

بایسته‌های الگوی مطلوب نظارت عمومی بر حکومت و حکمرانی، مبتنی بر اصل هشتم قانون اساسی

حسین جوان آراسته*

چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل هشتم با الهام از اندیشه اسلامی، امر به معروف و نهی از منکر را فراتر از یک حق، به عنوان تکلیف دانسته است. این مقاله با تمرکز بر حوزه نظارت مردم بر حکومت (یکی از سه حوزه اصل هشتم)، ضمن آسیب‌شناسی وضعیت موجود، در صدد است با روش تحلیلی به این سؤال پاسخ دهد که بایسته‌های الگوی مناسب در ارتباط با نظارت عمومی به عنوان الگوی معیار چیست؟ پیش‌فرض مقاله این است که نظارت‌های سیستماتیک، تخصصی و رسمی هرچند لازم‌اند ولی کافی نیستند. یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که در الگوی مطلوب نظارت عمومی، رعایت ملاحظات شرعی و قانونی امر به معروف و نهی از منکر، بازنگری در قانون حمایت از آمران به معروف و حمایت جدی از شکل‌گیری سازمان‌های مردم‌نهاد از جمله بایسته‌ها است.

واژگان کلیدی

الگوی نظارت، نظارت عمومی، قانون اساسی، امر به معروف، نهی از منکر.

طرح مسئله

اسلام همواره در تربیت سیاسی خود و در تبیین مناسبات میان مردم و حاکمان بر مراقبت نسبت به عملکرد صاحبان قدرت تأکید کرده؛ چراکه قدرت به طور طبیعی زمینه‌ساز سرکشی و طغیان است و در سایه نظارت‌های مردمی است که ضریب بهره‌وری و کارآمدی نظام سیاسی افزایش می‌یابد. مطابق سخن امام باقر علیه السلام «امربه معروف و نهی از منکر واجبی است بزرگ که به سبب آن، اجرای همه واجبات، امنیت راهها، حالل بودن معاملات، رد مظالم، آبادی زمین، انتقام از دشمنان و سامان یافتن امور، تضمین می‌شود». (کلینی، ۱۳۶۶: ۵ / ۵)

در زمینه امربه معروف و نهی از منکر یا نظارت همگانی کتاب‌ها و مقالات متعددی منتشر شده است که از جمله می‌توان به کتاب *الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران* از محمد میرمحمدی، میانی و سازوکار نظارت در حکومت اسلامی از سید احمد مرتضایی، حریم خصوصی و نظارت اجتماعی از منظر قرآن و نهج البلاغه از محمد اسحاق مسعودی، سازوکارهای نظارت بر حکومت در اسلام و نظام لبرال دموکراسی از محمد فلاح سلوکلایی، میانی فقهی نظارت شهر وندان بر حاکمان از قاسم جعفری، نظارت در فقه سیاسی شیعه از علی شیرخانی و کتاب *مشارکت عمومی؛ حاکمیت و نظارت همگانی در فقه سیاسی و حقوق اساسی* از محسن اسماعیلی اشاره کرد.

در بخش مقالات می‌توان به «نظارت عمومی، مردم‌سالاری دینی» از محمد جواد نوروزی، «مبانی نظارت در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران» از سید احمد حبیب‌نژاد و زهرا عامری، «امربه معروف و نهی از منکر و حقوق شهر وندی» از احمد رضا بسیج، «نظارت بیرونی در نظام‌های سیاسی» از بهرام اخوان کاظمی، «شرایط و موانع نظارت» از سید صمصام الدین قوامی، «فرهنگ پرسش‌گری و پاسخ‌گویی؛ لوازم و موانع نظارت جمعی» از هادی وکیلی، «مشورت و نظارت بر حکومت» از سید عبدالقیوم سجادی و مقاله «نظارت همگانی در سیره و سخن امیر مؤمنان» از محمد عابدی، اشاره کرد. همان‌گونه که از عنوانین آثار اشاره شده پیداست بسیاری از آنها موضوع نظارت عمومی را بررسی حقوقی نکرده‌اند و یا با محوریت حقوقی در مقام ترسیم الگوی نظارت عمومی و بایسته‌های آن نبوده‌اند. مطابق اصل هشتم قانون اساسی «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امربه معروف و نهی از منکر، وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند». مفاد این اصل بیانگر این امر است که قانون اساسی نه تنها نظارت عمومی را به رسمیت شناخته بلکه آن را به مثابه تکلیفی همگانی در نظر گرفته است که یک وجه مهم آن، نظارت عمومی مردم بر حکومت می‌باشد. این مقاله با

بهره‌گیری از روش توصیفی - تحلیلی در صدد پاسخ‌گویی به این پرسش کلیدی است که در طراحی الگوی مطلوب نظارت عمومی بر حکومت، چه مؤلفه‌هایی را باید در نظر گرفت.

مقاله پس از بررسی مفهومی برخی واژگان دخیل در موضوع و آسیب‌شناسی وضعیت موجود، الگوی مطلوب نظارت را در ابعاد مختلف که شامل ملاحظات شرعی و قانونی، اصلاحات قانونی و ساختاری و بایسته‌های نظارت عمومی است، بررسی می‌کند. از آنجاکه صلاح و فساد دولتمردان تأثیر مستقیم بر صلاح و فساد مردم دارد و اثر تخریبی عملکردهای ناشایستی که احیاناً از آنان سرمی‌زنده، به مراتب بیشتر از اثر تخریبی این‌گونه رفتارها از مردم عادی است، عقل سليم حکم می‌کند اولویت در نظارت‌های عمومی که در قالب امریکه معروف و نهی از منکر صورت می‌پذیرد، معطوف به نظارت مردم بر مقام‌های حکومت باشد.

روش گردآوری اطلاعات، مطالعه کتابخانه‌ای و اسناد و مدارک است.

الف) مفاهیم

۱. نظارت

نظارت بهمعنای مراقبت و زیر نظر داشتن و «ناظر در لغت بهمعنای نگاه‌کننده است. در دانش حقوق، «ناظر» فردی است که عمل یا اعمال شخص یا اشخاصی را مورد توجه قرارداده 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، ۱۳۶۷: ۷۰۶) این تعریف، صرفاً نظارت بر عمل را شامل می‌شود، درحالی‌که نظارت بر ترک عمل شرعی یا قانونی نیز مصاديق فراوانی می‌تواند داشته باشد. از این‌رو این سخن که نظارت همواره پس از وقوع یک عمل رخ می‌دهد (راسخ، ۱۳۸۸: ۵) محل مناقشه است. برای نمونه در صورتی که حکم قانون‌گذار بر انجام فعلی، مورد غفلت مخاطب آن یعنی مقامات حکومت قرار گیرد، نهاد ناظر مانند «سازمان بازرگانی کل کشور» می‌تواند عمل به آن تکلیف قانونی را توصیه کند. (شفیعی سردشت، ۱۳۹۷: ۶۶)

۲. نظارت عمومی

نظارت‌ها دو‌گونه‌اند: «نظارت رسمی» و «نظارت عمومی یا غیررسمی». نظارت رسمی، عملی است انتخابی و آگاهانه که بهمنظور آگاهی از عملکرد نظارت‌شونده و جلوگیری از انحراف و اشتباه یا تضییع حقوق، آشکارا یا مخفیانه به شیوه‌های مختلف صورت می‌پذیرد. نظارت رسمی در ابعاد مختلف اداری، قضایی و سیاسی، اصولاً عاملانه است و به همین جهت، این نظارت‌ها با نظارت‌های عمومی و مردمی که نظارت‌های غیر برنامه‌ریزی شده‌اند، متفاوتند. (جوان آراسته، ۱۳۹۲: ۳۵) از منظری دیگر نظارت‌های رسمی، نظارت‌هایی

تخصصی‌اند و در حوزه‌هایی خاص اعمال می‌شوند. مانند نظارت سیاسی، نظارت قانونی، نظارت قضایی و نظارت مالی. این گونه نظارت‌ها نیازمند آموزش‌های مخصوص برای ناظرانند در حالی که در نظارت‌های عمومی، همان‌گونه که از نامش پیداست، چنین انتظار و یا حتی امکانی وجود ندارد.

نظارت عمومی مبتنی بر امریکه معروف و نهی از منکر، اولاً در سطح عموم مردم صورت می‌گیرد و انتظار آن است که همگان در نسبت به معروف و منکرها واکنش نشان دهند. این مطالبه تنها مطالبه‌ای شرعی نیست بلکه همان‌گونه که اصل هشتم مقرر کرده است به لحاظ حقوقی «وظیفه‌ای است همگانی»؛ ثانیاً تنها در مواردی است که افراد بدون آنکه در مقام تجسس باشند، با معروف ترک شده یا منکر انجام شده‌ای، روبرو شوند. این نکته ازسوی برخی اندیشمندان اسلامی تأکید و گفته شده است که ما فقط در مورد منکراتی که علني است و به آنها تجاھر می‌شود حق تعریض داریم، و حق تجسس و مداخله در اموری که مربوط به زندگی خصوصی مردم است نداریم. (مطهری، ۱۳۶۱: ۸۰)

هرچند در مواردی نظارت مقامات و دستگاه‌های حکومتی بر اعمال افراد و تذکر به آنان در مواجهه با آنان که با هدف اصلاح رفتار آنان صورت می‌گیرد، مصدقی از نظارت عمومی و امریکه معروف حکومت نسبت به مردم است ولی شبکه‌های بازرگانی و کنترل ماموران حکومت را نمی‌توان مصدقی از امریکه معروف و نهی از منکر دانست.

نمونه‌ای از این کنترل را می‌توان در بخشی از فرمان امیر مؤمنان علی ع به مالک اشتر سراغ گرفت که فرمود:

... رفتار کارگزاران را بررسی کن و نیروهای اطلاعاتی راستگو و وفادار را بر آنان بگمار،
که مراقبت و بازرگانی پنهانی تو از کار آنان، سبب امانتداری و مهربانی با رعیت خواهد
بود. (نهج‌البلاغه: نامه ۵۳)

اقدامات «عيون» (بازرگان مخفی برای نظارت بر اعمال کارگزاران) در گذشته و سرویس‌های اطلاعاتی و نظارتی سازمان یافته در امروز، هرچند در جای خود لازماند اما نمی‌توان آنها را ذیل «امریکه معروف و نهی از منکر» تعریف کرد، زیرا در این فریضه شرعی، اشخاص حقیقی یا حقوقی، حق تحقیق، تفحص، تجسس و کندوکاو نسبت به اعمال دیگران را ندارند. به نظر می‌رسد با توجه به همین نکته، ماده سوم قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر، مقرر داشته است که «امریکه معروف و نهی از منکر در این قانون ناظر به رفتاری است که علني بوده و بدون تجسس مشخص باشد».

در یک جمع‌بندی می‌توان گفت که نظارت اصطلاحی، رسمی، تخصصی و سازمان یافته، نظارتی است که ازسوی مقامی صلاحیت‌دار، به صورت علني یا پنهانی، همراه با تحقیقات و ابزارهای نظارتی

مخصوص و در صورت لزوم با تجسس، صورت می‌پذیرد؛ برخلاف نظارت‌های مردمی و عمومی که ضوابط امر به معروف و نهی از منکر در مورد آن باید رعایت شود. بدیهی است غیر رسمی بودن نظارت، منافاتی با قانونی بودن آن ندارد.

۳. قلمرو نظارت عمومی

اصل هشتم قانون اساسی، نظارت مردمی را محدود به موارد خاصی نکرده است؛ به موجب ماده یک قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر نیز معروف و منکر «هرگونه فعل، قول و یا ترک فعل و قولی که به عنوان احکام اولی و یا ثانوی در شرع مقدس و یا قوانین، مورد امر قرار گرفته و یا منع شده باشد» را شامل می‌شود. (قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر، ۱۳۹۴: ۳) بدین ترتیب اموری چون مفاسد اقتصادی و مالی، مفاسد اخلاقی، عدم رعایت شئونات اسلامی، عدم رعایت انضباط اداری، عدم رعایت وجدان‌کاری، حیفومنیل بیت‌المال، تجمل‌گرایی، ناتوانی در انجام مسئولیت، بی‌توجهی به حقوق و کرامت انسانی افراد و هر معروفی که از سوی دولتمردان ترک شده یا منکری که صورت گرفته، مشمول امرونهی مردم خواهد بود. بر همین اساس، هر شخص یا گروهی، از انجام منکر یا ترک معروف توسط حکومت یا مقام‌های حکومتی، مطلع یا با آن مواجه شود، وظیفه اقدام امرونهی مناسب را دارد. به اعتقاد شهید مطهری، معروف و منکر از نظر اسلام، محدود به حد معین نمی‌شود. تمام هدف‌های مثبت اسلامی داخل در معروف و تمام هدف‌های منفی اسلامی، داخل در منکر است. (مطهری، ۱۳۸۶: ۱۷ / ۲۸۱)

به این نکته نیز باید توجه داشت که در مباحث حقوق عمومی، گونه‌های مختلف نظارت مالی، تقنیسی، قضایی و سیاسی با سازوکارهای تعریف شده وجود دارد که با توجه به تخصصی بودن این نظارت‌ها، نظارت‌های عمومی نمی‌تواند آنها را دربرگیرد. به عنوان مثال نظارت بر چگونگی هزینه کرد بودجه توسط دستگاه‌ها و کنترل آنها در وله اول از طریق ذی‌حسابان مأمور از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت می‌گیرد و به موجب اصل ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات نیز به کلیه حساب‌های دستگاه‌هایی که از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، رسیدگی می‌کند تا بودجه اختصاص یافته در محل خود هزینه شده باشد. بدیهی است این گونه نظارت‌های فنی و پیچیده خارج از قلمرو نظارت‌های عمومی و غیر رسمی است. همین گونه است نظارت‌های سیاسی قوه مقننه بر قوه مجریه و نظارت تقنیسی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس و یا نظارت قضایی که توسط دستگاه قضایی صورت می‌گیرد.

مراد از دولت در اصل هشتم، همه نهادهای حکومتی از جمله مقام رهبری است؛ زیرا اولاً رهبری یکی از شخصیت‌های حقوقی و بلکه مهم‌ترین شخصیت حقوقی حقوق عمومی است و با توجه به قرار گرفتن عنوان «دولت» در برابر «مردم» نمی‌تواند در مجموعه مردم قرار گیرد. ثانیاً عدم شمول مفهوم دولت نسبت به

رهبری به منزله مستتنا دانستن ایشان از حوزه امربه معروف دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت است و این امر با موازین فقهی سازگار نیست. زیرا نظارت از نظر شرع، هیچ‌گونه محدودیت در زمینه مقامات حکومت را نمی‌پذیرد و این امر منافاتی با قداست جایگاه و منزلت والای حاکم اسلامی ندارد.

همه ملت موظف‌اند که نظارت کنند بر این امور. نظارت کنند اگر من پاییم را کج گذاشتم، ملت موظف است که بگوید پایت را کج گذاشتی خودت را حفظ کن. (موسوی خمینی، ۱۳۷۸: ۸ / ۵)

در حکم امام خمینی خطاب به شورای انقلاب برای تأسیس اداره‌ای مستقل و فرادولتی به اسم امربه معروف و نهی‌ازمنکر چنین آمده بود:

در اجرای حکم و حدود الهی، احدی مستتنا نیست؛ حتی اگر خدای نخواسته رهبر انقلاب یا رئیس دولت مرتکب چیزی شود که موجب حد شرعی است، باید در مورد او اجرا شود. (همو، ۱۳۷۹: ۹ / ۲۱۳)

اساساً فلسفه امربه معروف و نهی‌ازمنکر جلوگیری از انحرافی است که صاحبان قدرت بیشتر از هر کس مستعد آن هستند.

هر نوع قدرتی را که در جامعه فرض کنید در معرض خطر انحراف است و راه رسیدن به سعادت و حکومت حق و عدل این است که از طریق امربه معروف و نهی‌ازمنکر به چنین هدفی رسید. (بهشتی، ۱۳۸۸: ۱۵۶)

ماده هشتم قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر نیز مقرر داشته است که:

مردم از حق دعوت به خیر، نصیحت، ارشاد در مورد عملکرد دولت برخوردارند و در چارچوب شرع و قوانین می‌توانند نسبت به مقامات، مسئولان، مدیران و کارکنان تمامی اجزای حاکمیت و قوای سه‌گانه ... امربه معروف و نهی‌ازمنکر کنند.

دایره گسترده «تمامی اجزای حاکمیت» به روشنی بیانگر آن است که مقام رهبری از مفاد اصل هشتم مستتنا نیست. مقایسه این ماده با بند ج ماده دوم طرح اولیه، که در تعریف دولت به «قوای سه گانه» اکتفا کرده بود، مؤید این برداشت است.

ب) آسیب‌شناسی وضعیت موجود

به موجب بند سه ماده ۱۶ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر یکی از وظایف ستاد

امربه معروف و نهی از منکر، «آسیب‌شناسی و ریشه‌یابی علل ترک معروف و ارتکاب منکر» می‌باشد. در این راستا می‌توان به سه عامل «عدم اقبال نسبت به نظارت عمومی»، «سطحی‌نگری» و «فروکاستن این فریضه به عفاف و حجاب» اشاره کرد.

۱. عدم اقبال نسبت به نظارت عمومی

موققیت نظارت عمومی، بستگی زیادی به چگونگی آن دارد. این نظارت‌ها در طبیعت اولیه خود، به جای جاذبه، دافعه دارند. اصولاً اشخاص نظارت‌شونده و از جمله مقام‌های دولت، تصور خوشایندی از نظارت بر خود ندارند و همین امر از یکسو پذیرش نظارت‌ها و تمکین در برابر آنها را سخت و دشوار می‌کند و از سوی دیگر واکنش‌های منفی نظارت‌شوندگان در مواجهه با نظارت‌کنندگان (آمران به معروف و ناهیان از منکر) که گاه با تمسخر، توهین، تهدید و یا اقداماتی چون درگیری فیزیکی همراه است، انگیزه اقدام به چنین نظارت‌هایی را کاهش می‌دهد و نوع افراد جامعه تمايل چندانی به آن از خود نشان نمی‌دهند.

این پیامدهای منفی را که عامل مهمی برای بی‌تفاوتی مردم در امر نظارت عمومی است می‌توان با راهکار ساده‌ای برطرف کرد. در همین راستا قرآن با آسیب‌شناسی دقیق، نحوه مواجهه و چگونگی امر و نهی را مشخص می‌کند که لازم است مؤبدانه باشد و به نیکی صورت گیرد: «قُولُوا لِلّٰهِ حُسْنًا». (بقره / ۸۳)

حتی نسبت به فرعون، فرمان خداوند به حضرت موسی و هارون این است که برخورد با او باید با نرمی و آرامی همراه باشد: «قُولُوا لَهُ قَوْلًا لَّيْتَا لَعَلَّهُ يَتَذَكَّرُ أَوْ يَحْشَى» (طه / ۴۴) این دستورات، آشکارا بیانگر آن است که در هر شرایطی، مؤمنان باید در گفتار و رفتار خود ادب را رعایت کنند و در این صورت است که امر و نهی آنان از جاذبه لازم و در نتیجه تأثیر شایسته برخوردار خواهد بود و متناسب با آن، مردم به انجام این وظیفه، ترغیب و تشویق خواهند شد.

۲. سطحی‌نگری

از آنجاکه نظارت‌های عمومی اصولاً در گستره‌ای وسیع توسط مردم صورت می‌گیرند، خطر عوامل‌زدگی و شیوع سطحی‌نگری در اجرای این وظیفه می‌تواند این امر متعالی را در اثر کج فهمی‌ها به وضعیتی درآورد که با هدف اصلی آن مغایر یا در تضاد باشد (رضایی‌زاد، ۱۳۹۸: ۱۰۶) از طرفی، امری‌معروف و نهی از منکر منوط به شناخت معروف و منکر از یکسو و رعایت مراتب آن و به کارگیری شیوه‌های شایسته از سوی دیگر است که متأسفانه عموم مردم فاقد این آگاهی‌ها هستند؛ این موضوع می‌تواند به جای اصلاح افراد نتیجه معکوس بهبار آورد. به اعتقاد استاد مطهری بسیاری نهی از منکرها روی قانون امری‌معروف و نهی از منکر نیست؛ بلکه خود آنها منکراتی است که باید جلوی آن گرفته شود. (مطهری، ۱۳۶۱: ۸۰)

۳. فروکاستن فریضه امربه معروف و نهی از منکر به عفاف و حجاب

سوگمندانه در تصور بسیاری از مؤمنان، فریضه امربه معروف و نهی از منکر، به چند حوزه خاص نظیر عفاف و حجاب خلاصه شده است. تردیدی نیست که ترک عفاف در جامعه مفاسد زیادی را در پی خواهد داشت و در مقابل آن باید واکنش مناسب را نشان داد. اما محدود ساختن این فریضه بزرگ به عفاف و حجاب چیزی جز زندانی کردن امربه معروف و نهی از منکر در یک حصار محدود نیست. امروزه مبارزه با مفاسد اقتصادی به عنوان یکی از بزرگترین منکرات باید در درجه اول اهمیت و اولویت قرار گیرد و برخورد با معضلات سیاسی و اجتماعی به عنوان یک فریضه الهی در دستور کار باشد.

ج) شاخصه‌های الگوی مطلوب

قبل از بیان الگوی مطلوب قانونی و ساختاری مرتبط با نظارت‌های عمومی، لازم است به شاخصه‌های این نظارت اشاره شود.

۱. رعایت شرایط امر و نهی

از آنجاکه این نظارت مبتنی بر اصل هشتم و در چارچوب امربه معروف و نهی از منکر است، در الگوی مطلوب در تمامی مراحل نظارت، شرایط و مراتب امربه معروف، از جمله شناخت معروف و منکر، احتمال تأثیر و عدم خوف ضرر، باید مدنظر قرار گیرد. این شرایط به تفصیل در متون فقهی بیان شده و در صورت عدم رعایت آنها نه تنها نظارت عمومی بی‌تأثیر است بلکه در مواردی نتایج نامطلوبی را به بار خواهد آورد. نکته مهم این است که در مورد شرط «عدم ضرر» هرچند در جایی که ترس از جان یا آبروی افراد وجود دارد، امر و نهی جایز نیست، اما گاه معروف یا منکر به قدری اهمیت دارند که مردم در هرسورت باید در برابر آن واکنش مناسب انجام دهند حتی اگر خطرات جانی یا مالی از سوی دولتمردان آنان را تهدید کند.

اگر معروف و منکر از امور مورد اهتمام شارع اقدس باشند ... ضرر هرچند ضرر جانی، باعث رفع تکلیف نمی‌شود. بنابراین اگر برپایی دلائل اسلام به گونه‌ای که زمینه گمراهی از بین بود، متوقف بر فداکردن جان و یا جان‌ها باشد، ظاهراً این امر واجب است تا چه رسد به اینکه بپاداری دین باعث واقع شدن در حرج و ضرر غیر جانی باشد. (موسوی خمینی، بی‌تا: ۱: ۴۷۳)

۲. پرهیز از امر و نهی عملی

امر به معروف مراتب سه‌گانه قلبی، زبانی و عملی را در بر می‌گیرد، و مراد از «امرونهی عملی» اعمال قدرت است. آیا مردم می‌توانند در برخورد با جرایمی که در نظام کیفری اسلام، برای آنها مجازات‌های

خاصی مقرر و در قانون مجازات اسلامی نیز ذیل عنوان حدود، منعکس شده است، اقدام کرده و حد شرعی را بر مجرمان اجرا کنند؟ بیشتر فقیهان، اجرای حد الهی بر افراد را صرفاً در صلاحیت امام معصوم یا نایب امام یعنی فقیهان جامع الشرایط می‌دانند. (کرکی، ۱۴۱۴ / ۳ : ۴۸۸؛ حلی، ۱۴۰۸ / ۳ : ۳۱۳)

ازسوی دیگر، با وجود نظام اسلامی و مبسوط الید بودن آن، اقدام عملی افراد برای نهی از منکر در بسیاری از موارد، باعث به هم ریختن نظم اجتماعی خواهد شد. در زمانی که نهادهای امنیتی و قضایی آموزش دیده، مبارزه با منکرات و مرتكبین آن را در دستور کار خود قرار می‌دهند، هدف از نهی از منکر تحقق می‌یابد و ورود دیگران در این عرصه جز تراهم و ایجاد هرج و مرچ رهاوری نخواهد داشت. پاسخ آیت‌الله خامنه‌ای به پرسشی در همین زمینه، قابل توجه است:

در چنین زمانی [اقدار حکومت اسلامی] واجب است مکلفین در امر به معروف و نهی از منکر به امر و نهی زبانی اکتفا کنند، و در صورت نیاز به توسل به زور، موضوع را به مسئولان ذیربیط در نیروی انتظامی و قوه قضائیه ارجاع دهند ... ولی در زمان و مکانی که حاکمیت و اقتدار با حکومت اسلامی نیست، بر مکلفین واجب است که در صورت وجود شرایط، جمیع مراتب امر به معروف و نهی از منکر را با رعایت ترتیب آنها تا تحقق غرض، انجام دهند. (خامنه‌ای، ۱۴۲۰ / ۱ : ۱۹۰ - ۱۹۱)

در همین راستا به موجب ماده چهارم قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر، مراتب زبانی و نوشتاری امر به معروف وظیفه آحاد مردم و دولت است و مرتبه عملی آن در موارد و حدودی که قوانین مقرر کرده تنها وظیفه دولت است.

۳. عدم اخلال در نظم عمومی

با وجود نظارت‌های دوگانه رسمی و نظارت عمومی، امکان و احتمال تداخل و یا تقابل این نظارت‌ها در برخی از موارد وجود دارد. از این‌رو نظارت بر دولت و اعمال دولتمردان باید به گونه‌ای صورت گیرد که در نظم حاکم بر جامعه خلی وارد نشود. موضوع ضرورت حفظ نظام جامعه از مسلمات فقهی است و اساساً حفظ نظام به مثابه یک قاعده فقهی مطرح شده است. ممنوعیت اخلال به نظم اجتماعی و وجوب حفظ نظام در آثار بسیاری از فقیهان تأکید شده است. (انصاری، ۱۴۱۶ / ۲ : ۷۲۰؛ خویی، ۱۴۱۶ / ۱ : ۵۵۵؛ موسوی خمینی، ۱۴۲۲ / ۳ : ۵۰)

ازسوی دیگر، هر فردی چه از بیرون و چه از درون اداره، می‌تواند و در مواردی لازم است به نحو مقتضی در برابر ترک واجبات و یا انجام محظمات و امور غیرقانونی به مقامات مربوط تذکر دهد هرچند آنها مقام مافوق او باشند. این امر با لازمالاجرا بودن دستورات مقام مافوق نیز منافاتی ندارد. برای نمونه

به موجب ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رئیسی مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند، اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفند کتبًاً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. درصورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتبًاً اجراء دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجراء دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخ‌گویی با مقام دستوردهنده می‌باشد. مفاد ماده ناظر به این معناست که با توجه به سلسله‌مراتب، انضباط اداری بر قانون‌شکنی احتمالی ترجیح دارد. بدیهی است در چنین حالتی، مسئولیت از دستورگیرنده‌ای که انضباط اداری را رعایت کرده است به دستوردهنده منتقل خواهد شد.

علاوه بر این، به موجب ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲

هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی، جرمی واقع شود آمر و مأمور به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شوند لکن مأموری که امر آمر را به علت اشتباه قابل قبول و به تصور اینکه قانونی است، اجراء کرده باشد، مجازات نمی‌شود و در دیه و ضمان، تابع مقررات مربوطه است.

البته این قانون، ارتکاب رفتاری را که طبق قانون جرم محسوب می‌شود، در موردی که ارتکاب رفتار به امر قانونی مقام ذی صلاح باشد و امر مذکور خلاف شرع نباشد، قابل مجازات ندانسته است. (بند پ ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی)

د) الگوی مطلوب قانونی و ساختاری

۱. اصلاحات قانونی

قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر، هرچند گام مثبتی برای اجرایی شدن مفاد اصل هشتم قانون اساسی بوده و دقت‌های درخور ستایشی هم در برخی از مواد آن صورت گرفته، اما همان‌گونه که از نام آن پیداست، تنها معطوف به بخشی از کلیت امریه‌معروف است و بر بعد حمایتی از آمران و ناهیان تمرکز کرده است. مروری بر مواد این قانون به خوبی نشان می‌دهد که ابعاد مختلف نظارت عمومی مبتنی بر امریه‌معروف و نهی از منکر از یکسو و حساسیت و ظرافت کار ازسوی دیگر، نیازمند تأملات دقیق‌تری است که با توجه به بازخوردهایی هم که قاعده‌تاً کنون از اجرای این قانون گرفته شده است، دستمایه مناسبی برای بازنگری در آن خواهد بود. ازسوی دیگر برخی از مواد این قانون مانند ماده ۱۰ و ۱۲ اساساً ارتباطی با موضوع حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر ندارند و به نظر

می‌رسد باقیمانده‌ای از طرح اولیه مربوط به کلیت امربه معروف و نهی از منکرند.

هرگونه قانونی که امربه معروف و نهی از منکر را در قالب نظارت عمومی به رسمیت می‌شناسد، لازم است رویکردی را ارائه دهد که ضمن التزام به مبانی و موازین فقهی و قانونی، پذیرش و باور قلبی به نظارت عمومی را به مثابه دلسوزانه‌ترین شیوه‌های تحقق حقوق انسانی و شهروندی نیز به همراه داشته باشد.

یکی دیگر از نواقص قانون موجود، عدم اهتمام لازم نسبت به رسمیت شناختن سازمان‌های مردم‌نهاد در این حوزه است. در این زمینه به صورتی بسیار کلی و گذرا در ماده ۱۴ این قانون، اشاره شده است که سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه امربه معروف و نهی از منکر به ثبت رسیده، می‌توانند مطابق ماده ۶۶ قانون آینین دادرسی کیفری و تبصره‌های آن اقدام کنند. روش است که قانونگذار، در این زمینه حق مطلب را ادانکرده و دست کم لازم بود، در یک فصل مستقل، مواد متعددی را در خصوص نحوه

شكل‌گیری، حقوق و تکالیف، شرح وظایف و ضمانت اجرای اقدامات این سازمان‌ها اختصاص می‌داد.

ضرورت وجود گروهی ویژه برای انجام این وظیفه از آیه ۱۰۴ سوره «آل عمران» به خوبی استفاده می‌شود؛ ضمیر «کُم» در آیه «وَلَكُنْ مِنْكُمْ أَمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَا عَنِ الْمُنْكَرِ» خطاب به همه مسلمانان است؛ از این‌رو به اعتقاد بیشتر مفسران، حرف «مِنْ» در «منکم» برای تبعیض بوده و به معنی «از میان شما یا برخی از شما مسلمانان» می‌باشد. (طبرسی، ۱۳۷۲: ۲ / ۸۰۶؛ قرطبی، ۱۳۶۴: ۴ / ۱۶۵؛ صادقی تهرانی، ۱۳۶۵: ۵ / ۳۲۰) این آیه نظیر آیه ۱۵۹ اعراف است که می‌فرماید:

و از میان قوم موسی جماعتی هستند که به حق راهنمایی می‌کنند و به حق داوری می‌نمایند. (طبرسی، ۱۳۷۲: ۴ / ۷۵۳؛ فضل الله، ۱۴۱۹: ۶ / ۲۰۲)

از لوازم تأسیس سازمان‌های مردم‌نهادی در حوزه نظارت عمومی یا امربه معروف و نهی از منکر، برخورداری از امکانات و تجهیزات، سازمان‌دهی و آموزش‌ها و قدرت اجرایی لازم برای تحقق این امر خواهد بود.

۲. اصلاحات ساختاری

یک. تغییر ستاد امربه معروف و نهی از منکر به شورای عالی

نظارت مردمی بر حکومت زمانی مؤثر خواهد بود که همه قوا و نهادهای تقنیستی، اجرایی و قضایی، پشتیبانی لازم را از آن به عمل آورده و با آن همکاری کنند. برای این مهم یک پیشنهاد، تشکیل شورای عالی امربه معروف و نهی از منکر در تراز شوراهای عالی کشور است. این شورا می‌تواند با تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی در زمینه ترویج و اجرای امربه معروف و نهی از منکر و زمینه‌سازی جهت مشارکت

همه‌جانبه مردم و رسانه‌های گروهی در امور مربوط به فریضه امریبه معروف و نهی از منکر اقدام کند. در حال حاضر به موجب ماده ۱۶ قانون حمایت از آمران به معروف، یکی از وظایف ستاد امریبه معروف و نهی از منکر، حمایت همه‌جانبه از اقدامات قانونی آمران به معروف و ناهیان از منکر (بند ۱۰) است. مهم‌ترین نقد وارد بر ترکیب این ستاد که به صورتی بسیار پررنگ، دولتی است و از چنین ترکیبی نمی‌توان، نظارت عمومی مؤثر بر دولت را انتظار داشت. اشکال دیگر، تنزل جایگاه آن در مقایسه با شوراهای عالی کشور است که به طور طبیعی از میزان کارایی آن خواهد کاست. برای تحقق این فریضه باید از همه ظرفیت‌ها و امکانات بالفعل و بالقوه استفاده کرد. اعطای اختیارات قانونی کافی به «شورای عالی امریبه معروف» و الزام دولت و تمامی نهادهای رسمی و غیر رسمی کشور به تعییت از سیاست‌ها، برنامه‌ها و الگوهای ابلاغی از سوی آن و حضور نمایندگانی از شورای عالی امریبه معروف در صدا و سیما را می‌توان به عنوان ضمانت اجرا در نظر گرفت.

دو. اصلاح ساختاری در شورای عالی انقلاب فرهنگی

به دلیل ارتباط فراوانی که حوزه‌های امریبه معروف و نهی از منکر با امور فرهنگی دارند و از آنجاکه تحقق همه‌جانبه فریضه امریبه معروف و نهی از منکر در ابعاد فرهنگی، سیاسی و اجتماعی و مبارزه با چالش‌ها و موانع قانونی آن، نیازمند راهکارهای مناسب می‌باشد، به نظر می‌رسد یکی از بایسته‌ها تشکیل شورای امریبه معروف و نهی از منکر ذیل شورای عالی انقلاب فرهنگی است.

هرچند درخصوص وجاهت شورای عالی انقلاب فرهنگی تردیدهایی مطرح است ولی در صورتی که اقدامات شورای عالی انقلاب فرهنگی فراتر از تعیین سیاست‌های کلی فرهنگی نباشد، از وجاهت قانونی آن می‌توان دفاع کرد. مقام رهبری در موارد متعددی وظیفه و شأن اصلی شورای عالی انقلاب فرهنگی را سیاست‌های کلان فرهنگی دانسته‌اند. به نظر ایشان «سیاست‌گذاری راهبردی، بر عهده شورای عالی انقلاب فرهنگی است». (خامنه‌ای، ۲۳/۸/۷۸) صراحت بیشتر در نقش سیاست‌گذاری (و نه قانون‌گذاری) را در این بیان می‌توان مشاهده کرد:

همین موضوع‌هایی که باید سیاست‌گذاری شود، باید در مرکزی انجام گیرد که آن مرکز، مرکز قانون‌گذاری نیست بلکه مرکز سیاست‌گذاری است، مرکزی فراتر از مراکز قانون‌گذاری است و با برنامه‌ریزی کلان سروکار دارد که شورای عالی انقلاب فرهنگی مرکز مناسبی برای این کار است. (۲۲ آبان ۱۳۸۱ در دیدار با استادان دانشگاه‌ها)

به اعتقاد برخی، سیاست‌های کلی فرهنگی بخشی از سیاست‌های کلی نظام‌آند و ذیل بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی قرار می‌گیرند و نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی در این چارچوب از وجاهت قانونی

برخوردار است. (الهام و میرمحمدی، ۱۳۹۲: ۱۶۳) به نظر می‌رسد منطقی‌ترین راه این است که به هنگام بازنگری قانون اساسی، تأسیس حقوقی این شورا به عنوان یکی از شوراهای عالی کشور در این سند عالی با تعیین جایگاهش در سلسله‌مراتب حقوقی و تأکید بر صلاحیت سیاست‌گذاری و ملاحظات خاص خود، انجام پذیرد و به ضرورت سیاست‌گذاری در حوزه امریکه معروف و نهی از منکر نیز تأکید شود.

ه) بايسته‌های نظارت عمومی

۱. فرهنگ‌سازی

در الگوی مطلوب نظارت عمومی مبتنی بر امریکه معروف و نهی از منکر باید هدف از امریکه معروف مشخص باشد. امعان نظر نسبت به اهداف والای این گونه نظارت، جایگاه آن را در مقایسه با نظارت‌های رسمی سازمانی، بسیار متفاوت می‌کند و این شأن و حرمت می‌تواند به رغم غیر رسمی بودن این گونه نظارت‌ها، انگیزه برای انجام آن را در میان مردم افزایش دهد. تأکید برخی صاحب‌نظران که حساب امریکه معروف، حساب محیط‌سازی است، محیط سالم برای پرورش صحیح استعدادهای خیر نهفته در انسان‌ها؛ مسئله بهداشت محیط اجتماعی است، چرا بشریت باید تنزل کند و بهداشت تن را اهمیت دهد و در نقطه مقابل بهداشت جان و روان بی‌اعتباً گردد؟ (بهشتی، ۱۳۸۸: ۱۷۰) بیانگر این نکته کلیدی است.

به دنبال آگاهی از هدف، ضرورت دیگر در این حوزه، فرهنگ‌سازی و تقویت باورهای مذهبی است؛ امری که فقدان آن از موانع مهم پیش روی امریکه معروف و نهی از منکر و نظارت عمومی است. اهتمام جدی در نهادینه کردن فرهنگ نظارت در میان مردم و دادن آموزش‌های لازم، از وظایف حکومت از یکسو و اندیشمندان دینی و سیاسی ازسوی دیگر است. این واقعیت را نباید از نظر دور داشت که به طور طبیعی انجام امریکه معروف و نهی از منکر همراه با مشکلات و هزینه‌هایی همچون از دست دادن موقعیت و جایگاه فرد در نظر امر و نهی شوندگان و فاصله گرفتن مقام‌های دولتی از وی می‌باشد. در حالی که در همین موارد کنار آمدن، همرنگ جماعت شدن و شانه خالی کردن از امر و نهی دیگران، همراهی بیشتر آنان را به دنبال دارد. فرهنگ‌سازی و نهادینه شدن نظارت عمومی، نیازمند بسیجی همگانی ازسوی متولیان فرهنگی و نیز استفاده از توانمندی‌های فوق العاده ابزار رسانه و فضای مجازی به نحوی درست و منطقی است به گونه‌ای که این باور در مردم به وجود آید که با عمل به این واجب فراموش شده، بسیاری از مشکلات جامعه برطرف خواهد شد.

۲. شفاف‌سازی

بستر سازی مناسب برای نظارت عمومی شهروندان، در فرایندی شکل خواهد گرفت که اعمال زمامداری در حوزه‌های تقنینی، سیاست‌گذاری، اجرایی و قضایی از شفافیت لازم برخوردار باشد. شفافیت در برخی

موارد مستلزم اطلاع‌رسانی لازم به مردم است و این امر مشارکت بیش از پیش شهروندان را تسهیل و احساس تعهد دینی و ملی آنان را تقویت خواهد کرد. بدون تردید شفافسازی زمانی که با پرسشگری و پاسخ‌گویی همراه شود، به بهبود شاخص‌هایی چون کارایی و اثربخشی دولت در امور سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی خواهد انجامید.

۳. ضرورت پرسشگری و پاسخ‌گویی

یکی از بایسته‌های الگوی مطلوب نظارت عمومی بر حکومت، امکان پرسشگری نظارت‌کنندگان و لزوم پاسخ‌گویی نظارت‌شوندگان است. پاسخ‌گویی از لوازم به رسمیت شناختن نظارت است. این پاسخ‌گویی می‌تواند در قالب بیان دلیل یا دلایل اقدامات و اعمال صورت گرفته و یا دلیل یا دلایل ترک برخی از اعمال باشد. در نظارت‌های رسمی، پاسخ‌گویی نهادهای دولتی و عمومی به لحاظ حقوقی و سیاسی، می‌تواند در برابر مجلس، دادگاه و یا غیر آن صورت گیرد. از آنجاکه لزوم پاسخ‌گویی به لحاظ ماهوی چیزی جز تعهد به توضیح و توجیه اقدامات یا ترک آن نیست، در این زمینه تفاوتی میان نظارت رسمی و غیر رسمی وجود ندارد و اساساً هرجا نظارتی به رسمیت شناخته شود هرچند عمومی باشد، پاسخ‌گویی از لوازم آن خواهد بود. تنها نکته قابل توجه این است که در نظارت‌های رسمی، نهادی که در برابر آن باید پاسخ‌گو بود، مشخص است اما در نظارت‌های عمومی، یکی از چالش‌ها عدم شفافیت در این زمینه است. بویژه آنکه در این فرایند، به سطح نابرابر مردم و دولت، همواره باید توجه داشت. بر این اساس لازم است در الگوی مطلوب نظارت عمومی، سازوکار این امر مهم به روشنی در نظر گرفته شود تا در فرایند نظارت، خلی وارد نشود.

در دهه‌های اخیر تغییرات به وجود آمده در ساختارهای پاسخ‌گویی باعث ظهور برخی اشکال گسترده پاسخ‌گویی شده تا آنجا که نقش مراجع شبه قضایی و سازمان‌های اداری نظیر آمبودzman در پاسخ‌گو ساختن نهادهای عمومی بیش از پیش پررنگ شده است. (شفیعی سردشت، ۱۳۹۷: ۷۳)

۴. اهتمام به ضمانت اجراء‌های قانونی

افزون بر ابزارهایی مانند مطبوعات و رسانه، قانون‌گذار به طور مشخص نیز ضمانت اجراء‌هایی را در نظر گرفته است. مطابق بند ۱۰ ماده ۱۶ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر، حمایت همه‌جانبه از اقدامات قانونی آمران به معروف و ناهیان از منکر، یکی از وظایف ستاد امریبه معروف است. مطابق این قانون، اشخاص حقیقی یا حقوقی حق ندارند در برابر اجرای امریبه معروف و نهی از منکر مانع ایجاد کنند. ایجاد هر نوع مانع و مزاحمت به موجب قانون جرم شناخته شده است؛ علاوه بر مجازات

مقرر، موجب محکومیت به حبس تعزیری یا جزای نقدی درجه هفت می‌گردد. در مورد اشخاص حقوقی، افرادی که با سوءاستفاده از قدرت یا اختیارات قانونی و اداری از طریق تهدید، اخطار، توبیخ، کسر حقوق یا مزايا، انفال موقت یا دائم، تغییر محل خدمت، تنزل مقام، لغو مجوز فعالیت، محرومیت از سایر حقوق و امتیازات، مانع اقامه امریبه معروف و نهی از منکر شوند؛ علاوه بر محکومیت اداری به موجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد به مجازات بند (پ) ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند. (ماده ۹ قانون حمایت از آمنان به معروف و ناهیان از منکر) همچنین قوه قضائیه مکلف است به منظور تسریع در رسیدگی به جرائم موضوع این قانون شعب ویژه‌ای را اختصاص دهد. (همان، ماده ۱۱) موارد فوق هرچند در حد زیادی می‌توانند ضامن اجرای نظارت عمومی در جامعه باشند اما تنها زمانی مؤثر خواهند بود که اهتمام و انگیزه کافی نسبت به آنها وجود داشته باشد.

۵. تقویت باورها و نهادهای دینی

تجربه نشان داده است که در میان طیف‌های مختلف جامعه، کسانی که پایبندی دینی بیشتری دارند، اهتمام بیشتری در انجام این فریضه از خود نشان می‌دهند. وقتی در خانواده و جامعه، دعوت به تقواء، پرهیزکاری، فداکاری، ساده‌زیستی، قناعت، صداقت، غیرت، عفت، پاک‌دامنی و سایر ارزش‌های انسانی و اسلامی مورد توجه قرار گیرد و بر آموزش آنها در گفتار و رفتار اهتمام وجود داشته باشد، همین آموزه‌ها از سوی تربیت‌شدگان، نسبت به دیگران در قالب امریبه معروف یا هر عنوان دیگری منتقل خواهد شد و این پرورش‌های صحیح مذهبی از بزرگترین عوامل بازدارنده نسبت به انحرافات، کژروی‌ها و بزهکاری‌ها در جامعه خواهد بود. از سوی دیگر، از آنجاکه نظارت عمومی مبتنی بر اصل هشتم بیش از هرچیز معطوف به لزوم ترویج و تعمیق ارزش‌های اسلامی و انسانی و ضرورت التزام به موازین شرعی است، نهادهای مدنی دینی نظیر روحانیت، هیئت‌های مذهبی، مساجد و حسینیه‌ها لازم است از این منظر مورد حمایت قرار گیرند. زیرا در مقایسه با نهادهای دولتی، این نهادها که از متن مردم برخاسته‌اند، تأثیر مردمی بیشتری دارند. رونق دادن به مراکز دینی و مساجد و ایجاد جاذبه‌های مادی و معنوی در آنها مردم را به سوی این پایگاه‌های دینی سوق می‌دهد. برابر تحقیق انجام گرفته، عملکرد انجمن‌ها و تشکل‌های مردمی و هیئت‌های مذهبی نیز تأثیر مثبتی بر روند گرایش افراد به امور معروف داشته است. (محمدیان و عباسی، ۱۳۸۷: ۳۹۴)

۶. ارائه الگوهای عملی

امیرمؤمنان فرمود:

ای مردم سوگند به خدا من شما را به هیچ طاعتی و ادار نمی‌کنم مگر آنکه پیش از

شما، خودم عمل کرده‌ام و از معصیتی شما را باز نمی‌دارم جز آنکه پیش از شما خودم آن را ترک گفته‌ام. (نهج البلاغه، خطبه ۱۷۳)

با الهام از همین توصیه‌های گران‌بهاست که بر الگوی عملی تأکید شده است. صاحب جواهر معتقد است که از بزرگترین امریبه‌های معروف و نهی از منکرها و بالاترین و پایه‌دارترین و مؤثرترین آنها خصوصاً نسبت به رهبران دینی، این است که معروف و کار نیک را همچون جامه‌ای برتن کنند و در کارهای خیر، چه واجب و چه مستحب، پیش قدم باشند، جامه زشتی - چه حرام و چه مکروه - را از اندام خود دور و نفس خویش را به اخلاق عالی تکمیل کنند و خود را از اخلاق زشت پاکیزه گردانند. اینهاست که باعث انجام معروف و ترک منکر از سوی مردم می‌شود. (نجفی، بی‌تا: ۲۱ / ۳۸۲)

۷. استفاده از ابزارهای قانونی

یک. مطبوعات و رسانه‌ها

نظرارت عمومی بر حکومت، بدون وجود آزادی بیان، به فرجام مطلوب نخواهد رسید؛ تجلی این آزادی را می‌توان در آزادی مطبوعات و رسانه‌ها سراغ گرفت. مطبوعات و رسانه‌های گروهی یکی از مطمئن‌ترین ابزارها برای انعکاس واقعیت‌های اجتماعی، نقد عملکرد مقامات و ارشاد و راهنمایی آنان می‌باشند. قانون اساسی، با به رسمیت شناختن این ابزار کارآمد و تأکید بر بهره‌گیری از آن به شرط عدم اخلال به مبانی اسلام یا حقوق عمومی (اصل ۲۴) و نیز با تصریح به اینکه «در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد» (اصل ۱۷۵) ابزارهای کارآمدی را در اختیار گذارده است. رسانه ملی که بودجه‌اش را مردم تأمین می‌کنند، باید از تخلفات کارگزاران و مقامات دولتی بهسادگی بگذرد. صدا و سیما می‌تواند با اختصاص شبکه‌ای بدین‌منظور به صورت سازمان‌یافته و مؤثر، تجلی نظرارت مردمی بر دولت شود. همان‌گونه که می‌تواند به منزله دانشگاهی بزرگ، سهم بزرگی در تعلیم و تربیت اسلامی و انسانی جامعه داشته و در هنجارسازی نقش بی‌بدیل خود را ایفا کند. به موجب ماده ۴۰ قانون صدا و سیما، در جهت تحقق رسالت «امریبه‌معروف و نهی از منکر» در جامعه، 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.

دو. احزاب و گروه‌ها

احزاب سیاسی، بیشترین خلاقيت‌ها را نسبت به حل مسائل سیاسی، اقتصادي و اجتماعی جامعه دارا می‌باشند. سوگمندانه باید اذعان نمود که دولتها و ملت‌ها از این ظرفیت عظیم به دو دلیل بهره شایسته را نبرده‌اند:

یکی به جهت عملکرد منفی دولتها در ایجاد محدودیت برای فعالیت احزاب و دیگری به خاطر عملکرد منفی احزاب به دلایلی نظری و استگی به بیگانگان، خودمحوری، قدرت‌طلبی و در نهایت فاصله‌گیری از ارزش‌های مورد قبول مردم. با عنایت به این ملاحظات است که مطابق اصل ۲۶ قانون اساسی:

احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند.

احزاب می‌توانند یکی از بهترین ابزارهای مدنی و مردمی برای امریه معروف و نهی از منکر باشند. احزاب و گروه‌های سیاسی و حتی صنفی در بازتعریف مأموریت‌ها و رسالت‌های خود، لازم است مسئله دعوت به خیر، امریه معروف و نهی از منکر را مورد توجه قراردهند؛ زیرا کارکرد احزاب در نظام اسلامی در مقایسه با سایر نظام‌های سیاسی، در پاره‌ای موارد متمایز است و این امر باعث می‌شود تا انگیزه مؤمنان در شرکت در فعالیت‌های حزبی افزایش یابد. این رویکرد هم به فعالیت احزاب معنا و مفهوم جدیدی می‌بخشد و هم خمامت اجرای انجام این فرضیه را در جامعه به نحو چشم‌گیری بالا می‌برد.

سه. تجمعات و گردهم‌آیی‌ها

قرآن در مورد کارهای نیک و شایسته، مردم را امر به تعاون و همکاری و نسبت به گناه و کارهای ناشایسته، امر به عدم همکاری و مبارزه منفی کرده است. (مائده / ۲) این موضوع هم در روابط میان مردم با یکدیگر صادق است و هم در روابط میان مردم و دولت. از آنجاکه عدم مقابله و موضع‌گیری در برابر منکراتی که احیاناً از سوی مقامات دولتی صورت می‌گیرد، می‌تواند به منزله تعاون بر اثم و گناه تلقی شود، می‌توان لزوم تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها را در چنین مواردی، مصدق تعاون بر کارهای نیک و عدم همکاری با اعمال حرام به شمار آورد. فتوای امام خمینی در این باره جالب توجه است:

اگر برپایی واجبی یا از بین بردن منکری، متوقف بر اجتماع گروهی از مردم در امر و نهی باشد، وجوب شرعی، تنها با اقدام برخی از آنان ساقط نمی‌شود و لازم است برای تحقق آن، مردم به حد کفايت تجمع و اقدام کنند. (موسوعی خمینی، بی‌تا: ۱ / ۴۶۴)

قانون اساسی، اجتماعات و راهپیمایی‌های مردم را یکی از حقوق ملت بر شمرده است و از این طریق می‌توان به عنوان ابزار مهارکننده فساد و استبداد استفاده کرد.

تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است. (اصل ۲۷)

به رسمیت شناختن آزادی تجمعات و تظاهرات بدین معناست که مردم و گروه‌ها و احزاب، در مواجهه با کاستی‌ها یا تخلفاتی که در مسائل سیاسی، اجتماعی و فرهنگی می‌بینند، جدای از انکاس آنها در مطبوعات و رسانه‌های دیداری یا شنیداری، می‌توانند صدای اعتراض خود را با حضور در صحنه، به گوش مقامات دولت برسانند. با بهره‌گیری ابزارهای نظارتی پیش‌گفته، می‌توان ضریب سلامت اخلاقی و فرهنگی جامعه را در حد بسیار زیادی بالا برد. این ابزارها درصورتی که به درستی فعالیت کنند ازسوی شرع نیز مورد حمایت و تأیید قرار می‌گیرند.

نتیجه

۱. نظارت عمومی، نظارتی غیر سازمان یافته و غیر تخصصی است که با نظارت‌های فنی سازمانی و اداری متفاوت و درنتیجه دارای احکام و آثار متفاوتی است.
۲. در کنار نظارت‌های رسمی و تخصصی، با بهره‌گیری از نظارت‌های عمومی و ظرفیت‌های انباشته و عظیم مردمی می‌توان به هم‌افزایی، کارآیی، توانمندسازی و اثربخشی بیش از پیش در راستای اهداف نظام سیاسی، دست یافت. این اثربخشی‌ها حوزه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را دربرمی‌گیرد.
۳. اصلاح قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر، نخستین و مهم‌ترین گام در عملیاتی شدن نظارت عمومی است. طراحی الگوی مطلوب نظارت، از بایسته‌های همین قانون است و افرون بر آن، رویکرد جامع به فریضه امریکه معروف و نهی از منکر، و اصلاح برخی اصول قانون اساسی در راستای وجاhest قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و در نظرگرفتن شورای امریکه معروف و نهی از منکر به عنوان یکی از شوراهای فرعی آن و حمایت جدی از شکل‌گیری سازمان‌های مردم‌نهاد، گام‌های لازم دیگری در راستای تحقق الگوی مطلوب نظارت عمومی است.
۴. برای نیل به الگوی مطلوب نظارت عمومی، لازم است شاخص‌های ابزاری (فرایندی) و ارزشی، همزمان و توامان ملاحظه شوند. از این‌رو فرهنگ‌سازی، شفاف‌سازی، پرسش‌گری و پاسخ‌گویی، وجود ضمانت اجراء‌ای قانونی، تقویت نهادهای دینی؛ تعیین راهبردها و سیاست‌های اساسی و زمینه‌سازی جهت مشارکت همه جانبه مردم، از بایسته‌های تعیین راهبردها و سیاست‌های اساسی و زمینه‌سازی جهت مشارکت همه جانبه مردم الگوی نظارت عمومی مطلوب‌اند.
۵. قانون اساسی برای تحقق شاخص‌های پیش‌گفته، بهره‌گیری از ظرفیت‌های مطبوعات، رسانه‌ها، احزاب و گروه‌های صنفی و سیاسی را به منظور کارآمدی، توانمندی و اثربخشی نظارت عمومی در حوزه‌های مختلف زمامداری، فراهم کرده است.

منابع و مأخذ

قرآن کریم.

نهج البالغه.

۱. انصاری، مرتضی، ۱۴۱۶ ق، فرائد الاصول، قم، مؤسسه النشر الاسلامی، چ ۵.
۲. الهام، غلامحسین و سید مصطفی میرمحمدی، ۱۳۹۲، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال ۱۴، ش ۱ (پیاپی ۳۷)، بهار و تابستان ۱۷۹ - ۱۰۵.
۳. بهشتی، سید محمد، ۱۳۸۸، باید ها و نباید ها، امر به معروف و نهی از منکر در قرآن، تهران، بقעה، چ ۳.
۴. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۶۷، ترمینولوژی حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۵. جوان آراسته، حسین، ۱۳۸۸، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۶. جوان آراسته، حسین، ۱۳۹۲، اصل هشتم قانون اساسی (بایسته‌های فقهی و حقوقی امر به معروف و نهی از منکر)، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چ ۱.
۷. حلی، نجم الدین جعفر بن حسن، ۱۴۰۸ ق، شرائع الإسلام في مسائل الحلال والحرام، تحقيق عبدالحسین محمد علی بقال، قم، مؤسسه اسماعیلیان.
۸. خامنه‌ای، سید علی بن جواد حسینی، ۱۴۲۰ ق، أجبوبة الاستفتاءات، بیروت، الدار الإسلامية.
۹. خامنه‌ای، سید علی، پایگاه حفظ و نشر آثار آیت الله العظمی خامنه‌ای: www.khameni.ir.
۱۰. خویی، سید ابوالقاسم، ۱۴۱۶ ق، صراط النجاة، قم، مکتب نشر منتخب.
۱۱. راسخ، محمد، ۱۳۸۸، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، دراک، چ ۱.
۱۲. رضایی راد، عبدالحسین، ۱۳۹۸، آسیب‌شناسی انگاره وجوب همگانی امر به معروف و نهی از منکر، فصلنامه علمی - پژوهشی اسلام و مطالعات اجتماعی، سال ۶، ش ۲۴، ص ۱۲۸ - ۱۰۴.
۱۳. شفیعی سردشت، جعفر؛ علی اکبر گرجی ازندريانی و جواد فاضلی نژاد، ۱۳۹۷، «کرتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه علمی - پژوهشی حقوق اداری، سال ۶، ش ۱۶، ص ۸۸ - ۶۳.
۱۴. صادقی تهرانی، محمد، ۱۳۶۵، الفرقان فی تفسیر القرآن بالقرآن، قم، انتشارات فرهنگ اسلامی.
۱۵. طبرسی، فضل بن حسن، ۱۳۷۲، مجمع البيان فی تفسیر القرآن، تهران، ناصر خسرو، چ ۳.
۱۶. فضل الله، سید محمدحسین، ۱۴۱۹ ق، تفسیر من وحی القرآن، بیروت، دار الملاک للطباعة والنشر.

۱۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۸. قانون حمایت از آموان به معروف و تاهیان از منکر و دستورالعمل اجرایی آن، ۱۳۹۴، تهران، ستاد امریبه معروف و نهی از منکر، چ ۱.
۱۹. قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲.
۲۰. قانون مدیریت خدمات کشوري، مصوب ۱۳۸۶.
۲۱. قرطبي، محمد بن احمد، ۱۳۶۴، الجامع لأحكام القرآن، تهران، ناصر خسرو.
۲۲. کرکی، علی بن حسین عاملی، ۱۴۱۴ ق، جامع المقاصد فی شرح القواعد، قم، مؤسسه آل الیت، چ ۲.
۲۳. کلینی، محمد بن یعقوب، ۱۳۶۶، التکافی، تهران، دار الكتب الإسلامية.
۲۴. محمدیان، مهرداد و کاظم عباسی، ۱۳۸۷، «مطالعه جامعه شناختی فریضه امریبه معروف و نهی از منکر از دیدگاه اسلام و عوامل مؤثر بر میزان گرایش شهروندان تبریزی نسبت به این فریضه»، مجموعه مقالات همایش ملی نظارت همگانی، خرم آباد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خرم آباد.
۲۵. مطهری، مرتضی، ۱۳۹۰، مجموعه آثار استاد شهید مطهری، ج ۲۰، تهران، صدر.
۲۶. مطهری، مرتضی، ۱۳۶۱، ۵۰ گفتار، تهران، صدر.
۲۷. مطهری، مرتضی، ۱۳۸۶، مجموعه آثار استاد شهید مطهری، ج ۱۷، تهران، صدر.
۲۸. موسوی خمینی، سید روح الله، ۱۳۷۸، صحیفه امام، ج ۸، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۲۹. موسوی خمینی، سید روح الله، ۱۳۷۹، صحیفه امام، ج ۹، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۳۰. موسوی خمینی، سید روح الله، ۱۴۲۲ ق، استفتائات، قم، دفتر انتشارات اسلامی.
۳۱. موسوی خمینی، سید روح الله، بی تا، تحریر الوسیلة، ج ۱، قم، دار العلم.
۳۲. نجفی، محمدحسن بن باقر، بی تا، جواهر الكلام فی شرح شرائع الإسلام، بیروت، دار إحياء التراث العربي، چ ۷.