

## بررسی حقوقی عملکرد پلیس در شرایط اضطراری

محمد جواد جعفری<sup>۱</sup>

حسین امینی اسدآبادی<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۹/۱۰/۸

تاریخ دریافت: ۹۹/۷/۹

فصلنامه مطالعات راهبردی ناجا / سال پنجم / شماره هجدهم - زمستان ۱۳۹۹\* ۱۷۵-۱۴۷

### چکیده

پلیس گام نخست در اجرای عدالت کیفری و احقاق عدالت است و به طور حتم، بروز شرایط فوق العاده ناشی از بحران‌های طبیعی و اجتماعی برای پلیس امری اجتناب‌ناپذیر است؛ بر این اساس، تعیین حدود عملکرد پلیس در موقعیت‌های اضطرار و شرایط فوق العاده تأثیر مهمی را در عملکرد پلیس ایفا می‌نماید. عدم شناخت این شرایط و قوانین و مقررات مربوط به آن و عدم کنش متناسب، منجر به تخریب چهره پلیس در جامعه خواهد شد. بر این اساس، ضروری است که ضمن شناخت اضطرار در عملکرد پلیس، الگوهای عمل پلیس در این شرایط نیز مورد واکاوی قرار گیرد. مقاله حاضر با استفاده از روش توصیفی تحلیلی به بررسی این مهم در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و به صورت تطبیقی موردی با دیگر کشورها پرداخته است. بررسی‌ها حاکی از آن است که ضعف قانون اساسی در شناخت شرایط فوق العاده و اضطراری امری محرز است اما در سایر قوانین و مقررات عادی، موادی وجود دارد که می‌تواند چارچوب عملکرد پلیس در شرایط اضطراری را ترسیم نماید.

**کلید واژه:** پلیس، شرایط فوق العاده، الگوی قانونی، الگوی فراقانونی

### مقدمه

بدون شک، جایگاه آزادی و حقوق ملت چنان ویژه و با اهمیت است که ارتقای آن در نظام‌های مردم‌سالار، بر اعتبار و ارتقای نوع نظام سیاسی می‌افزاید و بی‌اعتنایی به آن نیز، ادعای وجود مردم‌سالاری در جامعه را بی‌اعتبار خواهد ساخت. کار ویژه پلیس در نگاه کلان، حفظ نظم و برقراری امنیت عمومی است و برای نیل به این هدف، از قدرت عمومی برخوردار است. پلیس - چه به عنوان مسئول حفظ نظم و امنیت، از ارتباطی مستقیم و مستمر

hosinamini6213@gmail.com

hosin.ashna@yahoo.com

۱. دانشیار دانشگاه آزاد کرمانشاه (نویسنده مسئول)

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد کرمانشاه

با شهروندان برخوردار می‌باشد و در حین انجام وظیفه، موظف به رعایت حقوق شهروندان و مظلومان و متهمان، محکومان و بزه‌دیدگان است. به عبارت دیگر، وظیفه تضمین بخشی از حقوق شهروندی که از درجه اهمیت بالایی نیز برخوردار است، بر عهده این نهاد است. همچنین، پلیس، به فراخور، دارای صلاحیت‌های تکلیفی و گزینشی نیز می‌باشد و اعمال این صلاحیت‌ها در شرایط اضطراری با حساسیت‌های ویژه‌ای همراه است؛ از آن جهت که در این گونه مواقع، اعمال صلاحیت‌ها بدون ضابطه، ممکن است منجر به نقض حقوق شهروندی گردد؛ از این رو، نهاد قانون‌گزار موظف است که در خصوص شرایط اضطراری، قوانین لازم را تدوین نماید تا اعطای اختیارات و صلاحیت‌ها در پرتو قوانین صورت پذیرد و در هنگام تأمین نظم و امنیت رعایت حقوق شهروندی در مواقع مزبور، یارای پلیس، و مردم باشد و مسیر انجام وظایف پلیس را به‌طور کامل روشن و مشخص گرداند.

این مبحث، به فراخور، دارای مصادیق فراوانی است؛ تا جایی که می‌توان ادعا نمود عملکرد پلیس در شرایط اضطراری حاوی مناقشه‌های نظری بسیاری است که هنوز سامان نیافته‌اند. جایگاه این مباحث در دانش حقوق، ذیل مسائلی همچون شرایط اضطراری و حقوق شهروندی قرار می‌گیرد. با وجود آنکه صاحب‌نظران در این خصوص، تحلیل‌های فراوانی ارائه داده‌اند اما باید توجه داشته‌باشت که این موضوع در پیوند و توالی با مفاهیم حقوق عمومی قرار دارد. مقاله حاضر بر آن است که به تحلیل حقوقی ماهیت شرایط اضطرار پرداخته و در خصوص عملکرد پلیس در شرایط اضطراری و حقوق و آزادی‌های عمومی به بحث و بررسی بپردازد و مبنای چگونگی تصمیم‌سازی صحیح پلیس را در شرایط اضطراری مورد بررسی قرار دهد. به نظر می‌رسد که حفظ نظم و انضباط اجتماعی، زمینه حفظ و رعایت عده فراوانی از حقوق و آزادی‌های فردی و عمومی را فراهم می‌نماید؛ بر این اساس، حقوق و آزادی‌هایی که پیش‌زمینه اجرا و رعایت آنها ایجاد نظم و انضباط اجتماعی است، در رویارویی با سایر حقوق، از اولویت برخوردار می‌باشند.

### ضرورت پژوهش

عدم تعریف اضطرار و موقعیت‌های فوق‌العاده ناشی از عوامل غیرطبیعی مانند بحران‌های اجتماعی، تجمعات و شورش‌ها و ... توسط قانون‌گذار و عدم تعیین محدوده عملکرد پلیس در این شرایط، این پرسش را مطرح می‌سازد که صلاحیت پلیس در شرایط اضطراری و

فوق‌العاده چیست و نهادهای ناظر بر صلاحیت پلیس کدامند، عمق برخورد اعمال پلیسی با حقوق و آزادی‌های بنیادین در شرایط اضطراری و فوق‌العاده تا کجاست و آیا معیار و مقیاسی توسط قانون‌گذار برای بررسی این موضوع اندیشیده شده است یا خیر. به همین منظور، ضرورت پرداختن به این پژوهش را می‌توان در عدم وجود شاخص مناسب برای پلیس در حفظ نظم و امنیت و رعایت حقوق و آزادی‌های عمومی در موقعیت‌های اضطراری دانست. بحث از ضرورت جایگاه حقوق و آزادی‌های عمومی در حکومت‌های مردم‌سالار بر هیچ‌کس پوشیده نیست، بر این اساس، بیان محدوده آنها در موقعیت‌های فوق‌العاده و تعیین حوزه صلاحیت پلیس در این موقعیت‌ها موجب می‌شود تا بین تأمین امنیت و آرامش در جامعه و رعایت حقوق و آزادی‌های اساسی مردم تعادل برقرار گردد، از این‌رو، بررسی دقیق صلاحیت‌های پلیس به‌منظور بازگشت نظم و امنیت به جامعه در شرایطی که از نظم طبیعی خارج شده باشد، از اهمیت فراوانی برخوردار می‌باشد.

### پیشینه پژوهش

ابراهیم شمس و همکاران (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان "مسئولیت پلیس در پرتو قاعده ضرورت"، به مسئله مسئولیت پلیس در این شرایط پرداخته و به این نتیجه دست یافته‌اند که پلیس باید نسبت به سایر افراد عادی، از بهره‌مندی بیشتری از مزایای شرایط اضطراری برخوردار باشد.

ناصر قربان‌نیا (۱۳۸۶) در مقاله خود، به بررسی شرایط تعلیق حقوق و آزادی‌های عمومی پرداخته است و ضمن بررسی جایگاه تعلیق و فرق آن با تحدید و جایگاه مربوط به آن، حقوق و آزادی‌های بنیادین و غیربنیادین و قابل تعلیق و غیرقابل تعلیق را از در اسناد بین‌المللی و داخلی مورد کنکاش قرار داده است.

جواد فراهانی فرمهبینی و همکاران (۱۳۸۸) در پژوهش خود، به اصل حاکمیت قانون در ارتباط با تضمین حقوق شهروندی توسط پلیس پرداخته‌اند و مسئله حاکمیت قانون و جایگاه آن به‌عنوان زیربنای نظام حقوق شهروندی را مورد بررسی قرار داده و در خصوص پیامدهای حاکمیت قانون به‌عنوان نظام ملی حقوق شهروندی و تأثیر آن در ساماندهی روابط پلیس و شهروندان بحث نموده‌اند.

شاملو و یوسفی (۱۳۹۴) نیز در پژوهشی به بررسی وضعیت اضطرار عمومی در نظام بین‌المللی حقوق بشر پرداخته‌اند و تدابیر سخت‌گیرانه دولت‌ها در شرایط اضطراری و وضعیت اضطراری در نظام جهانی حقوق بشر و مولفه‌های اضطرار عمومی را از دیدگاه حقوق بشر مورد بررسی قرار داده و به این نتیجه دست یافته‌اند که از منظر حقوق بشری، اضطرار عمومی، یک تهدید عینی یا قریب‌الوقوع است که استثنایی و بر ضد حیات منسجم اجتماعی است و بارزترین مصداق آن، احتمال حمله تروریستی می‌باشد.

هاجر عباسی اصل در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود (۱۳۹۲) به بررسی شرایط اضطراری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌است و تعلیق حقوق و آزادی‌های عمومی توسط مقامات و صلاحیت‌های آنها و نهادهای مجری و ارتباط آن با حاکمیت قانون و اجرای انضباط اجتماعی و امنیت ملی را مورد بررسی قرار داده‌است.

### تعریف حالت فوق‌العاده و اضطرار

"اضطرار" در لغت به معنی بیچارگی، ناچاری و درماندگی است (معین، ۱۳۸۵: ۱۳۱). در لسان‌العرب ابن‌منظور، اضطرار از ریشه "ضر، یضر، ضرا" و به معنای احتیاج، ناچار و اجبار آمده‌است. فقها در تعریف اضطرار، آن را چیزی دانسته‌اند که بر آن نمی‌توان صبر کرد و ضرری است که نمی‌توان تحمل نمود (اردبیلی، ۱۴۰۴: ۳۶۳). وصفی است که در اثر شرایط تهدیدآمیز و غیرقابل تحمل، مرتکب را به سوی فعل نادرست می‌کشاند (محقق داماد، ۱۴۰۶: ۱۲۵). با توجه به معنای لغوی، معنای اصطلاحی اضطرار را می‌توان بدین شکل بیان نمود: «شرایطی که شخص با توجه به آن، برای اجتناب از خطری فعلی و قریب‌الوقوع ناگزیر به دیگری ضرری وارد نماید» (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۳۲۶). اضطرار در تعبیر فقهای ارجمندی همچون میرزای قمی در رسائل (الضرورات تبیح المحظورات) و صاحب‌جوهر (قاعده ضروره) و آیت‌ا. مکارم (قاعده اضطرار) آمده‌است. صاحب‌جوهر، مفهوم ضرورت و اضطرار را یکسان دانسته‌است (نجفی، ۱۴۰۴: ۴۲۸). البته در سخن برخی دیگر از فقها، ضرورت اعم از اضطرار است؛ چه بسا انسانی به چیزی مضطر نشود ولی ضرورت مقتضی انجام آن باشد؛ آن طوری که ترک آن ضرری به مسلمانان و یا حکومت اسلامی وارد آورد و یا موجبات هتک حرمت مقام محترمی گردد (موسوی‌الخیمینی، ۱۴۲۰: ۴۸). فرهنگ آکسفورد اضطرار را یک حادثه یا وضعیت شدید ناگهانی و خطرناک که نیازمند عمل فوری (Wehmeier, 2004: 409)

برای برخورد با آن است، تعریف نموده است. در فرهنگ حقوقی انگلستان نیز اصطلاحات زیادی برای موقعیت‌های ضروری، از جمله وضعیت‌های اضطراری<sup>۱</sup>، وضعیت‌های استثنایی<sup>۲</sup>، وضعیت‌های هشدار<sup>۳</sup>، حکومت نظامی<sup>۴</sup> و ... به کار گرفته شده است.

### شاخص‌های حالت فوق‌العاده و اضطرار

هر پدیده‌ای دارای معیارها و شاخص‌هایی است که آن پدیده را از سایر پدیده‌ها متمایز می‌نماید. حالت‌های فوق‌العاده و بحرانی نیز مانند سایر پدیده‌ها دارای نشانه‌هایی هستند که برخی از این نشانه‌ها و شاخص‌ها قابلیت سنجش دارند و برخی دیگر، فاقد معیار سنجش می‌باشند. از بین این شاخص‌ها موارد زیر مورد اتفاق بیشتر محققان است:

#### ۱. وقفه در جریان عادی زندگی

مهم‌ترین شاخص شرایط فوق‌العاده و بحرانی، قطع جریان عادی زندگی در اجتماعات است. موقتی بودن از ویژگی‌های اصلی این شاخص است و زمان این وقفه، بستگی به شدت و بزرگی بحران دارد. در برخی از مواقع، شرایط فوق‌العاده می‌توانند دارای تلفات جانی - از جراحات ساده تا نقص عضو و مرگ - باشند و یا نیازهای اولیه زندگی شامل مسکن، نیازمندی‌های فیزیولوژیک، امنیت، نیازمندی‌های عاطفی و آرامش فکری را دچار وقفه و اختلال نموده و در نتیجه، موجب برهم خوردن روال زندگی اجتماعی گردند. طبق قانون کشور انگلستان، هر زمان اقدامی صورت گیرد یا تهدید آنی به خاطر وقوع رفتاری توسط فرد یا گروهی از افراد وجود داشته باشد که به نوعی تهدیدی گسترده بر ضد تهیه و توزیع مواد غذایی، آب، سوخت، روشنایی و وسایل حمل‌ونقل به وجود آید و هدفش محروم کردن کل یا بخش قابل توجهی از جامعه از ملزومات زندگی باشد، می‌توان اعلام وضعیت اضطراری کرد (Emergency Powers Act, 1920).

#### ۲. خسارت‌های مالی

یکی دیگر از شاخص‌های شرایط فوق‌العاده، خسارت مالی می‌باشد که در همه گونه‌های شرایط فوق‌العاده و بحرانی، امری چشمگیر و قابل توجه است. مواردی از قبیل تخریب

1. States of Emergency
2. States of Exception
3. States of Alert
4. Matial Law

زیرساخت‌های ساختمانی، فنی و ابزاری و تخریب منابع و اسناد. در دعوی ایورسن بر ضد نروژ، دولت نروژ عملکرد تعدادی از دندانی‌زنان را عامل شرایط فوق‌العاده اعلام نمود (قربان نیا، ۱۳۸۶: ۴۳).

### ۳. عارضه زیست‌محیطی

آلودگی آب‌وهوا و تخریب زیستگاه‌ها، بحران آب، فقدان مواد غذایی کافی و برهم‌خوردن اکوسیستم از اثرات شرایط فوق‌العاده و بحرانی است.

### ۴. مشکلات عاطفی و روانی

مشکلات روانی که گاهی به‌صورت برخوردهای احساسی، خشونت، افسردگی، دل‌سردی، سرکشی، عصبانیت و بزه‌کاری نمود می‌یابد، از اثرات مهم شرایط فوق‌العاده و بحرانی است. برخی نیز تهدید نسبت به اخلاق عمومی را سبب مشروعی برای اعلام وضعیت اضطراری دانسته‌اند. همچنین، مشکلات اجتماعی و ازهم‌پاشیدگی خانواده‌ها و مشکلات روانی و عاطفی، اختلافات قومی، مهاجرت، کمبود بهداشت و رفاه، فقر و بیکاری نیز از شرایطی هستند که گاهی اوقات، بحران‌ها و شرایط فوق‌العاده را به‌دنبال خود دارند. یک تغییر روان‌شناختی، یک حمله ناگهانی، افزایش تنش‌های دیپلماتیک، شروع جنگ، کودتا، فروپاشی دولت‌ها، تظاهرات خشونت‌آمیز، خیزش‌های اجتماعی، ترور نخبگان سیاسی، ناکامی و بن‌بست اقتصادی، فجایع زیست‌محیطی، عدم پاسخ‌گویی به تقاضاهای مشروع اقشار مختلف جامعه (مصطفی‌نژاد، ۱۳۸۹: ۳۵)، برخوردهای قومی - نژادی، جنبش دانشجویی، فروپاشی هاله‌های مشروعیت و مقبولیت نظام، چالش‌های غیرقاعده‌مند جناح‌های سیاسی، بیماری‌های لاعلاج، قاچاق مواد مخدر، جرایم سازمان‌یافته، شبکه‌های غیرقانونی و قانونی اجتماعی - که گاهی اوقات، مشابهت‌هایی بین آنها وجود دارد - را می‌توان نمونه‌هایی از مصادیق شرایطی دانست که فوق‌العاده به حساب می‌آید (Desierto, 2012: 260). در این شرایط، عدول موقت از تعهدات حقوق بشری نسبت به برخی از افراد برای مدت موقت می‌تواند به‌نوعی از نقض شدیدتر حقوق فردی جلوگیری کند و اوضاع وخیم را تحت کنترل قرار دهد و به حالت معمول بازگرداند.

### منشأ ایجاد شرایط اضطراری

اگر بخواهیم منشأ ایجاد شرایط فوق‌العاده را در یک تقسیم‌بندی کلی مورد بررسی قرار دهیم، می‌توانیم به دو عامل مهم زیر اشاره کنیم:

### ۱. شرایط و موقعیت‌های ناشی از عوامل طبیعی

هرساله در کل جهان، زیست افراد زیادی در مواجهه با بحران‌های طبیعی قرار می‌گیرد و این امر زیرساخت‌های اقتصادی، امنیتی و اجتماعی و ... را تحت تأثیر قرار می‌دهد و توسعه کشورها را با چالش مواجه می‌سازد؛ از این رو، کشورها هر ساله هزینه‌های فراوانی را بابت بحران‌ها پرداخت می‌کنند (کمالی، ۱۳۹۵: ۳۷۰). در کشور ایران نیز بحران‌هایی مانند سیل، زلزله، خشکسالی و توفان - که از بین همه آنها بیشترین تلفات مربوط به زلزله است - به‌عنوان مهم‌ترین عوامل بحران طبیعی محسوب می‌گردند.

### ۲. موقعیت‌های فوق‌العاده و بحران‌های ناشی از عوامل انسانی

شورش‌ها، خشونت‌ها، جنگ، نابسامانی‌های داخلی، اغتشاش، حوادث تروریستی و ... از معضلات و دغدغه‌های اصلی دولت‌ها و جوامع بشری می‌باشند و بسیاری از جوامع، همواره در طول سالیان با چنین موقعیت‌هایی مواجه هستند و این موقعیت‌ها به‌حدی جدی هستند که حاکمیت و منافع ملی کشور را در معرض خطر قرار می‌دهند (پیری، ۱۳۹۴: ۵۳).

### ۳. اندیشه اضطرارگرایی

افزون بر آنچه گفته شد، باید مسئله اندیشه اضطرارگرایی - البته نه به‌عنوان یک عامل مستقل بلکه به‌عنوان یک متغیر وابسته و عامل تشدیدکننده - نیز در جمع عوامل پیش‌گفته مطرح می‌شود. این اندیشه معمولاً در پس اندیشه دولت‌های جدید می‌باشد که به نحو فزاینده‌ای به حفاظت عمومی<sup>۱</sup> و محدودسازی خطر<sup>۲</sup> و مدیریت خطر<sup>۳</sup> گرایش پیدا کرده‌اند.

## پلیس و شرایط اضطراری

موقعیت‌های فوق‌العاده با مفاهیمی همچون ازهم‌گسیختگی، بی‌نظمی، دگرگونی دفعی، شکنندگی بیش از حد معمول، تهدید ارزش‌ها، بی‌ثباتی اجتماعی و سیاسی و مخاصمه نظامی پیوند خورده‌اند و به‌طور قطع، هیچ‌یک از کشورها در سراسر جهان، از مصائب درگیری، کشمکش، آشفتگی، شورش و ترور در امان نیستند. موقعیت‌های فوق‌العاده الگوهای مرسوم را در هم ریخته و ارزش‌های بنیادین و ساختارهای نظام اجتماعی را بر پایه روش‌های غیرقابل انتظار و دور از ذهن تهدید می‌کنند؛ از این رو، تفکیک میان وضعیت

1. Public Protection
2. Continment of Danger
3. Management of Risk

عادی و وضعیت‌های فوق‌العاده و اضطراری و تبیین سازوکارهای حقوقی و قواعد حاکم بر آن، نشانه بلوغ سیاسی و حقوقی هر حاکمیت است.

امروزه، بحران و موقعیت‌های ناشی از آن، یک حادثه مجزا و گسسته تلقی نمی‌شود بلکه فرایندی چند بعدی و چند لایه است که به صورت شکل‌های پیش‌بینی‌ناپذیر و نامعین در کنشی متقابل با یکدیگر به سر می‌برند. اصطلاح اضطرار و موقعیت فوق‌العاده در فقه سیاسی، به‌عنوان وضعیتی شناخته می‌شود که در آن، حکومت به دلایل گوناگون مجبور به کاستن از حقوق و آزادی‌های مردم و افزایش اختیارات دولت می‌گردد (مجبی و همکاران، ۱۳۹۵: ۶۷) و به عبارت دیگر، در این شرایط، بسیاری از حقوق توسط دولت تعلیق می‌گردد. ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی به این امر اختصاص یافته‌است و بر این اساس، دولت‌ها در شرایط فوق‌العاده می‌توانند برای حفظ موجودیت و ثبات ملت اقداماتی انجام دهند که منجر به تعلیق برخی از قواعد حقوق شهروندی باشد. در این میان، پلیس به‌عنوان بازوی دولت در اجرای انضباط اجتماعی، نقش فوق‌العاده‌ای برعهده دارد و موظف است که با توجه به شرایط ایجادشده، عکس‌العملی متناسب بروز دهد. نظامی که در آن قانون حاکمیت کامل دارد و قوانین از طریق نظام‌های قانونگذاری پارلمانی و با مشارکت خود شهروندان تدوین شده‌است و دامنه‌ای از حقوق و آزادی‌ها را برای همه شهروندان تأمین می‌کند (کاتوزیان و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۶) محدوده عملکرد پلیس در این جوامع را مشخص می‌نماید.

از آنجا که شرایط فوق‌العاده، اعمال بی‌قید و بند حقوق و آزادی‌ها و احتمال بی‌نظمی را به وجود می‌آورد (عباسی و همکاران، ۱۳۹۷: ۸۵) در قرون گذشته، حکومت‌ها کوچک‌ترین اعتراضات و مخالفت‌های مردم را به شدت سرکوب نموده و به دلیل عدم حاکمیت قانون و دسترسی به عوامل بازدارنده، به سلاح‌های سرد و گرم متوسل می‌شدند؛ اما با تصویب اعلامیه حقوق بشر و تعهد کشورهای عضو جامعه بین‌الملل در جهت رعایت حقوق مردم و آزادی‌های عمومی، عناصر انتظامی نیز درصدد کشف راه‌هایی در راستای برخورد و مقابله معقول و ملایم در شرایط فوق‌العاده برآمدند و بدین ترتیب، برای نخستین بار، پلیس آمریکا به‌منظور مقابله با اغتشاشات و کنترل آن، ماده‌ای بازدارنده به کار برد که بدون اثرات طولانی مدت بر مجاری تنفسی، باعث ریزش آب از بینی و چشم‌ها می‌شد.



از دید برخی از پژوهشگران، موقعیت فوق‌العاده در عملکرد پلیس هنگامی است که قانونگذار در آن شرایط، برای دفع ضرر و خطر عمومی و جلب منفعت مهم‌تر، اقدام به ممنوعیت برخی از امور می‌کند که در شرایط عادی مجاز بوده اند (صفری کاکرودی، ۱۳۹۵: ۶۱). تشخیص و اعلام این شرایط برعهده دولت است و مبادرت به تعلیق حقوق متوقف بر توصیف وضعیت به‌عنوان وضعیت اضطراری یا فوق‌العاده می‌باشد (قربان نیا، ۱۳۸۶: ۳۹). روشن است که عدم وجود مقیاس متناسب و متعارف توسط مقنن در تعریف نظام‌های فوق‌العاده موجب تولد معیارهای سیال و متزلزل می‌شود و همین امر باعث سردرگمی ضابطین نظم و انضباط عمومی خواهد شد. وجود قوانین و مقررات مربوطه و پیش‌بینی آن توسط قانونگذار و شناخت و به‌کارگیری آن در عملکرد پلیس، تاحدی می‌تواند قرار گرفتن اقدامات بعدی این نیرو در مسیر درست را تضمین نماید و نوع و فرایند تصمیم‌گیری مناسب پلیس را در رویارویی با وضعیت فوق‌العاده مشخص کند.

اولین نیاز اساسی پلیس شناخت درست مسئله و تحلیل نظری و عینی آن در چارچوب مبانی علمی و رویارویی منطقی با آن است؛ هرچند که این‌گونه وقایع غیرقابل پیش‌بینی هستند اما نکته اصلی این است که قانونگذار تا آنجا که امکان‌پذیر باشد، برای پیشگیری و مقابله با بروز و گسترش و مهار آنها طرح‌های مقتضی و متناسب با معیارهای حقوق شهروندی را تدوین نماید. بررسی و ارزیابی دقیق ابعاد متغیرهای موثر در این‌گونه وضعیت‌ها نیز در ارتقای قابلیت‌های پلیس نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. سازوکارهای از پیش تعیین‌شده قانونگذار می‌تواند از حجم خشونت (دامنه، شدت و دوام) ضایعات انسانی و خسارت‌های مادی در شرایط اضطراری بکاهد و مهم‌تر از همه، از شکستن قبح طغیان و خروج بر دولت و حکومت و خسارت‌های معنوی ناشی از خدشه‌دار شدن مقبولیت و مشروعیت و اقتدار نظام جلوگیری نماید (صفرآبادی، ۱۳۹۰: ۱۷).

## منابع قانونی شرایط فوق‌العاده

### ۱. قانون اساسی

مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی می‌باشد.<sup>۱</sup> در این مجموعه، فقط در اصل ۷۹ به‌صراحت درخصوص

۱. مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

وضعیت‌های فوق‌العاده و اضطراری سخن گفته شده است اما در سایر فصول نیز اصولی وجود دارد که به صورت غیرمستقیم می‌توان آنها را با بحران‌های اجتماعی مرتبط دانست؛ از جمله این اصول، در فصل ششم قوه مقننه در اصول ۷۱، ۷۶ و ۸۴ موضوع تحقیق و تفحص نمایندگان در امور کشور و مسئولیت آنان در برابر ملت از طریق وضع قوانین و مقررات برای حل معضلات ناشی از بحران‌ها می‌باشد و در خصوص قوه مجریه نیز می‌توان به اصول ۱۱۳، ۱۲۷ و ۱۳۴ استناد نمود که در موضوعاتی همچون مسئولیت رئیس جمهور در برابر مردم و قانون اساسی و نیز اتخاذ تدابیر لازم در هماهنگ ساختن تصمیمات هیئت وزیران و ... به عنوان یک نهاد اجرایی گسترده، می‌تواند نقش موثر و فعالی را در بحران‌ها ایفا نماید. در خصوص قوه قضائیه نیز با توجه به اصل ۱۵۶ و اهمیت بند ۵ در مبحث پیشگیری، می‌توان برای این قوه در پیشگیری از بحران‌های اجتماعی که منجر به وضعیت اضطراری و فوق‌العاده می‌شوند، نقش برجسته‌ای قائل شد. اصل ۱۷۶<sup>۱</sup> در مورد شورای عالی امنیت ملی به عنوان هماهنگ کننده فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاع امنیتی تعیین گردیده است.

## ۲. قوانین عادی

### الف. قوانین خاص

به طور مثال، در ماده ۳ قانون نیروی انتظامی هدف از تشکیل نیروی انتظامی، استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و فردی و نگرهبانی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی معرفی شده است. در ماده ۴ این قانون نیز ۲۶ بند به عنوان وظیفه ناجا نام برده شده است که بند ۲ و ۳ از ماده ۴ در خصوص مبارزه قاطع و مستمر با هرگونه خرابکاری، تروریسم، شورش و

۱. تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.

۲. هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی.

۳. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

اعضای شورا عبارتند از:

رؤسای قوای سه‌گانه

رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح

مسئول امور برنامه و بودجه

دو نماینده به انتخاب مقام رهبری

وزرای امور خارجه، کشور، اطلاعات

حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه.

شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود، شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور را تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است.

عوامل و حرکت‌هایی که مخل امنیت کشور باشد، با همکاری وزارت اطلاعات است.

- قانون به‌کارگیری سلاح: ماده ۴ و ۵ نحوه برخورد مأموران ناجا را به‌ترتیب در اغتشاشات غیرمسلحانه و مسلحانه بیان می‌دارد.

- قانون جرایم نیروهای مسلح: ماده ۳۹ ضمانت اجرای عدم اجرای مصوبات شورای عالی امنیت ملی و شورای امنیت کشور توسط فرماندهان و مسئولان نظامی یا انتظامی در هنگام مقابله با اغتشاشات را بیان می‌دارد.

#### ب. قوانین عام

قانون آیین دادرسی کیفری: فصل دوم از بخش کشف و تحقیقات مقدماتی این قانون از ماده ۲۲ تا ماده ۶۳ را شامل می‌شود که ضمن تعریف ضابطان، تکالیف قانونی آنها را نیز مشخص نموده است.

قانون مجازات اسلامی: مواد ۵۷۰، ۵۷۲، ۵۷۳، ۵۸۳ و ۵۸۷ قانون مجازات اسلامی نیز در ارتباط با سلب آزادی اشخاص، بازداشت غیرقانونی، شکنجه و آزار بدنی متهمان و ... است.

### الگوهای عملکرد پلیس در شرایط فوق‌العاده

الگوی اقدامات قانونی بیشتر به ضابطه‌مند کردن اقدامات پلیس بر مبنای قانون اساسی و قوانین عادی اشاره دارد. در این بستر، تفکیک زمانی میان وضعیت اضطراری و وضعیت عادی صورت پذیرفته است و چارچوبی اساسی و از پیش طراحی شده دارد که در موقعیت‌های فوق‌العاده قابل اجرا می‌باشد.

#### ۱- شرایط فوق‌العاده ناشی از بحران‌های طبیعی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به وظایف دولت و نقش نیروهای پلیس در تعلیق حقوق و آزادی‌ها و نظام محدودیت‌های ناشی از بحران‌های طبیعی اشاره‌ای نشده است اما قانونگذار عادی در ۱۳۹۸/۵/۲۳ قانون مدیریت بحران را تصویب نموده است. البته قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران در ۱۳۸۷/۰۲/۳۱ به تصویب رسیده است و در شرایط اضطراری ناشی از بحران‌های طبیعی، تکالیفی را نیز برای پلیس در نظر گرفته است. آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت بحران در سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی و محلی در ۵ ماده و ۱ تبصره و ۹۷ بند به تصویب رسیده است. مطابق تبصره ۳ ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، کارگروه تخصصی امنیت و انتظامات با مسئولیت وزارت

کشور، واجد وظایف و نقش‌هایی است. این کارگروه، خود، شامل گروه‌های فرعی دیگری همچون امنیتی، نظامی و انتظامی است و نیروی انتظامی نیز یکی از کارگروه‌های فرعی در کارگروه تخصصی امنیت و انتظامات است. بررسی‌های قانون مدیریت بحران نشان می‌دهد که در سازمان پلیس، بخش خاصی برای مدیریت بحران و مقابله با آن ایجاد نشده است و فقط عضویت در کمیسیون‌ها و شوراهای عالی تصمیم‌گیری تعریف شده است. برقراری نظم و امنیت منطقه بحران‌زده و اقدامات نظارتی بر طرح‌های ترافیکی و هشداردهنده مانند برقراری امنیت و انتظامات مراسم و مجالس سخنرانی مقامات عالی کشوری و لشکری، ایجاد نظم و امنیت نیروهای امداد نجات داخلی و خارجی، صدور مجوز لازم برای حمل‌ونقل و انتقال اسباب و اثاثیه آسیب‌دیدگان به نقاط امن، برقراری نظم و امنیت در فرودگاه برای انتقال مجروحان، ایجاد پاسگاه‌های موقتی در داخل شهر و مناطق آسیب‌دیده و ... از عمده فعالیت‌های این سازمان در شرایط ناشی از بحران‌های طبیعی است. یکی از مسائل عمده و مهم در خصوص نقش پلیس در مدیریت بحران این است که هرچند پلیس از سازمان‌های فعال در کمیسیون‌ها و شوراهای عالی تصمیم‌گیری در مدیریت بحران است اما هنوز در کشور ما سازمان مشخصی برای مبارزه با بحران‌های طبیعی در پلیس ایجاد نگردیده است (کمالی، ۱۳۹۵: ۳۹۱). قانون مدیریت بحران، تاحدودی جایگاه پلیس را مشخص نموده است. در قوانین کشورهایمانند هند و ژاپن، نقش هماهنگ‌کننده سایر نیروها توسط پلیس در قوانین آنها به مراتب مشهودتر است و همین اهمیت به مراتب باعث می‌شود تا پلیس نیز ملزم شود که زیرساخت‌های داخلی خود را هم‌نوا با قوانین ابلاغی به‌روزرسانی کند و ضمن ایجاد سازمان‌های ویژه مانند معاونت‌ها و پلیس‌های تخصصی در درون پلیس، آمادگی در خور و شایسته‌ای را در برابر بحران‌های طبیعی از خود ارائه نماید.

## ۲. شرایط فوق‌العاده ناشی از بحران‌های غیرطبیعی

در برخی از کشورها، قانون اساسی شرایط فوق‌العاده با منشأ و عوامل انسانی را با ارائه ساختار دوگانه و چندگانه تعیین تکلیف نموده‌اند. قانون اساسی هلند وضعیت جنگ و وضعیت اضطراری را مطرح نموده است و اعلام وضعیت جنگ را برعهده پادشاه قرار داده و تصویب مجلس را نیز در این خصوص ضروری دانسته است. کشور گواتمالا در خصوص وضعیت‌های فوق‌العاده، ساختار چندگانه‌ای مانند وضعیت جنگ و محاصره و هشدار و وضعیت غیرقابل کنترل و ... را ارائه نموده است. درجه‌بندی و رتبه‌پذیر نمودن وضعیت‌های

فوق‌العاده در قوانین اساسی به‌منظور تعیین حد و مرز صلاحیت‌های پلیس صورت می‌پذیرد تا بتواند در موقعیت‌های فوق‌العاده، با اختیارات قانونی لازم و با به‌کارگیری ابزار متناسب با شرایط پاسخ دهد. هرچند یکی از معایب وضعیت‌های فوق‌العاده چندگانه، با توجه به ابهام و نزدیکی مفهومی آنها، سردرگمی در اجرای تصمیمات و اعمال سلیقه‌ای صلاحیت‌ها می‌باشد (Ni Aolin, 2006: 45). یکی دیگر از مسائل مهم و حیاتی در الگوی اقدامات قانونی برای پلیس، شناخت مقامات صلاحیت‌دار برای اعلام و ابلاغ موقعیت فوق‌العاده است. با توجه به ساختار نظام حقوقی (ریاستی، پارلمانی، نیمه‌ریاستی و نیمه‌پارلمانی) رئیس جمهور، مجلس و ترکیب هر دو صلاحیت اعلام این وضعیت را دارند. در کشور فرانسه، رئیس جمهور موظف به کسب موافقت هیئت دولت و پارلمان در اعلام وضعیت فوق‌العاده نیست اما متعهد است که با نخست‌وزیر و شورای قانون اساسی در این باره مشورت کند و پلیس نیز ملزم به رعایت فرامین دولتی در این زمینه است. در برخی دیگر از کشورها مانند اسپانیا، پلیس می‌بایست در نظام چندگانه وضعیت‌های فوق‌العاده در مرحله هشدار، فرمان قوه مجریه را اجرا نماید و در مرحله وضعیت اضطراری، فرمان قوه مجریه را پس از اخذ موافقت پیشینی پارلمان اجرا نماید.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، طبق اصل نهم<sup>۱</sup>، هیچ‌کس - حتی قانون‌گذار - حق ندارد آزادی‌های مشروع را از افراد سلب کند؛ به‌نحوی که اعمال قدرت دولت فقط در محدوده مراتب آزادی مشروع مردم قابل توجیح است و اصل ۷۹ نیز وضعیت استثنایی و فوق‌العاده را به رسمیت شناخته است. بر اساس این اصل، برقراری حکومت نظامی ممنوع است و در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد که با تصویب مجلس شورای اسلامی، به‌طور موقت، محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید؛ ولی مدت آن، به هر حال، نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است که مجدد از مجلس کسب مجوز کند. عطف تأکید و توجه قانونگذار اساسی به ممانعت از برقراری حکومت نظامی، به عقیده برخی از پژوهشگران، باعث عدم تعیین مولفه‌های اضطرار و قلمرو اختیارات دولت و به تبع آن، پلیس گردیده است (شاملو و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۲۰). تلاقی این دو اصل نشانگر این است که حتی قانونگذار هم حق سلب حقوق و آزادی‌های مشروع عمومی را ندارد، حقوق و آزادی‌های عمومی در حالت عادی

۱. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی، به استقلال ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را از افراد سلب کند.

هم بی قیدوبند نمی باشند و مطلق هستند (گر جی، ۱۳۸۳: ۷) و باید با اعمال قدرت دولت ملازمه منطقی داشته باشند. اعمال بلامنازع قدرت بدون وجود آزادی، موجب استبداد خواهد شد و آزادی بدون نظم نیز موجب بروز هرج و مرج در جامعه می شود (هاشمی، ۱۳۸۵: ۱۸۷). اصل ۷۹ در شرایط استثنایی مجوز محدودیت‌های ضروری حقوق و آزادی‌های عمومی را در شرایط فوق‌العاده صادر نموده است و در آن پیش‌بینی شده است که چگونه در صورت بروز شرایط خاص، دولت می‌تواند قادر به کنترل اوضاع گردد؛ اما با توجه به ابهام در این اصل و مفاهیم مبهم شرایط فوق‌العاده برقراری محدودیت‌ها، عرصه تفسیر موسع این اصل را باز می‌گذارد. کوتاهی قانونگذار عادی در عدم بررسی مفهوم و عدم تصریح دایره شمول آن کاملاً محرز است و راه را برای قوه مجریه که مدعی اطلاعات حساس ویژه‌ای در مورد بحران است، باز می‌گذارد؛ تا جایی که بر جدیت هر بحرانی به‌منظور تلقی آن به‌عنوان بحران شدید و قطعی تأکید می‌نماید (بشیریه، ۱۳۸۴: ۲۷) و زمینه برای دست‌اندازی به حقوق اساسی مردم فراهم می‌شود. بنا بر اصل ۷۹ قانون اساسی و ماده ۲۱۰ و ۲۱۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰، به دولت و مجلس صلاحیت‌هایی در این خصوص اعطا شده است. شورای نگهبان از این اصل تفسیری ارائه نداده است و در قانون اساسی نیز تعریفی از شرایط فوق‌العاده ارائه نشده است. همچنین، عدم الزام قانونی دولت و پلیس به پایان وضعیت فوق‌العاده در کشور، چالش دیگری در شرایط اضطراری می‌باشد. در زیر، به شرح اصولی از قانون اساسی می‌پردازیم که به محدودیت‌ها اشاره داشته‌اند:

- ۱- برقراری محدودیت‌های ضروری در اصل ۷۹ قانون اساسی؛
- ۲- توقف انتخابات و توقف حق مشارکت شهروندان در تعیین سرنوشت خود مطابق اصل ۶۸ قانون اساسی؛
- ۳- تعلیق حق آگاهی مردم از مذاکرات مجلس به‌صورت جلسه علنی در اصل ۶۹ قانون اساسی.

با توجه به اینکه نظام حقوقی حاکم بر شرایط اضطراری، حاکی از وضعیت تعلیق می‌باشد، در اصل ۷۹ اثری از اجرای آن در شرایط فوق‌العاده نیست. برای نیل به این منظور، می‌توانیم بین محدودیت در شرایط اضطراری و شرایط عادی تفاوت قائل شویم؛ به این ترتیب که اعمال محدودیت در شرایط عادی به‌صورت دائمی است اما در شرایط اضطراری نمی‌تواند دائمی باشد؛ بنابراین، باید موقتی بودن محدودیت را اماره تعلیق بدانیم (کوچ نژاد، ۱۳۸۳: ۱۶۰).

۱۷۱). آنچه مسلم است این است که قوانین اساسی هیچ اظهار نظری در خصوص تعلیق حقوق و آزادی‌های عمومی توسط پلیس به‌عنوان حافظ نظم و امنیت در شرایط فوق‌العاده تعیین ننموده‌اند و شاخص‌های مدونی از سوی قانونگذار اساسی برای نظام‌مند کردن حدود وظایف ساختارهای انتظامی در شرایط وقوع بحران‌های اجتماعی مشخص نشده‌است.

برابر دستورالعمل صادره از سوی شورای امنیت کشور، وضعیت نظم و امنیت در چهار سطح تعیین می‌گردد و در سه وضعیت اول، سازمان برقرارکننده نظم، نیروی انتظامی می‌باشد و در سطح چهارم (قرمز) بحرانی محسوب می‌گردد و باید از سوی شوراهای تأمین با ریاست استاندار، فرماندار و بخشدار تصمیم‌گیری شود و نیروی انتظامی نیز موظف است که مصوبات را اجرا و مراتب را منعکس کند. برابر اصل ۱۷۶ قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی در محورهای مشخصی دارای صلاحیت قاعده‌گذاری است که پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا می‌باشد. مصوبات این شورا به دلایلی از جمله محرمانه بودن و منتشر نشدن رسمی به شکل مستدل و مستند، از نظر حقوقی به آنها پرداخته نشده‌است. برخی از محققان معتقدند که جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی در سلسله‌مراتب هنجارهای حاکم نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به وجود سکوت نسبی قانون اساسی و مشروح مذاکرات در خصوص جایگاه حقوقی آن و با تکیه بر نظریات شورای نگهبان و برخی از آرای قضایی و نیز دکترین، در صورتی که در چارچوب محورهای موضوعی سه‌گانه در اصل ۱۷۶ قانون اساسی صادر شوند، بالاتر از قوانین عادی می‌باشند (مقدسی و همکاران، ۱۳۹۶: ۸۸۹) و مانند طبیعی است که مانند سایر قوانین برای پلیس نیز الزام‌آور می‌باشد. تصمیم‌گیری در رابطه با حصر خانگی سران فتنه در اغتشاشات سال ۱۳۸۸ و محدودیت در دسترسی گسترده به پیام‌رسان تلگرام در برخی از کانون‌های اغتشاشات سال ۱۳۹۸ به منظور پیشگیری از تشدید بحران، از جمله اقدامات این شورا است. مصوبات این نهاد از مصادیق اصل ۱۶۷ قانون اساسی نیست و نمی‌تواند مبنایی برای صدور آرای قضایی قرار گیرد؛ با این حال، چون در عمل، امکان ایجاد حق یا تکلیف دارند، بر پایه ماهیت خود، در برخی از مراجع قضایی مورد استناد واقع می‌شوند.<sup>۱</sup> همچنین، در مورخ ۱۳۶۲/۶/۸ قانونی در خصوص تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور به تصویب رسید که در آن، به نسبت گستره جغرافیایی، شورایی با عنوان شورای امنیت کشور، استان

۳۰۱- برای مطالعه بیشتر، ر.ک. پرونده شماره ه ع/۴۴۷-۹۴/۱۹۷ که در آن شاکی با استناد به مصوبه شورای عالی امنیت ملی خواستار ابطال مصوبه مربوط به تعیین حریم شهر خارک و نقشه آن شده بود.

و شهرستان پیش‌بینی شده است. وظایف این شوراها به تناسب جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارش‌ها و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به وقایع حساس امنیتی - سیاسی - اجتماعی کشور و بهره‌برداری سریع به منظور ترسیم وضعیت موجود و پیش‌بینی تحولات آتی و مشخص نمودن سیاست‌های عام امنیت داخلی کشور در چارچوب قوانین مصوبه و ... می‌باشد. این شورا در شرایط فوق‌العاده و استثنایی تصمیم‌گیری می‌نماید و پلیس نیز مجری تصمیمات آن است. در موقعیت‌های استثنایی، اصل بر تقدم مطلق نظم عمومی است. عدم تعیین معیارهای عملکرد پلیس در شرایط فوق‌العاده و استثنایی از سوی قانونگذار و نیز عدم تعیین متولی مدیریت بحران‌های اجتماعی (ناشی از عوامل غیرطبیعی) در مجموعه قوانین و نیز بررسی رویه‌های عملی، همگی به نقش محوری این شوراها در سیاستگذاری و خط‌مشی‌دهی برای پلیس در صحنه عمل رهنمون می‌نماید؛ هرچند که برخی از پژوهشگران (رحمدل، ۱۳۹۷: ۲۳) معتقدند که شورای تأمین مجاز به اتخاذ تدابیر محدودکننده یا سالب حقوق برای اشخاص نیست و هرگونه اقدامی در خصوص تدابیر محدودکننده، باید از کانال دادگستری صورت پذیرد و نقشی بیش از یک نقش مشورتی برای شورای تأمین قائل نمی‌شوند. با توجه به نص قانون اساسی در اصل ۷۹ و سایر اصول مربوط، اعلام شرایط استثنایی و فوق‌العاده توسط دولت و تصویب محدودیت‌ها، در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و شورای عالی امنیت و شوراها، پس از درخواست دولت (مجریه) و تأیید نهاد صلاحیت‌دار، در خصوص مدیریت بحران ورود می‌نمایند. هرچه شناسایی شرایط فوق‌العاده بر مبنای قواعد حقوقی باشد، از رهگذر آن، حقوق و آزادی‌های عمومی بیشتری برای افراد جامعه نیز تضمین می‌گردد. در قوانین عادی نیز قوانین و مقرراتی برای همسوسازی تصمیمات پلیس در چارچوب قواعد موجود می‌باشند. بند ۲ ماده ۴ قانون ناجا در خصوص مقابله و مبارزه قاطع و مستمر با هرگونه خرابکاری، تروریسم، شورش و عوامل و حرکت‌هایی که مخل امنیت کشور باشند و بند ۳ همین قانون، در باب تأمین امنیت برگزاری اجتماعات، تشکل‌ها، راهنمایی‌ها و فعالیت‌های قانونی و مجاز و ممانعت از هرگونه تشکل و راهنمایی و اجتماع غیرمجاز و مقابله با اغتشاش، بی‌نظمی و فعالیت‌های غیرمجاز می‌باشد. نیروی انتظامی در راستای اجرای بندهای ۲ و ۳ یگان ویژه و یگان امداد را ایجاد نموده است. ماده ۴ قانون به کارگیری سلاح در اغتشاشات غیرمسلحانه اشعار می‌دارد که مأموران نیروی انتظامی برای اعاده نظم و کنترل راهپیمایی‌های غیرقانونی و فرو نشاندن شورش، بلوا و ناآرامی‌هایی که



مهاری آنها بدون به‌کارگیری سلاح امکان‌پذیر نباشد، به دستور فرمانده عملیات و با تحقق شرایطی، حق به‌کارگیری سلاح را دارا می‌باشند. بر اساس تبصره ۱ ماده ۴ همین قانون، تشخیص ناآرامی‌ها برعهده رئیس شورای تأمین استان و شهرستان و در غیاب وی، برعهده معاون او و در صورتی که فرماندار فاقد معاون سیاسی باشد، برعهده یکی از اعضای شورای تأمین است. همچنین، طبق ماده ۵ همین قانون، مأموران نظامی و انتظامی برای اعاده نظم و امنیت در راهپیمایی‌های غیرمسلحانه، ناآرامی‌ها و شورش‌های مسلحانه، مجاز به استفاده از سلاح می‌باشند. مأموران مزبور موظف‌اند طبق دستور فرمانده عملیات و بدون تعلل، نسبت به برقراری نظم و امنیت و خلع سلاح و جمع‌آوری مهمات و دستگیری افراد و معرفی آنها به مراجع قضایی اقدام نمایند. روشن است که قانونگذار در این مواد قانونی، نحوه عملکرد پلیس و برخورد با شرایط بغرنج و اضطراری را بیان داشته‌است؛ هرچند که نسبت به تعریف شرایط اضطراری و فوق‌العاده و نحوه عملکرد پلیس در به‌کار بردن نوع سلاح و تجهیزات و نوع برخورد و حتی روش‌های بازداشت، قاعده‌گذاری ننموده‌است؛ بنابراین، ضروری است که کلیات موارد به‌صورت قانون و جزئیات به‌صورت آیین‌نامه مورد تصریح واقع شود تا راه اعمال سلاقی شخصی در این شرایط را سد نماید.

مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر اساس اصول آینده این قانون اعمال می‌شوند. مطابق کلام فقها، ولی فقیه در تمامی حوزه‌ها که مصلحت جامعه اسلامی اقتضا می‌کند، ولایت تصرف داشته و مجاز به اتخاذ تصمیم است (ارسطا، ۱۳۸۹: ۱۰۸). در بند ۸ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی، یک از وظایف رهبری را "حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نباشد" دانسته‌است و چنانچه در امور مربوط به حکومت و روابط و عملکرد قوا معضلی ایجاد گردد، حل معضلات نظام برعهده رهبر است که از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام نسبت به حل آنها اقدام می‌نماید. در برخی از مواقع، مقام معظم رهبری می‌تواند از رئیس‌جمهور بخواهد نسبت به تشکیل جلسه شورای عالی امنیت ملی اقدام نموده و مدیریت بحران را از این شورا طلب نماید و سپس متناسب با شرایط موجود، نسبت به تصمیم‌سازی اقدام نماید.

در وضعیت‌های فوق‌العاده، صلاحیت تشخیصی پلیس به‌عنوان نماینده انحصاری

و مشروع قدرت عمومی، باید تابع قانون موضوعه باشد و این قوانین هرگز نامحدود نیستند. براساس اصل ۵۸ قانون اساسی، نظام قانونگذاری در کشور ما بر پایه اعمال مستقیم (همه‌پرسی تقنینی) و غیرمستقیم توسط مجلس شورای اسلامی استوار می‌باشد و قوانین برآمده از هر دوروش در سطحی برابر قرار دارند (مقدسی و همکاران، ۱۳۹۶: ۸۸۹). از منظر حقوق اساسی، اصل بر آن است که در نظام‌های مردم‌سالار، چارچوب‌های رفتاری تمام نهادهای حکمرانی توسط قانون ترسیم می‌شود و اصول شکلی و ماهوی حاکمیت قانون، تعیین‌کننده عمل حکمرانی است. اعمال قوای عمومی و سیاسی در چارچوب اصول قدرت محدود و رده‌بندی قواعد و هنجارها و مسئولیت‌پذیری و نظارت‌پذیری و پاسخ‌گویی و پاس‌داشت اصول بنیادین مردم‌سالاری و صیانت از حقوق و آزادی‌های عمومی تعیین می‌گردد؛ از این رو، اقدامات نیروی انتظامی با توجه به صلاحیت پلیس در شرایط اضطراری، بایستی در جهت پاس‌داشت این قواعد و اصول باشد و با توجه به در اختیار داشتن ابزارهای لازم برای اعمال این تصمیمات، در مظان اتهام به نقض حقوق شهروندی قرار نگیرد (موذن زادگان و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۸۵-۲۲۲) و بر این اساس، باید در اقداماتی مانند برخورد با ازدحام‌کنندگان، تجمعات و ... حقوق مردم را رعایت کنند. پلیس در راستای مقابله و نحوه کنترل شرایط اضطراری، بخش‌نامه‌ها و دستورکارهایی را تدوین نموده است که در خصوص نحوه جلب و دستگیری، حمل و بدرقه و استفاده از نوع سلاح و پوشش، متناسب با شرایط اضطراری و ... می‌باشد و با توجه به عدم وجود شاخص قانونگذار در این زمینه و اجرای سریع و گسترده توسط معاونت‌های انتظامی و سرانگشتان می‌تواند ابزار متناسبی برای تطبیق آنها با قوانین مجری باشد.

### صلاحیت‌های پلیس در موقعیت‌های فوق‌العاده

اعلام وضعیت فوق‌العاده توسط دولت، چالش‌هایی را فرا روی پلیس قرار می‌دهد. در نظام‌های مبتنی بر اقدامات قانونی، اجازه تعلیق برخی از حقوق و آزادی‌ها در قوانین اساسی داده شده است. برخی از قوانین اساسی نسبت به حقوق و آزادی‌های قابل تعلیق و برخی دیگر، نسبت به حقوق غیرقابل تعلیق در شرایط فوق‌العاده تصریح نموده‌اند. قوانینی نیز وجود دارند که رویکرد ترکیبی دارند. وسعت صلاحیت‌های واگذار شده به پلیس در شرایط فوق‌العاده، قابل قیاس با شرایط عادی نیست. حصول مصلحت عمومی و حمایت از حقوق و

آزادی‌های فردی در ساحت نظر و عرصه عمل برخی از این دسته‌ها (Lazarus et al. 2014) هیچ‌گونه تعارضی ندارند. در میان نظریات مختلف در این خصوص، (D. Meyerson. 2007) p810 فرد صاحب حق را ارجح دانسته و اولویت را به حق‌ها می‌دهند و پلیس ملزم به رعایت ارجحیت حق‌ها به صورت رتبی نسبت به مصلحت است. برخی از نظریه‌پردازان نیز از دفاع هنجارگرایانه از ارجحیت مصلحت و دخالت بیشتر پلیس و نظارت بر منافع عمومی سخن رانده‌اند. تصویب قوانین اختصاصی مربوط به نظم عمومی و حالت فوق‌العاده از سوی برخی از کشورها، اقدامی در راستای قانونمندی پلیس در این شرایط محسوب می‌گردد. در ایالات متحده آمریکا، قانون وضعیت اضطراری و تروریسم<sup>۱</sup> حوزه صلاحیت‌های پلیس در شرایط اضطراری را مشخص نموده است. همچنین، پس از حوادث ۱۱ سپتامبر، کنگره مصوباتی را برای تقویت امنیت ملی به تصویب رساند؛ هرچند که این قانون مجوز بازداشت نامحدود مهاجران را در شرایط استثنایی برای پلیس صادر نمود و باعث شد تا پلیس بتواند بدون رضایت صاحبان مشاغل و حرفه‌ها، به تجسس در امور آنها بپردازد و به اف. بی. آی نیز اجازه داد تا بدون حکم دادگاه، تلفن، نامه، ایمیل و سوابق مالی افراد را مورد کنکاش قرار دهد<sup>۲</sup>.

برقراری تعادل میان نظم و امنیت و آزادی‌های فردی و گروهی، از نشانه‌های تصویب صحیح قواعد و اجرای صحیح آن می‌باشد. پلیس باید به دنبال دستیابی به راه‌حلی معقول برای کنترل شرایط غیرعادی به‌گونه‌ای باشد که منافع و ارزش‌های بنیادین حفظ و تأمین گردند. روش‌های کنترل بحران هرگز یک موضوع عادی نبوده‌اند و همواره ملاحظاتی را طلب نموده‌اند؛ بنابراین، حاکمیت باید در پی یافتن چارچوبی قانونی برای اختیارات و اقتدارات پلیس باشد؛ چراکه ظهور اقتدار پلیس از بطن ممنوعیت‌ها به ابهام و سردرگمی و ناهنجاری منجر خواهد شد. از سوی دیگر، پلیس نیز خواهان اقتدار بیشتری برای برخورد با مظنونین است؛ با فرض اینکه با کسب اختیارات بیشتر، توفیق بیشتری در کنترل اغتشاشات و کاهش فشارهای ناشی از آن به دست خواهد آورد (رینفر، ۱۳۸۳: ۶۰). قضیه "رابطه بین اختیارات بیشتر و مقوله کارایی پلیس" ضعیف‌تر از قضیه "حفظ حقوق و آزادی‌های عمومی و کارایی پلیس" است. یکی از ضعف‌های تحلیل عملکرد پلیس، گرایش به شیوه‌ای است که به وسیله

1. Emergency Powers and Terrorism (Emergency Powers) Act 1987  
2. USA Patriot Act of 2001

آن، موضوع کارایی را اندازه‌گیری می‌نمایند (پیتران و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۲۱). دلایل و شواهد قابل استنادتر از عملکردها و فعالیت‌های پلیسی هستند. رشد و کاهش میزان ناهنجاری‌ها نمی‌تواند علامت توفیق و یا ناکامی پلیس باشد. منبع اصلی قدرت و اختیار پلیس، قوانین مدون و لازم‌الاجرا هستند. سلب آزادی افراد باید در قوانین دارای دلایل مثبت باشند. درحقیقت، هیچ حکومتی در دنیا در مقابل خشونت معترضان (تخریب، آتش‌زدن، کشتن و مجروح کردن دیگران و ...) مدارا نمی‌کند بلکه این تفاوت واکنش‌ها است که نشان می‌دهد پلیس تا چه میزان به ارزش‌های قانون‌مداری و اخلاقی و انسانی پای‌بند است. تعلیق حقوق و آزادی‌های عمومی در شرایط فوق‌العاده و استثنایی، یک صلاحیت مشروع برای دفاع از قانون اساسی توسط دولت محسوب می‌گردد (هریسی نژاد و سلیمانی، ۱۳۹۵: ۵۲). به‌منظور نقض قاعده‌مند حقوق و آزادی‌ها، اعلام و اختتام سیاست‌های ویژه تاحدی میزان نقض حقوق را کاهش می‌دهد. هنگامی که تعلیق در چارچوب زمانی مشخصی نباشد و حالت دائمی پیدا کند، بهانه‌ای برای محدودسازی آزادی‌های مردم خواهد بود. به‌منظور ساماندهی نظم عمومی و حقوق و آزادی‌های عمومی در شرایط عادی و فوق‌العاده، قواعد و مقرراتی در نظام ملی و بین‌المللی تدوین گردیده است.<sup>۱</sup> با توجه به آثار تخریبی که شرایط فوق‌العاده در اعمال حقوق و آزادی‌های عمومی دارد، قواعد حقوقی مهم‌ترین شاخص برای شناسایی این شرایط محسوب می‌گردند. یکی از مباحث مهم در عملکرد پلیس در این شرایط، رعایت ضوابط در فاصله پیش از اعلام و حین و پایان شرایط فوق‌العاده است. پیش‌بینی بحران برای پلیس، فعالیتی روشمند است که عبارت است از ارزشیابی یک روند با درجه‌ای از اطمینان در طول یک دوره خاص (تاجیک، ۱۳۸۴: ۲۰۱). گوناگونی تعاریف و محدودیت سطح آگاهی و سیاست‌سازی و تدبیر نارسا، ناقص و پیچیده، کار را برای پلیس در این مرحله سخت نموده است. بی‌تردید، شناخت تهدیدها توسط پلیس و تشخیص آن، از تهدیدهای غیرواقعی محدودسازی حقوق و آزادی‌های عمومی را تا اندازه‌ای کنترل می‌نماید. هرچند به عقیده بوزان<sup>۲</sup> تهدیدهای واقعی همان قدر که قابل‌سنجش نیستند، شاید قابل‌درک هم نباشند؛ البته در مقابل افراد دیگری همچون جان کالینز<sup>۳</sup> شناخت

۱. بند ۲ ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر: هرکس در اجرای حقوق و بهره‌مندی از آزادی‌های خود، تنها تابع محدودیت‌هایی است که به‌وسیله قانون فقط به‌منظور 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.

2. Buzan

3. John Collins

تهدیدها و آسیب‌پذیری را یکی از ارکان اصلی امنیت ملی می‌داند. تهدید از نگاه پلیس بیش از آنکه موضوع شناخت باشد، موضوعی است برای تعریف؛ که برداشت‌های مختلف و گاه متضادی را به تصویر می‌کشد. آنچه در سیاست‌های انتظامی تهدید شناخته می‌شود، ممکن است لزوماً نزد افکار عمومی، به خصوص نخبگان سیاسی، مشمول درک همگون و مشابهی نشود و این خود، باعث اختلاف و شکاف در تعامل اجتماعی این نهاد با مردم می‌شود. مرحله شناسایی و پیشگیری، قبل از اعلام شرایط فوق‌العاده است. پلیس در شرایط اضطراری نیز ضابط محسوب می‌گردد اما در این شرایط، دستورات مقام قضایی در چارچوب فضای شورای امنیت کشور و شورای تأمین صادر می‌شود. فرایند مدیریت و کنترل ناآرامی‌ها معطوف به مقطع خاصی است که در آن، اقدامات پیشگیرانه ناکام مانده و غیر موثر واقع شده‌اند. واکنش پلیس در این شرایط فوری است (عباسی و همکاران، ۱۳۹۷: ۹۷). جلوگیری از اوج‌گیری بحران، کنترل، عادی‌سازی و ترمیم و بازسازی شرایط، از آن جمله است. در این مرحله، عملکرد پلیس وضعیت‌محور (مبارزه با عملکرد حاضر و موجود) است. اقدامات پلیس می‌بایست منجر به حل معضلات ناشی از بحران و از بین بردن زمینه‌های آن و عادی‌سازی اوضاع و احیای مجدد انضباطی که حین بحران از بین رفته‌است، گردد. تمام اقدامات پلیس در این مراحل بایستی مطابق با قوانین مجری باشد. قانون‌مداری پلیس در این شرایط، مورد ارزیابی نهادهای ناظر و افکار عمومی واقع می‌گردد (بتلر، ۲۰۱۵: ۱۳۲). از آنجا که کلیه پرونده‌های کیفری از زمان کشف جرم توسط مأموران انتظامی تهیه می‌شود و توجه به ارکان مادی جرم (آثار جرم، مشخصات دقیق مجرم و زمان ارتکاب جرم) تأثیر بسزایی در تحقق عدالت و مجازات مجرم دارد. در شرایط اضطراری، با توجه به ماهیت مأموریت مقابله با اغتشاشات و ناآرامی‌ها، گروگان‌گیری و ... اغلب با درگیری‌های فیزیکی و رویارویی با اغتشاشگران در نظم عمومی همراه است و ممکن است بستر متناسب برای تنظیم گزارش و حفظ صحنه جرم وجود نداشته‌باشد؛ بنابراین، باید ترتیبی اتخاذ شود تا در کمترین زمان، متهم به‌همراه آثار جرم به عوامل انتظامی تحویل گردد. از آنجا که تنها نیروی تخصصی به‌منظور مقابله با بحران‌های اجتماعی، یگان ویژه ناجا می‌باشد، در شرایط اضطراری ناشی از بحران‌های گسترده، نیروهای سایر رده‌ها نیز به‌عنوان نیروی کمکی وارد عمل می‌شوند و بنابراین، عدم شناخت شرایط اضطراری و عدم مواجهه مستمر با این شرایط در آموزش‌ها و مانورهای فرضی مزید بر علت مشکلات می‌باشد. به هر ترتیب، هر چند

شرایط فوق العاده موجب می‌شود که برخی از حقوق و آزادی‌های عمومی به صورت محدود تعلیق شوند، ولی این مسئله باعث نمی‌شود که محمل سوءاستفاده از این شرایط ایجاد شود و پلیس در شرایط اضطراری نیز می‌بایست مطابق قوانین و مقررات موجود، دستورکارها و خط‌مشی‌های مربوط به شرایط اضطراری و فوق العاده را رعایت نماید.

### شرایط به کارگیری خشونت توسط پلیس

یکی از حقوق و آزادی‌های بنیادین متأثر از شرایط فوق العاده و استثنایی، حق حیات شهروندان می‌باشد که معمولاً در شرایط اجتماعی متفاوت، دولت‌ها موظف به حفظ آن هستند و ملزم به امتناع از سلب خودسرانه حیات شهروندان می‌باشند و ایجاباً به تضمین حق حیات و حمایت در برابر تعدی سایر افراد از جمله گروه‌های خرابکاری و تروریستی و ... الزام دارند. با وجود اهمیت فوق العاده حقوق و آزادی‌های عمومی و برجستگی برخی از این حقوق، از جمله حق حیات، استثناهایی درخصوص این مسئله در عملکرد ضابطان وجود دارد. عملیات اجرای قانون، از مواردی است که استثنائاً این حق را نقض می‌نماید (عبدالهی، ۱۳۸۹: ۵۲). مقررات خاص مربوط به برخوردهای پلیسی به طور کلی، باید با اولویت قراردادن دستگیری و عدم استفاده از خشونت - مگر در هنگامی که شخص در مقابل دستگیری مقاومت مسلحانه بنماید؛ به نحوی که حفظ نظم و صیانت از حیات مردم جز با توسل به خشونت ممکن نباشد - وارد عمل شود (عبدالهی، ۱۳۸۹: ۵۵). از جمله مواردی که توسط کنوانسیون‌های بین‌المللی و اسناد بالادستی به عنوان استثنای حق بر حیات از آن یاد شده است، توسل به خشونت توسط مأموران می‌باشد؛ بنابراین، بایستی به چند شرط در خصوص به کارگیری این مسئله توسط دولت توجه نمود. طبق قانون به کارگیری سلاح در ماده ۳، تشخیص و اقدام برعهده مأمور می‌باشد و فقط در مصادیق<sup>۱</sup> قید شده در

۱. برای دفاع از خود در برابر کسی که با سلاح سرد یا گرم به آنان حمله نماید.
۲. برای دفاع از خود در برابر یک یا چند نفر که بدون سلاح حمله می‌آورند ولی اوضاع و احوال طوری باشد که بدون به کارگیری سلاح مدافعه شخصی امکان نداشته باشد. جان آنان در خطر است.
۳. در صورتی که مأمورین مذکور مشاهده کنند که یک یا چند نفر مورد حمله واقع شده‌اند و جان آنان در خطر است.
۴. برای دستگیری سارق و قاطع‌الطریق و کسی که اقدام به ترور و یا تخریب و یا انفجار نموده و در حال فرار باشد. در موردی که شخص بازداشت شده یا زندانی از بازداشتگاه یا زندان و یا در حال انتقال فرار نماید، از اقدامات دیگر برای دستگیری و یا توقیف وی استفاده کرده و ثمری نبخشیده باشد. تبصره. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارتخانه‌های کشور و دادگستری تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران به اجرا گذاشته خواهد شد. پاسگاه، پایگاه، انبار سلاح یا مهمات و مرکز آموزشی.
۵. برای حفظ اماکن انتظامی مقر نیروهای انتظامی از قبیل مرکز فرماندهی، ستاد.
۶. برای حفظ اماکن طبقه‌بندی شده بویژه اماکن حیاتی و حساس در مقابل هر گونه هجوم و حمله جهت ترور، تخریب، آتش‌سوزی، غارت اسناد و اموال، گروگان‌گیری و اشغال.

قانون باید از سلاح استفاده کند؛ در حالی که در ماده ۱۴ مأمور هیچ اختیاری ندارد و فقط اجراکننده دستور است و با دستور فرمانده عملیات می‌بایست اقدام به تیراندازی کند. در این ماده، در واقع، معلوم نیست که اگر در صحنه عملیات، ارتباط فرمانده با نیروها قطع شود، تکلیف چیست؟ به هر حال، آنچه از قانون به کارگیری سلاح و سایر مقررات برمی‌آید، به شرح زیر است:

### ۱. وجود ضرورت به کارگیری

منظور از ضرورت به کارگیری، شرایطی است که دستیابی به هدف، جز با به کارگیری خشونت میسر نباشد؛ یعنی نیروهای پلیس به شرطی می‌توانند از سلاح استفاده نمایند که توسل به آن کاملاً ضروری باشد و نیز توسل به زور، به اندازه‌ای باشد که برای ایفای وظیفه آنها نیاز است (عبداللهی، ۱۳۸۹: ۵۲). به طور کلی، سلاح فقط باید در مواردی استفاده شود که متهم به ارتکاب جرم، به طور مسلحانه اقدام به مقاومت نموده است و یا به نحو دیگری زندگی مردم را به خطر انداخته است و اقدامات خفیف‌تر نیز برای بازداشتن یا توقیف وی کافی نیست. در اصل چهارم از اصول اساسی ملل متحد آمده است: «مأموران اجرای قانون در انجام وظایف‌شان باید قبل از توسل به زور و سلاح، تا حد ممکن از روش‌های غیر خشن استفاده نمایند. آنها فقط در صورتی می‌توانند به خشونت و سلاح متوسل شوند که دیگر روش‌ها موثر

۷. برای حفظ سلاحی که جهت انجام مأموریت در اختیار آنان می‌باشد.

۸. برای جلوگیری و مقابله با اشخاصی که از مرزهای غیر مجاز قصد ورود و یا خروج داشته و به اخطار مأمورین مرزبانی توجه نمی‌نمایند.

۹. برای حفظ تأسیسات، تجهیزات و اماکن نظامی و انتظامی و امنیتی.

۱. تبصره ۱. در موارد فوق، در صورت اقتضای شرایط، اخطار قبلی الزامی است.

۲. تبصره ۲. نیروهای مسلح در مواردی که در چارچوب بندهای مذکور مأموریت داشته باشند، مجاز به استفاده از سلاح می‌باشند.  
۳. تبصره ۳. مأموران مسلح در کلیه موارد مندرج در این قانون در صورتی مجازند از سلاح استفاده نمایند که اولاً: چاره‌ای جز به کارگیری سلاح نداشته باشند، ثانیاً: در صورت امکان مراتب الف. تیر هوایی؛ ب. تیراندازی کمر به پایین؛ ج. تیر اندازی کمر به بالا را رعایت نمایند.

۱. ماده ۴. مأمورین انتظامی برای اعاده نظم و کنترل راهپیمایی‌های غیر قانونی، فرونشاندن شورش و بلوا و ناآرامی‌هایی که بدون به کارگیری سلاح‌مهار آنها امکان‌پذیر نباشد، حق به کارگیری سلاح را به دستور فرمانده عملیات، در صورت تحقق شرایط زیر دارند: الف. قبل از وسایل دیگری مطابق مقررات استفاده شده و مؤثر واقع نشده باشد.

ب. قبل از به کارگیری سلاح با اخلاگران و شورشیان نسبت به به کارگیری سلاح اتمام حجت شده باشد.

تبصره ۱. تشخیص ناآرامی‌های موضوع ماده ۴ حسب مورد بر عهده رئیس شورای تأمین استان و شهرستان و در غیاب هر یک بر عهده معاونان آنان خواهد بود و در صورتی که فرماندار معاون سیاسی نداشته باشد، این مسئولیت را به یکی از اعضای شورای تأمین محول خواهد نمود.

۲. تبصره ۲. در مواردی که برای اعاده نظم و امنیت موضوع این ماده نیروی نظامی طبق مقررات قانونی مأموریت پیدا نمایند، از لحاظ مقررات به کارگیری سلاح مشمول این ماده می‌باشد.

۳. تبصره ۳. آیین‌نامه اجرایی ماده فوق توسط وزارتخانه‌های کشور و دادگستری و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تهیه و پس از تصویب هیأت‌وزیران به اجرا گذاشته خواهد شد.

نبوده یا بدون هرگونه امیدی برای حصول به نتایج مورد نظر باشد یا مواردی مانند دفاع از خود یا دفاع از دیگران در برابر تهدید به مرگ یا جراحت جدی یا برای جلوگیری از یک جنایت و تهدید جدی حیات باشد»<sup>۱</sup>.

## ۲. تناسب خشونت

این اصل یکی از راهکارهای جلوگیری از تجاوز صلاحیت‌های دولت در بخش اجرای قانون است. در ماده ۳ مجموعه مقررات رفتار مأموران اجرای قانون مصوب مجمع عمومی، تناسب در توسل به زور، در صورتی مشروع است که «به اندازه‌ای باشد که برای ایفای وظایف آنها نیاز است» و بند الف از اصل پنجم، «خویشتن‌داری مأموران اجرای قانون و تناسب عملیات با شدت جرم را توصیه می‌نماید».

## ۳. اصل تفکیک

به موجب این اصل، خشونت پلیس باید بر ضد کسانی باشد که امنیت همگانی را تهدید نموده‌اند نه سایر افراد. توسل به خشونت توسط مأموران به صورت کور، ناقض صریح حقوق شهروندی و سالب حق حیات است. به طور کلی، استفاده از خشونت توسط پلیس باید جنبه استثنایی داشته باشد و همچنین، باید با بیشترین میزان احتیاط انجام پذیرد (McCann, et.al. 1995).

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

عملکرد پلیس در شرایط فوق‌العاده در چند الگو قابل بررسی است. با توجه به ماهیت شرایط استثنایی و فوق‌العاده و عدم امکان پیش‌بینی همه جانبه کنش و واکنش‌های پلیس در شرایط فوق‌العاده، به نظر می‌رسد که الگوهای یادشده، در عملکرد پلیس کاربرد داشته و لازم و ملزوم یکدیگر می‌باشند. تعاریف ارائه‌شده از سوی قانونگذار در خصوص جایگاه پلیس در شرایط اضطراری ناشی از بحران‌های طبیعی، در قانون مدیریت بحران، کم‌وبیش مشخص شده است؛ اما در نیروی انتظامی هیچ معاونت خاصی به نام «معاونت بحران» به‌عنوان متولی امر در شرایط بحران تأسیس نگردیده است. پلیس در قانون مقابله با بحران‌های طبیعی، از نقش هماهنگ‌کننده سایر نیروها برخوردار نیست و بخش اعظم تلاش پلیس، معطوف به برقراری نظم و امنیت در منطقه بحران‌زده و اقدام‌های امدادی، ترافیکی و هشداردهنده است.

1. Basic Principles on the Use of Force and Firearms..., op.cit., Principle 9.



در خصوص قوانین تعیین‌کننده در رابطه با وظایف پلیس در شرایط اضطراری ناشی از عوامل غیرطبیعی و بحران‌های اجتماعی نیز قوانین صریح و روشن‌گری یافت نمی‌شود و آنچه قابل دسترسی و استناد است، مواد قانونی پراکنده‌ای در مجموعه قوانین عادی (قوانین خاص شامل قانون نیروی انتظامی، قانون به‌کارگیری سلاح و قانون جرایم نیروهای مسلح، و قوانین عام شامل قانون آیین دادرسی کیفری و قانون مجازات اسلامی) است که در حد سامان دادن به این شرایط در الگوی اقدامات قانونی پدید آمده است. این در حالی است که به‌منظور بررسی و نیل به شناخت کافی از عملکرد پلیس در شرایط اضطراری، باید به قرائن و امارات قانونی مراجعه شود و روشن است که عدم سامان آن از سوی قانونگذار، بیش از هر چیز موجب ازدحام قوانین ناکارآمد و سردرگمی و عدم شناخت حقوقی کافی پلیس از عملکرد مطلوب در شرایط فوق‌العاده و ایجاد شرایط بغرنج اجتماعی خواهد بود. در حقیقت، وجود تفاوت‌های چشمگیر در این نوع از بحران‌ها، نیاز مبرم به ایجاد منشوری از سوی قانونگذار را به‌منظور جلوگیری از برخوردهای سلیقه‌ای، الزام‌آور می‌سازد. راهبرد مطلوب پلیس در این شرایط، با توجه به فوریت عملکرد و ماهیت ساختار شکنانه این نوع بحران‌ها، استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود است؛ قوانینی که تا حد ممکن، نسبت به حفظ حقوق بنیادینی همچون حق حیات پای‌بند باشد و حداقل خشونت پلیس در آن، فقط در جنبه‌های استثنایی اعمال گردد. از این رو، به‌منظور حل مشکلات عملکرد پلیس در شرایط فوق‌العاده، پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

۱. بازنگری نقش پلیس از سوی قانونگذار در قانون مدیریت بحران‌های طبیعی و ایجاد بخش ویژه‌ای در سازمان پلیس برای مدیریت و کنش متناسب در سازمان؛ با توجه به نقش پر اهمیت این سازمان در هماهنگ‌سازی سایر نیروهای درگیر در شرایط فوق‌العاده و بحران‌ها؛
۲. تهیه پیش‌نویس نیازمندی‌های پلیس در شرایط اضطراری و فوق‌العاده توسط معاونت حقوقی و امور مجلس ناجا به‌منظور طرح در کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی و ایجاد زمینه تصویب قانونی برای سامان بخشی به شرایط اضطراری و استثنائی؛
۳. ایجاد سرفصل‌های آموزشی و کاربردی با موضوع شناخت پلیس از شرایط اضطراری و مدیریت بحران در آموزشکده‌های درجه‌داری و دانشگاه علوم انتظامی امین؛
۴. به‌کارگیری فرماندهان باتجربه و ماهر در مدیریت آشوب‌ها و سایر عملیات‌های رویارویی با شرایط اضطراری و استثنائی؛

۵- آموزش مستمر ضمن خدمت و برگزاری مانورهای فرضی برای سایر نیروهای پلیس که رشته و رشته تخصصی آنها عملیات ویژه نمی باشد؛ با هدف به کارگیری آنها در مقام نیروهای کمکی در شرایط بحرانی گسترده.

### منابع فارسی

- آشوری، محمد؛ مندنی، اسلام (۱۳۹۷)، "تحلیل سیاست جنایی امنیت‌مدار در پرتو اصول اخلاقی

- و موازین حقوق بشری"، پژوهش‌های اخلاقی، سال نهم، شماره ۱، ص ۱۸
- اردبیلی، احمد بن محمد، زبده البیان فی احکام القرآن، المكتبة الجعفریه لا حیا الاثار الجعفریه، تهران، چاپ اول
- بشیریه، حسین (۱۳۸۴)، آموزش دانش سیاسی، تهران، نشرنگاه معاصر
- بیات کمیتکی، مهناز؛ بالوی، مهدی (۱۳۹۴)، "بازخوانی دکترین مصلحت دولت در پرتو نظریه تعادل"، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، ص ۱۲
- پیری، حیدر، "فراز و فرودهای حاکمیت در مقابله با شورش‌ها و ناآرامی‌های داخلی در پرتو حقوق بین‌الملل"، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتادونهم، شماره ۹۲، ص ۵۳
- پیتران، گرابوسکی؛ ماریان، پینکرتن جیمز (۱۳۹۰)، دورنمای پیشگیری از جرم، ترجمه سمانه نوروزی، تهران، نشر نویسنده
- تاجیک، محمدرضا (۱۳۷۹)، بحران، تهران، انتشارات فرنو
- خمینی، روح‌الله (۱۴۲۰ق)، الرسائل العشره، قم، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی
- رحمدل، منصور (۱۳۹۷)، "تحلیل شورای تأمین از منظر اصل قانونمندی در حقوق کیفری ایران"، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۳۶، ص ۲۳
- رینفر، رابرت (۱۳۸۳)، پلیس و قانون، گروه مترجمان اداره کل پژوهش و تألیفات ناجا، تهران، معاونت آموزش ناجا
- شاملو، باقر؛ یوسفی، ابوالفضل (۱۳۹۵)، "وضعیت اضطرار عمومی در نظام بین‌المللی حقوق بشر"، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتادم، شماره ۹۶، ص ۱۲۰
- شمس، ابراهیم؛ صفری کاکرودی، عابدین، "مسئولیت کارکنان پلیس در پرتو قاعده ضرورت"، فصلنامه دانش انتظامی، سال چهاردهم، شماره ۲، ص ۶۱
- صفرآبادی، ایمان (۱۳۹۰)، عوامل موثر در شکل‌گیری بحران، تهران، نشر معاونت آموزش ناجا
- عادل، علیرضا (۱۳۹۱)، "ارزیابی عملکرد نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در برقراری نظم و امنیت شهرستان بم با رویکرد مدیریت بحران"، فصلنامه مطالعات مدیریت انتظامی، سال هفتم، شماره ۲، صص ۲۵۳-۲۸۱
- عباسی، بیژن؛ بیاتی، علی (۱۳۹۷)، "نظام حقوقی حاکم بر اجتماعات در پرتو پلیس قانون‌مدار"، فصلنامه پژوهش‌های دانش انتظامی، سال بیستم، شماره ۳، ص ۸۵
- عباسی، هاجر (۱۳۹۲)، بررسی وضعیت اضطراری در حقوق اساسی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران

- عبدالهی، محسن (۱۳۸۹)، «حمایت از حق حیات در عملیات انتظامی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۵۲، ص ۵۲
- غلامحسینی، اسماعیل (۱۳۹۱)، "بررسی نقش و جایگاه نیروی انتظامی در میریت بحران‌های طبیعی؛ مطالعه موردی: بحران برف ۱۳۸۳ گیلان"، فصلنامه پژوهش‌های انتظامی، سال هفتم، شماره ۴، صص ۵۴۹-۵۶۸
- فرمهبینی فراهانی، سید جواد؛ پروین، خیراله (۱۳۸۹)، "حاکمیت قانون در ارتباط با تضمین حقوق شهروندی توسط پلیس"، نظارت و بازرسی، شماره ۱۰، ص ۱۲۳
- قربان نیا، ناصر (۱۳۸۶)، "اجرای حقوق بشر در شرایط اضطراری"، فقه و حقوق، سال سوم، شماره ۱۲، ص ۴۳
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، دوره مقدماتی حقوق مدنی، ج ۱، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
- کمالی، یحیی (۱۳۹۵)، "مطالعه مقایسه‌ای آمادگی و واکنش پلیس در مدیریت بحران‌های طبیعی در ایران، ژاپن و هند"، مطالعات مدیریت انتظامی، سال یازدهم، شماره ۳، ص ۳۸۸
- لیشمن، فرنک؛ لاودی، باری؛ ساویچ، استفان (۱۳۸۶)، امور پلیسی و مسائل حیاتی آن، ترجمه حسین شاکری، تهران، سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا، پژوهشکده امنیتی انتظامی
- محبی، داود؛ کرمی، حامد (۱۳۹۵)، "ماهیت‌شناسی الگوهای پاسخ به وضعیت‌های اضطراری با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران"، فصلنامه آفاق امنیت، سال هشتم، شماره ۳۲، ص ۶۷
- محقق داماد، مصطفی (۱۴۰۶ق)، قواعد فقه، تهران، انتشارات علوم اسلامی
- مصطفی نژاد، حسن (۱۳۸۹)، "مدیریت بحران‌های قومی با رویکرد انتظامی"، تهران، دفتر تحقیقات کاربردی فرماندهی انتظامی تهران بزرگ
- معین، محمد (۱۳۸۵)، فرهنگ فارسی، تهران، انتشارات راه رشد
- مقدسی، مهدی؛ اکبری، احسان، "جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران"، نشریه مطالعات حقوق عمومی، سال چهل و هفتم، شماره ۴، ص ۸۸۹
- مودن زادگان، حسنعلی؛ غلامی، نبی‌الله (۱۳۹۵)، "سازوکارهای نظارت فعال غیر قضایی بر ضابطان دادگستری (مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه و انگلیس)"، فصلنامه انتظام اجتماعی، سال هشتم، شماره ۱، ص ۱۹۱
- نجفی، محمدحسن (۱۴۰۴ق)، جواهر الکلام، بیروت، انتشارات دار احیا التراث العربی
- هاشمی، سید محمد (۱۳۹۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات میزان

- هریسی نژاد، کمال الدین؛ سلیمانی، مائده (۱۳۹۵)، "تعلیق حقوق و آزادی‌ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو اسناد حقوق بشری"، نشریه حقوق اسلامی، سال سیزدهم، شماره ۵۰، ص ۵۳

### منابع انگلیسی

- Desierto, D. A.(2012), Necessity and national Emergency Clauses, Martinus Nijhoff publishers,p260-261
- Oxford advanced learners dictionary(2004), Edited by: sally wehmeier, oxford University Press,p409
- Fiona de Londras and Fergal F.Davis, Controlling the Executive in times of Terrorism: Competing Perspectives on Effective Oversight Mechanisms(2010), Oxford Journal of Legal Studies, Vol.30, No.1,pp.19-47
- lazarus, liora and Gold, Benjamin J.(Security And Human Right: The Search for a Language of Reconciliation, Security and Human Right, (ed) liora and Gold, Benjamin J, Gold, Oxford, Oxford Univercity Prees
- Second Expert Meeting, Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, I.C.R.C., The Hague, 25-26 Oct. 2004, p. 18, available at: <www.icrc.org/Web/eng/ siteeng0. nsf/htmlall/
- McCann and others v. The United Kingdom(1995), op.cit., paras. 200, 212