

تبیین شیوه‌های نظارت‌های غیر حاکمیتی بر اعمال حکومت

در چهارچوب حقوق عمومی

(تاریخ دریافت ۱۴۰۳/۰۷/۱۷، تاریخ تصویب ۱۴۰۳/۰۹/۲۶)

عبدالرضا صدر^۱

دانشجو دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد

دکتر محمد رضا گنجی

دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی، میبد

چکیده

هدف از این پژوهش بررسی و تبیین شیوه‌های نظارت‌های غیر حاکمیتی بر اعمال حکومت در چهارچوب حقوق عمومی است. نوع مطالعه این پژوهش توصیفی - تحلیلی و از نظر هدف کاربردی است. برای گردآوری داده‌ها در این پژوهش از منابع اسنادی و روش کتابخانه‌ای استفاده شده است. برای انجام این پژوهش، ابزارها و سازوکارهای غیر حاکمیتی نظارت بر اعمال حکومت در نظام‌های سوسیالیستی و لیبرال دموکراسی و نظام مردم‌سالاری دینی مورد مقایسه قرار گرفته است. منظور از نظارت غیر حاکمیتی، نوعی از نظارت مردمی و خارج از بدنه حکومت و حاکمیت است که از جمله مهم‌ترین ابزارهای این نوع نظارت ایجاد مطبوعات مسئول و آزاد، رسانه‌های گروهی، آزادی راه‌پیمایی‌ها و تظاهرات، حضور احزاب و تشکلهای سیاسی و نهایتاً فعالیت انجمن‌ها و جمعیت‌ها است. در خصوص وضعیت این نوع نظارت در نظام‌های سوسیالیستی و لیبرال دموکراسی، نتایج حاکی از آن است که با فروپاشی نظام کمونیستی شوروی سابق، رسانه‌ها در کشور روسیه هم گسترش زیادی داشته‌اند و هم از آزادی نسبتاً قابل قبولی برخوردار گشتند. با این حال

^۱ نویسنده مسئول

وابستگی به قدرت یکی از مشکلات رسانه‌های روسی است. چین، ویتنام شمالی و ونزوئلا نیز دارای نظام چندحزبی هستند، زیرا در هر سه کشور رژیم کمونیستی، باب رقابت سیاسی را باز گذاشته است. فرانسه، آلمان، انگلیس و آمریکا نیز چندحزبی هستند و این احزاب بر نظام انتخاباتی آن‌ها تأثیر بسیار زیادی دارند. با این حال نظام انتخاباتی فرانسه، سخت‌گیری و عدم انعطاف نظام‌های حزبی انگلیس و آمریکا را ندارد و نهادهای مدنی نیز در این کشور بسیار پرسابقه‌تر از احزاب سیاسی هستند. در مقابل نتایج نشان می‌دهد در یک نظام مردم‌سالاری دینی همچون جمهوری اسلامی ایران، نظارت غیرحاکمیتی بر اعمال حکومت به‌عنوان یکی از شاخص‌های مردم‌سالاری و حاکمیت قانون می‌تواند از طریق سازوکارهایی مختلفی محقق گردد. در همین راستا انتخاب مسئولین توسط مردم، امر به معروف و نهی از منکر مسئولین و همچنین وجود محاکم و قضات مستقل و بی‌طرف و تشکل‌های مردم‌نهاد از جمله مهم‌ترین این سازوکارها محسوب می‌شوند. بر اساس نتایج این پژوهش با تقویت و تأکید ویژه بر حاکمیت سه‌گانه «قانون، مردم و ارزش‌ها» و همچنین ایجاد حساسیت و حس مسئولیت‌پذیری در میان متولیان امر و توجه و اهتمام ایشان برای کاربرست نظریات متخصصان و برقراری فضای آزاد و مبتنی بر سعه‌صدر میان مردم و مسئولین در کنار تأکید بر قاطعیت و حتمیت در نظارت‌ها می‌توان به اثربخشی نظارت‌های غیرحاکمیتی بر اعمال حکومت امیدوار بود.

واژگان کلیدی: نظارت، حکومت، غیرحاکمیتی، قانون. حقوق عمومی

مقدمه

امروزه، در جوامع مدرن برای نظارت بر دولت و نهادها و سازمان‌های سیاسی، اجتماعی و اداری مکانیزم‌های قانونی تعبیه شده است. در چنین جوامعی علاوه بر نظارت‌های قانونی و درون سیستمی (مانند سازمان‌های بازرسی، قوه قضائیه و...)، نظارت مردم نیز از جایگاه ویژه برخوردار است. در این راستا نظارت مردم بر دولت از طرق نهادهای مدنی نظیر مطبوعات و رسانه‌ها، تشکل‌های سیاسی (احزاب) و اجتماعی (سازمان‌های مردم‌نهاد و...)، راه‌پیمایی‌ها و... است معمولاً. این نظارت‌ها جزء حقوق اساسی بوده و از نظر قانونی به رسمیت شناخته شده‌اند. به عبارتی بر مبنای قانون چنین اجازه‌ای به نهادهای مختلف برای تحقق بخشیدن به امر نظارت بر ارکان حکومت اعطا شده است.

نظارت مردم در یک جامعه مدنی امکان‌پذیر است. براین اساس قبل از این که به ابزارهای نظارت مدنی بپردازیم، باید مراد خود را از جامعه مدنی روشن کنیم. جامعه مدنی مجموعه نهادها، انجمن‌ها و تشکیلات اجتماعی است که به صورت واسطه بین دولت و مردم، وظیفه تجمیع خواسته‌ها و مطالبات عمومی و انتقال آنها را بر عهده داشته و بر فرایند عملکرد دولت، چه به طور کلی و چه به طور اخص انجام وظیفه می‌نماید. اساساً جامعه مدنی مستقل و غیرمستقل و غیروابسته، نماد نظام‌های مردم‌سالار و در خدمت مصالح عمومی است. در چنین نظام‌هایی فرایند نظارت مردم بر دولت به صورت امری نهادینه شده و معمول صورت می‌گیرد از سوی دیگر هر چه نظام‌های سیاسی بسته، خودکامه و غیررقابتی و نظارت‌ناپذیر باشند، دایره تحمل جامعه مدنی در آنها تنگ‌تر شده و نهایتاً به استحاله این تشکل‌ها و تبدیل آنها به نوع وابسته و دولتی می‌انجامد؛ بنابراین جامعه مدنی وقتی معنی و قوام می‌یابد که نه تنها از قدرت سیاسی استقلال داشته و خودمختار باشد، بلکه بر نهادهای دولت نیز اعمال قدرت یا نفوذ کند. جامعه مدنی بر طبق این تعریف می‌باید حاوی مجموعه‌ای از حوزه‌های عمومی خودمختار باشد که در درون آنها انجمن‌ها و نهادهای مدنی بتوانند به امور خود و در راستای تحصیل منافع صنفی و عمومی سروسامان دهند و در مسیر نظارت

بر عملکرد دولت و جلوگیری از تعدی و اجحاف محتمل به حقوق و مصالح عمومی، عمل نموده و روابط متعامل و اندام‌واری بین خود با مردم از یک سو و با دولت از سوی دیگر برقرار سازند تا امکان مشارکت سیاسی شهروندان سیاسی در اداره حکومت میسر گردد. انحصار قدرت و منابع آمریت در دست هر گروه اجتماعی یا نهاد سیاسی، به وجهی که مانع از مشارکت و رقابت دیگر گروه‌ها و نهادها گردد، مانع تحقق جامعه مدنی است. ساختار جوامع مدنی و میزان قوت و ضعف آن در قبال دولت به‌ویژه در نوع عملکرد نظارتی‌اش، طبعاً در جوامع و ادوار متفاوت، گوناگون است و به عوامل متنوعی از جمله صورت‌بندی شکاف‌های اجتماعی، نوع و فعالیت نیروهای اجتماعی، انسجام یا سازمان‌نیافتگی طبقات اقتصادی، نوع فرهنگ سیاسی و سنت‌های تاریخی، ماهیت رژیم سیاسی، میزان فعالیت سیاسی اجزای جامعه مدنی و غیره بستگی دارد. نهادهای مدنی به مجموعه‌ای از نهادهای مدرن اطلاق می‌شود که در یک جامعه آزاد و مردم‌سالار رابطه میان دولت و مردم را تنظیم می‌کنند، به‌گونه‌ای که حقوق مردم تضمین گردد و موجبات ارتباط، تفاهم، گفتگو و نقد عملکرد دولت فراهم شود.

این نهادها عمدتاً عبارت‌اند از: تشکل‌های سیاسی شامل احزاب، نهاد انتخابات، نهادهای ارتباط جمعی و اطلاع‌رسانی، شامل مطبوعات، رسانه‌های جمعی، ابزارهای هنری، انتشارات و غیره، نهادهای اجتماعی نظیر اجتماعات و راهپیمایی‌ها و اعتراضات گروهی، سمینارهای علمی و سیاسی و غیره، همایش‌های اصلاح‌گرانه و بازدارنده نظیر تحصن، اعتصاب، تشکل‌های صنفی نظیر اتحادیه‌ها و سندیکاها.

هدف از طرح مسئله اصلاح‌گری و نظارت مردم بر دولت از طریق نهادهای مدنی آن است که نشان دهیم همیشه می‌توان به وظایف شرعی خود در قالب‌های متفاوت از آنچه تاکنون در کتب فقهی و به‌صورت سنتی مطرح بوده است، عمل نمود. در حقیقت قالب‌ها و شکل‌ها نقش ابزار را در رسیدن به هدف دارند. وسایل مشروع در صورت استفاده مطلوب و قانونی همواره به تناسب شرایط روز قابل تغییر و تحول‌اند. روابط نهادی، اندام‌وار و نظارت‌گری میان

جامعه مدنی و دولت، معمولاً در قالب نهادهای پارلمانی و حزبی و وسایل ارتباط جمعی صورت می‌پذیرد. مجالس قانون‌گذاری، احزاب، سندیکاها، اتحادیه‌ها، گروه‌های فشار و گروه‌های ذی‌نفوذ، مطبوعات و رسانه‌ها مهم‌ترین نهادهای نظارتی مدنی هستند که ارتباط میان دولت و جامعه مدنی را میسر می‌کنند. هر چند عملکرد نظارتی این نهادها می‌تواند به‌حسب غلبه گرایش‌های صنفی، جناحی، بومی، نژادی و... بر علایق ملی و دینی، دچار آسیب‌پذیری و خدشه شده و از مسیر اصلی و کارویژه صحیح خود منحرف شود که بعضاً چنین وضعی رخ می‌دهد.

تشکل‌های غیردولتی به‌عنوان نهادهایی توانمند در تحقق الگوی مشارکت اجتماعی، از آن‌رو در دنیای امروز اهمیت پیدا کرده‌اند که می‌توانند الفبای نقش مردم را در قالب شهروند مقتدر و حلقه واسط بین حکومت و مردم تا شعاع حضور در صحنه‌های زنده اجتماعی و سیاسی جامعه بتابانند. این در حالی است که جلوه‌های تحول‌یافته زندگی در جامعه، افزایش نقش مردم را در امور مربوط به خود اجتناب‌ناپذیر کرده است. وجود فاصله و شکاف عمیق بین نگرش و باورهای نسل‌های دیروز و امروز در بسیاری از کشورها، دسترسی فعال و سازنده نسل‌های امروز را به سطوح مدیریت جامعه با دشواری مواجه می‌سازد. البته باید اشاره نمود که سیاست‌های نظارتی و مشارکتی، به‌خودی‌خود بدون همراهی با سیاست‌هایی که در جهت برقراری تساوی و عدالت اقتصادی مطرح می‌شوند، قادر نخواهد بود تأثیری مثبت بر مطلوبیت و کارایی ارگان‌ها و نهادها در جامعه داشته باشد. از طریق تأمین نظارت مردم در امور مربوط به خود، قوه‌ی ابتکار و ابداع مردم تقویت شده و به نحو احسن مورد استفاده قرار خواهد گرفت. مردم به شکل واقعی و ملموس با امور اجرایی برخورد نموده و از این‌رو شکاف آنان از دستگاه‌های دولتی، دولت‌های محلی و نیز تعارض منافعشان روبه‌کاهش خواهد گذاشت؛ بنابراین مسئله اصلی در این پژوهش بررسی شیوه‌های نظارت مردم بر اقدامات و فعالیت‌های حکومت هستند.

۱. مفهوم نظارت

«نظارت»؛ واژه‌ی ای عربی و از ماده‌ی نظر و مشتقات آن؛ به معانی مختلف آورده شده است. باتوجه به لغت‌نامه‌های متعدد فارسی و عربی معانی واژه‌ی نظر عبارت است از: نگریست، دید، مشاهده کرد، نگاه کرد (بندریگی، ۱۳۷۵، ص ۱۹۷۵)، (در آن کار) نگریست و زیر و روی آن را سنجید و آن را تأمل و تدبر کرد (رحیمی اردستانی، ۱۳۷۷، ص ۱۱۵۰)، بادقت نگاه کرد، اندیشید، فکر کرد، چاره‌اندیشید (خرمشاهی، ۱۳۷۷، ص ۲۴۰)، تفحص و جستجو کرد، میان مردم قضاوت و داوری و دادرسی کرد، میان مردم فرمان و حکم داد (سیاح، ۱۳۸۴، ص ۱۳-۱۶)، رسیدگی و تفکر کرد، علم یافت (جر، ۱۳۷۶، ص ۲۰۵۷)، داشت، توجه کرد، احسان و انعام کرد، منتظر شد (طهرانی، ۱۳۷۳، ص ۷۶۶). مصدر کلمه‌ی نظر، نظارت است که به این معانی آورده شده است: نظر کردن و نگریستن به چیزی، نگرش، نگاهبانی، پاسبانی، مراقبت و در تحت نظر دیده‌بانی داشتن کاری (همان، ص ۷۶۶)، هوشیاری، فراست و کاردانی (بندریگی، ص ۱۹۵۹)، ناظر بودن، وزارت، مباشرت، سرپرستی (رحیمی اردستانی، ۱۳۷۶، ص ۱۱۵۱).

در خصوص مفهوم نظارت در اصطلاح نیز از آنجا که واژه‌ی نظارت در یک‌رشته‌ی عملی و در یک حیطه و یک موضوع کاربرد ندارد، از این‌رو نمی‌توان تعریف اصطلاحی اجماعی و واحدی از نظارت ارائه کرد و در هر علم، نظارت، معنا و کارکرد خاص خود را خواهد یافت، ازجمله تعاریف حقوقی که از نظارت و ناظر شده است، بدین شرح است: «ناظر به شخصی می‌گویند که عمل یا اعمال نماینده شخص یا اشخاصی را موردتوجه قرار داده و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را به مقیاس معینی که معهود است، می‌سنجد و برای این کار اختیار قانونی داشته باشد.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷، ص ۷۰۶)

۱.۱. انواع نظارت

نظارت را از مناظر گوناگونی می‌توان دسته‌بندی نمود. یکی از این انواع، دسته‌بندی تقسیم نظارت بر دو نوع کلی «نظارت حکومتی و نظارت مردمی است. نظارت حکومتی را به انواع

مختلفی همچون: نظارت سازمانی (سلسله مراتبی و نظارت قیمومیتی)، نظارت کیفی (قضایی، اداری، مالی، سیاسی و پارلمانی)، نظارت درونی و بیرونی، نظارت شکلی (مستمر و موردی)، نظارت پسینی، پیشینی و روندگرا، نظارت ماهوی (استصوابی و استطلاعی) و... تقسیم کرده و نظارت مردمی را هم به اقسامی همچون: افکار عمومی، آزادی احزاب و اجتماعات، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها و... قسمت کرده‌اند (عمید زنجانی و همکاران، ۱۳۸۹، ص ۶۱). در ادامه برخی از مهم‌ترین این موارد را به اختصار بررسی می‌نماییم:

۱.۱.۱. نظارت عمومی

نظارت مردمی یا همگانی که آن را به مثابه یک سرمایه‌ی اجتماعی محسوب کرده‌اند ناظر به عمومی و همگانی بودن نهاد ناظر دانسته‌اند تا از این طریق بتوان به مشارکت همگانی در دستیابی به اهداف نظارت نائل شد. (راسخ، ۱۳۸۸، ص ۳۳) که در قانون اساسی جمهوری اسلامی راهکارهای متعددی برای این منظور تعبیه شده است.^۱

۲.۱.۱. نظارت سیاسی

نظارت سیاسی عبارت است از مطالعه، بازرسی و رسیدگی که از جانب نهادها یا مقام‌های سیاسی کشور بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنان صورت می‌گیرد، تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود. (همان، ص ۳۴)؛ بدیهی است، این نظارت در جمهوری اسلامی ایران از طرق مختلفی محقق می‌گردد^۲ (عمید زنجانی، منبع پیشین، ص ۷۳).

^۱ نظارت عمومی و همگانی (موضوع اصل ۸ قانون اساسی)؛ نظارت از راه آزادی مطبوعات (موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی)؛ نظارت از راه احزاب و تشکل‌های سیاسی (موضوع اصل ۲۶ قانون اساسی)؛ نظارت از راه برگزاری تجمع و راهپیمایی (موضوع اصل ۲۷ قانون اساسی).

^۲ نظارت مجلس در قالب تحقیق و تفحص (موضوع اصل ۷۶ قانون اساسی)؛ نظارت مجلس از طریق سؤال و استیضاح (موضوع اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی) یا نظارت پیشینی بر وزرا از طریق ابراز رأی اعتماد (موضوع اصول ۸۷ و ۱۳۳ قانون اساسی)؛ نظارت از راه اصل ۹۰ قانون اساسی (ارائه شکایت از طرز کار مجلس یا قوه ی مجریه یا قوه ی قضائیه به مجلس شورای اسلامی)؛ نظارت بر صداوسیما (موضوع اصل ۱۷۵ قانون اساسی)؛ نظارت رهبری بر قوای سه‌گانه (موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی).

۳.۱.۱. نظارت قضایی

مراد از نظارت قضایی، نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌گردد و یکی از اصول پذیرفته‌شده حقوقی در غالب نظام‌های حقوقی دنیا به شمار می‌رود. این اصطلاح به طور خاص در خصوص نظارت نهاد قضایی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرت‌های حکومتی به کار می‌رود. (بهادری، ۱۳۸۹، ص ۳۲). همچنین در تعریف نظارت قضایی گفته شده است: نظارتی است که از سوی دادگاه‌ها بر اعمال، فرامین و تصمیمات اداره و کارگزاران آن صورت می‌گیرد و گفته می‌شود که آن بهترین نوع نظارت برای تأمین حقوق و آزادی‌های افراد است، زیرا چنین فرض می‌شود که قضاوت و رسیدگی با بی‌طرفی، پاکی و شناخت حقوق همراه است.^۱ (حسین عثمان، ۱۹۸۹م، ص ۴۶)

۴.۱.۱. نظارت اداری

نظارت اداری که از آن تحت عنوان نظارت سلسله‌مراتبی نیز یاد کرده‌اند، نظارتی است که در دستگاه اداری کشور و از سوی این دستگاه اعمال می‌گردد. این نظارت از نظر سلسله‌مراتب نظارتی، مکملی بر نظارت سیاسی است که از سوی سازمان‌های دولتی یا سازمان‌های محلی صورت می‌گیرد. (عمید زنجانی، منبع پیشین، ص ۱۳۱). در حقیقت این نظارت عبارت است از این که هر سرپرست اداری در عین این که به افراد زیر دست خود فرمان می‌دهد و بر آن‌ها نظارت می‌کند، خود نیز از سرپرست اداری بالاتر فرمان برده و تحت نظارت او قرار دارد. (راسخ، منبع پیشین، ص ۳۹) از این‌روی به طور خلاصه «نظارت اداری نوعی نظارت و سرپرستی است که از طرف سرپرست اداری بر اعمال مأموران زیر دست اداری اعمال می‌شود.» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۳، ص ۸)

^۱ این نظارت شامل موارد ذیل است: نظارت دیوان عالی کشور بر حسن اجرای قوانین (موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی) نظارت دیوان عدالت اداری بر تصمیمات یا مصوبات مقامات و نهادهای اجرایی (موضوع اصول ۱۷۱ و ۱۷۳ قانون اساسی) نظارت موردی قضات بر مقررات دولتی مغایر شرع و قانون و عدم اجرای آن‌ها (موضوع اصل ۱۷۱ قانون اساسی) نظارت سازمان بازرسی کل کشور (موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی)

۵.۱.۱. نظارت مالی

نظارت مالی به مفهوم نظارت بر تمامی تصرفات دستگاه‌های دولتی و همه نهادهایی است که به نحوی از انحا از بودجه دولتی استفاده می‌کنند به کار می‌رود. (عمید زنجانی، منبع پیشین، ص ۱۹۷). در تعریفی دیگر، نظارت مالی عبارت است از نظارتی که به موجب آن مجلس از طریق دیوان محاسبات بر فرایند تدوین، تصویب و اجرای بودجه در کشور توسط دولت، نظارت می‌نماید. (هاشمی، ۱۳۷۳، ص ۲۳۷). هدف اساسی از برقراری کنترل‌های لازم بر چگونگی مصرف بودجه، حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات و محدودیت‌های بودجه است؛ لذا برقراری یک سیستم نظارت مالی مناسب کمک مؤثری به استفاده صحیح از منابع مالی در تحقق برنامه‌های مصوب و نهایتاً حفظ و حراست از بیت‌المال می‌کند. در ایران انواع نظارت‌های اداری، قضایی و پارلمانی بر بودجه چهارچوب سیستم نظارت مالی را ترسیم می‌نمایند. در این راستا وزارت امور اقتصادی و دارایی در قالب نظارت اداری وظیفه نظارت مالی را اعمال می‌کند، دیوان محاسبات در قالب‌های کنترل محاسباتی و کنترل قضایی به وظیفه نظارت مالی می‌پردازد و رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه، وظیفه نظارت مالی را در قالب نظارت پارلمانی محقق می‌سازد. اما وجود برخی مشکلات، کارایی سیستم نظارت مالی فعلی را مورد تردید قرار داده است.^۱ (راسخ، منبع پیشین، ص ۶۰)

۶.۱.۱. نظارت قانونی

نظارت قانونی نیز بررسی انطباق اعمال دولتمردان و نهادها با قوانین و مقررات توسط مرجع و مقام ناظر، باهدف نظم حقوقی و قانونمند بودن همه‌ی امور حکومت و در نهایت رسیدن به حاکمیت قانون است. (همان، ص ۲۳۱) البته این نوع از نظارت را می‌توان شامل تمامی انواع پیش‌گفته قلمداد نمود؛ اما مقصود از آن، بخشی از اقسام این نظارت است که ذیل سایر انواع نظارت قرار نگیرد.

^۱ مصادیق این نوع نظارت در قانون اساسی به این صورت آمده است: ۱- نظارت دیوان محاسبات (موضوع اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی). ۲- نظارت رئیس قوه قضائیه بر دارایی‌های مقامات خاص (موضوع اصل ۱۴۲ قانون اساسی)

به هر ترتیب در این قسم از نظارت مقصود تطبیق اقدامات یا مصوبات نهادهای حقوقی با قوانین جاری است به نحوی که اعمال یکی از انواع نظارت‌های دیگر قلمداد نمی‌گردد.^۱

۲.۱. ماهیت حقوقی و تقنینی «نظارت»

نظارت در حقوق خصوصی، غالباً استطلاعی یا اطلاعی است و آن نظارتی است که در آن، ناظر، فقط حق یا وظیفه کسب اطلاع را داشته باشد. در نظارت استطلاعی، ناظر، حق صدور حکم و دستوری را ندارد و در صورت صدور، حکم و دستور او مطاع و لازم‌الاجرا نیست و اعمال حقوقی بدون اذن و موافقت او نیز اعتبار دارد و ضمانت اجرایی برای اعمال مستقیم نظر او وجود ندارد. (طباطبایی یزدی، ۱۴۲۳ق، ص ۳۴۴). نظارت در حقوق عمومی، غالباً استصوابی است^۲ و در مقابل نظارت استطلاعی عنوان می‌شود.

۱.۲.۱. ضرورت نظارت بر حکومت

ضرورت نظارت بر حکومت بر پایه‌ی مبانی همچون اصل تفکیک قوا، الزام قانون اساسی به مهار قدرت، الگوی مردم‌سالاری، امانت بودن مناصب عمومی و همچنین حق تعیین سرنوشت شهروندان توجیه می‌گردد که هر یک از این مباحث به‌صورت اجمالی در ادامه بررسی می‌گردد:

۱.۱.۲.۱. اصل تفکیک قوا

قدرت فسادزاست و اگر بر آن نظارت نشود قانون فساد می‌گردد. امروزه اصل «تفکیک قوا» را از اصول مهم نظام مردم‌سالار بر شمرده‌اند. هدف تفکیک قوا محو استبداد و پیشگیری از ظهور آن، حفظ آزادی مردم، مقابله با فساد و سوءاستفاده از قدرت حاکمانی است که خود

^۱ نظارت رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، (موضوع‌بند دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی)؛ نظارت شورای نگهبان شامل الف: نظارت بر عدم مغایرت قوانین با قانون اساسی و شرع (موضوع اصول ۹۴، ۷۲، ۹۱، ۴ و ۹۶ قانون اساسی) و ب: نظارت بر انتخابات (موضوع اصل ۹۹ قانون اساسی)؛ نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیئت وزیران (موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی).

^۲ «استصواب» در لغت به معنای؛ صواب‌دید است. مقصود از نظارت استصوابی، آن است که ناظر، افزون بر کسب اطلاع، صواب‌دید هم بنماید؛ یعنی بتواند حکم و دستور هم صادر کند و در این صورت حکم او نیز مطاع و نافذ باشد و اعمال حقوقی بدون اذن و موافقت او، اعتبار نداشته باشد. (عمید، ۱۳۶۴، ص ۱۴۳)

را مافوق همه کس و همه چیز تصور می کنند. در تفکیک قوا، باهدف پیشگیری از سوءاستفاده از قدرت، تکیه بر صلاحیت اخلاقی و شایستگی افراد کافی نیست، بلکه نظام حکومتی باید به گونه ای طراحی شود که زمینه سوءاستفاده از قدرت تا حد زیادی محدود و یا به کلی مسدود گردد، و بر همین اساس، قدرت و اختیارات اجتماعی و حکومتی میان نهادها و گروه های مختلف، با نظام خاصی تقسیم شود تا با تعارض و تعادل بین آنها، جلوی تمرکز قدرت و فسادهای ناشی از آن گرفته شود. (هاشمی، ۱۳۷۴، ص ۸)؛ قانون اساسی ایران نیز باتوجه به این مهم، در اصل پنجاه و هفتم، اذعان می دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت اند از: قوه ی مقننه، قوه ی مجریه، قوه ی قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طرق اصول آینده این قانون اعمال می گردند...»

۲.۱.۲.۱. قانون اساسی و مهار قدرت

پذیرش ضرورت قانون در زندگی اجتماعی، محدودیت رفتار انسان ها در چارچوب قانون را در پی دارد. قانون نوعی محدودیت را نیز برای شهروندان پذیرفته است؛ چراکه اگر یکروی این سکه تضمین حقوق اجتماعی انسان ها باشد روی دیگر آن به رسمیت شناختن تکالیف برای احترام به حقوق دیگران است که با محدودشدن آزادی مطلق انسان پیوند دارد. هدف اصلی طرح و تدوین قانون اساسی ایجاد محدودیت اقتدار و اختیار حکومت هاست. (شعبانی، ۱۳۷۴، ص ۳۹)؛ براین اساس، نخستین گام در مهار قدرت کارگزاران نظام اسلامی در چارچوب قانون اساسی که نافی هرگونه استبداد و تضمین کننده سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان است، برداشته شد (مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای مهار قدرت در نظام اسلامی، راه های گوناگونی را پیش بینی کرده است. یکی از اهداف نظارت عمومی «مهار قدرت» است که از مسائل اساسی و مهم «فلسفه ی سیاسی» قلمداد شده و از دیرباز مطرح بوده است. نبود کنترل قدرت، جامعه و آدمی را به فساد و تباهی سوق شده، موجب تضییع حقوق دیگران می شود. ازاین رو، فارغ از اینکه قدرت به چه کس و با چه شرایطی تعلق گیرد، امروزه در بیشتر

کشورها بر کنترل نهادهای مردمی بر حکومت و حاکمان تأکید فراوان می‌شود. براین اساس، هرگاه در جامعه‌ای فساد سیاسی شیوع پیدا کند نشانگر مشکل ساختاری نظام سیاسی در زمینه نظارت است. (پورحسینی، ۱۳۸۳، ص ۱۷۵)

۳.۱.۲.۱. الگوی حاکمیتی مردم سالاری

مردم سالاری دینی یک نظارت دوسویه را به دنبال دارد؛ یعنی هم نظارتی عطف به حقانیت و شرعیت یک نظام است و هم عطف به مقبولیت و مردمیت یک نظام. بحث «نظارت» به مردم و جمهوریت بازمی‌گردد، ولی سؤال مهم آن است که چه سازوکارها و ساختارهایی در نظر گرفته شود که شاهد فوران نظارت‌های مردمی و همگانی در انواع و اقسامش باشیم؟ یعنی ظرف ساختاری تحقق این اصل مهم در جامعه چیست؟ نهادهای ناظر دینی باید متوجه این معنا باشند که علاوه بر وظیفه اجرایی و تصدی‌گری‌شان، یک وظیفه نظارتی و نظریه‌پردازی هم دارند. مردم سالاری دینی مقتضی زمانمندی مقامات و مسئولیت‌هاست. اصل محدود بودن مدت خدمت کارگزاران اصلی نظام، مانند نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، رئیس‌جمهور و رئیس قوه قضاییه در اصول متعدد قانون اساسی آمده است.

۴.۱.۲.۱. امانت بودن مناصب عمومی

یکی از ریشه‌های اساسی فساد؛ قدرت، نگاه خواستارانه، اصیل انگارانه و مالکانه قدرتمندان به قدرت است. حکومت‌های خودسر و استبدادی خود را در رأس امور می‌بینند که وظیفه مردم تنها اطاعت، تبعیت و فرمان‌برداری از آنان است؛ به تعبیر بعضی از فلاسفه متقدم مانند ارسطو طبیعت بعضی از انسان‌ها برای حکمرانی و حکومت و طبیعت بعضی دیگر برای فرمان‌برداری ساخته شده است. دین اسلام چنین نگرشی را بر نمی‌تابد؛ بلکه مردم را صاحبان اصلی حکومت می‌داند که حکومت را به نحو امانت در اختیار حاکم قرار داده‌اند. (قدردان، ۱۳۸۵، ص ۱۷۸). از دیدگاه اسلام، امامت، رهبری، منصب و مسئولیت حکومتی یک امانت خاص و ویژه است و طبق دستور صریح خداوند امانت‌ها را باید به شایستگان و

صاحبان آنها سپرد: «خداوند به شما فرمان می‌دهد که امانت‌ها را به صاحبانش باز گردانید.» (سوره‌ی مبارکه نساء، آیه‌ی ۵۸) روایات زیادی که درباره این آیه‌ی وارد شده، دلالت دارد که مقصود از امانات که باید به اهلش واگذار شود عبارت است از مناصب و مسئولیت‌ها، از جمله ولایت و امامت. در کنزالدقائق و بحرالغرائب نزدیک به پانزده روایت در این باره گزارش شده و در تفسیر برهان نیز روایاتی نقل شده که مقصود از امانت ولایت است. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۸۱، ص ۹۶)

در خصوص رابطه امانت بودن مناصب عمومی و نظارت باید اشاره داشت که تلقی حکومت از مقوله امانت پیامدهای مهمی در برداشت از قدرت سیاسی و ترسیم قلمرو اقتدار آن دارد. نخستین پیامد این برداشت تقدس‌زدایی از سیاست و اعتقاد به فسادپذیری قدرت سیاسی است؛ زیرا امانت همواره در خطر تجاوز است و از این‌رو همواره دغدغه عدم تجاوز حکومت و حاکمان به امانت وجود دارد و اندیشیدن سازوکاری برای مراقبت و محاسبه و جلوگیری از تعدی و تجاوز ضرورت می‌یابد؛ بنابراین برای اطمینان از امانت‌داری حکام به‌طورقطع نظارت لازم است. از سویی به مقتضای امانت شمرده شدن پست و مقام، شایسته است افرادی به کار گمارده شوند که شایسته آن پست و مقام باشند؛ یعنی هم از نظر مهارت شایستگی داشته باشند و هم از نظر تجربه و هم از نظر تعهد و پایبندی به وظایف و اگر پست و مقام به افراد نالایق واگذار شود، خیانت به این امانت اجتماعی است. بی شک شناسایی و احراز این شرایط در امین مستلزم نظارت بر وی است.

از سوی دیگر همان‌گونه که امانت‌داری برای واگذاری و انتقال امانت لازم است، تداوم امانت‌داری نیز لازم است و پس از واگذاری مسئولیت، حکومت در دست حاکم امانتی از طرف مردم است که برای مدتی به دست او سپرده شده است؛ بنابراین رئیس حکومت در قبال مردم در جایگاه وکیل برای حفظ امانت است. حوزه اختیارات وکیل در محور مصالح و منافع موکل یا موکلان می‌چرخد؛ اگر وکیل از محدوده اختیارات و وکالتش تخطی نماید یا ناتوانی، ضعف، بی‌توجهی و کم‌توجهی نشان دهد، مردم می‌توانند امانتشان را از او باز پس

بگیرند. احراز تجاوز حاکم از دایره مصالح و منافع مردم نیز مستلزم نظارت بر عملکرد وی است. براین اساس هم نظارت پیشینی و احراز شرایط و هم نظارت مستمر بر عملکرد حاکم لازم است. (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۳، ص ۱۹)

۵.۱.۲.۱. حق تعیین سرنوشت

مهم‌ترین اصل در حقوق اساسی، حق تعیین سرنوشت از جمله حق تعیین سرنوشت در حوزه عمومی و فضای سیاسی است تا آنجا که بسیاری از قواعد و مسائل حوزه سیاست بر مبنای موضعی که در این اصل بنیادی اتخاذ می‌شود، شکل می‌گیرد. دلیل عقلی حق تعیین سرنوشت و مقدرات سیاسی را برای افراد جامعه به رسمیت می‌شناسد. این حکم دقیقاً همپای حکم عقل در به رسمیت شناختن حق مالکیت است؛ بنابراین حق تعیین سرنوشت به جایگاه مردم در تشکیل و تأسیس حکومت اسلامی باز می‌گردد. در مرحله تأسیس حکومت، مردم بر اساس آزادی و اختیار تکوینی و حق ذاتی تعیین سرنوشت خود حق دارند و بر اساس تکلیف شرعی و دینی خود موظف‌اند که زمینه‌های برپایی حکومت اسلامی و اجرای احکام اسلامی را فراهم کنند. (جعفر پیشه فرد، ۱۳۸۱، ص ۵۸) این حق مردم در تعیین سرنوشت خود و تکلیف آن‌ها در تأسیس حکومت اسلامی از طریق انتخابات محقق می‌شود که در صدر اسلام از آن تعبیر به بیعت با ولی مسلمین می‌شده است. (خمینی، بی تا، ص ۹۵۴)

در خصوص رابطه بین حق تعیین سرنوشت و نظارت سیاسی باید اشاره داشت که نظارت بر عملکرد گروه زمامدار و فرادست حقی است که در ذات و نفس واگذاری و تفویض حق حاکمیت نهفته است. در یک نظام مردم‌سالار دینی که تحقق مردمی بودن و جمهوریت آن با بیعت است، اگر حق مردم است که امور سیاسی و سیاست‌گذاری کشور بر آن‌ها پوشیده نباشد و سرنوشت خویش را خود تعیین کنند، این حق عملاً نوعی نظارت را می‌طلبد؛ یعنی در چنین نظامی با توجه به اختیار تعیین حق سرنوشت که خداوند متعال به انسان تفویض کرده است و اینکه قدرت‌ها همیشه در طول تاریخ میل به تجاوز به حقوق افراد و تسلط

کامل بر آنها داشته‌اند، نه فرد و نه دولت و حکمرانان حق تعرض به حقوق طبیعی و فطری انسان‌ها ندارند و برای این که این مهم تحقق یابد و حقوق افراد در جامعه از تعرضات قدرتی مصون بماند، گریزی از کنترل قدرت و نظارت بر آن نیست. (عیوضی، ۱۳۸۳، ص ۷۷)

۳.۱. آثار نظارت بر حکومت

یکی از آثار مهم نظارت، در حوزه اداری، تسهیل در دستیابی به اهداف حکومت است. نظارت، عملیات و برنامه را با یکدیگر منطبق می‌کند. به عبارت دیگر، با نظارت، حکومت می‌تواند برنامه‌های خویش را اجرایی نموده و به هدف موردنظر دست یابد؛ یعنی برای اینکه عملکرد کارکنان و کیفیت کار و خدمات بهبود یابند، به نظارت مستمر نیازمند است؛ زیرا با نظارت مستمر و همیشگی، عملیات و برنامه با هم مقایسه شده و نقایص شناسایی گشته و سپس رفع می‌شوند. یکی دیگر از آثار نظارت، پیشگیری از فساد اداری و کاهش تخلفات است.

نقش اساسی و اصلی نظارت، نقشی پیشگیری‌کننده از تخلف است که نظارت، این نقش را به خوبی ایفا می‌کند و هم در صورت بروز تخلف، با سازوکارهای مناسب، به سرعت جلوی تخلف را می‌گیرد و شخص متخلف را مجازات می‌نماید. به عنوان مثال، یکی از آثار مهم نظارت، جلوگیری از سوءاستفاده‌های مالی است. همواره دولتمردان به خاطر تماس با امور مالی و نیز ارتباط با افراد ثروتمند و همچنین در اختیار داشتن بیت‌المال، ممکن است وسوسه شده و در بیت‌المال مسلمانان تصرف عدوانی نمایند. یکی دیگر از آثار نظارت، آثار آن در عرصه سیاسی اجتماعی است. هر نظام سیاسی‌ای دارای دو رکن مهم مشروعیت و مقبولیت است. هر چند در حکومت‌های الهی، مشروعیت نظام سیاسی، الهی است؛ اما مقبولیت آن مردمی است؛ یعنی اگر نظامی، مشروعیت الهی داشته باشد، اما مقبولیت مردمی نداشته باشد، نمی‌تواند حکومت تشکیل دهد. به عبارت دیگر، شرط تحقق حکومت، مقبولیت مردمی آن است. در تاریخ، نمونه‌های فراوانی وجود دارد که برخی از انبیای الهی چون مقبولیت مردمی نداشتند، موفق به تشکیل حکومت نشدند. (جمعی از نویسندگان،

۱۳۸۶، ص ۷۶).

یکی از مهم‌ترین شاخص‌های عملکرد مسئولان در زمینه افزایش مقبولیت سیاسی - اجتماعی نظام سیاسی، نظارت مستمر حاکم اسلامی و مدیران بر زیردستان و نیز نظارت مردم بر عملکرد حاکمان و کارگزاران است. بدین‌سان است که اجرای صحیح قانون، نظارت بر اجرای آن و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت، موجب افزایش کارآمدی و در نتیجه، مقبولیت نظام اسلامی است. آثار نظارت بر عملکرد حاکمان و کارگزاران، در عرصه سیاسی در دو بعد داخلی و خارجی قابل‌بررسی است. نظارت بر حاکمان و کارگزاران در عرصه سیاست داخلی، موجب جلب حمایت مردم و اعتماد آنان به حکومت اسلامی، تداوم نظام اسلامی و نیز تحقق اهداف و آرمان‌های نظام اسلامی است. نظارت بر حاکمان و کارگزاران در عرصه سیاست خارجی و نظام بین‌الملل، نشانه اقتدار حاکمیت نظام خواهد بود. هر حکومت و دولتی هنگام مواجهه با دشمن، در صورتی که از مقبولیت و پایگاه اجتماعی قوی مردمی برخوردار باشد، باتکیه بر نیروی مردمی خود تأثیرات زیادی در نظام بین‌الملل خواهد داشت و از تضییع حقوق ملت خود توسط قدرت‌های جهانی جلوگیری خواهد نمود و حامیان واقعی این حکومت که بقای آن را تضمین‌کننده منافع مادی و معنوی خویش می‌دانند از آن پاسداری می‌کنند. عکس این قضیه نیز صادق است؛ یعنی هرگاه حکومت‌ها با مردم خویش در ستیز باشند و پایگاه مردمی نداشته باشند، در نهایت برای حفظ خویش از زوال و نابودی، به قدرت‌های خارجی و کسانی که در واقع، دشمن استقلال و عزت ملت‌ها هستند تکیه می‌کنند. نمونه این نوع حکومت‌ها در تاریخ و به‌ویژه در تاریخ معاصر فراوان است. اجرای صحیح و خوب هر قانون، بخشی از درستی، سلامت و ارزش آن به شمار می‌رود. قوانین شایسته در صورتی تأثیر مثبت خواهند داشت که توسط مجریانی شایسته و دلسوز اجرا گردند. در صورتی که مجریان قوانین، نهادها و سازمان‌های دولتی و کارگزاران دولت به‌صرف استخدام و باتکیه بر قوانین استخدای، سعی در کارشکنی، کم‌کاری، نخوت‌فروشی و رشوه‌خواری داشته باشند؛ بدیهی است که قانون، قانون‌گذار و کل نظام را

زیر سؤال می‌برند و زمینه دخالت بیگانگان را فراهم می‌کنند. از این‌رو، توانمندی و اقتدار حکومت‌ها در گرو تقویت نظارت و کنترل است؛ به گونه‌ای که می‌توان گفت که هر جا حکومت مقتدری یافت شود، بی‌تردید، اقتدارش، ناشی از توجه ویژه به کنترل و نظارت است. پس بدون نظارت و کنترل، فساد به وجود می‌آید و در نتیجه باعث تزلزل دولت‌ها می‌شود. (فلاح سلوکلابی، ۱۳۸۸، ص ۱۶۹)

۲. ابزارها و سازوکارهای غیرحاکمیتی نظارت بر اعمال حکومت در نظام مردم سالاری دینی

در یک نظام مردم‌سالاری دینی، سازوکارهایی نظیر برگزاری انتخابات مردمی، امر به معروف و نهی از منکر، مشارکت محوری برخی نهادهای شورایی و همچنین قضات و محکم بی‌طرف و مستقل برای نظارت غیرحاکمیتی بر حکومت وجود دارد که شرح آن در ادامه خواهد آمد:

۱.۲. انتخاب مسئولین و احراز شرایط آنان توسط مردم

انتخابات، یکی دیگر از راهکارهای اساسی برای اعمال حق نظارت مردم محسوب می‌شود. از این‌رو، مردم در صورت تخطی و تخلف دولت‌ها از وعده‌هایی که پیش از انتخابات داده‌اند؛ در انتخابات بعدی، فرد و اندیشه‌های دیگری را انتخاب خواهند کرد. این نظارت، مستمر نیست، ولی چون کل ساختار دولت‌ها را تغییر می‌دهد، از اهمیت بسزایی برخوردار است. در واقع، بسیاری از خواسته‌های جامعه، در انتخابات تجلی و تحقق می‌یابد. انتخابات به‌عنوان یک اصل در نظام جمهوری اسلامی شناخته می‌شود؛ به طوری که در اصل ششم، اداره امور کشور به آرای عمومی سپرده شده است.

۲.۲. نظارت همگانی از طریق مکانیسم امر به معروف و نهی از منکر

اسلام جامعه‌ای را برای مسلمانان تصویر کرده است که بر اساس آن، همه مردم در سرنوشت خود و دیگران، بلکه کل جامعه دخیل هستند و نباید در قبال انحرافات که در سطح خرد و یا کلان در آن صورت می‌پذیرد، بی‌اعتنا باشند. بر این اساس، اصلی اساسی به نام امر به معروف و نهی از منکر در معارف اسلامی بنا نهاده شده است که همگان موظفاند در

صورت وجود شرایط، دیگران را به خوبی‌ها دعوت کنند و از بدی‌ها بازدارند. (ایزدهی، ۱۳۹۰، ص ۱۳۷) بنابراین، بر اساس آیات صریح و محکم قرآن کریم و روایات فراوانی که از پیشوایان دین به ما رسیده است، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای همگانی و از بزرگ‌ترین واجبات است که موجب تحقق نظارت همگانی، کنترل و اصلاح اشخاص و اجتماع می‌شود.

امام خمینی شاخص‌ترین فقیه دوره معاصر بود که امر به معروف و نهی از منکر را وارد برنامه عملی انسان متدین کرد و آن را یکی از راهکارهای نظارت در حکومت اسلامی قرار داد. ایشان در مباحث فقهی، بخشی را به طور ویژه به بیان احکام این فریضه اختصاص داد؛ «کتاب الامر بالمعروف والنهی عن المنکر» تحریرالوسیله که در سال ۱۳۸۴ قمری به نگارش درآمده، از مهم‌ترین آنهاست. ایشان در آثار خود امر به معروف و نهی از منکر را بر ملت واجب می‌داند و اظهار می‌دارد: «امر به معروف و نهی از منکر بر همه ملت واجب است. اگر یک خلاف، یکی کرد باید نهی‌اش بکنید، باید بازدارید او را از این کار.» (خمینی، ۱۳۷۸، ص ۱۸۲) امام خمینی نظارت همگانی بر اعمال حاکمان و کارگزاران را مورد تأکید جدی قرار می‌دهد و آن را یک وظیفه می‌داند و می‌فرماید: «این مسئله مهم است و آقایان توجه کنند همه و همه ملت موظف‌اند که نظارت کنند بر این امور. نظارت کنند اگر من یک پایم را کنار گذاشتم، کج گذاشتم، ملت موظف است که بگویند پایت را کج گذاشتی، خودت را حفظ کن. مسئله، مسئله مهم است. همه ملت موظف‌اند به اینکه نظارت داشته باشند در همه کارهایی که الان مربوط به اسلام است.» (خمینی، ۱۳۷۸، ص ۳۲۱).

۳.۲. نصیحت مسئولین و کارگزاران

یکی از شیوه‌های نظارت غیررسمی و عمومی، نصیحت حاکمان است. نصیحت در لغت به معنای خیرخواهی است و در اصطلاح به معنای ارشاد به سوی مصالح است. (ابن منظور، ۱۹۹۶ م، ص ۶۱۶) بر اساس نگرش اسلامی، یکی از پایه‌های مدیریت و سیاست اجتماع، نصیحت و خیرخواهی متقابل حکومت و مردم است. از آنجاکه مردم داور بی‌طرف و ناقد

منصفی هستند، یکی از وظایف امت در راستای بهبودبخشیدن به مدیریت جامعه و حفظ انتظام آن و در مقام ارزیابی اعمال حکومت، نصیحت به ائمه مسلمین است که یکی از شیوه‌های مطلوب و مؤثر برای گوشزد نمودن خطاها و انحرافات و رفع نواقص دولت دانسته شده است. عبارت «النصیحه لأئمة المسلمین» یک تعبیر ریشه‌دار و پرسابقه است که در روایات متعددی بر آن تأکید شده است. سرچشمه این عنوان به سخنان پیامبر اکرم بر می‌گردد که در حج الوداع و در مسجد خیف مطرح فرمودند و پس از آن، در بیانات ائمه: به‌عنوان یکی از مسئولیت‌های امت اسلامی مورد تأکید قرار گرفت. محدثان شیعه نیز در جوامع روایی خویش، فصلی را به این عنوان اختصاص داده‌اند. امیرالمؤمنین درباره نقش مردم در نصیحت حاکم اسلامی می‌فرماید: «ای مردم! مرا بر شما و شما را بر من حقی واجب شده است؛ حق شما بر من، آن است که از خیرخواهی شما دریغ نورزم و بیت‌المال را میان شما عادلانه تقسیم کنم و شما را آموزش دهم تا بی‌سواد و نادان نباشید و شما را تربیت کنم تا راه‌ورسم زندگی را بدانید. اما حق من بر شما این است که به بیعت با من وفادار باشید و در آشکار و نهان، برایم خیرخواهی کنید. هرگاه شما را فراخواندم، اجابت نمایید و اگر فرمان دادم، اطاعت کنید.» (نهج‌البلاغه، خطبه ۳۴)

براساس این بیان علوی، نصیحت و خیرخواهی مردم نسبت به حاکم، حق حاکم است و کوتاهی مردم در این باره، ظلم به حاکم اسلامی است و از آن جهت که حکومت به خود مردم تعلق دارد و باید با مشارکت آن‌ها اداره شود، منع از نصیحت و جلوگیری از ابراز آن، تجاوز به حق مردم تلقی می‌شود.

۴.۲. انتقاد از عملکرد مسئولین و کارگزاران

یکی دیگر از راه‌های اعمال نظارت مردم بر سیستم، انتقاد از حاکمان و کارگزاران است. انتقاد و اعتراض در نظام اسلامی، با اینکه از حقوق و آزادی‌های شهروندان به شمار می‌آید، جنبه تکلیفی هم دارد؛ بنابراین، مردم موظف به طرح انتقاد و اعتراض هستند.

حضرت امیرالمؤمنین به‌صراحت خطاب به مردم می‌فرماید: «با من آن چنان که با پادشاهان

سرکش سخن می‌گویند، حرف ننزید و چنان که از آدم‌های خشمگین، کناره می‌گیرند، دوری نجوید. با ظاهرسازی با من رفتار نکنید و گمان مبرید که اگر حقی به من پیشنهاد دهید بر من گران آید یا در پی بزرگ نشان دادن خویشم؛ زیرا کسی که شنیدن حق یا عرضه شدن عدالت بر او مشکل باشد، عمل کردن به آن، برای او دشوارتر خواهد بود. پس، از گفتن حق، یا مشورت در عدالت خودداری نکنید؛ زیرا خود را برتر از آنکه اشتباه کنم و از آن ایمن باشم، نمی‌دانم؛ مگر آنکه خداوند مرا حفظ فرماید. «(نهج‌البلاغه، خطبه ۲۱۶)

براین اساس بود که امام خمینی بارها بر «ضرورت انتقاد» و «نقش مهم دقت و مراقبت مردم بر رفتار مسئولان» تأکید می‌فرمودند: «انتقاد برای ساختن، برای اصلاح امور لازم است.» (خمینی، ۱۳۷۰، ص ۲۳۶) انتقادها باید باشد؛ زیرا تا انتقاد نشود، اصلاح نمی‌شود... چون سرتاپای انسان عیب است و باید این عیب‌ها را انتقاد کرد تا جامعه اصلاح شود. (همان، ص ۲۵۹)؛ آن روزی که دیدند انحراف در مجلس پیدا شد، انحراف از حیث قدرت‌طلبی و از حیث مال‌طلبی در کشور، در وزیرها، در رئیس‌جمهور پیدا شد، باید جلواش را بگیرند. مردم باید مواظب شما باشند و مواظب همه این‌ها باشند. (خمینی، ۱۳۷۰، ص ۲۵۹). ایشان بارها در بیانات خود، از مسئولیت عمومی همگان در نظام اسلامی سخن به میان می‌آوردند: «همه ما مسئولیم؛ نه مسئول برای کار خودمان، بلکه مسئول کارهای دیگران هم هستیم. مسئولیت من هم گردن شماست. مسئولیت شما هم گردن من است، اگر من پایم را کج گذاشتم، شما مسئولید، اگر نگویید که چرا پایت را کج گذاشتی، باید هجوم کنید، نهی کنید که چرا؟» (خمینی، ۱۳۷۰، ص ۸).

۵.۲. وجود شوراها و نهادهای مشورت دهی

«شورا» عبارت است از استفاده از آرا و نظریات دیگران به منظور پی‌بردن به نظریات آن‌ها و یاری جستن از آن نظریات در دستیابی هرچه بهتر و بیشتر به حقیقت و رفع شک و تردید و یا تشریک مساعی جمعی در مواردی که رعایت نظریات جمع به نحوی مطلوب است (قاضی‌زاده، ۱۳۸۵، ص ۴)؛ بنابراین، اصل شورا به معنی تبادل نظر و جمع‌بندی آرا و

نظریات، برای رسیدن به فکر بهتر و راه صحیح‌تر است که شیوه‌ای در مدیریت جامعه اسلامی است و از مفاهیمی است که در دین مبین اسلام، اهمیت قابل توجهی دارد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۲، ص ۳۰۷). روش مشاوره در اسلام و رعایت همه جوانب امر می‌تواند ضریب خطا در تصمیم‌گیری و عمل را کاهش دهد و قدرت را از ابتلا به مطلق‌نگری و یک بعداندیشی مصون دارد و به‌عنوان یک ابزار، حکومت را از لغزش‌ها و انحراف‌ها حفظ کند. به همین دلیل، شور و مشورت از مهم‌ترین آموزه‌های اسلام در امر حکومت است.^۱

الزام به مشورت، حاکمان و کارگزاران را به فکر بهتر و راه صحیح‌تر رهنمون می‌سازد و موجب نظارت مشاوران بر اعمال آنان می‌شود. براین اساس، به‌وسیله مشورت، مسائل از زوایای گوناگون ارزیابی می‌گردد و به‌عنوان ابزار نظارتی، حکومت را از لغزش‌ها و انحرافات حفظ می‌کند. ممکن است حاکمان، متصدیان امور و قانون‌گذاران به علت ناآشنایی با مسائل، سهواً مرتکب خطا و اشتباه شوند. ازاین‌رو نظارتی که با مشورت همراه باشد، راه هرگونه خطا و انحراف را بر آن‌ها می‌بندد. امام خمینی مشورت کردن در امور و عمل به نتایج آن را خاطرنشان می‌سازد و می‌فرماید: «در امور مهمه با کارشناسان مشورت کنید و جانب احتیاط را مراعات نمایید.» (خمینی، ۱۳۷۸، ص ۷)

۶.۲. وجود محاکم و قضات مستقل و بی‌طرف

طبق اصول متعددی از قانون اساسی که قوه قضاییه باید؛ پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت^۲ و مرجع رسمی تظلمات و شکایات^۳ باشد، قانون اساسی حساسیت بیشتری نسبت به صفات باطنی متصدیان آن به خرج داده است؛ چراکه رئیس قوه قضاییه، رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل که عالی‌ترین مقامات این قوه هستند، باید مجتهد عادل و همه قضات دادگستری نیز بر اساس موازین فقهی

^۱ خدای سبحان در قرآن کریم، باوجود عصمت پیامبر اسلام و اتصال وی به نیروی وحی، آن حضرت را به مشورت با مردم امر مشاوره میکند (سوره مبارکه آل عمران، آیه ۱۵۹) و یکی از صفات مؤمنان را مشورت کردن در انجام امور مشورت می‌داند (سوره مبارکه شوری، آیه ۳۸).

^۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی

^۳ اصل ۱۵۹ قانون اساسی

عادل، باشند.^۱ از طرفی طبق قانون اساسی، قوه قضاییه هیچ دخالتی در کار قوه مقننه و یا نظارت بر اعمال آن ندارد. فقط اعضای حقوق دان شورای نگهبان که بر عدم مغایرت قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی نظارت دارند، به پیشنهاد رئیس قوه قضاییه، توسط نمایندگان مجلس انتخاب می گردند و بر اساس تفسیر شورای نگهبان از اصل نود و یکم رئیس قوه قضاییه از بسطید بیشتری نسبت به نمایندگان، در انتخاب آنان برخوردار شده است که می تواند از این طریق تأثیرگذار باشد. به ویژه آن که نمایندگان مجلس در ایفای وظایف نمایندگی از مصونیت قضایی برخوردارند.

براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی، قوه قضائیه نسبت به قوه مجریه، از قدرت نظارتی بیشتری برخوردار است؛ زیرا: دیوان عالی کشور می تواند به تخلف رئیس جمهور، از وظایف قانونی حکم نماید.^۲ رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان او و وزیران در خصوص جرائم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی، در دادگاه های عمومی دادگستری صورت می گیرد.^۳ قوه قضاییه مسئول نظارت بر حسن اجرای قوانین است و بر اساس این حق، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه، مسئول نظارت بر دستگاه های دولتی است.^۴ دیوان عدالت اداری که زیر نظر رئیس قوه قضاییه است، به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین نامه های دولتی رسیدگی می کند.^۵ دارایی رئیس جمهور، معاونان او و وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضاییه رسیدگی می شود که بر خلاف حق، افزایش نیافته باشد.^۶

^۱ اصول ۱۵۷ و ۱۶۲ قانون اساسی

^۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی

^۳ اصل ۱۴۰ قانون اساسی

^۴ اصول ۱۵۴ و ۱۷۶ قانون اساسی

^۵ اصل ۱۷۳ قانون اساسی

^۶ اصل ۱۴۲ قانون اساسی

۷.۲. تشکیل نهادها و کارگروه‌های نظارتی مردم‌نهاد

نهاد‌های مردم‌نهاد یا سازمان‌های غیردولتی، تشکلهایی مردمی و خودجوش هستند که برای تحقق هدفی غیرسیاسی و غیرانتفاعی ایجاد می‌شوند. هرچند کارکرد آن‌ها موجب مزاحمت برای آزادی عمل دولت‌ها می‌شود؛ اما با تعبیه سیستم نظارتی خودجوش و مردمی، پایبندی آنان را به حاکمیت قانون تضمین می‌کند. سازمان‌های غیردولتی ویژگی‌های خاصی دارند که باتکیه بر این خصایص می‌توانند ضمن بازنمایی اصالت ملت در اعمال حاکمیت، در تحقق و تقویت نظارت بر فعالیت دولت نقش متعددی ایفا کنند. ازجمله ویژگی‌های مذکور عبارت‌اند از: خودجوش و مردمی بودن؛ عدم وابستگی مالی به دولت و نهاد‌های دولتی؛ غیرسیاسی بودن؛ تمرکز موضوعی بر اقدامات دولت؛ فزونی نظارت بر دولت در مقایسه با تأثیرپذیری از نظارت‌های حکومتی.

هدف اصلی تشکیل سازمان‌های غیردولتی، تحقق اهدافی است که مستقیماً جنبه سیاسی ندارند. به عبارت دیگر هدف این سازمان‌ها کسب قدرت و رقابت به این منظور از طریق جلب مشارکت‌های عمومی و تضعیف دیگر نامزدهای رسیدن به مناصب حکومتی نیست؛ به همین دلیل، فعالیت آن‌ها نیز فراتر از مرزها نمود می‌یابد.

غیرسیاسی بودن هدف این سازمان‌ها موجب می‌شود که از نظارت‌های حکومتی حاکم بر نهاد‌های سیاسی و احزاب، مستثنی شوند. به فرض که در مورد احزاب و تشکلهای سیاسی، نظارت‌های شدید اعمال شود، در مورد سازمان‌های اخیر، نظارت حداقلی کافی خواهد بود. کارکرد سازمان‌های غیردولتی، مشابه با احزاب و تشکلهای سیاسی است؛ یعنی افشای منکرات در عملکردهای حکومتی، تشویق به انجام موارد معروف و دادن اندرز در باب خودداری از تکرار منکر. ابزارهای مورد استفاده آنها جهت انجام این نقش‌ها، انعکاس دستاوردهای مناسب خویش به مردم از طریق رسانه‌های گروهی، نشریات اختصاصی، سخنرانی و همایش است. در هر حال، نهاد‌های برآمده از مردم به جای آنکه قضاوت خود را جایگزین اراده ملت کنند، قضاوت و ارزیابی نهایی را به مردم می‌سپارند تا آن‌ها که خود

حاکمان را برگزیده‌اند، در مورد عملکردشان تصمیم بگیرند. نتیجه این رفتار برای اقامه امر به معروف و نهی از منکر آن است که از طریق تعمیم نظارت عمومی بر دولت، لوازم و شرایط تأمین و گسترش سازمان‌های غیردولتی فراهم می‌شود. اثربخشی مناسبت این سازمان نیز مستلزم آن است که میزان نظارت‌های بیرونی بر این سازمان‌ها به حداقل ممکن کاهش یابد و آزادی مناسبت و عملکرد آنها در حداکثر میزان ممکن تأمین و تضمین گردد. پس در قانون نحوه اجرای امر به معروف و نهی از منکر، باید شکل‌گیری و اثربخشی فعالیت این سازمان‌ها تسهیل گردد و موانع این بخش از نظارت مردم بر دولت، رفع شود. (تیلا، ۱۳۸۷، ص ۶۸)

۳. سازوکارهای غیرحاکمیتی نظارت بر حکومت در نظام جمهوری اسلامی

نظام جمهوری اسلامی ایران، از یک سو یک حکومت دینی است و از سوی دیگر دارای قالب جمهوریت است. براین اساس، ظرفیت بالایی در تحقق نظارت‌های غیرحاکمیتی بر حکومت در نظام جمهوری اسلامی وجود دارد. در این مبحث، این سازوکارها مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد:

۱.۳. مطبوعات مسئول و آزاد

براساس قانون مطبوعات اهدافی که برای مطبوعات منظور شده است بسیار مقدس و خیرخواهانه و مصلحت‌اندیشانه است. استفاده نامطلوب و نامناسب از مطبوعات در جهت مظاهر فساد و تباهی و تفرقه‌انگیزی ممنوع شده است. مطبوعات علاوه بر تحکیم فرهنگ اسلامی باید در جهت توسعه سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جامعه حرکت کنند.^۱

^۱ ماده‌ی ۲ قانون مطبوعات این رسالت و اهداف را چنین ترسیم کرده است: «الف: روشن ساختن افکار عمومی و بالابردن سطح معلومات و دانش مردم در یک یا چند زمینه مورد اشاره در ماده‌ی ۱؛ ب: پیشبرد اهدافی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی بیان شده است. ج: تلاش برای نفی مرزبندی‌های کاذب و تفرقه‌انگیز و قراردادن اقشار مختلف جامعه در مقابل یکدیگر، مانند دسته‌بندی مردم براساس نژاد، زبان، رسوم، سنن محلی و... د: مبارزه با مظاهر فرهنگ استعماری (اسراف، تبذیر، لهو، تجمّل‌پرستی، اشاعه فحشا...) و ترویج و تبلیغ فرهنگ اصیل اسلامی و گسترش فضایل اخلاقی. ه: حفظ و تحکیم سیاست نه شرقی و نه غربی.»

همان‌طور که از ظاهر اصل ۲۴ قانون اساسی^۱ پیداست، اصل بر آزادی است. از این‌رو، مادامی که موارد استثنا، آن هم توسط قانون‌گذار عادی مقرر نشده و اخلاص به مبانی اسلامی یا حقوق عمومی را تعریف نکرده است، همان اصل جاری خواهد بود. این کلیت و اصولی بودن آزادی مطبوعات به عموم افراد حق می‌دهد تا قانوناً و با کارکرد، در زمینه اعمال امر به معروف و نهی از منکر نقش ایفا کنند. بیان محتوای ارزشی عملکرد فرادستان؛ به تجربه ثابت شده است که این نقش و کارکرد مطبوعات، می‌تواند گروه فرادست را به تشویق فرادستان به پیروی از خواسته‌های ملت و عمل به مطالبات آن‌ها، به‌ویژه پیشگیری از انجام منکر (فاصله‌گرفتن از خواسته‌های مردم و نقض اصل حاکمیت قانون) وادارد. به دلیل همین اثربخشی کارکرد مطبوعات است که در نظام‌های سیاسی محافظه‌کار، تلاش می‌شود تا محدوده فعالیت آن‌ها به حداقل ممکن کاهش یابد و یا نظارت‌هایی از قبل بر طرق کارکرد آنها تعبیه شود.

اما در هر حال، یکی از شاخص‌های نظام جمهوری اسلامی ایران آن است که ارزش همکاری این رسانه‌ها در تحقق اهداف مقدسی که به‌خاطر آن انقلاب اسلامی پیروز شده و نظام ستم‌شاهی را کنار زده، درک شده و بر آزادی اصولی فعالیت آن‌ها در جامعه‌ای که تعالی انسان را هدف اصلی و غایی خود می‌داند، تأکید و تصریح شود. برای آنکه این کارکرد مطبوعات به‌درستی حاصل شود، لازم است که با فراگیری‌هایی نظیر هشیارسازی و سازماندهی ترکیب شوند. در این جا می‌توان به بارزترین مظهر کارکرد نظارتی مطبوعات که برای اجرای اصل هشتم قانون اساسی نیز مفید خواهند بود، اشاره کرد؛ یعنی انتقاد سازنده و ارائه راهکار برای حسن جریان امور عمومی. انتقاد از طرز عمل فرادستان و ارائه راهکار؛ آزادی مطبوعات، عنصر چهارم دموکراسی و قدرت چهارم در کنار قوای سه‌گانه حکومتی است.

^۱ اصل بیست و چهارم قانون اساسی مقرر داشته: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آن که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند...»

حق انتقاد از دولت به وسیله مطبوعات، امتیاز است که مزایای آن از معایب رسواشدن دستگاه حاکم به مراتب بیشتر و بالاتر است. نقش مطبوعات نباید خنثی و منفعل باشد و به افشاگری خلاصه شود. مطبوعات به عنوان وجدان بیدار مردم و نماینده بحق افکار عمومی باید کارکرد خود را فعال تر سازد، انتقاد کند، میزان خدشه دار شدن اصول مشروعیت نظام را متذکر شود و در نهایت راه های بازگشت به جریان عادی و منطقی اعمال اقتدار را توجیه کند. پیوند میان دولت ملت و اعلام نیازهای اجتماع؛ وظیفه حکومت مردمی دینی است که به درخواست های مردم پاسخ دهد و نیازهای آنها را برطرف کند. به این منظور، اطلاع از درخواست ها و تمایلات جامعه ضروری است و کسب اطلاعات صحیح و موثق ممکن نیست، مگر آنکه افراد بتوانند آنچه می دانند آزادانه بگویند، بنویسند و منتشر کنند. در تهیه و تنظیم قوانین و مقررات، کلیه اطلاعات و تجربیات باید ملحوظ شود و تنها راه دسترسی به آنها این است که فرصت و محیط و شرایط مساعد برای بیان و ابراز نظریات به وجود آید. (تیلا، ۱۳۸۵، ص ۶۶)

۲.۳. رسانه های گروهی

رسانه های گروهی در کنار مطبوعات آزاد و مسئول، سازوکار دیگری است که می توان به عنوان یکی از ظرفیت های نظارت غیرحاکمیتی در نظام جمهوری اسلامی ایران از آن یاد کرد.

۱.۲.۳. اهمیت رسانه های گروهی در قوانین

رسانه های گروهی به عنوان مهم ترین ابزار تبلیغی می توانند مسئله دعوت به خیر را که در آیه ی شریفه «یدعون الی الخیر و یأمرون بالمعروف وینهون عن المنکر» بدان اشاره شده است تحقق بخشند. توسعه و گسترده گی رسانه های گروهی (رادیو و تلویزیون) و نفوذ آن در همه خانه ها و هر نقطه و مکانی که انسان زندگی می کند بسیار اعجاب انگیز است. هر کس می تواند در هر جا به راحتی از این وسایل استفاده کند و مخاطب آنها باشد. با توجه به سهولت دسترسی به این وسایل شگفت انگیز تمدن جدید، دولت و مردم می توانند از این

ابزارهای کارساز و مؤثر در جهت تبلیغ دین و القای پیام‌های فکری و معنوی و بالابردن سطح آگاهی مردم و آشنا ساختن آنان به مسائل سیاسی و اجتماعی و حتی بین‌المللی گام‌های مؤثری بردارند. با تضمین آزادی‌های مشروع در این رسانه‌ها مردم می‌توانند نظرات خود را به خوبی ابراز کنند و به انتقاد و تصحیح عملکرد دولت بپردازند؛ لذا از این بعد نیز این ابزارها دارای اهمیت فراوانی هستند و می‌توانند در جهت نظارت مردم بر دولت نقش اساسی ایفا نمایند.

در اصل یک‌صد و هفتاد و پنجم می‌خوانیم: «در صداوسیما جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد...» در این اصل تعیین خط‌مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را بر عهده قانون‌گذار شده است به دلیل اهمیت مسئله قانون اساسی نصب و عزل رئیس سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران را به مقام معظم رهبری واگذار کرده است و از آنجا که صداوسیما جنبه همگانی داشته و نمی‌تواند تحت پوشش قوه‌ای خاص قرار داشته باشد و بیشتر بعد تبلیغی و فرهنگی و روشننگری دارد، نظارت بر این سازمان را شورای شش نفره مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی بر عهده دارد، در مورد اهداف و وظایف و عملکرد سازمان و سایر مواردی که لازم است، به قوانین مصوب مجلس توجه می‌نماییم.

علاوه بر این قانون اداره صداوسیما جمهوری اسلامی در سال ۱۳۵۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و در همان تاریخ به تأیید شورای نگهبان رسیده است. این قانون در ۹ ماده، به نحوه اداره این سازمان پرداخته است. از جمله موارد مورد اشاره در این قانون ترکیب شورای سرپرستی سازمان است که زیر نظر سه قوه‌ی تشکیل می‌گردد نحوه انتخاب اعضای منتخب، شرایط آنها را قانون بیان می‌کند این نمایندگان موظف شده‌اند که اساس‌نامه سازمان صداوسیما را تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد دهند. همچنین آنها باید خط‌مشی کلی سازمان را تهیه نمایند و خط‌مشی باید در جهت

نشر اسلام و تقویت ایمان، و بالابردن آگاهی مردم نسبت به معارف اصیل اسلامی و اهداف و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران با رعایت کامل موازین اسلامی و قانون اساسی و سیاست کلی فرهنگی، اداری، اقتصادی، نظامی و سیاست خارجی کشور باشد. از وظایف دیگر شورای سرپرستی تعیین مدیرعامل، بررسی و تأیید بودجه سالانه، نظارت مستقیم و فعال بر امور جاری سازمان و برنامه‌ها، رسیدگی به شکایات و پاسخ آن‌ها است. در نتیجه اقدامات شورای سرپرستی قانون خط‌مشی و اصول برنامه‌های سازمان صداوسیما در سال ۱۳۶۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و همچنین با تنظیم و پیشنهاد اساس‌نامه سازمان این اساس‌نامه در سال ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

۲.۲.۳. خط‌مشی کلی صداوسیما در خصوص نظارت مردمی

هر چند رادیو و تلویزیون جمهوری اسلامی وابسته به دولت است؛ اما در خط‌مشی کلی مصوب مجلس شورای اسلامی به نقش مردمی آن تأکید فراوانی شده است. در ماده‌ی ۷ این قانون می‌خوانیم: «صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران متعلق به تمامی ملت است و باید منعکس‌کننده زندگی و احوال تمامی اقوام و اقشار مختلف کشور باشد.»

بدیهی است تعلق این رسانه‌ها به ملت و لزوم انعکاس زندگی و احوال تمامی مردم هرگونه اعمال سیاست یک‌طرفه حکومت را منتفی می‌سازد. همچنین در ماده‌ی ۹ این قانون از وظایف دیگر صداوسیما: «پذیرش انتقادات و نظرات سازنده مردم و ایجاد رابطه متقابل با جامعه و منظورداشتن این وسیله به‌صورت جزئی از کل نظام اجتماعی جهت غنی‌کردن برنامه‌ها و نفی تأثیر یک‌جانبه» در نظر گرفته شده است، تضمین آزادی انتقاد و اظهارنظر مردم بخصوص آنجا که به‌نقد فعالیت‌ها و عملکرد دولت می‌پردازد حق مسلم مردم را در ایفای نقش نظارتی خود تحقق می‌بخشد. بدیهی است، مفاد ماده‌ی ۱۵^۱ از اهمیت

^۱ در ماده‌ی ۱۵ تأکید شده است: «صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران زبان گویای ملت و چشم و گوش حساس کشور است. از این‌رو وظیفه دارد خواست‌ها، نیازها و مشکلات مردم را به اعطا مسئولین برساند و مردم را در جریان کامل فعالیت‌ها، برنامه‌ها و پیشرفت‌ها و مشکلات نهادهای قانونی کشور قرار دهد و در جهت برقراری تفاهم و ارتباط هر چه عمیق‌تر مسئولین و اقشار مختلف مردم تلاش نماید.»

فوق العاده‌ای دارد؛ از آن رو که از یک سو مردم باید در جریان کلیه فعالیت‌های دولت قرار گیرند و از سوی دیگر حق دارند که نظرات آن‌ها و خواست‌ها و نیازها و مشکلاتشان به اطلاع مسئولین برسد. بدیهی است تحقق این امور صداوسیما را به آینه‌ای شفاف از روابط صحیح میان مردم و دولت و نظارت متقابل دولت و مردم تبدیل می‌کند.

در مقدمه به این قانون چنین می‌خوانیم: «رادیو و تلویزیون در نظام جمهوری اسلامی می‌تواند و می‌باید با طرد ارزش‌های منحط و پرسیده طاغوتی و طرح ارزش‌های متعالی اسلامی، در جهت رهانیدن انسان از بندهای شیطانی همت گمارد و به گفته امام به دانشگاهی بزرگ تبدیل شود، رسالت ارشادی و پیامبرگونه این رسانه عمومی، حضور فعال در کلیه جریان‌های اجتماعی و ایجاد روحیه امید و اعتماد در جامعه است. همچنان که باید واقعیت‌های تلخ و خطراتی که امت را تهدید می‌کند پیشگویی کرده و به موقع هشدار دهد. مردم را به سوی خیر و کمال مطلق دعوت نموده و در تنگناها و مشکلات راهگشای روشنی‌بخش باشند. برای تحقق بخشیدن به گسترش و تحکیم معروف و جلوگیری از انحرافات و منکرات در قانون خط‌مشی کلی صداوسیما به موادی برمی‌خوریم که به نمونه‌هایی از آن اشاره می‌شود:

۱. در جهت تحقق رسالت امر به معروف و نهی از منکر؛ در جامعه صداوسیما باید روحیه انتقاد سالم و سازنده و انتقادپذیری متواضعانه را در مردم، مسئولین، و دست‌اندرکاران ایجاد کند، انتقادات مردم از مسئولین و توقعات آنها از مردم را بازگو نماید و با تقی‌روش‌های تخریبی و ضد اسلامی زمینه مناسبی برای جلسات بحث و گفتگوی آزاد و برخورد سالم اندیشه‌ها فراهم آورد تا مردم خود به انتخاب»
أحسن، بپردازند (ماده‌ی ۴۰)

۲. در کلیه برنامه‌ها به‌ویژه اخبار، مسائلی که حاوی نکات زیر باشد قابل‌پخش نیست:
الف: جزء اسرار نظامی، سیاسی، اقتصادی کشور محسوب می‌شود و یا بر اثر انتشار مورد سوءاستفاده دشمن قرار گیرد. ب: تهمت به نهادها و ارگان‌های رسمی کشور

و گروه‌ها و جمعیت‌ها و احزابی باشد که طبق قانون احزاب فعالیت آن‌ها قانونی است. ج: پخش آن موجب فساد اخلاقی و هتک حرمت جامعه نگردد. د: انتشار آن موجب لطمه‌زدن به احساسات دینی، وحدت ملی، و ایجاد تشنج در جامعه گردد. ه: برای گروه‌های منحرف و ضدانقلاب جنبه تبلیغی داشته باشد. و: به روابط دوستانه با کشورهای برادر و دوست لطمه وارد کند با موجب اختلال در روابط خارجی ایران گردد. (ماده‌ی ۱۹ قانون)

در خصوص دعوت به خیر نیز وظایف بسیار مهمی بر عهده صداوسیما نهاده شده است که به چند مورد از آنها اشاره می‌شود: الف: بالابردن سطح بینش اسلامی مردم و آشنا ساختن اقشار مختلف جامعه با اصول مبانی و احکام اسلام به شیوه‌ای درست و بدون ابهام (ماده‌ی ۲۱)؛ ب: تبلیغ و اشاعه فرهنگ اصیل اسلامی با بهره‌گیری از دیدگاه‌های روحانیت آگاه و دانشمندان حوزه‌های علمیه و اسلام‌شناسان وابسته (ماده‌ی ۲۲)؛ ج: کوشش در جهت گسترش فرهنگ غنی اسلام و انقلاب اسلامی در منطقه و جهانی از طریق تولید برنامه‌های مفید و عرضه آن در سطح جهانی (ماده‌ی ۲۳)؛ د: تشکیل جلسات مناظره و احتجاج و برخورد سازنده با صاحبان مکاتب و اندیشه‌های غیراسلامی و انحرافی براساس آیه‌ی شریفه «ادع الی سبیل ربک بالحکمه والموعظه الحسنه و جادلهم بالتی هی أحسن» (ماده‌ی ۲۵)؛ ط: روشن کردن اذهان عمومی نسبت به بدعت‌ها و انحرافات عقیدتی (ماده‌ی ۲۶)؛ ع: تلاش برای جایگزینی نظام ارزشی اسلام به جای نظام ارزشی شرق و غرب و مبارزه با عوارض و آثار باقیمانده فرهنگ طاغوتی (ماده‌ی ۲۷)

در خصوص عملکرد این رسانه‌ها در عرصه‌های سیاسی و توجه به گروه‌های مختلف و جنبه عام و فراگیر بودن آن نسبت به جناح‌های مختلف سیاسی اختلاف نظر زیادی در میان مطبوعات و نیز صاحب‌نظران امر سیاست و علوم اجتماعی وجود دارد گروهی این رسانه‌ها را به جانب‌داری از جناح خاصی متهم می‌کنند و این امر موجب بروز اختلاف و شکاف در جامعه می‌دانند و این امر موجب شده است در سال‌های اخیر اعتبار این رسانه مهم تا حدود

زیادی تقلیل یافته است و این پدیده بی‌اعتمادی صرف‌نظر از صحت‌وسقم موضوع جانب‌داری از گروه خاص به‌طورکلی برای این رسانه ملی خطرناک است و این امر باعث می‌شود افراد و آحاد مردم به‌جای اعتماد به صداوسیما به شایعات توجه نموده و به سایر رسانه‌های داخلی و بخصوص خارجی توجه بیشتری مبذول دارند به نظر می‌رسد، اعتمادسازی از مهم‌ترین اولویت‌های سیاست‌گذاران این رسانه عظیم و همه‌جانبه باید باشد که با یافتن ریشه‌های بی‌اعتمادی یا تغییر سیاست‌ها و عملکردها به‌سرعت اعتماد مردم را به خود جلب نمایند، توهم این موضوع که رسانه‌های جمعی مهمی چون صداوسیما بلندگوی تبلیغاتی یک جناح و گروه خاص است و فراگیرشدن این تفکر موجب محروم شدن عده کثیری از مردم که این رسانه‌ها با سرمایه‌های ملی آنان تأسیس و تجهیز و اداره می‌شوند، خواهد شد. بدیهی است مردم و جوانان با یافتن ذهنیت خاص و سوءظن نسبت به این رسانه‌ها به سایر برنامه‌های آن‌ها نیز توجه نمی‌کنند. البته اوقات فراغت خود را نیز بدون سرگرمی و اشتغال خاص رها نخواهند کرد و طبعاً در چنین فضایی ممکن است متوسل به اموری همچون فیلم‌های نامناسب و مبتذل، برنامه‌های ارسالی از سوی ماهواره و اینترنت و غیره نمایند و به اخبار و اطلاعات رسانه‌های بیگانه اعتماد کنند. بدیهی است ارمغان این اقدامات امور مفید و مؤثری در بالابردن قدرت فکری و ایمانی مردم نیست و لازم است همگان در این رابطه احساس مسئولیت لازم را داشته باشند.

۳.۳. اجتماعات

۱.۳.۳. راه‌پیمایی و تظاهرات

یکی از شیوه‌هایی که در فقه اسلامی جهت تحقق معروف و جلوگیری از منکرات پیش‌بینی شده است اجتماع گروهی از مسلمانان است. صرف اجتماع بدون اینکه اقدام عملی مشخصی صورت پذیرد واجد شکوه و هیبت خاصی است و می‌تواند در متقاعدکردن مخاطب و با منکوب کردن وی نقش مهمی داشته باشد. از این رو یکی از بهترین ابزارهایی که در انقلاب اسلامی ایران که ماهیتاً یک انقلاب مذهبی بود جهت پیشبرد اهداف انقلاب و

اعلام مواضع آن صورت می‌گرفت تظاهرات و راهپیمایی بود. از این حربه هم در دوران رژیم ستم‌شاهی و برای مبارزه با آن و هم بعد از آن به‌منظور اعلام حمایت از اهداف و آرمان‌های انقلاب اسلامی و نظام جمهوری اسلامی و یا اعلام انزجار از فعالیت دشمنان انقلاب و نظام به نحو بسیار فراوانی استفاده گردیده می‌شود. در این راستا، قوانین انجام اجتماعات و تظاهرات را به رسمیت شناخته است.^۱ در اصل بیست و هفتم آمده است: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها بدون حمل سلاح به‌شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.»^۲

در خصوص تظاهرات و راه‌پیمایی قانون مستقلی تدوین نشده است تنها در خلال قانون احزاب و جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی با اقلیت‌های دینی بدان پرداخته شده است. به نظر می‌رسد برخورد مجلس با این مسئله مهم که یکی از اصول قانون اساسی را تشکیل داده است برخورد مناسبی نیست و بهای لازم به آن داده نشده است در این قانون چنین آمده است: «برگزاری راهپیمایی‌ها با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده‌ی ۱۰ مخل به مبانی اسلام نباشد و

^۱ راه‌پیمایی و تظاهرات را می‌توان یکی از مصادیق اقدامات عملی در امر به معروف و نهی از منکر تلقی نمود. این اقدام در ابعاد مثبت خود سه انگیزه مختلف را می‌تواند در خود داشته باشد. الف: راه‌پیمایی تبلیغی: گروهی برای پیشبرد ایده و تفکر خاص با تجمع و حرکت گروهی هم‌فکر و با در دست داشتن ابزارهای تبلیغی ویژه‌ای که بیانگر اهداف، آرمان‌ها و اعتقادات است و خواست‌های آن‌ها است به تبلیغ و ترویج ارزش‌های اعتقادی و اخلاقی خود بپردازند تا از این طریق دیگران را تحت‌تأثیر قرار دهند. ب: راهپیمایی حمایتی: این اقدام ممکن است در جهت اعلام حمایت از یک مقام دولتی و یا یک حزب و گروه و یا یک اقدام و سیاست و عملکرد دولتی صورت پذیرد و یا در جهت حمایت از یک گروه و یا اقدام و عملکرد بین‌المللی انجام شود. ج: راهپیمایی اعتراض‌آمیز: به‌منظور اعلام اعتراض، مخالفت، انزجار از یک اقدام داخلی و یا بین‌المللی صورت می‌گیرد. این اعلام با در دست داشتن پلاکارد، بخش اعلامیه، بیان شعارهایی خاص ممکن است صورت پذیرد. هر کدام از موارد فوق در صورتی که دارای هدف و جهتی مشروع باشد و در بیان شعارها و در انجام فعالیت‌های مربوطه احکام و اخلاقی و موازین فکری و اعتقادی اسلام رعایت شود قطعاً از مصادیق بارز امر به معروف و نهی از منکر می‌تواند تلقی شود.

^۲ دو شرط عمده برای تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها ذکر شده است: الف: بدون حمل سلاح باشد: منظور آن است که اجتماعات و راهپیمایی‌ها باید مسالمت‌آمیز بوده و امنیت جامعه را مورد تهدید قرار ندهد. ب: مخل به مبانی اسلام نباشد، این شرط هم بدان معنا است که اولاً باید این راهپیمایی جنبه براندازی نداشته باشد و به دلیل آن که نظام جمهوری اسلامی بر مبانی اسلامی مبتنی است و این مبانی در اصل دوم قانون اساسی بیان شده است؛ لذا هرگونه مخالفت با مبانی اسلام علاوه بر آنکه ممکن است موجب تحریک مردم و جریحه‌دار شدن احساسات مسلمین باشد، می‌تواند ضدیت با نظام اسلامی به طور مبنایی تلقی شود و جنبه براندازی پیدا کند.

نیز تشکیل اجتماعات در میادین و پارک‌های عمومی با کسب مجوز از وزارت کشور آزاد است.^۱ ضمناً براساس بند الف و ب ماده‌ی ۱۶ اگر انجام راه‌پیمایی به استقلال کشور خدشه وارد کند و هر نوع ارتباط راه‌پیمایی با خارج از کشور ثابت شود تخلف محسوب شده و می‌توان با آن برخورد قانونی نمود.

۲.۳.۳. اعتصابات

یکی از حربه‌های مهم مردم در دوران انقلاب اسلامی و مبارزه با رژیم ستم‌شاهی جهت ضربه‌زدن به آن رژیم جبار اعتصاب و تعطیل ادارات و کارخانه‌ها و مراکز تولیدی و خدماتی و آموزشی بود. حتی مطبوعات نیز در یک مقطع زمانی با اعتصاب دوماهه ضربه مهلکی به حیثیت رژیم گذشته وارد نمودند. انجام اعتصابات در دوران گذشته به توصیه امام و فقها و مراجع تقلید صورت می‌گرفت.

مینای شرعی انجام اعتصاب می‌توانست موارد ذیل تلقی شود:

- (۱) فعالیت دستگاه‌های دولتی که از آن‌ها در جهت سرکوب ملت استفاده می‌شد نوعی تمسک به ظالم محسوب می‌گردید و به دلیل حرمت کمک به ظالم این فعالیت‌ها حرام بود و شرکت در ظلم و ستم تلقی می‌گردید.
- (۲) فعالیت دستگاه‌های دولتی به بقای رژیم طاغوت کمک می‌کرد و بنا بر روایات متعدد کمک در بقای رژیم ظالم، ظلم و حرام است.
- (۳) وقتی که اصل دفاع و جهاد و مبارزه واجب می‌شود استفاده از هر نوع ابزاری که به نابودی جبهه ظلم و ستم منجر شود به‌خصوص در شرایط نابرابر به‌منظور نجات

^۱ چون در این قانون انجام راه‌پیمایی به‌عنوان یکی از فعالیت‌های احزاب تلقی شده است می‌توان موارد اخلاف به مبانی اسلام و محدودیت‌های راه‌پیمایی را از خلال مفاد ماده‌ی ۱۶ قانون احزاب این‌گونه بیان نمود: گروه‌های موضوع این قانون باید در نشریات، اجتماعات و فعالیت‌های دیگر از ارتکاب موارد زیر خودداری کنند. ج: نقض موازین اسلامی و اساسی جمهوری اسلامی ط: تبلیغات قصد اسلامی و پخش کتب و نشریات: اختفا و نگهداری و حمل اسلحه و مهمات غیرمجاز علاوه بر موارد فوق در صورتی که این‌گونه اجتماعات حاوی موارد ذیل باشد تخلف محسوب می‌گردد: ج: دریافت هر نوع کمک‌های مالی و تدارکاتی از بیگانگان د: نقض آزادی‌های مشروع دیگران ه: ایران تهمت، افترا و شایعه‌پراکنی و: نقض وحدت ملی و ارتکاب اعمالی چون طرح‌ریزی برای تجزیه کشور ز: تلاش برای ایجاد تشدید اختلاف میان صفوف ملت با استفاده از زمینه‌های متنوع فرهنگی و مذهبی و نژادی موجود در جامعه ایران.

مسلمانان و دفاع از کیان اسلام مجاز و مشروع است؛ کمالینکه در مواردی که رژیم جنایت کار صدام شهرها را مورد موشک باران و بمباران قرار داده بود امام به عنوان عامل بازدارنده مسئله مقابله به مثل را اجازه داد و در دستور کار دولت اسلامی قرار گرفت. انجام اعتصاب در هیچ یک از قوانین جمهوری اسلامی مجاز شمرده نشده است و شرعاً و قانوناً نمی توان از این حربه برای اعلام نظرات و پیشبرد مقاصد خود استفاده نمود. وجه غیرشرعی بودن اعتصاب آن است که اعتصاب موجب خسارت به بیت المال و لطمه به اقتصاد نظام اسلامی می گردد.

۴.۳. احزاب و تشکلهای سیاسی

همان طور که در بحث تعریف حزب تصریح شده است؛ براساس مادهی ۱۴ قانون: «گروههای متقاضی پروانه باید در اساس نامه و مرام نامه خود صراحت التزام خود را نسبت به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان کنند.» احزاب از پیش خود و بدون اطلاع نمی توانند در هیئت رهبری و اساس نامه و مرام نامه خود تغییر ایجاد کنند و به موجب مفاد مادهی ۱۵ قانون: «هرگونه تغییری در هیئت رهبری، مرام نامه و اساس نامه گروهها باید به کمیسیون موضوع مادهی ۱۰ اعلام و توسط آن مورد رسیدگی قرار گیرد.»؛ بدیهی است تغییرات مخالف با مفاد مواد این قانون موجب توقیف پروانه خواهد بود (تبصره مادهی ۱۵)^۱

در قوانین جمهوری اسلامی تشکیل احزاب به رسمیت شناخته شده است اصل بیست و ششم قانون اساسی مقرر می دارد: «احزاب، جمعیتها، انجمنهای سیاسی و صنفی انجمنهای اسلامی با اقلیتهای دین شناخته شده، آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند، هیچ کس را نمی توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت. ۱- بر مبنای

^۱ تشکیل حزب در نظام جمهوری اسلامی نیازمند پروانه است. مادهی ۱۰ قانون احزاب کمیسیون ویژه ای را در این خصوص پیش بینی نموده است. این کمیسیون با ترکیب زیر در وزارت کشور تشکیل می گردد: ۱- نماینده دادستان کل کشور ۲- نماینده رئیس قوه قضائیه ۳- نماینده وزارت کشور ۴- دو نماینده به انتخاب مجلس از بین داوطلبانی از داخل یا خارج مجلس افرادی که برای تشکیل حزب مجاز شمرده شده اند و جزو کسانی که در مادهی ۷ قانون از تشکیل حزب ممنوع شده اند نباشند می توانند به وزارت کشور مراجعه کنند و پس از تشکیل پرونده مربوطه با تصویب کمیسیون مادهی ۱۰ پروانه فعالیت به امضای وزیر کشور صادر می شود.

این اصل تشکیل احزاب و فعالیت آنها آزاد است ۲- احزاب نباید اصول استقلال و آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساسی جمهوری اسلامی را نقض کنند. ۳- عضویت در احزاب اجباری نیست.»

با عنایت به این اصل در می‌یابیم که وجود حزب در قانون اساسی یک ضرورت تلفی نمی‌گردند و مبنای دموکراسی و تشکیل حکومت و جامعه مدنی شمرده نشده است، آن‌چنان که در بسیاری کشورهای دیگر است در آن کشورها مشارکت سیاسی احزاب جزء تردیدناپذیر نظام حکومتی آن‌ها تلقی می‌شود ضمن تشکیل احزاب فرمایشی و اجباری و دولتی و مجبور کردن مردم به عضویت در آن چنان که در مورد حزب رستاخیز در نظام شاهنشاهی اتفاق افتاد ممنوع اعلام شده است. علاوه بر قانون اساسی، احزاب و تشکل‌های سیاسی در قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰ نیز به رسمیت شناخته شده‌اند.^۱

پیدایش احزاب لازمه گسترش و توسعه جوامع کنونی است. مردمی که رشدیافته و از حالت اطاعت مطلق از رئیس قوم و قبیله که در جوامع ابتدایی معمول است خارج می‌شوند به‌مرور یاد می‌گیرند که برای پیشبرد اهداف خود باید در قالب تشکل‌های مدنی سازمان و از راه مسالمت‌آمیز به طرح خواسته‌ها و ایده‌های مشروع خود بپردازند. با ظهور دموکراسی و مردمی‌شدن امور سیاسی، رقابت بر سر زمامداری از یک‌طرف و اندیشه رهیابی و رهبری برای ایجاد حکومت بهتر از طرف دیگر، افزایش‌یافته است. پدیداری احزاب سیاسی با مرام‌نامه و تفکرات گوناگون، انبوهی از شیوه‌های زمامداری را در معرض همگان مردم قرار

^۱ موارد تخلف در فعالیت احزاب عبارت‌اند از: الف: ارتکاب اعمالی که به نقض استقلال کشور منجر شود ب: هر نوع ارتباط، مبادله اطلاعات، تبانی و مواضعه با سفارتخانه‌ها، نمایندگی‌ها، ارگان‌های دولتی و احزاب کشورهای خارجی در هر سطح، و به هر صورت که به آزادی، استقلال، وحدت ملی و مصالح جمهوری اسلامی ایران مضر باشد. ج: دریافت هرگونه کمک مالی و تدارکاتی از بیگانگان و: نقض آزادی‌های مشروع دیگران هم ایراد تهمت، افتراء، و شایعه‌پراکنی و: نقض وحدت ملی و ارتکاب اعمالی چون طرح‌ریزی برای تجزیه کشور ز: تلاش برای ایجاد و تشدید اختلاف میان صفوف ملت با استفاده از زمینه‌های متنوع فرهنگی و مذهبی و نژادی موجود در جامعه ایران ج: نقض موازین اسلامی و اساسی جمهوری اسلامی ط: تبلیغات ضداسلامی و پخش کتب و نشریات مضله: اختفا و نگهداری و حمل اسلحه و مهمات غیرمجاز

داده است و هر کس می‌تواند با به کار انداختن شعور خود، بهترین راه را انتخاب نموده و به حزبی بپیوندد. (هاشمی، ۱۳۷۷، ص ۲۵۹)؛ لذا از مهم‌ترین تأثیرات احزاب پیدایش تنوع در شیوه حل مسائل و مشکلات اجتماعی و سیاسی است و افکار مختلف میدان می‌یابند تا توان خود را در میدان آزمون دشواری که پیروزی در آن به تصاحب همه یا بخشی از حاکمیت جامعه می‌انجامد، بیازمایند. از سوی دیگر وجود احزاب فرصت جابه‌جایی قدرت و عدم تمرکز آن را در گروه و یا قشری خاص ایجاد می‌کند. خلأ احزاب نهایتاً مردمی‌ترین دولت‌ها را به خودمحموری (که مقدمه استبداد است) می‌کشاند. (همان) وجود رقابت میان احزاب باعث می‌شود تا هر حزب هم در عرصه فعالیت‌های درونی جانب صلاح و سداد را در پیش گرفته تا موجب انتقاد گروه‌های رقیب نگردد، و هم در عرصه فعالیت‌های بیرونی و در متن اجتماع به تلاش در جهت ارائه بهترین راه‌حل‌ها برای حل مشکلات و پیشرفت جامعه مبادرت ورزد. مردم در قالب حزب فرصت می‌یابند تا در یک شکل دموکراتیک و مسالمت‌آمیز حرف‌ها و ایده‌های خود را مطرح کنند و عملاً در سرنوشت سیاسی و اجتماعی خود مشارکت نمایند، و این امر جلوگیری از بروز رفتارهای خشن در گرفتن حق خویش که خود را در استیفای آن محو می‌داند نقش مؤثری دارد. گذشته از آن احزاب می‌توانند به راحتی و از موضع قدرت به نقد عملکرد دولت حاکم بپردازند و باتوجه به قدرت بالای سیاسی و اجتماعی و توان علمی و مدیریتی و شیوه‌های مؤثر اطلاع‌رسانی که در اختیار دارند، به تصحیح اعمال و عملکرد و رفتار دولتمردان مبادرت نمایند، از این دیدگاه حزب می‌تواند از ابزارهای مهم انجام دو واجب بزرگ امر به معروف و نهی از منکر تلقی شود. چون بنابر یک اصل مهم فقهی مقدمه واجب واجب است، لذا اگر انجام امر به معروف و نهی از منکر که وجوب شرعی دارند متوقف به تشکیل احزاب و جمعیت‌های قانونی جهت تحقق آن باشد، تشکیل احزاب لازم و واجب تلقی می‌گردد. تا از این طریق مبادرت به انجام امر به معروف و نهی از منکر شود.

به هر ترتیب احزاب سیاسی و تشکلهای سیاسی در صورت برخورداری از آزادی و داشتن

انگیزه و در صورت نهادینه شدن و رعایت قانون مداری، قادر به ایجاد بیشترین خلاقیت‌ها نسبت به کل مسائل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه هستند. احزاب به نقد، بررسی و ارزیابی اعمال دولت حاکم می‌پردازند و کاستی‌ها را نشان می‌دهند بدین ترتیب، مردم از نقاط قوت و ضعف آگاه می‌شوند. دولت‌ها نیز در مقابل این انتقادات، واکنش نشان می‌دهند و برای آگاهی مردم، به تجزیه و تحلیل‌های متقابل می‌پردازند و برای رفع معایب حکومت نیز کوشش خواهند کرد.

تشکل‌های سیاسی و احزاب در جوامع دموکراتیک امروزی، یکی از مؤثرترین و مهم‌ترین ابزارهای اعمال نظارت همگانی بر دولت‌ها به حساب می‌آیند. در نظام اسلامی نیز با توجه به شکل مردمی بودن آن (مردم‌سالاری دینی)، برای جلوگیری از انحراف سیاسی، رعایت موازین اسلامی و اصول عدالت در زمامداری، تشکیل گروه‌ها و احزاب در چارچوب اصول قانون اساسی لازم است. شاید به وسیله این احزاب و گروه‌های سیاسی، بهتر بتوان اصل امر به معروف و نهی از منکر را درباره زمامداران کشور و دولت‌ها به اجرا گذاشت. (مولوی و رنجبری، ۱۳۹۶، ص ۱۶)

۵.۳. انجمن‌ها و جمعیت‌ها

انجمن‌ها و جمعیت‌ها از جمله سازوکارها و ظرفیت‌های دیگری هستند که در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌توان از آن در راستای نظارت غیرحاکمیتی بر حکومت بهره برد. برخی از مهم‌ترین این جمعیت‌ها، در قالب انجمن‌های صنفی، انجمن‌های اسلامی و همچنین انجمن‌های مردم‌نهاد بروز و ظهور یافته‌اند که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱.۶.۳. انجمن‌های صنفی و اسلامی

انجمن صنفی تشکیلاتی است که به وسیله دارندگان کسب و پیشه و حرفه و تجارت معین تشکیل شده، اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به گونه‌ای در جهت منافع خاص مربوط به آن صنف باشد، (ماده ۲ قانون احزاب). انجمن اسلامی نیز هر واحد اداری، آموزشی، صنفی، صنعتی و با کشاورزی تشکیلاتی است مرکب از اعضای داوطلب همان واحد که هدف آن

شناختن و شناساندن اسلام، امر به معروف و نهی از منکر و تبلیغ گسترش انقلاب اسلامی باشد. اقلیت‌های دینی شناخته شده در جمهوری اسلامی نیز می‌توانند از افراد داوطلب همان اقلیت دینی باهدف حل مشکلات و بررسی مسائل دینی، فرهنگی، اجتماعی و رفاهی ویژه آن اقلیت به تشکیل انجمن مبادرت نمایند (ماده‌ی ۴ قانون). انجمن‌های صنفی اهداف سیاسی ندارد و تنها اهداف اقتصادی و صنفی در جهت منافع صنف و یا گروه خاصی تعقیب می‌کنند. این انجمن‌ها می‌توانند نقش نظارتی مناسبی در بین افراد هم صنف خویش اعمال نماید در واقع از بعد نظارت مردم بر مردم به منظور حفظ اعتبار صنف و جلوگیری از تخلفات بعضی از اعضا که موجب حمله شده دار شدن حیثیت و حرمت سایرین می‌گردد، این تشکله‌ها می‌توانند تشکیل شوند فعالیت این گروه‌ها ضمن اینکه می‌تواند منافع گروهی آن‌ها را تأمین کند درعین حال در بعد نظارتی و سپردن امور مردم به خود آنان و مشارکت در تولید و توزیع عادلانه کالاها و خدمات در راستای سیاست‌های کلان دولت نقش مناسبی را ایفا خواهد کرد. انجمن‌های اسلامی و دینی نیز ماهیتی؛ صرفاً دینی دارند و ظاهراً فعالیت سیاسی در سطحی که احزاب به آن می‌پردازند. در این مراد مطرح نشده است. لکن باتوجه به محتوای کلی قانون احزاب و شمول ما بر این انجمن‌ها و لزوم دارا بودن پروانه فعالیت و سایر شرایطی که برای این گونه جمعیت‌ها پیش‌بینی شده است، جواز فعالیت سیاسی آن‌ها بعید به نظر نمی‌رسد. آنچه عملاً در جمهوری اسلامی اتفاق افتاده است گویای این امر است. انجمن‌های اسلامی نظیر انجمن اسلامی معلمان، اتحادیه انجمن‌های اسلامی دانشگاه‌ها (دفتر تحکیم وحدت) انجمن اسلامی مهندسين و بسیاری عناوین دیگر علاوه بر فعالیت‌های دینی و تبلیغی به فعالیت سیاسی می‌پردازند و در انتخابات و صحنه‌های سیاسی دیگر حضور فعال دارند.

۲.۶.۳. انجمن‌های مردم‌نهاد

از دستاوردهای مهم سازمان‌های مردم‌نهاد تقویت سرمایه‌ی اجتماعی پیونددهنده جامعه با حکومت است. این نوع سرمایه‌ی با افزایش اعتماد، مشارکت و آگاهی در سطح جامعه

موجب تقویت شبکه‌های اجتماعی و تقویت همبستگی و تعهدات شهروندان با نظام سیاسی می‌شود. نتیجه سرمایه‌ی اجتماعی نوعی اطاعت آگاهانه شهروندان نسبت به نظام سیاسی است. از دیگر سو سازمان‌های مردم‌نهاد تلاش وافر دارند که تفکر حکومت قانون در سطح جامعه جاری شود که این امر نه تنها حکومت مطلقه را کنار می‌زند؛ بلکه موجب ایجاد نوعی چرخه فضیلت نیز می‌گردد. بدین معنی که هیچ فرد و گروهی نمی‌توانند فراتر از قانون باشند؛ لذا قانون بر مبنای برابری و جهان‌شمولی همه افراد جامعه، در سطح نظام پیاده می‌شود. همین‌طور چرخه فضیلت موجب فراگیرتر شدن این نهادها و مشارکت بیشتر مردم می‌شود. (جبل‌عاملی، ۱۳۹۳، ص ۳۷۵)

همچنین در نقش سیاسی، کامل‌کننده حزب‌های سیاسی، سازوکارهای متغیر و انعطاف‌پذیری هستند که شهروندان از طریق آن‌ها گستره وسیع منافع خویش را تعریف و مفصل‌بندی می‌کنند. نیازهای محلی را تأمین و مطالبه‌ها و تقاضاهای خود از دولت را صورت می‌بخشند. در نقش آموزشی به تأمین زمینه‌های آموزش شهروندی دموکراتیک، توسعه مهارت‌های سیاسی اعضای خود، جذب رهبران سیاسی جدید، تشویق مشارکت سیاسی و آموزش عمومی مردم درباره گستره وسیعی از موضوعات موردعلاقه مردم مشغول‌اند. در نقش نگهبانی و نظارتی همراه با مطبوعات به کنترل لجام زنی بر تمایل بی‌پروای دولت برای تمرکز قدرت و گریز از پاسخگویی و کنترل مدنی اقدام می‌کنند (صدوقی، ۱۳۸۰، ص ۸۱)

سازمان‌های مردم‌نهاد با در دست داشتن قدرت رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی عمومی، نقش تحرک افکار عمومی را دارا هستند؛ لذا قادرند در رشد دموکراسی در یک جامعه تأثیر عمیق بگذارند. نتایج رشد دموکراسی می‌تواند منجر به مشارکت شود. سازمان‌های مردم‌نهاد فاصله بین نخبگان و توده مردم را پر می‌کنند و موجب موفقیت رشد اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی جامعه می‌شوند. سازمان‌های غیردولتی با تقویت سلول‌های بافت ملی از جمله بافت سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، بحران را از عمق جامعه برمی‌دارند و

سبب تقویت نظام و نظام‌مند کردن کشور می‌گردند. سازمان‌های مردم‌نهاد به‌عنوان چتر حمایتی در جامعه عمل می‌کنند و لذا توسط دولت کنترل نمی‌شوند و دغدغه آن‌ها حقوق انسانی و بشری که زیرمجموعه آن حقوق اقتصادی، سیاسی، مدنی و محیط‌زیست است. از کارکردهای سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توان در گسترش پایداری در تولید و مصرف نام برد که شامل منابع طبیعی و محیط‌زیست، منابع تولید (بازیابی، بهره‌برداری پایدار، توسعه، حفظ) سازمان‌های مردم‌نهاد بین سیاست دولت و مطالبات مردم در وسط قرار می‌گیرند و مثل یک فیلتر عمل می‌کنند؛ لذا خواسته‌ها و یا فشارها را متوازن و معین و محدود کرده تا قابل چانه‌زنی دسترسی و پیگیری شود. نقش آن‌ها در این است که قدرت چانه‌زنی را افزایش دهند و مطالبات گسترده و افسارگسیخته را جمع کرده و محدود و استاندارد نموده و کف مطالبات را در کنار میز مذاکره قابل‌طرح می‌نمایند. سازمان‌های مردم‌نهاد طرفین اختلاف را به میز مذاکره می‌کشانند و لذا در بحران‌ها و خصوصاً بحران امنیتی، جانب‌دارانه برخورد نمی‌کنند و تلاش می‌کنند و کمک می‌کنند مطالبات دو طرف روشن‌سازی شود و با روشن‌شدن محل نزاع، بالطبع توافقات حاصل می‌گردد. (صالحی و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۳۸)

۴. موانع پیش روی نظارت‌های غیرحاکمیتی بر حکومت در نظام جمهوری اسلامی

بررسی نظام نظارتی در جمهوری اسلامی نشان می‌دهد اصل نظارت برای سالم‌سازی جریان انجام امور، در قانون اساسی و سایر قوانین کشور مدنظر بوده است؛ اما طراحی و تقویت یک نظام غیرحاکمیتی جامع و کارآمد نظارتی که اجزای مختلف نظام سیاسی و اداری را تحت پوشش قرار دهد، همچنان موردنیاز است و باید در راستای تقویت، فعال‌سازی و کارآمدسازی افزون‌تر این نظام نظارتی تلاش بسیار گسترده‌تری را سامان داد و چالش‌ها و موانع را در مسیر یاد شده از میان برداشت. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۰، ص ۲۵)

در این مبحث به موانع و چالش‌های مهم اجرای نظارت در ابعاد مختلف پرداخته شده است.

۱.۴. موانع اجرایی

گاه به‌رغم آنکه موازین قانونی و ساختارهای موجود نظارت‌های غیرحاکمیتی مناسب و کارا به نظر می‌رسد، ممکن است در این میان برخی موانع و مشکلات اجرایی وجود داشته باشد. مواردی که در ادامه بررسی خواهد شد، خصایص و پیامدهای نظارت غیرمؤثر و نادرست است که نوعاً ناشی از ضعف در مدیریت نظارت است که از آسیب‌های مهم به شمار می‌رود؛ لذا صرف عدم وجود اشکالات ساختاری و قانونی نمی‌تواند نظارت را مؤثر کند.

۱.۱.۴. روبه افراطی و تفریطی در نظارت

کنترل بیش از حد، مقررات افراطی را بر فعالیت‌ها و اجرای وظایف افراد تحمیل می‌کند و آزادی عمل فردی را تحدید می‌کند. کنترل کمتر از حد نیز به آزادی عمل بیش از اندازه منجر می‌شود. هر دو نوع آسیب‌زا است؛ کنترل بسیار زیاد مانع از ابتکار عمل می‌شود، سازمان را به‌سوی تشریفات زاید فراوان هدایت می‌کند و موجب کندی تصمیم‌گیری و اجرا می‌شود. کنترل بسیار کم می‌تواند به هماهنگی داخلی صدمه بزند و موجب مصرف افراطی منابع یا عدم بهره‌برداری کافی از آن بشود. اصل مهم، یافتن تعادل درست میان کنترل‌ها برای پشتیبانی از عملکرد قوای حاکمیت است. (فیضی و مدنی، ۱۳۸۵، ص ۲۲۶). در اعمال نظارت، افراط و تفریط جایز نیست و زیاده‌روی به همان اندازه زیان‌آور است که کم‌توجهی خسارت وارد می‌کند. نظارت بیش از حد به روح آزادی و استقلال افراد لطمه زده، خلاقیت و نوآوری را از آنان سلب و آنها را در مقابل نظارت مقاوم خواهد ساخت. (فرح‌بخش، ۱۳۸۰، ص ۱۷). با توجه به اینکه هدف نظام نظارت، اصلاح عملیات و جلوگیری از انحرافات است باید علاوه بر جامعیت، واقعی، ساده، روشن و خالی از ابهام باشد و نباید بر مبنای ذهنیات و نظرات شخصی ناظران اعمال گردد و اساساً نظارت باید ابزاری برای اصلاح باشد نه تنبیه و مجازات.

۲.۱.۴. ناهماهنگی در نظارت

ناهماهنگی در اجرا و اثربخشی نظارت، مانعی جدی در به ثمر نشستن فعالیت‌های نظارتی غیرحاکمیتی تلقی می‌شود. به‌کرات ملاحظه می‌شود که نظارت‌های مردمی علی‌رغم همه

سختی‌ها و چالش‌های خود، در مرحله نهایی آن که مستلزم اثربخشی و اهمیت‌دادن از سوی نهادهای ذی‌ربط اداری و قضایی در پیگیری مطالبات است، با مشکلات عدیده‌ای نظیر مقاومت مدیران، تردید در صحت و سقم نتایج بررسی، غیر قابل‌اجرا بودن پیشنهادهای یا عدم امکان رفع مشکلات به لحاظ محدودیت‌های منابع و بهانه‌هایی که بعد از اعلام نتیجه و ارسال گزارش مطرح می‌گردد، مواجه خواهد شد. این نوع استقبال از نتایج فعالیت‌های نظارتی در دستگاه‌های اداری و قضایی و مراجع صالحه دیگر که وظیفه تعقیب کیفری یا اداری مجرمان و متخلفان و ناقضان قانون را برعهده دارند ناظران را کم‌انگیزه و افکار عمومی را مأیوس و نگران نموده است.

عدم حساسیت محاکم قضایی در رسیدگی فوق‌العاده به اتهامات اعلام شده و مجازات مرتکبین فساد و ملاحظه‌کاری هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، در اتخاذ تصمیمات متناسب، اصلاحات موردنظر سازمان‌های نظارتی را به ورطه فراموشی سپرده و جری شدن متخلفان را باعث گردیده است. صدور احکام برائت به اعتبار عدم احراز سوءنیت، ختم رسیدگی و اتخاذ تصمیم، به لحاظ گذشت زمان (مشمول مرور زمان قراردادان اتهامات افرادی که به حقوق و اموال عمومی و بیت‌المال تجاوز نموده‌اند) یا تعیین مجازات‌های نامناسب (جزای نقدی) که عموماً درصد ناچیزی از اموال تصرف شده است هرگز راه به جایی نخواهد برد. عدم تحقق نتیجه، متولیان نظارت غیرحاکمیتی را به پیگیری‌های مکرر و بعضاً انصراف از آن سوق داده است. نبود ضمانت اجرای متناسب و قطعی در برخورد با این نوع برداشت از نتایج نظارتی، نقش مهمی را ایفا نموده است. تأکید قانون‌گذار بر رسیدگی فوق‌العاده و خارج‌ازنوبت یا اجرای پیشنهادهای در ظرف مدت مقرر، کافی نبوده و انجام اصلاحات اداری را تضمین نمی‌نماید. (خبرگزاری آفتاب، ۱۳۸۷)

۳.۱.۴. عدم تنوع در نظارت

در علم مدیریت، انواع نظارت را به کنترل آینده‌نگر، هم‌زمان و گذشته‌نگر تقسیم نموده‌اند. به عبارت دیگر، نظارت از لحاظ زمانی، به کنترل زمان اجرا، قبل از انجام کار و حین انجام

کار تقسیم می‌شود. کنترل گذشته‌نگر، بر اطلاعات گذشته استوار بوده و کنترل پیش‌نگر، بر پیش‌بینی‌های آینده نظر دارد. اما وجود مکانیسم کنترل پیش‌نگر در نظام نظارتی، نفی کنترل‌های بازخورد نبوده و این دو مکانیسم به همراه هم نتایج بهتری را در اختیار سازمان نظارتی قرار می‌دهند. (الوانی، ۱۳۸۰، ص ۱۲۳). چنین یافته‌هایی در علم مدیریت، به‌خوبی مجال طرح و بحث و به‌کارگیری در حوزه نظارت‌های غیرحاکمیتی بر عملکرد حاکمیت پیدا می‌کند. همچنان که می‌توان تنوع در نظارت را به لحاظ تنوع در ارکان و سازوکارهای نظارتی در نظر گرفت و مشارکت و همکاری نهادهای غیرحاکمیتی ناظر، از قبیل افکار عمومی، رسانه‌ها و احزاب و گروه‌های سیاسی را در نوع نظارت دخیل و مؤثر دانست. در نهایت باید گفت چنانچه تنوع در نظارت مدنظر قرار گیرد، جامعیت نتایج را در پی خواهد داشت.

۴.۱.۴. کنترل تحمیلی در نظارت

حقیقت این است که برای بالا نگه‌داشتن عملکرد حاکمیت نمی‌توان صرفاً روی نظارت تکیه کرد؛ زیرا که افراد نظارت را از طریق غیبت، انتقال، بازده با کیفیت پایین و ازاین‌قبیل کارها خنثی می‌کنند. یکی از مشکلات ناشی از تأکید روی نظارت‌های رسمی این است که این‌گونه نظارت‌ها اغلب به واکنش‌های نامطلوب منجر می‌شوند. احساس بیزاری، ضعف بیشتر عملکرد و تلاش برای درهم شکستن سیستم منجر می‌شود و منجر به اموری می‌گردد.^۱ (قوامی، ۱۳۸۳، ص ۲۱۹)؛ در واقع اطلاعات نقش مهمی در اعمال نظارت مؤثر دارد. دسترسی به اطلاعات دقیق و به‌هنگام، و تجزیه و تحلیل اطلاعات، مسیر روشنی فرا روی ناظران خواهد گشود و علاوه بر دقت در تشخیص، موجب کوتاه‌شدن زمان فعالیت نظارتی و کاهش هزینه‌ها خواهد شد. اعزام ناظران بدون اطلاع یا کم اطلاع و انجام

^۱ (الف) رفتار غیرقابل‌انعطاف: این رفتار حاکی از تمایل افراد به این است که خود را در ارتباط با سیستم نظارت، خوب جلوه دهند. افراد تلاش خود را به نقاط مورد سنجش، بیشتر متوجه می‌کنند و اغلب هدف‌های مهم‌تر سازمان را فراموش می‌کنند. (ب) رفتار استراتژیک: این رفتار عبارت است از تمایل افراد به تهیه اطلاعات، به‌گونه‌ای که این اطلاعات در محدوده زمانی معین خوشایند جلوه کند (فریب). (ج) گزارش اطلاعات نامعتبر: بعضی اوقات، افراد از طریق اطلاعات نادرست و نامعتبر؛ سهواً یا عمداً درصد تخریب و سیاه‌نمایی عملکرد افراد یا سازمان‌های دیگر هستند.

فعالیت‌های نظارتی بر مبنای اطلاعات نادرست، قدیمی و غیرصحیح، عکس‌العمل دستگاه‌های اداری (مدیران و کارکنان) را همراه خواهد داشت و موجب وقفه و کندی در روند امور خواهد شد. از جمله ویژگی‌های نظارت مؤثر، دقیق بودن اطلاعات، به‌موقع بودن نظارت و انجام نظارت مبتنی بر هدف و برنامه (معقول و قابل‌درک) است. نظارتی که کشف‌کننده و عینی باشد و در نقاط مهم و استراتژیک انجام شود و همچنین مقرون‌به‌صرفه و کم‌هزینه باشد. (رک: الوانی، ۱۳۸۸)

نقص در هریک از موارد مذکور نظارت را با آسیب‌های جدی مواجه خواهد ساخت و موجب کم‌اثر یا بی‌اثر شدن این فعالیت که ضرورت انجام آن انکارناپذیر است خواهد شد. فقد معیار و ضابطه (استاندارد)، عدم به‌کارگیری و اعزام ناظران واجد شرایط، کمبود اطلاعات و دسترسی‌نداشتن به اطلاعات دقیق و به‌موقع و انجام نظارت‌های بی‌هدف و برنامه بدون توجه به اولویت‌ها و موارد مهم، در غیر از زمان خود پرهزینه، آزاردهنده، نقض غرض و خلاف انتظار خواهد بود. (خبرگزاری آفتاب، منبع پیشین)

۲.۴. موانع سیاسی و اجتماعی

برخی اندیشمندان به‌درستی وجود سه مؤلفه اساسی در فرهنگ سیاسی کشور وجود دارد که در تمام سطوح مدیریتی و نظارتی باید ملحوظ نظر قرار گیرد. اعمال سلیقه، منافع حزبی، گرایش‌های سیاسی. (عمید زنجانی، ۱۳۸۲، ص ۶۵).

بر همین مبنای، ما در این گفتار موانع سیاسی و اجتماعی مؤثر بر کارآمدی نظارت غیرحاکمیتی را در سه بند بررسی خواهیم نمود.

۱.۲.۴. اعمال سلايق شخصی

هیچ انسانی خالی از سلیقه نیست و تردیدی نیست که سلايق در افراد مختلف و پراکنده است. اختلاف سلیقه نوعاً به روش بر می‌گردد هر چند در هدف و یا وسیله هم می‌تواند نمود کند. وقتی یک ناظر از یک روش ناخشنود باشد، با این پیش‌فرض منفی، به نظارت

شونده نمره و نگاه منفی دارد.^۱ (قوامی، منبع پیشین، ص ۲۲۰)

۲.۲.۴. منافع حزبی و گروهی

در امر نظارت، همه باید منافع ملی و ترجیح آن بر منافع جناحی و قشری را اصل قرار داده و در راستای اصول و مبانی نظام و انقلاب و قانون اساسی حرکت کنند. در این میان عوامل اجرایی و نظارتی باید از دخالت دادن گرایش‌های سیاسی خود در امر نظارت، به شدت بپرهیزند. (همان، ص ۲۲۱). خرده فرهنگ سیاست‌زدگی در برخی سازوکارهای نظارت غیرحاکمیتی نظیر احزاب سیاسی، بیانگر این واقعیت قابل تأمل است که عمدتاً استفاده از احزاب به عنوان ابزاری برای تأمین اهداف و برنامه‌های سیاسی و جناحی موردنظر اعضاست و نه سازوکاری برای نظارت بر حاکمیت. به دلیل همین به حاشیه رفتن امر نظارت، فعالیت‌ها و نظارت‌های آنان کمتر از آنچه انتظار می‌رود، به واقعیت نزدیک بوده و منافع ملی عموم مردم را محقق می‌نماید. (ترابی، ۱۳۸۲، ص ۷)

براین اساس در فرایند «نظارت»، «بخشی‌نگری» یک آفت خواهد بود؛ چرا که اگر آن بخش ناظر باشد، خصمانه و غیرمنصفانه نظارت می‌کند و اگر نظارت شونده باشد نهایت فرار و اختفا از واقعیات را پیشه می‌کند تا از هجوم ناظران مصون بماند تا بخش او هر چند ناموفق است و غیر سالم ولی موفق و سالم نشان داده شود. (قوامی، منبع پیشین، ص ۲۲۱)

۳.۲.۴. گرایش‌های سیاسی

این عامل یا مانع هم مانند عناصر قبل، امری گریزناپذیر است و همواره در نظارت آسیب‌رسان خواهد بود. وقتی گروه ناظر از یک گرایش سیاسی باشد، علی‌القاعده نظارت یک‌سویه خواهد بود. برای حذف رقیب، و یا تضعیف جایگاه گرایش سیاسی مقابل، این گرایش حتی در قضاوت هم ممکن است دخالت کند؛ چرا که نظارت و قضاوت نهایتاً از یک خانواده محسوب می‌شوند؛ زیرا در نظارت، بالمآل، نوعی قضاوت نهفته است و در قضاوت هم

^۱ برای نمونه، اگرچه فعالیت و نظارت اصحاب رسانه اثربخشی مطلوبی بر جامعه دارد و ابعاد مثبت انتشار اخبار حرفه‌ای و شفاف‌سازی بر جامعه قابل تأمل و حائز اهمیت است؛ اما مادامی که رسانه مستقل بماند، رویکرد حرفه‌ای داشته باشد و از دخالت سلاقی شخصی در امان بماند، یکی از مهم‌ترین ابزار امر به معروف و نهی از منکر مردمی بر حاکمیت قلمداد می‌شود.

نظارت وجود دارد. (همان)

۳.۴. موانع مرتبط با نظارت شوندگان

علاوه بر موانع اجرایی، سیاسی و اجتماعی که شرح آن گذشت، برخی موانع نیز از حیث فردی و ناظر بر نظارت شوندگان است:

۱.۳.۴. غوغاسالاری

غوغا سالاران، غالباً در خلال بحران‌ها، تحولات و شکاف‌ها، اداره امور جامعه را به دست گرفته و نه تابع عقل و خرد؛ بلکه دستخوش احساسات هستند و در نهایت درجه تلقین‌پذیری قرار دارند. غوغاسالاری نوع فاسد دموکراسی است و حیات سیاسی غوغاسالاران در بلوا، بحران، عوام‌فریبی و اغتشاش است. در واقع «غوغاسالاری» جریانی است که با سایر موضوعات و پدیده‌ها (انتخابات، جلب آرای مردم، فرار از قانون و...) ارتباط دارد و در این مسیر، غوغاسالاران حیات خود را در تنش و التهاب جستجو می‌کنند و پیامدهای سوئی بر جامعه دارند و فضای سیاسی را چندقطبی کرده، به منافع ملی و دینی بی‌توجه می‌شوند. در ضمن روابط پیچیده و پرابهامی با سایر نهادهای سیاسی دارند و از شیوه‌ها و روش‌های گوناگونی برای کسب قدرت استفاده می‌کنند. (کارگر، ۱۳۸۲، ص ۱۲۱)؛ در این میان، شیوه و شگرد ایشان در به انحراف کشاندن امر نظارت نیز روشن است. گردوغبار کردن و شلوغ‌بازی از ناحیه کسانی که ریگ به کفش دارند و باوجود عدم اهلیت و نامحرمیت با نظام، قصد دارند به هر شکل، خود را به درون اندام نظام برسانند و با امکانات تبلیغی که دارند جوسازی می‌کنند تا اعصاب ناظران را نامتعادل نمایند و بهره‌برداری کنند. ناظر باید مثل یک قاضی بر عقل خود تکیه کند و نه احساس و اسیر جو نشود. (قوامی، منبع پیشین، ص ۲۲۳) دانش کافی کمک می‌کند که ناظران به‌خوبی حوادث و وقایع سیاسی و عوامل اصلی و پشت پرده تحولات سیاسی را بشناسند و علاوه بر اینکه خود در دام بحران‌ها و شبهات نیفتند، بتوانند پاسخ‌گوی سؤالات و شبهات مختلف مردم باشند. (کارگر، ۱۳۸۲، ص ۱۲۶).

۲.۳.۴. قرار گرفتن در موضع اپوزیسیون

یکی دیگر از موانع کارآمدی نظارت، قرار گرفتن شונندگان در موضع اپوزیسیون است. در نظام‌های دینی و مردم‌سالار، دارندگان قدرت سیاسی در نحوه و نتایج اعمال قدرت قانونی‌شان موظف به پاسخگویی هستند، زیرا در این گونه نظام‌ها، قدرت امانتی الهی یا مردمی در دست آنهاست. در نظام‌های پارلمانی، رسمیت یافتن اپوزیسیون قانونی برای امکان مؤاخذه‌ی دارندگان قدرت است زیرا. نقادی اپوزیسیون قانونی امکان به زیرسؤال بردن آنها را فراهم می‌سازد؛ بنابراین، گروه‌های مخالف قانونی، نقش نقادی و نظاره‌گری دارند، نه نقش پاسخگویی بر همین اساس، موقعیت «اپوزیسیون در قدرت» امکان فرار از پاسخگو بودن را برای دارندگان قدرت ایجاد می‌کند. آنان در چنین موقعیتی، بیش از آن که خود را پاسخگو بدانند، نظاره‌گر احساس می‌کنند؛ لذا، کمتر پاسخگو هستند و بیشتر در ایجاد سازمان‌های دولتی نظارت‌کننده اهتمام می‌ورزند. به‌این ترتیب، در موقعیت «اپوزیسیون در قدرت» نه کسی پاسخگو خواهد بود و نه نظارت واقعی می‌یابد. به‌ویژه برای دولت‌هایی که در انجام وظایف و تحقق مطالبات وعده‌داده‌شده، ناکارآمد و ناتوان بوده‌اند؛ چنین موقعیتی (اپوزیسیون در قدرت) راهی برای فرار از نظارت‌ها و پاسخگویی به مردم خواهد بود. (مهدوی زادگان، ۱۳۸۱، ص ۲۰۲)

۳.۳.۴. تجددگرایی افراطی

«تجددگرایی» یعنی آراستن اعتقادات و فرهنگ یک ملت به آنچه که از آن نیست، و پیراستن اعتقادات و فرهنگ یک ملت به آن چه که از آن‌ها است، مقصود از این کار، رنگ زمان زدن و باب‌طبع کردن آن‌ها است. (مطهری، ۱۳۶۷، ص ۹۲). داشتن روحیه‌ی انفعال‌پذیری و تجددگرایی افراطی یعنی محک‌زدن هر کاری با ارزش‌های غربی و خودباختگی در برابر غرب است. به تعبیر دیگر، انفعال‌پذیری و تجددگرایی افراطی بیانگر تلفیق اندیشه‌ی اسلامی با اندیشه‌های غیراسلامی برای زیبا جلوه‌دادن آن است. این نگرش غیراسلامی یا به‌ظاهر اسلامی، گاهی با رنگ‌وبوی اندیشه‌ی ماتریالیستی یا لیبرالیستی و

مدرنیته یا پست مدرن و... تلفیق شده و در ادوار مختلف انقلاب شاهد آن بودیم. این آسیب خطر بزرگی است که انقلاب‌ها و اصالت ملت‌ها را تهدید می‌کند. (لطفی، ۱۳۸۶، ص ۴۰) در واقع تجددگرایی افراطی باعث می‌شود که حاکمیت ارزش‌ها زیر سؤال رود متجددان، هر ناظری را که حامی ارزش‌ها است، متهم به تحجر کنند و در مقابل او بایستند.

۴.۴. موانع مرتبط با احزاب، مطبوعات و رسانه‌های گروهی

کارکرد و فعالیت احزاب، مطبوعات و رسانه‌های گروهی نیز گاه بنا بر ماهیت و اقتضائات خاص خود با موانعی روبرو می‌شوند که نظارت غیرحاکمیتی بر حکومت را دچار چالش می‌سازد:

۱.۴.۴. شرایط داخلی و فرهنگ سازمانی

مهم‌ترین منبع در هر نهاد سازمانی نیروی انسانی است. یافتن استعدادهای خلاق، مشکل‌ترین گام در تمام حوزه‌های کاری سازمانی است. افراد سازمان، به‌ویژه کارکنان خلاق، با ارزش‌ترین منبع در بین تمام منابع صنعت قلمداد می‌شوند. (پرایس، ۱۳۸۸، ص ۸۵)؛ از منظر کارشناسان نیز، نیروی انسانی به‌عنوان مهم‌ترین رکن و عنصر مؤثر در کارکرد نظارتی عنوان شده است. برای نمونه، سطحی برخورد نمودن با مسائل و درک متفاوت عوامل تولیدی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی، اعم از خبری، برنامه‌ساز و... از مسائل مختلف جامعه، یکی از معایب نیروی انسانی در امر نظارت است. کارشناسان معتقد هستند ممکن است یک مسئله مهم اجتماعی، سیاسی و... از منظر عوامل برنامه‌ساز، جزء اولویت‌های اول یا دوم مردم و جامعه تلقی شود، اما بالعکس، مسئله‌ای که در اولویت چهارم و پنجم است، از دید آن‌ها در اولویت نخست قرار گیرد. (ساداتی، ۱۳۸۹، ص ۱۹۹)

یکی دیگر از موانع نظارتی عدم تناسب ویژگی‌های ناظران و برنامه‌سازان با برنامه‌های نظارتی است. عدم دقت در به‌کارگیری ویژگی‌های شخصیتی، خانوادگی، طبقه اجتماعی و... افراد، در برنامه‌هایی که به‌نوعی کارکرد نظارتی دارد، باعث بی‌اعتمادی و افت برنامه‌های نظارتی شده است. درک نادرست ناظران غیرحاکمیتی از منافع ملی، نقطه‌ضعف دیگری

است که از سوی کارشناسان عنوان شده است. گاهی اوقات، ناظران به دلیل درک نادرست، با نام جلوگیری از تضعیف نظام و حفظ جایگاه نهادهای حکومتی به توجیه اشتباهات مسئولین می‌پردازند. باید این مسئله موردتوجه قرار گیرد که لزوماً هر نقدی به هر مسئولی، زیرسؤال بردن آن نهاد نبوده، بلکه به‌واقع تقویت را به همراه خواهد داشت. عدم خودباوری از جایگاه ویژه رسانه‌ها، مطبوعات و احزاب سیاسی، مانع دیگری است که باید مدنظر قرار گیرد. رسانه باید به این باور اعتقاد داشته باشد که کفه توازن قدرت بر خلاف تصور به سمت رسانه است. درمجموع نهادهای ناظر موضوع بحث باید در یک برنامه درازمدت در کنار توجه ویژه به آموزش، نیروی انسانی خلاق، شجاع، ریسک‌پذیر، فهیم، بصیر و... را جایگزین نیروهای کم‌توان نمایند. (ساداتی، ۱۳۸۸، ص ۲۰۰). عامل مهم و اساسی دیگر فرهنگ‌سازمانی حاکم بر نهادهای ناظر موضوع بحث است. فرهنگ‌سازمانی: «مجموعه‌ای از ارزش‌های کلیدی، باورهای راهنما، و تفاوت‌هایی است که در اعضای یک سازمان مشترک است.» (عسگریان، ۱۳۸۸، ص ۱۰۵) در واقع فرهنگ‌سازمانی یک متغیر محیطی است که به میزان متفاوت بر تمام اعضای سازمان اثر می‌گذارد و از این‌رو درک درست از این ساختار برای اداره سازمان و کار مؤثر حائز اهمیت است. اعضای سازمان، برای حل مسائل مربوط به انطباق بیرونی و یکپارچگی درونی به‌عنوان بهترین شیوه جهت حل مسائل، فرهنگ مکتوب و حتی غیرمکتوب سازمان خود را به اعضای جدید آموزش می‌دهند. از این‌رو با برخورداری از ظرفیت لازم برای تغییر و تبدیل فرهنگ‌سازمانی تغییر اعمال افکار و احساسات بخش عظیمی از اعضای سازمان امکان‌پذیر می‌گردد. (رابینز، ۱۳۸۱، ص ۶۲)

برخی از صاحب‌نظران این حوزه، فرهنگ‌سازمانی نامناسب در احزاب، مطبوعات و رسانه ملی را به‌عنوان یکی دیگر از موانع نظارتی عنوان نمودند. عدم شجاعت و ریسک‌پذیری، ملاحظات بالادستی و ترس از ورود به برخی از حوزه‌های اجرایی، به‌صورت قوانین نانوشته‌ای، در ذهن آنان رخنه کرده و مانع مهمی در عدم شکل‌گیری کارکرد نظارتی دقیق است. در این خصوص، دیدگاه‌های متفاوت و متناقضی وجود دارد. برخی، ریشه این ملاحظات

را در رده‌های بالایی سازمان دانسته و برخی دیگر، منشأ آن را در تفکر مدیران میانی عنوان نموده‌اند. در این میان، برخی دیگر از کارشناسان، مشکل را گسترده‌تر دانسته و منشأ این فرهنگ نادرست را در فرهنگ تاریخی ما دانسته و تأکید داشتند؛ متأسفانه آثار صنعت فرهنگی و تاریخی نانوشته حاکم در تلویزیون که از دوره‌های شاهنشاهی به وجود آمده، هنوز هم در عمق ذهن تهیه‌کننده و برنامه‌ساز و حتی مدیران وجود دارد. (ساداتی، ۱۳۸۸، ص ۲۰۰). یکی دیگر از موانع نظارتی که مشخصاً در خصوص «رسانه» عنوان شده است، محدود شدن ایفای نقش نظارتی به معاونت سیاسی است. برخی کارشناسان معتقدند این تصور غلط که نقش نظارتی رسانه، فقط باید توسط معاونت سیاسی انجام شود و معاونت‌های برنامه‌ساز دیگری همچون سیما، صدا و حتی برون‌مرزی، فقط موظف به تولید برنامه‌های خانوادگی، اجتماعی، فیلم و سریال بوده و نباید نقشی در امر نظارت داشته باشند، وجود دارد. درحالی که رسانه باید به‌عنوان یک پیکره‌ی کامل دیده شود که اجزای متفاوت آن تکمیل‌کننده یکدیگرند. (همان، ص ۲۰۱)

۲.۴.۴. شرایط ساختاری

شرایط ساختاری نهادهای ناظر موضوع بحث (رسانه‌ها، مطبوعات و احزاب)، به نوبه خود موانعی را در راه تحقق نظارت کارآمد به وجود می‌آورند. از جمله آنکه:

- ۱) عدم انسجام ساختاری در میان این نهادها، به‌نحوی که برنامه‌ریزی منطقی و اقدام خردمندانه را در مقام اجرا دچار اختلال جدی می‌کند و این اختلال در فرایند نظام نظارتی نیز کمابیش خود را نشان می‌دهد.
- ۲) فقدان سیستم و نظام اجرایی مقتدر مرکزی و سامان‌یافته که نهادها و افراد زیرمجموعه را تحت رهبری و کنترل خویش درآورد.
- ۳) تقابل و رقابت تخریبی میان سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط که زمینه‌ساز عدم تحقق و اجرای نظارت کارآمد است. مصداق بارز آن رقابت‌های ناسالم میان احزاب سیاسی و یا روزنامه‌های رقیب است.

۴) عدم شفافیت در اهداف و وظایف نهادهای دخیل و تداخل وظایف آنها که زمینه‌ساز عدم اجرای نظارت کارآمد و منطقی است.

۵) ضعف و کاستی در مسئولیت‌خواهی افکار عمومی در عمل به قوانین و مقررات. (ترابی، منبع پیشین، ص ۷)

اما در مطالعه میدانی که به طور خاص نظارت رسانه و موانع آن را بررسی کرده است، نتایج حاکی از آن است که برخی از کارشناسان معتقد بودند؛ اساساً رسانه به دلیل آنکه منابع مالی، امکانات و نیازهای خود را از دولت تأمین می‌کند، دارای ساختاری دولتی بوده و همواره زیرپوشش دولت است، پس به طور عقلی و منطقی، به خود اجازه نقد و نظارت بر دولت را نمی‌دهد و اگر هم بخواهد نقدی کند، با فشارهای مختلف مالی و... مواجه خواهد شد. در همین راستا، برخی دیگر از کارشناسان، مشکل اصلی رسانه در این مسیر را، عمومی یا دولتی بودن رسانه ندانسته، بلکه تصور دولتی بودن رسانه را، مانع نظارت عنوان نموده‌اند و معتقد بودند، اصحاب رسانه باید به‌واقع به این درک برسند که آن‌ها رکنی جدای از دولت‌اند. در مقابل، برخی این دیدگاه را نپذیرفته و دولتی نامیدن رسانه ملی از سوی برخی افراد را، اشتباه استراتژیک و تهمتی ناروا دانسته و رسانه ملی را یک رسانه عمومی معرفی نمودند. آن‌ها معتقد بودند؛ رسانه ملی در شرایط فعلی، در مقایسه با سایر شبکه‌های دیگر بین‌المللی، همچون بی. بی. سی که به‌نوعی وابسته به دولت است، بهترین ساختار را داشته و کاملاً مستقل از دیگر نهادهای حاکمیتی است.

برخی از کارشناسان در این گروه، معتقد بودند ممکن است رسانه ملی در مواردی نسبت به این کارکرد نظارتی‌اش کوتاهی یا غفلتی کرده باشد که محل بحث است، اما اینکه عوام و حتی برخی خواص و اساتید دانشگاه، دانسته یا ندانسته رسانه ملی را رسانه دولتی می‌دانند، اشتباه بنیادین آن‌هاست، اساساً، زمانی به لحاظ ساختاری و اداری می‌توان گفت سازمانی زیر نظر یک نهادی است که تصمیم‌گیری‌ها و عزل و نصب‌هایش زیر نظر آن نهاد باشد، در صورتی که شواهد موجود دال بر این موضوع است که چه در دوران قبل و چه دوران

جدید، دولت‌ها نه اجازه داشته و نه توانسته‌اند به صداوسیما، دسترسی داده و یا کسی را عزل و یا نصب نمایند، اما اینکه رسانه ملی به نام نظارت، دست به ساختارشکنی بزند و از مرز نظام، خود را خارج نماید، در هیچ رسانه‌ای حتی بی‌بی‌سی، یا رسانه‌های دیگری که ادعای رسانه مستقل و آزاد را دارند، شاهد چنین رفتاری نیستیم. (ساداتی، منبع پیشین، ص ۲۰۶)

۳.۴.۴. محدودیت‌ها و خط قرمزها

هرچند که قانون اساسی ایران ابزارهای نظارت غیرحاکمیتی را شفاف نکرده است، اما بدون شک رسانه‌ها و مطبوعات از مهم‌ترین ابزارهایی هستند که امکان آگاهی‌بخشی و تحقق اصل نظارت همگانی را بر دولت و اجزای حاکمیت فراهم می‌کنند. در مقابل آزادی اندیشه و بیان در هیچ کشوری بدون محدودیت نیست و هر قانونی بنا به مصلحت جامعه‌ای که در آن اجرا می‌شود، مرزهایی برای محدودیت آزادی اندیشه و بیان در آن معین شده است تا این آزادی اندیشه و بیان به اصول مسلم دیگر آن قانون مثل مصلحت افراد، مصلحت عمومی، استقلال کشور و... ضربه نزند. ممیزی و محدودیت‌های مرتبط با مطبوعات به‌عنوان ابزار نظارت همگانی، در کشورهای مختلف دارای مرزهای شناور است. خود این موضوع و ایجاد تعادل و توازن میان آزادی اندیشه و بیان و تحقق نظارت همگانی به‌عنوان یک حق عمومی و حفظ مصالح جمعی، امری است که باید همواره در تحلیل این موضوع مدنظر قرار گیرد. (امیری، ۱۳۹۴، ص ۱۵۲) آزادی عمل رسانه‌ها و مطبوعات و کاهش محدودیت‌ها و سلیقه‌ها در امر نظارت بر رسانه، قدرت نظارت مطبوعاتی را در کشور افزایش می‌دهد. آگاه‌سازی و انتقال صحیح اخبار بر پایه‌ی وقایع اجتماعی، به ایجاد افکار عمومی آگاه و مسئولیت‌پذیر در جامعه ختم می‌شود؛ همان افکار عمومی که می‌تواند خواسته قانون اساسی در خصوص نظارت همگانی و مردمی را محقق سازد. (امیری، ۱۳۹۲، ص ۱۶۵)

در مورد احزاب سیاسی هم محدودیت‌های قابل توجهی به چشم می‌خورد. در ایران احزاب جایگاه واقعی خود را پیدا نکرده و بیشتر به‌صورت گروه‌های رسمی و غیررسمی آن هم در

برهه انتخابات وارد صحنه سیاسی شده و افکار عمومی را متوجه خودساخته و بعد از مدتی دیگر حضورشان کم‌رنگ می‌شود و درحقیقت وظیفه اصلی حزب که همان امر به معروف و نهی از منکر است، فراموش می‌شود. افزون بر این باتوجه به اصل بیست و ششم قانون اساسی، ما شاهد عبارات کلی مانند موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی ایران هستیم که می‌توان تفسیر موسعی از آنها ارائه داد. باید اشاره کرد قانون فعلی احزاب، دارای اشکالات عدیده‌ای از جمله تناقض با قانون اساسی و ابهام در قانون‌گذاری است و پاسخگوی نیازهای روز نیست. مطابق با قانون فعالیت احزاب، مرجع رسیدگی و صدور پروانه فعالیت احزاب و همچنین نظارت بر فعالیت‌های آنها از جمله صدور مجوز برای تجمع و راهپیمایی به عهده وزارت کشور و مشخصاً کمیسیون ماده‌ی ۱۰ احزاب است که با عنایت به وابسته بودن هر دو نهاد به حکومت قابل انتقاد به نظر می‌رسد.^۱ (عامری، ۱۳۹۴، ص ۱۳۲)

باتوجه به ترکیب دولتی و حکومتی مقامات صدور مجوز، مقررات حاکم بر اجرای اصل بیست و هفتم قانون اساسی بدون ایراد به نظر نمی‌رسد و همچنین اینکه شرط دوم تحت عنوان اخلاف به مبانی اسلام، دارای ابهام است و می‌تواند با تفسیر موسع آن این حق را بسیار محدود کرد. (همان، ص ۱۳۴). در مجموع اگرچه نظارت مردمی با توسل به طرق مختلف یکی از مهم‌ترین شیوه‌های اعمال نظارت بر قدرت است؛ اما شواهد نشان می‌دهد نظارت مزبور کارایی و اثربخشی مورد انتظار را در ساختار کلان نظارت ندارد و نتایج حاصل رضایت‌بخش نیست؛ به‌ویژه در آنجا که این ابزار از محدودیت‌های قانونی بسیاری برخوردارند، امکان اعمال نظارت به حداقل کاهش می‌یابد. برای توسعه قلمرو نظارت‌های مردمی و نظارت‌های مدنی بسیار ضروری است که زمینه لازم را برای شکل‌گیری مؤسسات و نهادهای مردمی و غیردولتی و بسترسازی قانونی برای آنها مهیا کرد.

^۱ نکته مهم دیگر در این باره تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۶ قانون فعالیت احزاب است که مقرر می‌دارد: «برگزاری راهپیمایی‌ها با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده‌ی ۱۰ مغل به مبانی اسلام نباشد و نیز تشکیل اجتماعات در میادین و پارک‌های عمومی با کسب مجوز از وزارت کشور آزاد است.»

۴.۴.۴. فقدان قوانین جامع

تدوین و تصویب قانون، بدون ملاحظات کارشناسی و فنی و اصلاحات مکرر بنا به نیازها مقطعی و تشخیص‌های سلیقه‌ای از جمله آسیب‌هایی است که علاوه بر سازمان‌های نظارتی گریبان‌گیر بیشتر دستگاه‌های اداری کشور است. حجم قوانین و انبوه مواد قانونی، تضاد، تعارض، تناقض، ابهام و اجمال قوانین و دشوار بودن درک آن برای ناظران و مجریان، مقوله‌ای است قابل اهمیت و قبل از هر اقدامی، اصلاح قوانین و تدوین و تصویب قوانین ساده و قابل فهم ضروری به نظر می‌رسد. قوانین مورد عمل سازمان‌های نظارتی نیز از این قاعده مستثنی نیست. (موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد، منبع پیشین)

نقش مردم و نظارت آنان در پیشگیری از موارد خلاف قانون و سوء جریان در دستگاه‌های اداری غیرقابل انکار است. قانون اساسی با توجه به اهمیت این نقش آن را وظیفه‌ای همگانی و متقابل مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت دانسته است. به رغم تصریح در قانون اساسی مبنی بر تعیین شرایط، حدود و کیفیت اجرای این نظارت در قانون عادی، با گذشت ربع قرن، به رغم تأکید بر این موضوع که آگاهی و مشارکت و نظارت همگان بر حکومت خودشان، برترین ضمانت حفظ امنیت در جامعه است، قانونی برای اجرای این اصل مترقی تصویب نشده است. فقد قانون، اجرای این وظیفه مهم را متوقف نموده و مانعی برای گسترش نظارت عمومی در کشور محسوب می‌گردد. مردم نیز به لحاظ عدم آگاهی و شناخت کافی از دستگاه‌های اداری نتوانسته‌اند نظارت مؤثری بر رفتار و عملکرد کارگزاران داشته باشند و به عنوان بازوی قوی و منبع اطلاعات دقیق و موثق، سازمان‌های نظارتی را یاری نمایند. عدم برقراری ارتباط تشکیلاتی با مردم موجب شده است تا سازمان‌های نظارتی نتوانند از این استعداد و توان بالقوه‌ی مردم استفاده نمایند وجود برخی نارسایی‌های اداری و نبود برنامه مشخص و جایگاه معین در سازمان‌های نظارتی به منظور ترغیب و تشویق مردم به مشارکت در امر نظارت و همچنین آسیب‌هایی که مردم در همکاری‌های مختصر و نظارت‌های اندک بر دستگاه‌ها متحمل شده‌اند و عملاً

شهروندان را از ادامه همکاری بازداشته است. حفظ حقوق شهروندان و در نتیجه جلب اعتماد عمومی در همکاری با سازمان‌های نظارتی نیاز به ارتباط تعریف شده‌ای دارد که باید در سیاست‌گذاری‌های کلان و راهبردهای مشخص زمینه ارتباط و تعامل آنان فراهم گردد، زیرا نقش مردم و مشارکت آنان در حل مشکلات کشور نقشی تعیین‌کننده است و در همه مقاطع، آنجا که حضور و حمایت‌های مردم وجود داشته است شاهد موفقیت‌های بزرگ بوده‌ایم. در امر نظارت نیز نیازمند همراهی و همکاری مردم هستیم. (همان)

۵.۴.۴. فضای رقابتی ناسالم

وجود رقابتی که به صورت ناسالم، به پخش اطلاعات نادرست و ایجاد فضای بی‌اعتمادی و ناامیدی در جامعه مبادرت می‌ورزند، یکی دیگر از موانع کارکرد نظارتی مؤثر است که کارکرد نظارتی نهادهای مردمی در این فضای ناسالم را بسیار سخت و پیچیده است. برای نمونه از یک سو به درستی از رسانه ملی انتظار می‌رود شباهت سایر رسانه‌ها را که با برخی حقایق آمیخته شده، پاسخ دهد، اما از سوی دیگر، رسانه ملی به دلیل حفظ منافع ملی، و عدم سوءاستفاده رسانه‌های رقیب از بعضی اخبار و اطلاعات رسانه ملی، ناگزیر است برخی حقایق را اعلام نکند. کارشناسان با تأکید بر جنگ نرمی که رسانه‌های وابسته به جهان‌خواران و نظام سلطه، با ارزش‌های انقلاب و عزت و توان ملی دارند، کارکرد نظارتی را در چنین شرایطی بسیار سخت می‌دانند. رسانه ملی همواره نگران تشدید فضای ناامیدکننده است، بنابراین در این فضای ناسالم باید، با احتیاط و ملاحظات بیشتری نقش نظارتی خود را انجام دهد. این احتیاط، تا حدودی مانع فعالیت وسیع نظارتی شده است. برخی مصاحبه‌های دیگر نیز حاکی از آن است که یکی از اشکالات رسانه در ایجاد چنین فضایی جانب‌داری از یک جریان خاص آن هم با نام حفظ منافع نظام تحت هر شرایطی است. از مجموع نظرات، می‌توان نتیجه گرفت با توجه به چنین شرایطی، بهترین راه حل، دادن اطلاعات به موقع، سریع و بدون وابستگی سیاسی است. (ساداتی، ۱۳۸۵، ص ۲۰۹)

۶.۴.۴. وابستگی مالی

یکی از صفات ممیزه‌ی هر شخصیت حقوقی مستقل و از جمله رسانه‌ها، مطبوعات و احزاب، داشتن دارائی و منابع مالی مخصوص به خود و به عبارتی دیگر استقلال مالی است. از آثار و نتایج عملی استقلال مالی، آزادی عمل در نحوه‌ی هزینه‌کردن و کسب درآمد و تصمیم‌گیری راجع به امور مالی مربوط به خود و همچنین امکان و جسارت انجام‌وظیفه نظارتی خود است. (احمدی و هاشمی، ۱۳۹۵، ص ۴). در این میان، وابستگی مالی نهادهای نظارتی از جمله کمک‌های غیرنقدی و حمایت غیرمستقیم مانند دسترسی به رسانه‌ها و تأمین مالی غیرقانونی مانند؛ زدوبندهای غیرقانونی با متنفذان و مؤسسات تجاری و کمک‌های خارجی و همچنین تأمین مالی از منابع دولتی و بودجه عمومی از جمله مواردی است که نظارت آنها را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد. (همان، ص ۱۴)

۵. زمینه‌های اثربخشی نظارت‌های غیرحاکمیتی بر حکومت

شاید این‌گونه به نظر بیاید که باوجود بیان «موانع» و بیان راه‌های زدودن آنها در مبحث پیشین، از بحث شرایط بی‌نیاز می‌شویم. درحالی‌که بادقت و تعمق می‌توان تفاوت آن دو را دریافت؛ شرط آن است که با وجودش مشروط موجود است و با نبودش مفقود، ولی مانع با وجودش مقتضی موجود نیست با نبودش موجود است، لزوماً عدم مانع همان شرط نیست. هر چند گاهی این‌گونه است. مراد ما از مشروط نظارت کامل و مؤثر، است. به‌هرحال به بیان این شرایط می‌پردازیم:

۱.۵. تقویت حاکمیت قانون

آنچه مسلم است، نهادهای حکومتی تنها یک وظیفه دارند و آن اجرای قانون است. قانون باید سرلوحه اعمال و اقدامات هر یک از مسئولان باشد و مسئولان نیز با درک صحیحی از قانون و اجرای منصفانه و بی‌طرفانه آن، از بروز تنش‌ها، اختلافات و منازعات جلوگیری کنند و بدین‌وسیله نگذارند که غوغاسالاری، زورگویی، اعمال فشار و زیاده‌خواهی در جامعه اسلامی پا بگیرد. باید با قانون‌شکنی مبارزه کرد. زمانی که قانون ملاک عمل شود و رقابت‌های حزبی و جناحی به گوشه‌ای روند، مردم احساس اعتماد می‌کنند و تنها همین

حسن اعتماد مردم است که پایه‌های نظام را محکم می‌کند. نظارت‌های غیرقانونی یا فراقانونی اعتماد زدا است. (قوامی، منبع پیشین، ص ۲۲۷)

۲.۵. تقویت حاکمیت مردم

نظارت بر اعمال حکومت در توسعه سیاسی و ایجاد بینش و شعور سیاسی در مردم و در نتیجه، ارتقای کیفی همسویی بین مردم و دولت تأثیر مستقیم دارد به‌گونه‌ای که سطح همکاری‌های بین مردم و نهادهای دولتی گسترش یافته و مردم با آگاهی که نسبت به اعمال کارگزاران و نهادهای حکومتی به دست می‌آورند در رفع عیوب و پیشرفت مسئولیت‌های دولت همکاری و همگامی می‌نمایند. درحالی که بدون نظارت چنین انتظاری را نمی‌توان داشت. (موسی‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۱۶۳)؛ نظارت با مکانیزم‌های گوناگون، عملکرد حاکمان را در منظر و چشم‌انداز مردم قرار می‌دهد تا به یکی از دو حالت رضامندی و ناخشنودی دست بیابند و دولت‌ها با احراز ناخشنودی ملت‌های خود، تلاش در جلب رضایت عمومی نموده و مشروعیت سیاسی خود را تضمین می‌نمایند بی‌گمان. مشروعیت دولت‌ها ابتدائاً با آرای عمومی دست‌یافتنی است. لکن دولت‌ها در ادامه حیات خود به مشروعیت پایدار نیاز دارند و ممکن است به‌رغم داشتن پشتوانه آرای مردمی، به علت کوتاهی‌ها و یا فساد، در معرض ناخشنودی و یا خشم ملت قرار گیرند و تداوم مشروعیت آنان دچار خدشه و چالش گردد. نظارت مداوم بر اعمال حکومت این امکان را فراهم می‌سازد که دولت‌ها باتوجه به کاستی‌ها، خود را برای جلب رضایت عمومی آماده‌ی نمایند و از این طریق به مشروعیت خود تداوم بخشند. (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۴۹)

۳.۵. تقویت حاکمیت ارزش‌ها

مراد از «ارزش»؛ مطلوبیت و قیمت است و که از آن در جامعه‌شناسی و روان‌شناسی به هنجار هم یاد می‌کنند در. بعد اسلامی آن اموری است که مطلوبیت شرعی و عقلی داشته باشد. شاید بتوان اصطلاح «معروف» را مرادف ارزش دینی و عقلی و منکر را مساوق «ضد ارزش» دانست. معیارهایی که توسط عقل و شرع مطلوب شناخته شود، ارزش است که

برای برپایی آن، این همه مجاهدت شده است. جمله ماندنی شهید بهشتی که «انقلاب ما انقلاب ارزش‌هاست»؛ ناظر بر همین مفاد است. از ارزش‌ها گاهی به اصول هم یاد می‌شود که باید مورد پافشاری قرار گیرد و ارزش‌های شاهنشاهی باید منسوخ شود و ارزش‌های اسلامی و انقلابی حاکم گردد. اگر ما ارزش‌ها را از دست بدهیم و یا معامله و مسامحه کنیم، فقط نامی از انقلاب باقی می‌ماند. نیازی به تطویل کلام نیست؛ ولی باید دانست که «نظارت مؤثر» بدون رعایت ارزش‌ها امکان ندارد. (قوامی، ص ۲۲۴)

۴.۵. زمینه‌های مرتبط با عملکرد مسئولین

اکنون پس از بیان شرایط و موانع نظارت مردمی و نیز نقش تعیین‌کننده و مهم مردم در حکومت اسلامی، به زمینه‌های لازم برای تحقق نتایج آن از جانب مسئولین می‌پردازیم:

۱.۴.۵. اهتمام مسئولین به استفاده از نظرات متخصصین

قدرت در نظام اسلامی، همواره به صورت اعمال نظر جمعی و بر اساس مشورت است. از این رو، شورا یکی از مفاهیم بنیادین در فرهنگ اسلامی است که نقش و کارکرد بسیار مؤثر آن در امر حکومت و اداره‌ی جامعه به صراحت پذیرفته شده است. خداوند متعال به پیامبرش دستور می‌دهد تا با مردم مشورت نماید: «ای پیامبر در کارها با آنان (مردم) مشورت کن.» (سوره‌ی مبارکه آل عمران، آیه‌ی شریفه ۱۵۹). شورا بارزترین مظهر همکاری برای رسیدن و دستیابی به شناخت حق و یافتن بهترین راه حل مشکلات و مسائل مهم اجتماعی است؛ زیرا در نتیجه تضارب آرا و تعامل افکار و اندیشه‌ها که به منظور گشودن گره دشواری‌های گوناگون جامعه صورت می‌گیرد، بهترین نظر و صائب‌ترین رأی، برگزیده می‌شود و در پی آن، صلاح و فلاح جامعه در حد نسبتاً بالایی تأمین می‌گردد؛ بنابراین، حاکم اسلامی باید به سراغ مردم رفته، از درک و شعور اجتماعی آن‌ها استفاده کند و آنان را به ارائه نظراتشان فراخواند. سیره‌ی پیامبر اکرم چنین بوده است که در مواقع حساس و برای تصمیمات خطیر از مردم نظرخواهی می‌کرد و گاه در مقام اجرا، نظر آنها را بر نظر خود مقدم می‌کرده است.

حضرت امیر نیز اصحاب خود را دعوت به اظهارنظر می‌کرد و از آنها می‌خواست که با «نصیحت صادقانه» وی را کمک کنند. «پس مرا، با خیرخواهی خالصانه و سالم از هر گونه شک و تردید، یاری کنید.» (نهج البلاغه، خطبه ۱۱۸؛ فلاح سلوک‌الایی، ۱۳۸۸، ص ۱۱۷)

۲.۴.۵. رفع موانع ارتباطی میان مردم و مسئولین

یکی از عواملی که در سرنوشت هر سازمانی از جمله نهادهای دولتی و حاکمیتی اهمیت و ارزش اساسی دارد و آن را در نیل به هدف‌هایشان یاری می‌دهد، کیفیت رابطه سازمان با افراد یا سازمان‌هایی است که با آن سروکار دارند. هر اندازه این ارتباط به طور مفید، مستمر و به شکل مؤثری گسترش یافته باشد به همان اندازه سازمان در دستیابی به اهداف خود موفق‌تر است.

بدون شک یکی از مهم‌ترین وظایف مسئولین ایجاد ارتباطات دوسویه مردمی است. به لحاظ اهمیت غیرقابل‌انکار، ارتباطات مردمی از میان سایر نقش‌های تعریف شده مسئولین نمایان‌تر و بارزتر است. در این ارتباط دوسویه چهره‌به‌چهره، اقناع و جلب رضایت ارباب رجوع، رعایت حقوق شهروندی، شناخت و رفع فوری برخی از مشکلات مراجعین و پاسخگویی صریح و شفاف از مباحثی است که مسئولین سازمان و ادارات می‌بایست مدنظر قرار دهند. به دست آوردن رضایت‌مندی مردم در سیستم اداری نظام اسلامی ایران باید هدف نهایی تکریم باشد و هر مسئولی نه به خاطر دستورالعمل و بخش‌نامه و نه به عنوان یک وظیفه اضافی در کنار سایر وظایف، بلکه به عنوان یک وظیفه انسانی و دینی باید آن را مورد توجه قرار دهد. در حکومت علوی نیز، «پرسشگری»؛ یکی از حقوق مسلم مردم و در نتیجه‌ی «پاسخگویی» نیز از عمده‌ترین وظایف مسئولین محسوب می‌شود. توجه به خواسته‌های مشروع و به حق مردم و ارتباط مستقیم با آنان و ارائه پاسخ مؤثر به سؤالات ایشان - حتی اگر پرسش مطرح شده از جانب مردم، چندان منطقی نباشد - نیز مورد تأکید است.

۳.۴.۵. ایجاد فرصت برای کسب اطلاع و گزارش از وضعیت جامعه

برای آنکه مردم نسبت به انتقاد از حکومت در جهت تداوم و توسعه آن احساس مسئولیتی

داشته باشند، نخست حاکم باید زمینه آن را فراهم نماید. امیرمؤمنان علی (ع) می‌فرماید: «هیچ‌گاه خود را فراوان از مردم پنهان مدار که پنهان بودن رهبران، نمونه‌ای از تنگ‌خویی و کم‌اطلاعی در امور جامعه است. نهان‌شدن از رعیت، زمامداران را از دانستن آنچه بر آنان پوشیده است باز می‌دارد. پس کار بزرگ، اندک و کار اندک، بزرگ جلوه می‌کند. زیبا، زشت و زشت، زیبا می‌نماید و باطل به لباس حق در می‌آید. (امیری، ۱۳۹۴: ۶۷). همانا زمامدار، آنچه را که مردم از او پوشیده دارند نمی‌داند و حق را نیز نشانه‌ای نباشد تا با آن، راست از دروغ شناخته شود... و تو به هر حال یکی از آن دو نفر هستی: یا خود را برای جانبازی در راه حق آماده کرده‌ای که در این حال، نسبت به حق واجبی که باید بپردازی یا کار نیکی که باید انجام دهی، ترسی نداری! پس چرا خود را پنهان می‌داری؟ و یا مردی بخیل و تنگ‌نظری که در این صورت نیز مردم؛ چون تو را بنگرند، مأیوس شده از درخواست کردن بازمانند؛ با اینکه بسیاری از نیازمندی‌های مردم، رنجی برای تو نخواهد داشت که شکایت از ستم دارند یا خواستار عدالت‌اند یا در خرید و فروش خواهان انصاف‌اند...» (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳؛ فلاح، ۱۳۸۸، ص ۱۷۹)

۴.۴.۵. ایجاد فضای آزاد

فضای مجلس زمامدار، باید آکنده از صفا و صمیمیت باشد تا افراد دردمند یا ناصح و منتقد، به راحتی مطالب خود را مطرح کنند. حضرت امیر، خطاب به مالک‌اشتر فرمود: «و در مجلس عمومی با آنان بنشین و در برابر خدایی که تو را آفریده است، فروتن باش و سربازان و یاران و نگهبانان خود را از سر راهشان دور کن تا سخنگوی آنان، بدون اضطراب در سخن گفتن، با تو گفت‌وگو کند. من از رسول خدا (ص) بارها شنیده‌ام که می‌فرمود: «ملتی که حق ناتوانان را از زورمندان، بی‌اضطراب و بهانه‌ای باز نستانند، رستگار خواهد شد.» (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳؛ فلاح، همان) بنابراین، ایجاد فضای باز بحث و گفت‌وگو از وظایف حاکم اسلامی است.

۵.۴.۵. تحمل و سعه‌صدر

فرهنگ نظارت‌پذیری عکس‌العمل‌های مدیران و کارکنان دستگاه‌های اداری و کیفیت استقبال آنان از ورود سازمان‌های نظارتی و مواضعی که توسط آنان در مواجهه با ناظران اتخاذ می‌شود از این جهت قابل‌بحث است که ناظران و نهادهای نظارتی به محض انتخاب موضوع یا محیط برای اعمال نظارت، و شروع فعالیت نظارتی با مقاومت و عدم‌پذیرش روبرو می‌شوند. ضعف پاسخگویی دستگاه‌های اداری، نبود روحیه قانون‌گرایی و تلاش در خروج از حیطه نظارتی، فاصله‌ای بین ناظران و مجریان ایجاد و به بروز دو دیدگاه منتهی شده است. دیدگاه ناظران و نهادهای نظارتی بر اصلاح امور مبتنی است و مجریان تلقی دیگری از حضور نهادهای نظارتی ابراز می‌کنند. مچ‌گیری، تنبیه و کاسته‌شدن جرئت، خلایقیت و نوآوری مدیران و...

ازجمله آن‌هاست. تبدیل نگرش تقابلی به تعاملی و ایجاد و توسعه فرهنگ نظارت‌پذیری، ضرورتی است مهم تا بتوان گام نخست را برداشت. وحدت دیدگاه از مقاومت‌ها خواهد کاست و همکاری‌ها را افزایش خواهد داد. زیرا اصلاح امور، رفتار، ساختار، قانون و روش و... هدف مشترکی است که نهادهای نظارتی و همچنین مدیران و کارکنان دستگاه‌های اداری آرزوی تحقق آن را دارند نظارت فراگیر مقتدرانه و مشفقانه بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌ها به منظور ارتقای سلامت و کارآمدی نظام اداری کشور و پیشگیری از وقوع تخلف و جرم و دفع زمینه‌های فساد و تبعیض و مبارزه با آن جهت افزایش معنویت و اخلاق و ارائه بهتر به مردم، هدفی است که برای تحقق آن برنامه‌ریزی شده است. (موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد، منبع پیشین)

۶.۴.۵. جذب خیرخواهان و دفع چاپلوسان

یکی دیگر از مسئولیت‌های حاکم اسلامی این است که زمینه‌ای فراهم آورد تا پرهیزگاران و راست‌گویان با وی در ارتباط باشند و متملقان و چاپلوسان از او و دستگاه حکومتی کنار زده شوند. حضرت علی (ع) در عهدنامه مالک‌اشتر می‌نویسد: «تا می‌توانی با پرهیزگاران و راست‌گویان بپیوند و آنان را چنان پرورش ده که تو را فراوان نستایند و تو را برای اعمال

زشتی که انجام نداده‌ای تشویق نکنند که ستایش بی‌اندازه، خودپسندی می‌آورد و انسان را به سرکشی وامی‌دارد.»؛ بنابراین، براساس اطلاق آیات و روایات، حاکم اسلامی باید نصایح را بشنود و به رهنمودهای نیکو، عمل کند. امیرالمؤمنین در این باره می‌فرماید: «نافرمانی از دستور نصیحت‌کننده مهربان، دانا و باتجربه، مایه‌ی حسرت و سرگردانی و سرانجامش پشیمانی است.» (فلاح، ص ۱۸۰)

۷.۴.۵. اثربخشی قاطع به نظارت‌ها

یکی از موانع موجود در اعمال نظارت، مصونیت‌هایی است که به‌منظور خروج از دایره نظارت از سوی بعضی از دستگاه‌های اداری دنبال می‌شود تا در حاشیه امن قرار گیرند؛ بنابراین آنچه در اثربخشی نظارت‌ها مهم است، ترتیب اثر دادن به آن است؛ والا حذف نظارت‌ها و دورکردن ناظران با وضع قوانین خاص در جهت گریز از بایدها و نبایدهایی که به‌موجب قوانین الزام‌آور شده است، اهداف را دست‌نیافتنی و تداوم این شرایط اقتدار نظام و حاکمیت قانون را کاهش خواهد داد. با تعمیم نظارت به همه دستگاه‌های اداری و حذف استثنای نظارتی، باید نظارت‌های بدون تبعیض و اغماض را اعمال کرد تا امکان اصلاح ساختار نظام اداری به معنای اعم (که از ضروریات غیرقابل انکار است) فراهم گردد. وجود استثنا، تبعیض و... در اعمال نظارت فراگیر و مؤثر به ترجیح و تقدم منافع فردی بر منافع عمومی و نقض عدالت منجر خواهد شد و به‌طور کلی به فرایند توسعه آسیب وارد خواهد کرد. تصویب قوانین خاص، مقاومت در مقابل قانون و طرح مطالب نابجا به‌منظور تخطئه‌کردن نظارت از سوی بعضی از صاحب‌منصبان، مصونیت‌هایی را به وجود آورده است که فقط با برخورداری سازمان‌های نظارتی از حمایت‌های قانونی و جلوگیری از خروج دستگاه‌های اداری از چتر نظارتی، می‌توان شرایط مساوی را لحاظ و در مراحل مختلف تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، سازماندهی و اجرا را، اعمال نمود. (موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد، منبع پیشین)

نتیجه‌گیری

گرچه، شدت نظارت بر یک نهاد و ضعف نظارت بر دیگر نهادها به‌وضوح نشانگر فقدان تعادل سیاسی است، اما در یک نظام مردم‌سالار به‌صورت کلی هیچ نهاد، مقام یا عملی نباید خارج از گردونه نظارتی قرار گیرد (اندیشه نظارت و تعادل). یکی از شاخص‌های مردم‌سالاری و حاکمیت قانون مسئله نظارت‌پذیری است. در نظام اسلامی، مسئولیت افراد از مسئولیت دولت جدا نیست. اگر دولت‌ها، جامعه را اداره می‌کنند، مردم نیز عضو ذی‌نفع همان جامعه هستند و نتیجه‌ی خوب و بد اعمال و رفتار دولتمردان، مستقیماً متوجه آنان می‌شود؛ بنابراین به‌حکم عقل، این حق و تکلیف برای همه افراد ایجاد می‌شود که بر کار زمامداران خود، نظارت نمایند تا از انحراف آنان از مسیر حق و عدالت و تقوی جلوگیری کنند. هر چند که در نظام سیاسی، تقوی و عدالت و التزام عملی به موازین اسلامی، لازمه‌ی زمامداری است، اما برای نظارت بر اعمال حاکمیتی زمامداران نیز مبانی متعددی مطرح شده است. مبانی نظارت بر قدرت درحقیقت به تحلیل ادله و پایه‌های مشروعیت نظارت بر قدرت می‌پردازد. از محتوا و مستندات این نوشتار به‌خوبی قابل‌استنباط است که نظام حقوق اساسی ایران باتکیه بر اندیشه‌های سیاسی و منابع اسلامی به تراکم قدرت و امکان افسارگسیختگی و تجاوزگری آن حساس است و دغدغه خاطر دارد و از همین رو در این نظام با بحث نظارت بر قدرت و کنترل و تحدید آن بسیار جدی برخورد شده و مبانی متعددی برای این امر منظور شده است که به‌خوبی توجیه‌کننده ضرورت نظارت بر قدرت‌اند. اصل امر به معروف و نهی از منکر مهم‌ترین پشتوانه دینی در اسلام برای اعمال نظارت است. برترین مصادق امر به معروف و نهی از منکر، رفتن به سمت ایجاد و حفظ حکومت اسلامی است. مردم‌سالاری دینی یک نظارت دوسویه را به دنبال دارد؛ یعنی هم نظارتی عطف به حقانیت و شرعیت یک نظام است و هم عطف به مقبولیت و مردمیت یک نظام. بحث نظارت به مردم و جمهوریت باز می‌گردد، ولی سؤال مهم آن است که چه سازوکارها و ساختارهایی در نظر گرفته شود که شاهد فوران نظارت‌های مردمی و همگانی

در انواع و اقسامش باشیم؟

در نظام مردم‌سالار دینی همچون جمهوری اسلامی ایران، ابزارهای بیرونی نظارت وجود دارند که مبتنی بر نظارت غیرحاکمیتی، مردمی و همگانی هستند. انتخاب مسئولین و احراز شرایط آنان توسط مردم در قالب امر انتخابات، نظارت از طریق مکانیسم امر به معروف و نهی از منکر، نصیحت مسئولیت و کارگزاران و یا انتقاد سازنده از عملکرد آنان، وجود شوراهای و نهادهای مشورت دهی مردمی در کنار ساختار حاکمیتی، وجود محاکم و قضات مستقل و بی طرف و تشکل‌های مردم‌نهاد از جمله مهم‌ترین ابزارهای بیرونی نظارتی غیرحاکمیتی است که بحث آن به تفصیل گذشت. اما آنچه در این میان اثرگذاری و اهمیت ویژه‌ای در بروز و تحقق نظارت‌های غیرحاکمیتی دارد، سازوکار مطبوعات مسئول و آزاد، رسانه‌های گروهی، آزادی راه‌پیمایی‌ها و تظاهرات، حضور احزاب و تشکل‌های سیاسی و نهایتاً فعالیت انجمن‌ها و جمعیت‌ها است.

گام‌های اولیه انحراف در حاکمیت، معمولاً در خفا صورت می‌گیرد و باندهای قدرت سعی می‌کنند خارج از دید مردم در جهت منافع خود به زدوبند بپردازند و یا ممکن است مدیران جامعه به سبب درگیری مستقیم با امور جامعه، در بعضی از تصمیمات خطا کنند و یا از عواقب تصمیمات خود مطلع نباشند؛ بنابراین، شفاف‌سازی در عرصه روابط قدرت، افشای تخلفات و اطلاع‌رسانی به موقع، عرصه را بر متخلفان و سوءاستفاده‌کنندگان تنگ و از گسترش اشتباهات جلوگیری خواهد کرد، این مهم امروزه بر عهده‌ی مطبوعات، رسانه‌ها، احزاب و... است. با این حال، موانع متعددی از حیث اجرایی، سیاسی و اجتماعی و موانع مرتبط با نظارت شوندگان، موانع مرتبط با رسانه‌ها، احزاب و مطبوعات در تحقق نظارت غیرحاکمیتی کارا و مؤثر اثرگذارند که مورد بررسی قرار گرفت. اما بررسی نظام نظارتی در جمهوری اسلامی نشان می‌دهد اصل نظارت برای سالم‌سازی جریان انجام امور، در قانون اساسی و سایر قوانین کشور مدنظر بوده است؛ اما طراحی و تقویت یک نظام غیرحاکمیتی جامع و کارآمد نظارتی که اجزای مختلف نظام سیاسی و اداری را تحت پوشش قرار دهد،

همچنان موردنیاز است و باید در راستای تقویت، فعال‌سازی و کارآمدسازی افزون‌تر این نظام نظارتی تلاش بسیار گسترده‌تری را سامان داد و چالش‌ها و موانع را در مسیر یاد شده از میان برداشت.

منابع و مآخذ

الف: منابع فارسی

- اخوان کاظمی، ب. ۱۳۹۰. چالش‌ها و موانع نظارت در جمهوری اسلامی ایران. مجله رهیافت، ۱۷: ۳۲-۴۵.
- امیری، آ. ۱۳۹۴. بررسی تأثیر قانون ممیزی حاکم بر مطبوعات کشور بر کیفیت نظارت همگانی. پژوهش‌نامه فرهنگی هرمزگان، ۸: ۵۲-۶۳.
- ایزدهی، س. ۱۳۹۰. فقه سیاسی امام خمینی. تهران: انتشارات چاپ و نشر عروج
- الوانی، م. ۱۳۸۰. ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی. تهران، دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، ۱ شماره ۸
- الوانی، م. ۱۳۸۸. مدیریت عمومی. تهران: انتشارات نی
- پورحسینی، م. ۱۳۸۳. مهار قدرت سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مجله حکومت اسلامی، ۳۳: ۲۸-۴۵.
- تیلا، پ. ۱۳۸۴. بسط امر به معروف و نهی از منکر برای مشارکت و همبستگی ملی: نقش و ابتکار بسیج. مجله مطالعات راهبردی بسیج، ۲۶: ۶۲-۷۴.
- جعفری لنگرودی، م ج. ۱۳۸۷. ترمینولوژی حقوق. تهران: انتشارات گنج دانش.
- حبیب‌نژاد، ا، عامری، ز. ۱۳۹۳. مبانی نظارت در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. مجله علوم سیاسی دانشگاه باقرالعلوم، ۶۵: ۱۴-۲۵.
- خرمشاهی، ب. ۱۳۷۷. دانشنامه قرآن. جلد دوم، تهران: انتشارات دوستان
- رابینز، ا. ۱۳۸۱. رفتار سازمانی، مفاهیم، نظریه‌ها و کاربردها. ترجمه ع پاریسیان و م اعرابی، تهران: انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی
- راسخ، م. ۱۳۸۸. نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی. تهران: انتشارات دراک
- رحیمی اردستانی، م. ۱۳۷۷. ترجمه المنجد. جلد دوم، تهران: انتشارات صبا.
- سیاح، ا. ۱۳۸۴. فرهنگ جامع عربی-فارسی. جلد سوم، تهران: انتشارات

کتابفروشی اسلام

- شعبانی، ق. ۱۳۷۴. حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات اطلاعات.
- طباطبایی مؤتمنی، م. ۱۳۹۳. حقوق اداری. جلد دوم، تهران: انتشارات سمت
- طهرانی (کاتوزیان) م. ع. ۱۳۷۳. فرهنگ کاتوزیان. تهران: انتشارات یلدا.
- عامری، ز. ۱۳۹۴. نظارت سیاسی بر قدرت و کاربست آن ز طریق مردم در نظام حقوقی ایران. مجله سپهر سیاست، ۳: ۵۴-۴۲.
- عسگریان، م. ۱۳۸۸. مفهوم شناسی فرهنگ‌سازمانی. دوماهنامه توسعه انسانی پلیس، سال ششم، ۲۴: ۱۲-۵.
- عمید زنجانی، ع. ۱۳۸۲. شورای نگهبان و نظارت بر انتخابات. فصلنامه حکومت اسلامی، ۳۰: ۳۶-۲۲.
- عمید زنجانی، ع. ۱۳۸۴. حقوق اساسی تطبیقی. تهران: انتشارات میزان
- عمید زنجانی، ع، موسی‌زاده ا. ۱۳۸۹. نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- عیوضی، م. ر. ۱۳۸۳. بیعت پیش از دموکراسی: بررسی اصل بیعت در ساختار سیاسی اسلام. ماهنامه زمانه، ۲۴: ۲۴-۱۸.
- فلاح سلوک‌لایی، م. ۱۳۸۸. نظارت بر حکومت و سازوکارهای آن در اسلام. فصلنامه حکومت اسلامی، ۵۲: ۲۴-۱۷.
- فیضی، ط، مدنی، د. ۱۳۸۵. مبانی سازمان و مدیریت. تهران: انتشارات پیام‌نور
- قاضی شریعت‌پناهی ا. ۱۳۸۰. بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: انتشارات دادگستری
- قوامی، ص. ۱۳۸۳. شرایط و موانع نظارت. مجله حکومت اسلامی، ۳۳: ۲۴-۱۵.
- کارگر، ر. ۱۳۸۲. شناخت و تحلیل سیاسی: سلوک سیاسی و اجتماعی مبلغان.

فصلنامه مبلغان، ۵۱: ۳۰-۴۵.

- لطفی، م. ۱۳۸۶. آسیب شناسی انقلاب اسلامی ایران. مجله رهیافت انقلاب اسلامی، ۲: ۸۵-۶۱.
- موسی‌زاده، ا. ۱۳۹۱. بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آбудزمان (نهاد بازرسی و نظارت). فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۵۷: ۳۴-۴۵.
- هاشمی، م. ۱۳۷۷. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد اول، قم: انتشارات دادگستر

ب: منابع عربی

- ابن منظور. ۱۹۹۶ م. لسان العرب. جلد دوم، تصحیح امین محمد عبدالوهاب و محمدالصادق العبدی، بیروت: داراحیاء التراث العربی
- بندرریگی، م. ۱۳۷۵. ترجمه المنجد. جلد دوم، تهران: انتشارات ایران.
- خمینی ر. ۱۳۶۷. تحریر الوسیله. جلد اول، قم: انتشارات دفتر انتشارات اسلامی.
- خمینی ر. ۱۳۷۰. صحیفه نور. جلد‌های ۱، ۱۶، ۱۸ و ۴۷، تهران: انتشارات سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی
- طباطبایی یزدی. ک. ۱۴۲۳ ق. العروه الوثقی: کتاب الوقف. جلد ششم، تحقیق مؤسسه النشر الإسلامی، قم: مؤسسه النشر الإسلامی وابسته به جامعه مدرسین