‌اند زیر نظر مقام قضایی عمل کنند.

تمایز مقام پلیس از مأمور پلیس

به‌طور معمول، «پلیس» با «نیروها»^۱ یا «دستگاه پلیس»^۲ که متشکل از پلیس ملی، ژاندارمری ملی و نیروهای پلیس شهرداری است، اشتباه گرفته می‌شود (Picard, 2003, p.1165). این تداخل مفهومی در مورد نیروی پلیس در ایران، یعنی نیروی انتظامی نیز وجود دارد. مقام اداری با دو ویژگی مهم خود، «محدود بودن» و «مشخص بودن»، شناسایی می‌شود. مقامات اداری افزون بر محدود بودن که برای جلوگیری از تعدد مقاماتی است که محدودکننده آزادی‌اند باید به‌طور مشخص نیز قابل شناسایی باشند (جلالی، ۱۳۹۶-۱۳۹۵، ص ۱۳۲-۱۱۲). محدود بودن شمار مأموران پلیس چندان مطرح نیست و نیازهای دستگاه پلیسی شمار کارمندان استخدام‌شده را تعیین می‌کند.

1. Force de police
2. Service de police

۱. مبنای تمایز

تمایز بین مقام و مأمور پلیس خود بر تفکیک میان جنبه‌های مختلف برقراری نظم عمومی استوار است؛ حفظ نظم عمومی یا در قالب تصمیمات هنجارساز و اعمال حقوقی صورت می‌گیرد و یا در اعمال مادی^۱ جلوه‌گر می‌شود. این دوگانگی تمایز میان مقامات پلیس - که واضع قواعد و موجد تصمیمات هستند - و نیروها یا دستگاه پلیس - که عهده‌دار اجرای این قواعدند - را پایه‌گذاری می‌کند. در نظام سیاسی فرانسه که حاکمیت قانون به‌عنوان فرهنگی حقوقی نهادینه شده، دولت در فعالیت‌های خود به رعایت قواعد حقوقی موظف است. «استفاده از اختیارات توسط مقام قانونی یکی از اصول مهم جمهوری است». بنابه نص اعلامیه حقوق بشر و شهروند، قدرت عمومی^۲ برای استفاده عموم و «نه برای استفاده خاص کسانی که این قدرت به آن‌ها واگذار شده» تأسیس شده است. در این راستا، استفاده از قدرت عمومی برای تصمیم‌سازی به یک مقام اداری واگذار می‌گردد که مشروعیت خود را از قرارداد اجتماعی وام می‌گیرد و مأمور اجرای این تصمیمات می‌شود. این تمایز «تقدم حقوق بر استفاده از قدرت را تضمین می‌نماید» (Delblond, op.cit., p.258).

۲. اهمیت تمایز

عدم تمایز میان مقام و مأمور پلیس تالی فاسد به‌دنبال دارد، زیرا مأمور برخلاف مقام پلیس واجد صلاحیت‌های اختیاری^۳ (مشهدی، ۱۳۹۱، ص ۴۳-۳۱) نیست. اگر صلاحیت اختیاری را معادل «حق یا قدرت انتخاب میان طیفی از گزینه‌های بی‌بدیل» (بیکس، ۱۳۹۳، ص ۲۲۹) تلقی نماییم، این صلاحیت می‌تواند تهدیدی بالقوه علیه آزادی‌های عمومی و فردی باشد. مأمور هر اندازه از بصیرت برخوردار بوده یا دلسوز و خواستار مصلحت مردم باشد، باز هم از خطر لغزش مصون نخواهد بود. هرچه انشعاب بیشتری در مورد مأموران پلیس اداری پیش‌بینی شود، کنترل و نظارت بر رفتار آنان نیز سخت‌تر خواهد بود. در این راستا حقوق اداری فرانسه مرز دقیق میان مقامات و مأمورین پلیس را مشخص کرده است؛ برای مثال، امکان تأسیس نیروهایی جدا از نیروهای پلیس شهرداری از سوی شهردار با عنوان «گارد داوطلب»^۴ و سپردن وظایف پلیس اداری به آن‌ها ممنوع شده است^۵، زیرا در مقررات قانون امنیت داخلی و قانون

1. Actions matérielles

2. La force publique

3. Pouvoir discrétionnaire

1. Une «garde» bénévole

۲. شورای شهر بزیه (Béziers) در دسامبر ۲۰۱۵، نیروی کمکی به نام «گارد شهر بزیه» ایجاد کرد. این گارد از

افراد داوطلبی تشکیل می‌شد که با نگرهبانی جلوی ساختمان‌های عمومی و یا جاده‌ها، در صورت مشاهده

جامع واحدهای سرزمینی، اختیار واگذاری «وظایف پلیس اداری به [نیروها] یا [دستگاهی] غیر از آنچه در قانون آمده، برای شهردار یا شورای شهر پیش‌بینی نشده است» (TA de Montpellier, 19 janvier 2016, N° 1506697).

در ایران، علاوه بر نیروی انتظامی، نیروهای بسیج، سپاه و وزارت اطلاعات نیز مأمورین پلیس قضایی به‌شمار می‌آیند^۱، اما صلاحیت‌های آن‌ها در حیطه‌هایی با حوزه پلیس اداری نیز برخورد دارد. بسیار پیش آمده که نهادی که در ایران مأمور پلیس اداری است، به وضع آیین‌نامه دست زده و شأن مقام پلیس اداری را برای خود قائل شده است؛ بی‌آنکه توجهی به این تمایز دقیق صورت گیرد و یا راه‌هایی برای اعتراض به تصمیمات با ماهیت پلیس اداری آن‌ها پیش‌بینی شده باشد.

در فرانسه، از آگوست ۲۰۰۳، مأمورین پلیس شهرداری به تبعیت از «قانون اصول حرفه‌ای»^۲ ملزم شده‌اند. این قانون به دلیل ضمانت اجرایی که به همراه دارد، پاسخ‌گویی مأموران پلیس را افزایش می‌دهد و امکان نظارت بر عمل مأمور در خصوص وظایف شغلی‌اش وجود دارد. برای مثال در می ۲۰۰۳ دادگاه پذیرفت که مأمور پلیس شهرداری در انجام ندادن دستور شهردار مبنی بر سامان‌دهی پاسبانی از محلی خاص و کنترل اقامت مسافران در این شهر مرتکب تخلف انضباطی شده و با خودداری طولانی‌مدت از انجام وظیفه، مرتکب تقصیر گردیده است (CAA Nantes 30 mai 2003, N° 2025).

در فرضی که «غیرقانونی بودن دستور مقام پلیس آشکار است و می‌تواند خطر شدیدی برای منفعت عمومی ایجاد کند»^۳، مأمور «وظیفه دارد ایراد خود را به شهردار و در صورت ضرورت به رئیس پلیس شهرداری که بر وی نظارت دارد، با ذکر دقیق موردی که به نظر وی غیرقانونی به نظر می‌رسد اعلام نماید» (Aubin, 2004, p.1168-1170).

نتیجه

هدف از مطالعه پلیس در کشور فرانسه، تقلید اندیشیده نشده ساختار پلیس اداری که همواره در حال تحول و پویایی بوده است، نیست، قالب‌بندی پلیس در فرانسه بر مبنای منطقی عمل‌گرا نهادینه شده است. تمایز پلیس اداری از پلیس قضایی که در رعایت حقوق دفاعی متهم و حفظ آزادی‌ها نمود می‌یابد، شکل‌گیری پلیس اختصاصی در کنار پلیس اداری عام که

رفتار بزهکارانه یا تهدید نظم عمومی به نیروی انتظامی اطلاع می‌دادند.

۱. ماده ۱۸ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ش با اصلاحات بعدی.

۲. Code de déontologie de la police nationale du 2003.

۳. L'article 19

مشروط به رعایت رویه‌های اداری خاص است و منحصر دانستن صلاحیت‌های تخییری به مقامات و نه مأمورین پلیس اداری، هریک جزئیاتی هستند که فاصله گرفتن پلیس اداری را از مفهوم قدرت عمومی نشان می‌دهند. تعیین دقیق صلاحیت‌ها و تفکیک آن‌ها در خصوص پلیس اداری بسیار دارای اهمیت است. تفکیک به اعتبار شخص - با هدف امتیاز بخشیدن یا سلب امتیاز از او - صورت نگرفته، قواعد تفکیک صلاحیت‌ها در نظام‌های مردمی در راستای حرکت به سوی خیر جمعی تنظیم شده است. نکته مهم آن است که مداخله در حوزه صلاحیت دیگری همواره به صورت مستقیم و مشهود صورت نمی‌پذیرد. چنانچه واحدهای سرزمینی یا مقامات پلیس اداری از استقلال کافی برخوردار نباشند، امکان اعمال نفوذ معنوی دیگر مقامات اداری یا حتی سیاسی و قضایی بر آن‌ها وجود دارد. در این صورت اراده مقامی که واجد صلاحیت نیست، جایگزین اراده مقام صالح می‌شود. این تصمیم اگرچه از نظارت بر قانونی بودن شکلی می‌گریزد، اما کاملاً خلاف اراده قانون‌گذار و میثاق اجتماعی مردم است. به‌عنوان پیشنهاد، شناسایی دقیق مقامات پلیس اداری، تصویب رویه‌های اداری مختص پلیس اداری و پذیرش دستورالعمل حرفه‌ای برای مأمورانی که وظایف پلیس اداری را در حقوق ایران انجام می‌دهند، ایده قابل دفاعی به نظر می‌رسد. تعریف این اصول تنها موجد تکالیفی برای مأموران پلیس نیست، بلکه نقش آموزشی و هدایت رفتار آن‌ها را نیز به همراه دارد؛ تاجایی که می‌توان آن را به‌عنوان ضرورت توصیف کرد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۳۸۹)، حقوق اداری، ج ۱، چ ۱۳، تهران: نشر میزان.
۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۵)، حقوق اداری، چ ۱۶، تهران: انتشارات سمت.
۳. مشهدی، علی (۱۳۹۱)، نظام حقوقی صلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه، تهران: معاونت حقوقی رئیس‌جمهوری.
۴. جلالی، محمد (۱۳۹۴)، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۷، ص ۷۱-۱۰۰.
۵. جلالی، محمد (۱۳۹۶-۱۳۹۵)، مقدمه حقوق اداری ایران، جزوه درسی کارشناسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۶. جلالی، محمد و کامیاب، میثا (۱۳۹۴)، «پلیس اداری، قالبی مفهومی برای تأمین نظم

- عمومی: مطالعه مفهوم نظم عمومی در حقوق فرانسه»، حقوق اداری، سال سوم، ش ۹.
۷. آهنگر، محسن (۱۳۹۵)، نظارت بر اعمال صلاحیت شورای تأمین، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی به راهنمایی مهناز بیات کمیتکی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۸. کامیاب، میثا (۱۳۹۵)، تحول مفهومی پلیس اداری و معیارهای حاکم بر قانونی بودن اقدامات آن با نگاه به حقوق فرانسه، پایان‌نامه کارشناسی ارشد به راهنمایی محمد جلالی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

ب) خارجی

9. Aubin, E., (2004), "Les évolutions récentes de la fonction d'agent des polices municipales", AJDA, N° 22, p.1163-1173.
10. Bordier, D., (2012), "Le maire officier de police judiciaire", AJDA, N° 4, p.189-195.
11. Chapus, R., (2001), Droit administratif général, tome 2, 15^E édition, Paris : Montchrestien.
12. De Laubadère, A., Venezia, J & Gaudemet, Y., (2002) Droit administratif, 17^E édition, Paris : L.J.D.G.
13. Delblond, A., (2009), Droit administratif, Bruxelles : Lancier.
14. Delvolvé, P., (2006), Le droit administratif, 4^E édition, Paris : Dalloz.
15. Dupuis, G., Guédon, M., & Chrétien, P., (2009), Droit administratif, 11^E édition, Paris : Sirey.
16. Granger, M., (2011), "La distinction police administrative/police judiciaire au sein de la jurisprudence constitutionnelle", RSC, N° 04, p. 273-297.
17. Gonod, P., Melleray, F. & Yolke, P., (2011), Traité de droit administratif, Paris : Dalloz.
18. Parizot, R (2015), "surveiller et prevenir... A quel prix?", JCP, N° 41, p. 1077.
19. Petit, Jacques (2013), "Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales", RFDA, N° 6, p.1187-1199.
20. Picard, É., (2013), V "Police in Dictionnaire de la culture juridique", D. Alland, S. Rials (sous dir.), Paris : PUF.
21. Roblot-Troizier, A., et Tusseau, G., (2015), "Chronique de jurisprudence Droit administratif et droit constitutionnel", RFDA, N° 03, p.597-613.
22. Tifine, P., (2014), Manuel Droit administrative Français, 2^{de} édition, édition juridique franco-allemande (EJFA).
23. Truchet, D., (2009), Droit administratif, 2^{de} édition, Paris: PUF.
24. Conseil constitutionnel, 8 juin 2012, N° 2012-253-QPC, Le placement en cellule de dégrisement est une mesure de police administrative, AJDA, 2012, p.1136.
25. CC, décision N° 2003-467 du 13 mars 2003, loi sur la sécurité intérieure.
26. CE, 16 juillet 1915, Abbé Couvenhes, N° 27355, Publié au recueil Lebon.
27. CE, 8 août 1919, Labonne, N° 56377, Publié au Recueil Lebon.

28. CE, 11 mai 1951, N° 2542, Consorts Baud, publié au Recueil Lebon.
29. CE, 2 mai 1973, Association culturelle des israélites nord-africains de Paris, N° 81861, Publié au recueil Lebon.
30. CE, 27 mai 1983, Fédération d'études et des sports sous-marines, N° 22687, Publié au recueil Lebon.
31. CE, 20 décembre 1985, N° 68467, publié au Recueil Lebon
32. CE, 1 juin 2015, N° 372057, publié au Recueil Lebon.
33. TA de Montpellier, 19 janvier 2016, N° 1506697, AJCT, 2016, p.275
34. CAA Nantes 30 mai 2003, N° 2025, Duchemin, JCP, 2003, note de R. Vandermeeren.
35. Tribunal administratif de Paris 5 juillet 2004, Opérations de police administrative devenues opérations de police judiciaire, AJDA, 2004, p.2013
36. Décision N° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 relative à la loi de lutte contre le terrorisme.