

## بسط امر به معروف و نهی از منکر برای مشارکت و همبستگی ملی : نقش و ابتکار بسیج

پروانه تیلا

کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

فصلنامه مطالعات بسیج، سال هشتم، شماره ۲۶، بهار ۱۳۸۴

### چکیده

امر به معروف و نهی از منکر نه تنها یک فریضه، بلکه یک نهاد حقوقی موضوعه در پرتو اصل هشتم قانون اساسی است. این اصل، نظارت را به عنوان تکلیفی همگانی تلقی کرده و در سه بعد مردم بر دولت، مردم بر مردم و دولت بر مردم مورد توجه قرار داده است.

با توجه به اینکه تعمیق و بسط اجرای این فریضه و اصل حقوقی، یکی از کارکردهای بسیج در حوزه امور فرهنگی است، در این نوشتار مسائل مختلف راجع به نظارت "مردم بر دولت" در پرتو حقوق موضوعه مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است تا راهگشای درک ابعاد حقوقی آن باشد. ضمن اینکه این امر جزئی از تحلیل "همبستگی ملی و مشارکت عمومی" است که سال ۱۳۸۴ از سوی مقام معظم رهبری به همین عنوان نامیده شده است. به نظر نویسنده، کارکرد امر به معروف و نهی از منکر، محدود به نظارت بر مردم نیست و از این رو، حوزه فعالیت بسیج باید به "نظارت دولت (بسیج) بر دولت" و بسترسازی نظارت "مردم بر دولت" نیز گسترش یابد.

### واژگان کلیدی

امر به معروف، نهی از منکر، نظارت مردم بر دولت، قانون اساسی، بسیج، حقوق موضوعه، حاکمیت الهی و مردمی.

ایجاد جامعه مطلوب، آرمانی است که نه تنها در افکار اندیشمندان و آموزه‌های فلسفی (به صورت استدلالی آن) از گذشته تا امروز تبلور یافته (Rorty, 1979, pp.15, 316, 320) بلکه عموم افراد جامعه نیز کم و بیش با بهره‌گیری از تصورات خویش، آن را مطالبه کرده و می‌کنند (همان). تحقق این آرمان، مستلزم وجود لوازم و شرایط گوناگونی است که از منظر حقوقی، "نظارت عمومی بر اعمال اقتدار حکومتی" یکی از لوازم اساسی مذکور است. ضرورت این نظارت را هم شرع و هم حقوق موضوعه (سیموندز، ۱۳۸۱، ص ۲۷؛ قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۵، ص ۲۱) مورد پذیرش قرار داده‌اند. در کنار لزوم نظارت عمومی بر زمامداری به عنوان یکی از واجبات و احکام عبادی، حقوق موضوعه معاصر نیز این نقش‌آفرینی ملت را حق و تکلیف اساسی آنها می‌داند. لازمه «به‌زمامداری» (Good-Governance) و اداره صحیح امور عمومی در دنیای معاصر، مشارکت مؤثر شهروندان در اعمال اقتدار عمومی از یک سو و نظارت بر حسن اجرای آنهاست.

نظام نوین جمهوری اسلامی نیز با پذیرش زمینه‌های نظارت‌پذیری مردم و دولت (در سراسر این نوشتار، منظور از دولت، مجموعه حکومت یا نهادهای اعمال‌کننده حاکمیت و اقتدار عمومی است) و شکل‌گیری دولت مسئول و پاسخگو همراه بوده است. در واقع، این بینش‌های فلسفی در حقوق اساسی (Barendt, 1998) همراه با آموزه‌های دینی، در سند اساسی تأسیس این نظام به صورت صریح و برجسته تبیین شده است؛ یعنی نظارت مردم بر دولت به صراحت تمام در قانون اساسی و مقدمه آن پذیرفته شده و به لحاظ رنجی که ملت ایران و نسل انقلابی از خودسریهای رژیم طاغوت دیده بودند، در قانون اساسی تأکید کردند که در حکومت اسلامی ایران، که مقدمه‌ای برای حکومت حق در سراسر جهان است، باید نظارت مستمر مردم بر دولت و رفتار حاکمان وجود داشته باشد تا رفتارهای دولت کنترل شود و آثار تخطی‌های

احتمالی به حداقل ممکن کاهش یابد. اصل هشتم نیز به صراحت مقرر کرده که:

در جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل به عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند.

«والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یا مروون بالمعروف و ینهون عن المنکر»

در تحلیل حقوق اساسی این نظارتها، می‌توان به مبنای شناخته شده این نظارت در نظام دموکراتیک دینی و تعلق حق حاکمیت (به عنوان قدرت برتر فرماندهی و امکان تعیین سرنوشت جمعی) (See: Schmitt, 1985) به مردم بر اساس تلفیق نگرشهای دموکراتیک و تشوکراتیک<sup>۱</sup> اشاره کرد<sup>۲</sup> که هنوز قانون عادی نحوه اعمال این اصل، به تصویب نرسیده است.

به‌رغم اطلاق اصل هشتم قانون اساسی و مبانی شرعی آن، نظارت مردم بر دولت، یکی از اجزای اساسی آن اصل و امر به معروف و نهی از منکر است. بر این اساس در کنار مباحث فقهی، می‌توان گفت که این نظارت حق مردم و حتی تکلیف حقوقی آنهاست. این حق و تکلیف در پرتو پشتیبانی سایر اصول قانون اساسی، برجسته‌تر می‌شوند. حاکمیت ملت بر سرنوشت خویش (اصل پنجاه و ششم قانون اساسی)، حاصل لطف الهی نسبت به نوع بشر است و ملت که به‌طور اختیاری و به اقتضای ضروریات زیست‌جمعی در جامعه سیاسی پیچیده امروزی، اعمال مظاهر مختلف این حاکمیت را به نهادها و مقامات مختلف واگذار می‌کند،<sup>۳</sup> حق دارد بر طرق اعمال آن نیز نظارت کند و همواره ناظری فعال بر نحوه عملی شدن این اراده جمعی باشد تا مصلحت عموم به خطر نیفتد. به عبارت دیگر، شرکت مردم در انتخابات یا همه‌پرسی (اصل ششم قانون اساسی) و انتخابات مقامات حکومتی یا تصویب برخی امور، به رابطه آنها (به عنوان صاحبان اصلی حاکمیت) با اعمال حاکمیت و اعمال‌کنندگان آن خاتمه نمی‌بخشد. نظارت، حق آنهاست و این حق از مبنای حاکمیت؛ یعنی "اراده مردم به امر الهی"،

۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از این جهت که هر دو مبنای مطروحه در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی راجع به ظهور و پیدایش قدرت عمومی را در نظر گرفته و در هم ترکیب کرده است. در قوانین اساسی دنیا، منحصر به فرد و بی‌نظیر است.

۲- دکتر محمد جواد لاریجانی نیز در مقاله‌ای با عنوان "نسبت میان امور به معروف و نهی از منکر با دموکراسی" که در روزنامه همشهری تیرماه ۱۳۸۴ منتشر کردند، در برخی از جهات، امر به معروف را وسیله‌ای برای شکل‌گیری مفهوم دموکراسی دانسته‌اند.

۳- مردم یا ملت بر اساس این حق اساسی و دامنه‌ار، اشتغالات مربوط به تقنین، اجرا و قضا را که اساساً مربوط به خود آنهاست، بر اساس قرارداد اجتماعی یا تراضی جمعی مبتنی بر ضرورت‌های حیات در جامعه سیاسی، به برگزیدگانی از جنس و نوع خود می‌سپارند تا در راستای تحقق منافع جمعی، آن را به کار گیرند و آن‌گاه که ضرورت یافت، خود نیز رأساً در عرصه‌هایی از آن مشارکت کنند.

تفکیک‌ناپذیر است. در چنین وضعی است که مفهوم دموکراسی دینی؛ یعنی حکومت تمام مردم برای مردم و به وسیله مردم (آقایی، ۱۳۷۶، ص ۸۰)، عینیت می‌یابد.

به نظر می‌رسد که نهاد فقهی و حقوقی امر به معروف و نهی از منکر، یکی از مجاری تحقق دولت پاسخگو و نظارت‌پذیر است که در عین کارکردهای دیگر مؤثر بر مطلوبیت‌بخشیدن به اجتماع، عاملی برای تبلور دموکراسی دینی در جمهوری اسلامی است. در این نوشتار، با توجه به اینکه امر به معروف و نهی از منکر یکی از ابزارهای نظارت مردم بر دولت و تعمیق مردمی بودن حکومت است، این تأسیس فقهی و حقوقی را در پهنه ساز و کار عملی کردن چنین نظارتی مورد تحلیل قرار خواهیم داد. طبیعی است که چنین تحلیلی با توجه به کارکردهای بسیج در امر تقویت و عملی شدن فریضه امر به معروف و نهی از منکر، در بازشناسی ابعاد حقوقی آن و گستره‌ای ه در نظم حقوق موضوعه دارد، مفید خواهد بود. امید است که این نوشتار، زمینه‌ساز تحقیق بیشتر در خصوص این فریضه و قاعده حقوقی مرتبط با آن باشد.

هدف اصلی این مقاله، پردازش اصل هشتم قانون اساسی و تأکید بر فرصتهای نهفته در آن برای نهادهای ذی‌ربط از جمله بسیج به منظور تسهیل بسترهای مهم مشارکت عمومی و همبستگی ملی از طریق بسط دامنه اجرای قاعده امر به معروف و نهی از منکر است. بر این اساس، در صورتی که این بسترها و لوازم آن مورد توجه کافی قرار گیرد، همبستگی و وفاق ملی در سایه مشارکت عمومی در امور جامعه و مدیریت آن، وضعیتی بهینه برای کشور خلق خواهد کرد. این امر، خلاقیتها و ابتکاراتی را طلب می‌کند که قطعاً بسیج از بهترین توان و پتانسیل بدین منظور برخوردار است. از مهمترین این خلاقیتها و ابتکارات، توجه دادن اجرای عملی قاعده امر به معروف و نهی از منکر به گستره جدید ولی بسیار مهم و ضروری آن در وضعیت کنونی است: نظارت دولت و مردم بر دولت.

متدولوژی و روش مطالعه و تحقیق در این پژوهش، ارزیابی حقوقی با رویکرد تطبیقی و بهره‌گیری مقایسه‌ای از وضعیت موجود در حقوق خارجی است. با این تذکر

که در تبیین اجزای طرق اعمال نظارت عمومی و مشارکت همگانی، یافته‌های تطبیقی جهت تعمیق در بررسی حقوق ایران به کار گرفته شده است.<sup>۱</sup>

فرضیه اصلی و مورد نظر نویسنده این است که: اولاً؛ نظارت مردم بر دولت، که امروزه در حقوق عمومی موضوعه به شدت دنبال می‌شود، یکی از اجزای قاعده فقهی و حقوقی امر به معروف و نهی از منکر است که سابقه‌ای طولانی در حقوق عمومی اسلامی داشته و در عین حال، مجرای برای اثبات نظام دموکراتیک دینی است. ثانیاً؛ پیامدها و نتایج پیگیری این قاعده فقهی و حقوقی، با تحقق همبستگی ملی و مشارکت عمومی (که امسال به آن موصوف شده است)، رابطه تنگاتنگ دارد و ثالثاً؛ بسیج با پررنگ کردن عملکرد و توجه خود به این حوزه (به بهره‌گیری از نهادها و تدابیر نوین حقوقی)، می‌تواند سهمی عمده و نقشی مهم ایفا کند.

بدین منظور ابتدا مبانی حقوقی نظارت مردم بر دولت را در قالب مباحث فلسفی در حقوق اسلامی و موضوعه، خواهیم پرداخت، سپس نوع نگاه حقوقی کشور به آن را در پویایی تاریخی ارزیابی خواهیم کرد و پس از آن، قابلیت‌های بسیج را در پیشبرد این موضوع مورد تأملی مختصر قرار خواهیم داد.

#### بند اول: امر به معروف و نهی از منکر در پیوند نرم افزاری با مشارکت و همبستگی

همان‌طور که گفته شد، آنچه در ابتدا به نظر می‌رسد این است که نهاد فقهی و حقوقی امر به معروف و نهی از منکر، یکی از مجاری تحقق دولت پاسخگو و نظارت‌پذیر در جامعه ایرانی است که در عین کارکردهای دیگر مؤثر بر مطلوبیت بخشیدن به اجتماع، این پتانسیل را دارد که به عنوان عاملی برای تبلور دموکراسی دینی در جمهوری اسلامی (به عنوان نظامی مردم سالار) عمل کند. در واقع؛ بین این قاعده در حقوق اسلامی و آنچه در مباحث فلسفه سیاسی امروز و حقوق عمومی (Ganz, 1987, p.198) مطمح نظر است، پیوند نرم‌افزاری وجود دارد و استفاده از برخی مجاری حقوقی نوین، عملی کردن جلوه‌هایی از این قاعده اسلامی را تسهیل خواهد کرد.

ابتدا ببینیم که از نظر حقوقی چگونه می‌توان به مفهوم‌شناسی معروف و منکر

۱- به منظور پرهیز از اطاله کلام، وضعیت ابزارهای نظارت مردم بر دولت در حقوق تطبیقی، از این نوشتار مجزا گردیده است. بدون شک، این مقایسه خود موضوعی است که به صورت مجزا قابل تأمل خواهد بود.

پرداخت و چه دشواریهای مفهومی و روش‌شناختی در این خصوص وجود دارد.

#### ۱- مفهوم‌شناسی معروف و منکر و ظرفیتهای پویایی حقوق عمومی

معروف از نظر لغوی به معنای «شناخته شده» است و از حیث اصطلاحی به افعال و صفاتی گفته می‌شود که عقل و شرع آن را شناخته و مورد تأیید قرار داده باشند. پس، امر به معروف عبارت است از: تشویق و واداشتن دیگران به انجام افعال و داشتن صفاتی که به حکم عقل و از طرف شارع به نیکی توصیف شده‌اند (قربانی لاهیجی، ۱۳۷۹، ص ۳۴). در این خصوص چند نکته مطرح می‌شود: آیا امر به معروف الزاماً ماهیت ایجابی و مثبت دارد؟ معروف دایمی و مطلق است یا نسبی و موقتی؟ مرجع و شاخص شناسایی معروف، عقل است یا شرع و یا حکم قانونگذار به مفهوم حقوق موضوعه؟ امر، واداشتن است یا تشویق و ترغیب؟ (واداشتن مفهومی عام و فراگیر است که طرق اعمال آن بسته به اوضاع و احوال و مراتب و شرایط نهاد امر به معروف، متفاوت خواهد بود. ولی اگر صرفاً ماهیت ترغیبی و تشویقی داشته باشد، قطعاً طرق شرعی و حتی قانونی اعمال این نهاد، کاملاً به گونه‌ای دیگر خواهد بود). معروف، اعمال و اوصاف مشمول وجوب است یا در مورد مستحبات هم اعمال می‌شود؟

منکر از نظر لغوی به معنای ناشناخته و پدیده زشت بوده و در اصطلاح، به کلیه اعمال و صفات ناپسندی اطلاق می‌شود که شرع و عقل آنها را به رسمیت نمی‌شناسند و قبیح می‌شمارند (هاشمی، ۱۳۷۷، ج ۱، ص ۲۰۸). پس، نهی از منکر؛ یعنی برحذر داشتن دیگران از انجام افعال یا داشتن اوصافی که از طرف شارع و به حکم عقل از آنها به قباح و زشتی یاد شده است.

در خصوص مفهوم منکر نیز پرسشهای حقوقی مختلفی وجود دارند که شایسته بررسی و پژوهش هستند؛ از جمله اینکه آیا منکر، مفهومی مطلق و دایمی است، به ویژه که حکم عقل، نسبی و موقت است؟ این دوگانگی اطلاق و نسبییت را چگونه می‌توان سازگاری بخشید؟ معیار و شاخص منکر، حکم عقل است یا شرع و یا تصمیم قانون؟ می‌توان نهی از منکر را ترغیب به دوری از منکرات دانست و امر به معروف را توصیه، پند و اندرز و ارشاد محسوب کرد؟ آیا منکر به محرمات محدود است یا شامل مکروهات هم می‌شود؟ مرجع اعمال نهی، باید واجد شرایط خاصی باشد یا اعمال آن

عمومی و همگانی است؟ آیا درجه تکلیف افراد در نهی از منکر، برابر است یا افرادو اصنافی خاص، از مسئولیت و وظیفه‌ای بیشتر و عمده‌تر برخوردارند؟ می‌توان انجام منکرات را با ارتکاب جرم مترادف دانست؟ آیا نهی از منکر می‌تواند موجبی برای ارتکاب اعمالی باشد که قانونگذار آنها را جرم شناخته است؟

اگر در پرتو آموزه‌های حاصل از اصل حاکمیت قانون (Dietze, 1973, p.10-48) به موضوع نگریسته شود، لازم است که مصادیق آن، چه معروف یا منکر تلقی شود، حداقل در قالب عبارات کلی روشن گردد. اگرچه در خصوص امور حقوقی می‌توان محتوای اصل یکصدوشصت و هفتم قانون اساسی را موجب جواز تکمیلی بودن منابع فقهی و فتاوی مشهور در تعیین مصادیق معروف و منکر محسوب کرد، اما اولاً؛ این اصل تنها در امور غیرکیفری قابل استناد است (کاتوزیان، ۱۳۸۱، ص ۳۲) و ثانیاً؛ حوزه اعمال این اصل صرفاً حمایت قضایی از معروف و منکر است و نه حمایت در ابعاد دیگر اجرایی.

در تعاریف مندرج در منابع فقهی، شاخص معروف و منکر، حکم شرع و عقل مقرر شده است که در حقوق موضوعه و به ویژه آن چه مورد نظر این نوشتار است باید آن را حکم قانون معنا کرد. البته این امر الزاماً به معنای حرکت غیرشرعی نیست. در جمهوری اسلامی ایران با نظارت شرعی فراگیری که در مقام تقنین وجود دارد، فرض قاطع آن است که هر آن چه جلوه قانونی می‌یابد، مطابق با شرع است.

نسبیت مفهومی معروف و منکر و انطباق‌پذیری آن با تحولات اجتماعی نیز موجد این معناست که جز در مواردی که شارع مقدس خود به بیان صریح مصادیقی از معروفها و منکرها اهتمام ورزیده است در سایر موارد باید به قانونگذار اجازه داد که مصادیق آنها را در امور مستحدثه و جدیدی که سابقه در منابع اصلی حقوق اسلامی ندارند، بر شمارد. بنابراین، «نمی‌توان ادعا کرد که معروف و منکر همیشه یک مفهوم دارد و با تغییر نظامهای اقتصادی و سیاسی دگرگون نمی‌شود» (همان، ۱۳۷۸، ج ۲، ص ۵۱۰). این دو، مفاهیمی اجتماعی هستند که همانند هر نهاد و تأسیس اجتماعی دیگر، مشمول دگرگونی و تغییر هستند، مگر آنکه ادعا شود اجتماع، ثابت بوده و از هرگونه تغییر مبرا است.

گفته می‌شود که امر به معروف و نهی از منکر هر دو واجد وصف امری (قربانی

لاهیجی، ۱۳۷۹، صص ۳۶-۳۵) هستند که به دو صورت امر مثبت و منفی تجلی می‌یابند. ولی به گفته برخی از اساتید حوزه و دانشگاه، توصیه، نصیح و خیرخواهی، مراحل نهفته در مفهوم امر به معروف هستند که مقدم بر هرگونه تصور آمرانه بودن این مفهوم تبلور می‌یابند.<sup>۱</sup> بر اساس استنباط از این گفته‌های صریح و روشنگرانه، مؤمن در قبال ترک معروف و ارتکاب منکر، نخست آموزش می‌دهد و به تحلیل علل معروفیت و منکریت آن می‌پردازد. در مرحله دوم، توصیه می‌کند و در مقام پند و اندرز یا نصیح برمی‌آید. اگر مؤثر واقع نشد، خیرخواهی می‌کند و اگر مشکلی در راستای انجام معروف و ترک منکر وجود دارد، مشکل فرد موردنظر را رفع می‌نماید. پس از این مرحله است که مجال اقدام عملی، قهری یا امری فرامی‌رسد. به همین دلیل، امر و نهی را در این چارچوب، «امر و نهی ارشادی» (حسن‌زاده، ۱۳۷۹، ص ۳۹) یا موعظه اندرز (همان، ص ۴۰) نامیده‌اند.

با اینکه هنوز تعریف حقوقی جامع و روشنی در خصوص این قاعده و دامنه آن، به‌ویژه در قالب حقوق موضوعه ارائه نشده، اما برخی از مصادیق آن به صورت برجسته و بارز، روشن ولی سیستم حقوقی آن را به صورت کلی و عام مقرر کرده است. همین صبغه حقوقی است که ظرفیت تحقق نظام مشارکت عمومی و همبستگی ملی را افزایش داده است.

## ۲- صبغه حقوقی نظارت مشارکتی مردم بر دولت: مقتضیات توسعه وضع موجود

حاکمیت به عنوان قدرت برتر فرماندهی و امکان اعمال اراده‌ای فوق اراده‌های دیگر (Schmitt, 1985) از نظر جمهوری اسلامی ایران موهبتی الهی است که به کلیه انسانها بدون توجه به هیچ مانع یا معیار تحدیدکننده‌ای از قبیل نژاد، زبان، عقیده، بینش سیاسی، تابعیت و اسلوب زندگی خانوادگی، بلکه به عنوان جانشینان شایسته خداوند بر روی زمین اعطا شده و به مردم، صلاحیت و مسئولیت تعیین سرنوشت<sup>۲</sup> خود را اعطا کرده است. این برتری و صلاحیت انحصاری تصمیم‌گیری مولود سرنوشت، ودیعه خداوندی است و از این رو، نه تنها اعمال بلکه حفظ و نگهداری آن، حق و تکلیف مخلوق صاحب عقل و درایت اندیشمندانه در مسیر تعیین سرنوشت خویش است.

۱- پرسش دانشجویی از آیت‌... عمید زنجانی، اول آذر ۱۳۸۱ (مصاحبه غیررسمی نویسنده این مقاله).

2- See : Support for Litigation Challenging Constitutionality of the Denial of Congressional Voting Representation for District Residents Sense of the Council Resolution of 1998, (DC Watch Arcives), [www.dcwath.com/archives/council12/12-617.htm](http://www.dcwath.com/archives/council12/12-617.htm), p.2, para. C.



در جمهوری اسلامی ایران، ضمن شناسایی، پذیرش و امضای این ترتیب که در منشور برتر سیاسی و حقوقی به نام قانون اساسی، نحوه اعمال آن نیز مقرر شده است و تأکید شده که حاکمیت در کلیه ابعاد آن، متعلق به ملت یا مردم است و هیچ مقام یا نهادی حق ندارد استعمال آن را در مسیر خواسته‌های خویش (اگرچه خواسته‌هایی مشروع هم باشد) در انحصار قرار دهد. تأکید شده که تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی، حق مسلم مردم است و تمامی بنیادهای نظام سیاسی کشور بر اراده عمومی؛ یعنی ملت (Frank, 1988) بنا شده است. تقریر شده که گرچه سبک و سیاق اعمال این حاکمیت در بخش قاعده‌سازی، تابعی از اسلوب حاکمیت غیرمستقیم یا نماینده سالار است اما هیچ‌گاه این حق را از خود سلب نکرده و برای خود اعمال مستقیم آن را در مواقع استثنایی و مهم محفوظ داشته‌اند.

نهایتاً مقرر شده که نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر خواست مردم است که عملاً موجبات تحقق آن را فراهم ساخته و به منشور آن (قانون اساسی) رضایت داده‌اند و هرگاه انجام تغییراتی در برخی مفاد آن ضرورت یابد، تنها در صورتی این دگرگونی مشروع خواهد بود که به آن رضایت داده، نظر موافق داشته باشند. در چنین نظامی که حاصل اراده مردم است و اعمال آن نیز به نام مردم و با تکیه برخواست آنها انجام می‌گیرد، اثبات نظارت مردمی بر اعمال اقتدار عمومی (حداقل در لوای متن قانون اساسی) چندان دشوار نیست. اگر چه پس از ورود به عالم عمل، ممکن است اختلاف‌نظرهایی وجود داشته باشد، اما قانون اساسی مملو از عبارات و اصولی است که چنین نظارتی را نه تنها تأیید می‌کند، بلکه جزء بنیادین مشروعیت نظامی می‌نمایاند.

با اینکه رفع هر گونه احتمال تصور لغزش در رفتار زمامداران و گروه فرادست و یا ایجاد دگرگونی در آنها می‌تواند توصیه‌کننده منطقی پیدایش نظارت مردم بر دولت (فرر، ۱۳۷۰، ص ۲۳۴) و تأیید آن توسط اصل هشتم قانون اساسی باشد، اما به نظر می‌رسد که این نظارت، مقوله‌ای مهمتر و فراتر از اینهاست. نظارت مردم، ضابطه و شاخص برای مشروعیت نظام است. نظامی که مشروعیت خود را از اعتقادات و اعتقاد ملت و انقلاب می‌گیرد، در حیات خود نیز ملزم به قبول و پذیرش نظارت همان ملت است. از سوی دیگر، این نظارت نه تنها به نفع فرادستان و ضامن حرکت آرام و آرامش از حرکت آنهاست. تبلور، حق ملت است؛ حقی بنیادین که بر اساس آن باید بدانند و ببینند که

نظام ساخته خویش چه می‌کند و به کدام سو گام برمی‌دارد، حقی اساسی که هرگاه فاصله‌ای میان گروه فرازین با خواسته‌های خویش ببینند، از طریق ابزارهای طبیعی یا پیش‌بینی شده در حقوق موضوعه، کسانی دیگر برای تقبل مسئولیت اعمال اقتدار عمومی و پذیرش این امانت عالی الهی و مردمی برگزینند.

پذیرش لزوم نظارت مردم بر رفتار دولت، یکی از برترین ویژگی‌های قانون اساسی است. همین ویژگی مورد تأیید و تأکید مقام معظم رهبری و ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران است که تئوری جامعه مدنی ایران را با نظریه جمهوری دموکراتیک دینی یا مردم‌سالاری سازگار و همساز کرده است. تعلق حاکمیت به مردم و اصل نمایندگی حکومت از اراده عمومی امت اسلامی، مؤید مفهوم نظام دموکراتیک دینی در کشورمان است. منظور از «دولت» در اصل هشتم قانون اساسی همانند دیگر اصول کلی قانون اساسی مندرج در فصل اول، محدوده به قوه مجریه نیست. منظور از دولت در این فصل قانون اساسی از جمله اصل هشتم، نهادها و مقامات حکومتی یا کلیه کسانی است که به اعمال حاکمیت و اقتدار عمومی می‌پردازند و در اصطلاح حقوق عمومی، فرادست یا زمامداری تلقی می‌شوند.

شایسته تقدیر بودن تئوری نظارت مردم به دولت در اصل هشتم قانون اساسی از آن جهت است که علاوه بر قبول جامعه مدنی دینی، این نظارت را نه تنها حق، بلکه «وظیفه» یا «تکلیف» عموم ملت تلقی کرده است. این وظیفه حقوقی، خالی از اوصاف اخلاقی و آرمانی نیست اما به هر حال، شیوه تقریر آن در کنار اعتبار ویژه منفی که آن را در خود جای داده، مانع از آن است که برای آن وصفی غیرحقوقی قائل شد یا آن را متعلق به عالم اخلاق، مذهب صرف یا آرمانهای فلسفی دانست.

اما منظور از مردم در اصل هشتم قانون اساسی چیست؟ ملت ممکن است تجسم مجموعه‌ای از افراد انسانی باشد که به دلایل همبستگی ارادی یا غیرارادی، سرنوشت‌شان به یکدیگر پیوند خورده است و مترادف با همه مردم به کار می‌رود. اما به نظر می‌رسد که «ملت»، واجد شخصیت حقوقی است ولی «مردم» گر چه ممکن است گویای جلوه جمعی و حرکت جمعیت یک نظام سیاسی باشد اما مشتمل بر حق و تکلیف افراد و اعضای آن هم هست. در واقع؛ اگر گفته می‌شود که مردم از حق انتخابات برخوردارند، این حق متعلق به یکایک و در عین حال همه آنهاست، ولی

مفهوم ملت ممکن است جمع را به فرد برتری دهد یا شخصیت مستقل عضو را نادیده انگارد؛ کما اینکه نظارت فردی است که حاکمیت مردمی را از حاکمیت ملی متمایز می‌سازد. (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۵، ص ۶۸۱)

از منظر حقوقی، «مردم» به مجموع شهروندان یک جامعه اطلاق می‌شود و «ملت»؛ یعنی مردمی که روابط جمعی‌شان، سازمان یافته و به صورت طبقات و حرفه‌ها در سلسله مراتب نظم حقوقی قرار گرفته‌اند. انقلاب کبیر، «ملت» را به جای «مردم» گذاشته است تا مردم حاکم را با مجموعه شهروندان یکسان شمارد. اگر بتوان این تفاوت‌های لفظی، مفهومی یا انگاره‌های نظری را کنار نهاد، به نظر می‌رسد که مقصود از مردم در اصل هشتم قانون اساسی، یکایک اعضای دولت کشور یا شهروندان جمهوری اسلامی ایران (اتباع یا افراد بی‌تابعیت مقیم کشور) است که در عین اقدام فردی می‌توانند به صورت جمعی نیز چنین‌نظارتی را به منصفه ظهور برسانند.

از این دید، بیگانگان مقیم کشور گرچه از حقوق اساسی شناخته شده برخوردارند و باید حداقل رفتار با بیگانگان در مورد آنها به اجرا درآید، اما مخاطب مردم به مفهوم اصل هشتم قانون اساسی نیستند. البته می‌توان به نظر مذکور انتقاد کرد. آرمان جامعه سالم و منطقی و غایتی که تأسیس و پدیداری یا تأیید چنین نظارت‌هایی را به دنبال داشته است، قید و بندی از نوع تابعیت نمی‌شناسد. تعهد اعضای اجتماع به مطلوبیت رفتار جمعی، ضرورتی اجتماعی و مؤلفه‌ای غیرقابل انکار از منظر جامعه‌شناختی است که هر عضو جامعه حق دارد از سلامت آن محافظت کند. از این رو، اگر چه جامعه انسانی با ورود قدرت سیاسی به آن، معنای جامعه سیاسی پیدا می‌کند و با سازمان یافته‌تر شدن، شکل نظام سیاسی به خود می‌گیرد، اما این جامعه هر شکلی از تکامل که داشته باشد، در درجه اول جامعه‌ای متشکل از افراد انسانی است که نسبت به سرنوشت یکدیگر و حداقل سرنوشت جمعی خود احساس مسئولیت می‌کنند.

از این منظور، چرایی انحصار وظیفه احساس مسئولیت به اتباع، مبنای منطقی ندارد. سلامت جامعه، پدیده‌ای جامعه‌شناختی و ناشی از زیست جمعی است که قدرت سیاسی و شکل اعمال آن نمی‌تواند و نباید آن را در ید گروهی خاص قرار دهد و هویت جمعی جامعه را سلب یا تقسیم کند.

نتیجه اینکه میان امر به معروف و نهی از منکر و نظارت مردم بر دولت، گونه‌هایی

از تفاوت را می‌توان متصور شد. گرچه غایت هر دوی آنها یکسان است اما اولی، نهادی فقهی است که بیشتر رنگ و بویی مذهبی یا دینی یا عقیدتی دارد. این امر به‌ویژه اگر به دقت محدود به منطوق آیات قرآنی شود، تنها شامل صاحبان عقایدی خاص (مسلمانان) خواهد شد. امر به معروف و نهی از منکر، یکی از احکام مهم عبادی اسلامی است، اما طبیعی است که اجرای احکام اسلامی، محدود به مسلمانان است و حقوق ناشی از آن هم، مختص به مسلمانان می‌باشد. پذیرش نظر مخالف این امر، به مثابه آن است که قبول کنیم اتباع بیگانه از حقوقی که مختص به مردم ایران است و صرفاً از نقطه نظر جامعه ایرانی پدید آمده است، برخوردار شوند.

در هر حال، قانون اساسی به عنوان قانون آفرینش صلاحیتها (هاشمی، ۱۳۸۱، ص ۲۶۷)، مجموعه افراد ایرانی را به عنوان «ملت» شناخته و با تکیه بر عناصر اشتراکی و پیونددهنده، همبستگی و وفاق ملی را دنبال کرده است. در این میان، تأمین حقوق عمومی و صیانت از نظم عمومی، دو عنصر تجزیه‌ناپذیر این وفاق و همبستگی است که تنها قانون، اولویت آنها را در تبیین مصادیق تعیین می‌کند. اصل هشتم که به صورت متمرکز به امر به معروف و نهی از منکر پرداخته، کارکردی را که وفاق محوری قانون اساسی در نظر داشته، دنبال می‌کند و به نظر می‌رسد که این امر مهم به عنوان یکی از غایات آن، در مرحله تفسیر مفادی و اجرای عملی باید به دقت مورد توجه قرار گیرد.

#### بند دوم: پوشش امر به معروف و نهی از منکر در پرتو تحولات حقوق ج.ا.ایران

به هنگام تدوین قانون اساسی که نخستین اقدامات غیررسمی در مورد آن در زمان بقای رژیم گذشته؛ یعنی تبعید امام(ره) در پاریس انجام گرفت (همان، ص ۲۷)، امر به معروف و نهی از منکر مورد توجه قرار نگرفته بود. حتی در پیش‌نویس رسمی قانونی که دولت موقت به مجلس خبرگان قانون اساسی ارائه کرد نیز چنین چیزی مطرح نشده بود (کاتوزیان، ۱۳۷۸، صص ۲۲۹-۱۹۷). اما مجلس خبرگان در زمینه تدوین قانون اساسی کشورمان خود را محدود به پیش‌نویس ارجاعی به آن نمود و در آن ابتکاراتی به عمل آورد که اصل هشتم از جمله این ابتکارات است.

بنابراین، نخستین متن و سند حقوقی مؤید این نهاد، قانون اساسی است. اما در میان پایین‌ترین حقوق موضوعه، سه سند حقوقی و یک مبنای فقهی وجود دارند یا داشته‌اند که به نحوی به نهاد مذکور اشاره کرده‌اند.

## ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصل هشتم قانون اساسی، به همین موضوع اختصاص دارد که این نوشتار نیز در پی تحلیل و تشریح آن است. این اصل، همان‌طور که در زیر عنوان «اصول کلی» آمده است، عام و فراگیر بوده و مؤسس یا مؤید نهادی است که شرح و تفصیل آن باید به تناسب اوضاع و احوال، توسط قانونگذار مقرر گردد. البته بر اساس آنچه از گفتگو با برخی از اعضای خبرگان قانون اساسی دریافت می‌شود، قرار مجلس مذکور در روند بررسی و تدوین قانون اساسی این بوده که آن‌گاه که به بیان «اصول کلی» می‌پردازند، در سایر فصول قانون اساسی نیز برخی از ابعاد تشریحی محتوای این اصل کلی را روشن سازند. بر همین اساس، مثلاً جزئیات اصل هفتم قانون اساسی در مورد شوراها در فصل هفتم قانون روشن‌تر شد ولی جزئیات دیگر آن را به قانون عادی محول کرد. در واقع؛ قانونگذار اساسی خود در دو مرحله به این امور پرداخت.

پس از تصویب کلیت موضوع در فصل اول، در برخی از فصول دیگر نیز پاره‌ای از جزئیات آن را مقرر کرد ولی در عین حال با اذعان به صریح نبودن پاره‌ای دیگر از ابعاد این امور، تدوین و تشریح آن را نه تنها حق بلکه تکلیف قانونگذار عادی دانست. در مورد شرعی بودن کلیه منابع حقوقی کشور، ولایت امر در زمان غیبت، اتکامی امور بر آرای عمومی، شوراها، مردمی و امت واحده، این ترتیب جاری بوده و برخی از جزئیات آنها را می‌توان در دیگر فصول قانون اساسی ملاحظه کرد. اما از جمله در مورد اصل هشتم، چنین روندی اعمال نشده است و در هیچ اصلی از اصول قانون اساسی نمی‌توان اشاره‌ای صریح به این اصل را یافت.

دیدگاه دیگری هم وجود دارد که بر اساس آن، نیازی به جستجوی تکرار عبارت امر به معروف و نهی از منکر در سایر اصول قانون اساسی وجود ندارد. منطوق این مفهوم و مصادیق مختلف و کلی آن را در بسیاری از اصول دیگر قانون اساسی می‌توان ملاحظه کرد.<sup>۱</sup> حقوق شهروندی مقرر در فصل سوم، مقدمات نظارت مردم بر دولت است. از طرف دیگر، در اغلب اختیارات تقنینی، اجرایی و به ویژه قضایی قوای سه‌گانه، حتی نهادهای خاص خارج از این قوا نظیر صدا و سیما یا شوراها، جای پای این نهاد کاملاً روشن شده اگرچه صراحتاً از عبارت مذکور استفاده نشده است.

۱- مستنبط از مصاحبه غیررسمی با آیت‌الله عمید زنجانی.

## ۲- قوانین عادی و گذار قاعده فقهی به حقوق اثباتی

در قوانین پس از سال ۱۳۶۰، امر به معروف و نهی از منکر به انحاء مختلف پیش‌بینی شده است. قانون احزاب، قانون راجع به مجازاتهای اسلامی، قانون خط‌مشی کلی سازمان صدا و سیما و قانون حمایت قضایی از بسیج، مصادیق قوانین عادی مؤید نهاد امر به معروف و نهی از منکر هستند. قانون برنامه‌های سوم و چهارم توسعه نیز به این قاعده به صورت کلی اشاره کرده که در این نوشتار تنها به بیان منابع قانونی خاص اکتفا می‌شود. در هر حال، با این قوانین و مصوبات پارلمانی، نهاد فقهی امر به معروف و نهی از منکر، از اوصاف قواعد حقوق موضوعه یا اثباتی برخوردار شده است.

### الف) قانون احزاب، مصوب ۱۳۶۰

در قانون فعالیت احزاب، جمعیتها، انجمنهای سیاسی، صنفی و انجمنهای اسلامی یا اقلیتهای دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ در خصوص تعریف «انجمن اسلامی» آمده است که:

«تشکیلاتی است مرکب از اعضای داوطلب همان واحد که هدف آن شناختن و شناساندن اسلام، امر به معروف و نهی از منکر و تبلیغ و گسترش انقلاب اسلامی باشد.» (ماده ۳ قانون احزاب)

در آیین‌نامه اجرایی فعالیتهای انجمنهای اسلامی (مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۰)، هدف از تعریف این انجمنها خارج شده، ولی در ماده‌ای مجزا، ضمن تبیین اهداف و وظایف آنها آمده است:

امر به معروف و نهی از منکر در واحدهای مربوط از طریق:

- ۱- برخورد اصولی، منطقی و ارشادی با کلیه مظاهر فساد و تباهی در جهت ایجاد محیط کار سالم و مساعد برای رشد و شکوفایی فضایل اخلاقی و انسانی طبق ضوابط شرعی؛
  - ۲- تذکر و نصیحت برادرانه و اسلامی به هر یک از مسئولین و افراد در شرایط لازم و مناسب ضمن رعایت تقوا و اخلاق اسلامی و عدم دخالت در مسئولیتهای مدیریت و هماهنگی با سیاست کلی دولت جمهوری اسلامی؛
  - ۳- ارائه پیشنهاد عملی جهت امور و رفع نواقص و نارساییها در واحد مربوط.
- مسئولین مراتب زیر در امر به معروف و نهی از منکر مورد توجه قرار گیرد: ارشاد

خصوصی، تذکر کتبی منطقی و مستدل به مقام مسئول، انعکاس موضوع به مقامات از طریق مسئول انجمن اسلامی با رعایت سلسله مراتب.

#### ب) قانون راجع به مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۶۱

بند ۳ ماده ۳۱ قانون راجع به مجازات اسلامی ۱۳۶۱، اولین قانون عادی است که به این مقوله اشاره کرده و به آن ابعاد کیفری داده است. با توجه به شور انقلابی مردم در دهه نخست انقلاب اسلامی، قانونگذار جهت خاتمه بخشیدن به قوانین جزایی مصوب رژیم گذشته و گردش امور قضایی و جزایی به سمت اصول اسلامی، تصویب کلیت قانون راجع به مجازات اسلامی را به کمیسیون قضایی مجلس تفویض کرد تا به صورت آزمایشی به اجرا درآید.

در این راستا و بر اساس بند ۳ ماده ۳۱ قانون راجع به مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۶۱)، امر به معروف و نهی از منکر به عنوان یکی از عوامل مواجهه جرم تلقی شد که بر اساس آن، در صورتی که ارتکاب جرم در مقام امر به معروف و نهی از منکر باشد، مرتکب به دلیل وجود عوامل مواجهه جرم به ویژه زایل شدن عنصر قانونی، فاقد مسئولیت و در نتیجه میرا از هر گونه مجازات است. گستره این بند حتی در مورد جنایات نیز قابل اعمال بود که در قانون بعدی، حذف شد.

#### ج) قانون خط‌مشی کلی سازمان صدا و سیما، مصوب ۱۳۶۱

در این قانون علاوه بر آنکه ترتیباتی مقرر شده که اساساً تعبیری جدید از همان امر به معروف و نهی از منکر است، به نقش صدا و سیما در نظارت بر سایر اجزای حکومت و فراهم کردن نظارت مردم بر حکومت اشاره شده و نظارت‌پذیری صدا و سیما هم مورد توجه قرار گرفته است. در کنار این موارد، امر به معروف و نهی از منکر به عنوان یکی از اصول حاکم بر فعالیت این نهاد، صراحتاً در ماده ۹ پیش‌بینی شده است.

#### د) قانون حمایت قضایی بسیج، مصوب ۱۳۷۲

بر اساس این قانون (مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۱ مجلس شورای اسلامی، ر.ک. به: ترابی و روحی، ۱۳۷۹، صص ۴۴۶-۴۴۴)، افرادی که دارای مجوز از نیروی مقاومت بسیج هستند در صورت

برخورد با جرایم مشهود و عدم حضور ضابطین دیگر یا عدم اقدام به موقع آنها و با اعلام نیاز آنها، به منظور جلوگیری از امحای آثار جرم و فرار متهم و تهیه و ارسال گزارش به مراجع قضایی، اقدامات لازم را به عمل می‌آورند. (ماده ۱)

آنچه از این ماده برمی‌آید این است که این نیروها صرفاً در موارد جرایم یا اعمال جزایی اقدام می‌کنند، ولی اصل شرعی بودن نیز مناط عمل است. در این راستا ماده ۲ این قانون، که جرم مشهود را به تعریف آیین دادرسی کیفری محول کرده است، به صورت موسع‌تری عمل می‌شود. بر این اساس، هدف از این اقدامات نه صرفاً جلوگیری از امحای آثار و علائم جرم یا فرار متهم، بلکه امر به معروف و نهی از منکر به مفهوم شرعی آن نیز می‌باشد. شاید به همین دلیل است که در ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی این قانون، ضمن اشاره به این نهاد فقهی - حقوقی آمده است که:

«آموزشهای عقیدتی و احکام امر به معروف و نهی از منکر و همچنین آموزشهای قضایی راجع به تشخیص جرایم و قوانین مربوطه و توجیهات اجرایی، توسط معاونت عقیدتی سیاسی نمایندگی ولی فقیه در این نیرو انجام و پس از قبولی در امتحانات مجوز لازم صادر می‌شود.»

مواد ۱۲ و ۱۳ این قانون اصل را بر اعتبار قدرت تشخیص اعضای این نیرو دانسته و هرگونه برخورد متهمین با آنها را برخورد با ضابطین دادگستری تلقی کرده (ترابی و روحی، ۱۳۷۹، ص ۴۴۹) و نیروهای نظامی و انتظامی را به حمایت از این افراد ملزم نموده است. با اینکه به نظر می‌رسد عمده برنامه‌ریزیهای بسیج بر نظارت بر مردم متمرکز بوده، اما مقدمات ایده نظارت بسیج بر دولت و تمهید نظارت مردم بر دولت، در آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت قضایی بسیج اشاره شده است. ماده ۵ این آیین‌نامه نیز شایان توجه است؛ بر اساس آن:

«هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری موظف هستند گزارشهای ارسالی از سوی مسئولین رده‌های ذی‌ربط نیروی مقاومت بسیج را تحویل گرفته و مورد رسیدگی قرار دهند.»

در این قالب است که نقش بسیج در «نظارت بر دولت» مورد تأیید قانونگذار قرار گرفته و در صورتی که جرائم مشهود، متضمن جرائم عمومی یا تخلفات اداری کارکنان و بخشهای دولتی باشد، مراتب به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع و نقش نظارتی بسیج (نیروهای بسیجی دارای مجوز مخصوص) در پرتو مسئولیت ضابط



قضایی و اداری محقق می‌شود.

این نقش با توجه به محدود بودن به وقوع جرائم، باید در عین ملاحظات اداری و سازمانی (به ویژه جلوگیری از اختلال در امور جاری دستگاههای دولتی)، بسط و تعمیم یابد و همگام با سایر مجراهای نظارت دولت بر دولت (نظیر سازمان بازرسی کل کشور)، نظام سازمان‌یافته‌ای برای اعمال این بخش از اصل هشتم قانون اساسی و امر به معروف و نهی از منکر پدیدار سازد.

### ۳- سایر منابع حقوقی

مقام معظم رهبری در سال ۱۳۷۲ ضمن تأیید شرح وظایف سازمان تبلیغات اسلامی و همچنین تأسیس ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر، جلوه‌های اجرایی و سازمانی این نهاد را مورد تأکید قرار داده‌اند. پیش از آن نیز شورای عالی انقلاب فرهنگی ضمن تبیین ضوابط نشر کتاب، امر به معروف و نهی از منکر را به عنوان شاخص تعیین ارزش محتوای کتاب پیش‌بینی کرده است.

#### الف) شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوب ۱۳۶۷

شورای عالی انقلاب فرهنگی که بر اساس فرمان امام(ره) (مورخ ۱۳۶۳/۹/۱۹) تأسیس شد، مسئولیت داشته تا برای گسترش فرهنگ اسلامی، علمی و فرهنگی، تحول دانشگاهها و مراکز فرهنگی و هنری، تعلیم روح تتبع و ابتکار و تحقق و نشر افکار و آثار فرهنگی انقلاب اسلامی، اقداماتی را به عمل آورد. (اداره کل قوانین و مقررات، ۱۳۷۲، صص ۹-۸)

در کنار مصوبات کلی این شورا، یک بار به صورت صریح به مقوله امر به معروف و نهی از منکر اما در حوزه‌ای خاص؛ یعنی نشر کتاب اشاره شده است. در یکی از مصوبات شورا با عنوان «اهداف و سیاستها و ضوابط نشر کتاب» (همان، صص ۲۲۷-۲۲۳) که در سال ۱۳۶۷ تصویب شده است، ضمن تأکید بر اهمیت نشر افکار و اندیشه‌ها به صورت نوشته و از طریق کتاب، سیاستهای ایجابی و اثباتی نشر کتاب در کشور در بند الف ماده ۳ مقرر شده است. در شق ۴ این بند، یکی از این معیارها چنین بیان شده است:

«تلاش در جهت انتشار کتب مفید برای نشر اندیشه‌ها و تعالی افکار و رشد

۱- در ابتدا این شورا، ستاد انقلاب فرهنگی نام داشت که بنا به فرمان مورخ ۱۳۵۹/۳/۲۳ حضرت امام(ره) تشکیل شده بود.

فکری در جامعه و مقابله فکر با فکر و تقویت روح نقّادی و برخورد آزادانه و منطقی آرا و نظریات در ادای وظیفه امر به معروف و نهی از منکر و آزادی استماع اقوال و اتباع احسن و کشف نظر صحیح، حق طبیعی هر فرد از ملت است.»

بر اساس این مصوبه و با توجه به پیوندی که بین آزادی بیان، مطبوعات (حقوق اساسی شهروندان) و وظیفه امر به معروف و نهی از منکر ایجاد شده است به نظر می‌رسد که نتایج زیر را می‌توان استنباط و استخراج کرد:

نشر کتاب که در واقع مرحله‌ای متعاقب آزادی عقیده و در راستای تحقق آزادی بیان است، حق طبیعی هر فرد از ملت است؛

نشر کتاب در صورتی مشمول آزادی بیان و حقوق طبیعی یکایک شهروندان است که «مفید» باشد؛

نشر کتاب و آزادی بیان می‌تواند یکی از روشهای ادای وظیفه امر به معروف و نهی از منکر باشد؛

چون نشر کتاب، حق همگانی و متعلق به یکایک شهروندان است، اگرچه عملاً محدود به کسانی است که حداقل توانایی فکری لازم را دارا باشند، پس امر به معروف و نهی از منکر هم وظیفه‌ای همگانی است؛

نشر کتاب و آزادی بیان وسیله‌ای است برای عملی کردن مرتبه تذکر زبانی امر به معروف و نهی از منکر که مخاطب آن ممکن است فرد یا گروهی خاص یا نامشخص باشند.

#### ب) وظایف اساسی سازمان تبلیغات اسلامی، مصوب ۱۳۷۲

بر اساس این مصوبه که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده و به وسیله نامه به دفتر ایشان ابلاغ شده است (ابلاغیه مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۱۸)، بسیاری از وظایف این سازمان به مقوله اجرای امر به معروف و نهی از منکر و تقویت آن برمی‌گردد. از جمله این وظایف عبارتند از:

- تقویت و هدایت انجمنهای اسلامی (خود این انجمنها برای اقامه امر به معروف و نهی از منکر ایجاد شده‌اند)؛ (بند ۲)
- سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و پشتیبانی نظارت بر تبلیغات دینی مردم؛ (بند ۲)

- هدایت غیرمستقیم افکار عمومی از طریق رسانه‌های همگانی در صورت لزوم، فعالیت مستقیم رسانه‌ها؛ (بند ۷)
- هدایت و حمایت انجمن‌های اسلامی مردمی خارج از کشور و نظارت بر آنها. (بند ۱۶)

### ج) فرمان مقام معظم رهبری، مصوب ۱۳۷۲

در سال ۱۳۷۲ بنا به پیشنهاد جمعی از علما و ائمه جمعه مبنی بر صورت دولتی کردن امر به معروف و نهی از منکر (قربانی لاهیجی، ۱۳۷۹، صص ۱۶-۱۵)، مقام معظم رهبری طی فرمانی لزوم تأسیس ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر را با تصریح به استقلال عملی و سازمانی این نهاد از قوی سه‌گانه صادر کردند.

از آن پس این ستاد به منظور سیاستگذاری در مورد نحوه اجرای این فریضه و تمهید اعمال مناسب اصل هشتم قانون اساسی به ویژه در ابعاد نظارت بر دولت و بر مردم، تأسیس شده و هنوز هم تحت نظارت مقام معظم رهبری به فعالیت خود ادامه می‌دهد.

بر اساس یافته‌های حاصل از مباحثه با معاونت امور فرهنگی این ستاد، مجموعاً چهار معاونت<sup>۱</sup> در این ستاد وجود دارد که در قالب کمیسیونهای خاص با حضور مقامات مختلف سیاسی، قضایی و اجرایی به سیاستگذاریهای کلان در این حوزه می‌پردازند و ضمن حفظ استقلال خود، به مجریان دولتی امر به معروف و نهی از منکر (مراکز اجرایی امر به معروف و نهی از منکر که زیر نظر سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی مقاومت بسیج، ضابطین و ناصحین می‌باشند) دستورات کلی لازم را صادر و ابلاغ می‌کنند.

گفتنی است که در قانون بودجه سال ۱۳۷۲، ردیف خاصی برای تأمین بودجه این ستاد پیش‌بینی و به تصویب مجلس رسید و نهاد ریاست جمهوری مسئول تغذیه مالی این ستاد در قالب بودجه مذکور بود. اما در حال حاضر، وزارت فرهنگ و ارشاد

۱- معاونتهای اجرایی، ادارات و کارخانجات، تشکلهای مردمی و فرهنگی، مسئولیت فعلی این ستاد با آیت‌الله جنتی بوده و مسئولین عالی آن را مقامات عالی‌رتبه سیاسی، امنیتی، مذهبی، تقنینی، قضایی و انتظامی تشکیل می‌دهند.

اسلامی این وظیفه را برعهده دارد و البته به نظر می‌رسد که صرفاً عهده‌دار قراردادن بودجه اختصاص یافته این ستاد از مجموع بودجه دریافتی خود وزارتخانه می‌باشد. به گفته معاونت فرهنگی این ستاد، تأسیس «شوراهای عالی امر به معروف و نهی از منکر در وزارتخانه‌ها»، از مهمترین دستاوردهای این ستاد بوده است. در ضمن، ستادی نیز در سازمان صدا و سیما به این امر اختصاص یافته که مجری تصمیمات ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر در امور مربوط به این سازمان خواهد بود.

#### ۴- ابتکارهای قانونی

به‌رغم اینکه به گفته آیت‌الله دکتر عمید زنجانی تاکنون طرح‌های متعددی از سوی نمایندگان دوره‌های مختلف مجلس در مورد اجرایی کردن امر به معروف و نهی از منکر مطرح و توسط مجلس رد شده است، متأسفانه به‌رغم مراجعه به اداره قوانین مجلس شورای اسلامی، اسناد این ابتکارهای قانونی به دست نیامد. تنها سند قابل توجه از این ابتکارهای قانونی ناکام، طرحی است که در تاریخ ۱۳۶۰/۴/۱ توسط نمایندگان مجلس اول با عنوان «طرح تأسیس سازمان امر به معروف و نهی از منکر» ارائه و در جلسه ۱۷۳ این دوره در مورخ ۱۳۶۰/۴/۱۰ وصول آن توسط هیأت رئیسه مجلس اعلام شده است. (فهرست موضوعی دستورجلسات مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۵، ص ۳۶)

با این حال، برخورد نهایی مجلس با این طرح قانونی، به ویژه سابقه مباحث آن در کمیسیون ارشاد اسلامی (به عنوان کمیسیون اصلی مرتبط با این طرح)، در اسناد منتشر شده مجلس روشن نشده است و به‌رغم مراجعه حضوری به معاونت تدوین و تنقیح مقررات مجلس شورای اسلامی و استقبال کارکنان و مسئولین این معاونت در پاسخگویی، توفیقی حاصل نشد.

معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری بنا به تأکید رئیس جمهور وقت و به منظور اجرای اصل هشتم قانون اساسی، پیش‌نویس لایحه‌ای را در سال ۱۳۸۲ تهیه و برای بررسی بیشتر و طی مراحل قانونی پیشنهاد کرد که در دستورکار کمیسیون فرعی کمیسیون لوایح قرار گرفته و تاکنون جلسات متعددی برای نهایی کردن آن برگزار شده، ولی هنوز این متن نهایی نشده است.

بند سوم : بسیج و مجاری حضور و مشارکت عمومی در نظارت بر دولت؛ یک مقدمه<sup>۱</sup>

در فلسفه سیاسی، اعضای تشکیل دهنده جامعه سیاسی بر اساس قرارداد اجتماعی و کلاسی برای تصدی امور حکومت برمی‌گزینند و آنها را وکیل خود می‌سازند تا هر آنچه ضرورت دارد به منظور رسیدن به اهداف مشترک، به شرط نظارت بر اعمال آنها انجام دهند. (Rousseau, 1968, p.81-82) دموکراسی فقط این اصل یقینی وکیل از طریق انتخابات است که بر جامعه به منظور حل مسائل حاکمیت پیاده می‌شود. افراد تشکیل دهنده جامعه سیاسی که از برابری حقوقی و سهام مشترک حاکمیتی برخوردارند، گوناگونی موقعیت می‌یابند و گروه عام با هم تفاهم می‌کنند تا شماری چند از افراد خبره و آگاه را برگزینند تا منافع عمومی را اداره کنند. نفس این عملیات چیزی نیست جز واگذاری و تفویض حقوق اصالتی خویش به وکیلی از میان خود (ولی آگاه و خبره) از طریق شیوه انتخابات که در عین حال حق استرداد حقوق اعطا شده مذکور و نظارت بر نحوه اعمال استیفای آنها را بر ایشان محفوظ می‌دارد.

انتقادهایی بر مفهوم دموکراسی مطرح شده است. اولاً؛ حاکمیت از بالا ناشی می‌شود ولی مشروعیت از پایین اخذ می‌گردد. بر این اساس، هیچ اصل مشروعیتی فی‌نفسه و با اتکای به خود، خود را تحمیل نمی‌کند. در اصل، همه اصول مشروعیت را اقلیتی متشکل تحمیل می‌کند. اقلیتی که می‌کوشد کراهتها و عدم درک آنهایی را که باید اطاعت کند، از سر راه بردارد. ثانیاً؛ مشکل در کاربرد اصل نمایندگی و وکالت در امور دولتی و حکومتی است. به عبارت دیگر؛ موضوع حق حاکمیت از قابلیت درک اغلب مردم خارج است. پس از پدیداری این ایده، که آنهایی که باید اطاعت کنند حق دارند آنهایی را که باید فرمان دهند انتخاب کنند و تحت نظارت داشته باشند (نیمه دوم قرن هیجدهم)، اقلیت بی‌باک از اوضاع و احوال استفاده کرده‌اند تا جمهوریهای دموکراتیک را بر مردم تحمیل کنند؛ مردمی که به ناگهان، صاحب حق حاکمیت شده بودند. مانند همیشه، ابتکار از بالا آغاز شده و توده مردم خود را به دست جریان سپرده است.

بر اساس ایراد دوم، اراده عمومی، اراده یگانه و تجزیه‌ناپذیر تمامی هیأت اجتماع

۱- آنچه در این قسمت در خصوص بسیج و تحولات جدید به ویژه فاز دوم اعمال فاعده امر به معروف و نهی از منکر گفته می‌شود، تنها یک مقدمه برای تحقیق و پژوهش بعدی است. از این رو، در پی آن نیست که به کلیه زوایای این مسئله بپردازد و تنها ایده «فاز دوم» را مطرح و توجیه می‌کند.

است و آن‌گاه که به موضوعات مربوط به منافع عمومی تعلق گیرد، خواهان نظم عدالت و امنیت خواهد بود. پس ارادهٔ مردم را نمی‌توان با ارادهٔ اکثریت و نه با ارادهٔ اقلیت یکسان دانست. این دو، بخشهایی از ارادهٔ واحد برتر و حاکم هستند که می‌توان آن را در جمع آن دو یافت. بنابراین غیرممکن است که اراده یکی یا دیگری را بدون ناقص کردن اراده برتر و حاکم حذف کرد.

به نظر می‌رسد برخلاف آنچه گفته شده است، حاکمیت پدیده‌ای آنی و سریع‌الظهور نیست که در قرن هجدهم ناگهان برای مدتی ایجاد شده باشد. به ویژه بر اساس پیش منعکس شده در قانون اساسی کشورمان، حاکمیت ذاتاً منش تئورکراتیک یا الهی دارد ولی بنا به تقدیر خداوندی، از همان آغاز خلقت به حیوان ناطق واگذار شده است. گویی که این حق تفویض شده، قابل توکیل نیز هست و بر اساس آن است که حکومت دینی و دموکراتیک در جمهوری اسلامی ایران شکل گرفته است. اگرچه عملاً همواره احتمال ناآگاهی در عموم وجود دارد و از نظر فنی می‌توان بر روش اعمال شده در نظامهای دموکراتیک برای تفویض حق حاکمیت انتقاد کرد؛ اما از نظر حقوقی، دوگانگی حاکمیت و مشروعیت در پرتو اصل انتخاب آزاد گروه فرادست گروه فرمانبر و فرودست، یگانگی می‌پذیرد. بر این اساس است که نهادهای دموکراتیک را می‌توان از یک سو، مجری ارادهٔ عمومی و اعمال اقتدار و از سوی دیگر تأسیساتی مشروع و قانونی دانست. در تفکیک‌ناپذیری، اراده عمومی نیز همانند تجزیه‌ناپذیری حاکمیت است اما در عمل، جلوه‌های سه‌گانه این حاکمیت در قوای سه‌گانه استقرار یافته است و بر پایه آن، یکی از اصول کلی و پذیرفته شدهٔ حقوق عمومی، به نام تفکیک قوا و سه‌گانگی قوای حاکم شکل گرفته است.

#### ۱- صورت‌بندی حقوقی نظارت عمومی

نظارت بر عملکرد گروه زمامدار و فرادست، حقی است که در ذات و نفس واگذاری و تفویض حق حاکمیت نهفته است. به عبارت دیگر؛ آن‌گاه که صاحبان حاکمیت (مردم) بر مبنای مقتضیات زندگی مناسب و پایدار در جامعهٔ سیاسی با انعقاد قرارداد اجتماعی، اجرای حقوق ناشی از آن را به اقلیتی به نام حکومت تفویض کردند، دو حق بنیادین را برای خود باقی گذاشته‌اند: حق استرداد حقوق اعطایی و تفویض

شده، حق نظارت بر نحوه استیفای حقوق تفویض شده.

در کنار این دو، رابطه استیفای حقوق حاکمیتی مردم هرگز قطع نمی‌شود. گرچه اسلوب نماینده‌سالاری یا اعمال غیرمستقیم حاکمیت به سبک معمول در دنیای امروز تبدیل شده است اما در کنار آن، شهروندان نیز حق دارند به صورتهای مختلف این حقوق را به اجرا درآورند. به عنوان مثال، در ایالت کالیفرنیا، وجود پارلمان ایالتی سبب نشده است که حق همزمان و عرضی اعمال مستقیم حاکمیت تقنینی از مردم سلب شود. در حقوق اساسی کشورمان، سبک دیگری از این امر مقرر شده که بر اساس آن، صلاحیت مجلس در قانونگذاری، اصولی است و تنها در موارد بسیار مهم است که فرصت و ضرورت نقش‌آفرینی تقسیم مردم در عرصه قانونگذاری فراهم می‌گردد.

به هر حال، نظارت، آیین و فرایندی است که اطمینان شهروندان را از حسن عملکرد حکومت و فاصله نگرفتن آنها از اهداف، آمال و خواسته‌های ملت از یک سو و پایبندیشان به شرایط و اصول قرارداد اجتماعی (به تعبیر دیگر قانون اساسی) تأمین می‌کند. این نظارت، به صورت فردی (سازمان نیافته) و جمعی (سازمان یافته) قابل تحقق است. نظارت فردی به ویژه به وسیله اعمال آزادیهای بیان، مطبوعات و درخواست ابطال مصوبات نامشروع قوه مجریه قابل انجام است؛ در حالی که چهره‌های سازمان یافته و جمعی این حق نظارت را می‌توان در قالب ایجاد تشکلهای سیاسی، انجمنهای صنفی، سازمانهای غیردولتی یا برگزاری اجتماعات و راهپیماییها، برگزاری همه‌پرسی انتخابات و پله بیسیت مشاهده کرد. در هر حال، نظارت بر دولت حق طبیعی همه شهروندان است و می‌تواند آن را به صورت فردی یا جمعی اعمال کنند.

## ۲- نظارت سازمان یافته مردم بر دولت در پرتو قانون اساسی

قانون اساسی، اصولاً منبع نخستین و برتر تعیین مرزهای اعمال حقوق ملت و حقوق حکومت است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌توان این تفکیک را به خوبی ملاحظه کرد. در هر حال، مردمی که پس از اعتقاد به لزوم استقرار حکومت اسلامی با پرداختن تهابی سنگین و پس از سالها مبارزه، نظام نوین جمهوری اسلامی را برای خویش انتخاب کردند، نقش‌شان با تحقق انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران خاتمه نیافته و نمی‌پذیرد.

اجتماع و تلاقی اندیشه‌های فلسفی و ملی دربارهٔ پدیداری جامعه سالم و مناسب با احکام و نظریات اسلامی، که هدف از حکومت را رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی می‌داند، سبب شده است که قانون اساسی حرکت انسان به سوی نظام الهی و بروز و شکوفایی استعدادها را به منظور تجلی ابعاد انسان، صرفاً «در گرو مشارکت فعال و گستردهٔ تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه» تلقی کند. با توجه به این جهت، قانون اساسی زمینهٔ چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیریهای سیاسی و سرنوشت‌ساز، برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسانی، هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری گردد.

از مقدمه قانون اساسی که بگذریم، می‌توان دو شیوهٔ مختلف اعمال نظارت مردم بر دولت را که به مأموریتها و وظایف بسیج نیز ارتباط دارد، از اصول آن استنتاج و استخراج کرد. بدیهی است که سایر روشهای سازمان دادن به امر به معروف و نهی از منکر در جامعه، موضوع بحث این مقاله نخواهند بود.

#### الف) مطبوعات و رسانه‌های گروهی

مطبوعات به معنای عام به نشریات ادواری از قبیل روزنامه، مجله، کتاب، فیلم و نمایشنامه و در معنای خاص، تنها به نشریات ادواری اطلاق می‌شود. رسانه‌های گروهی نیز اگرچه دو معنای عام و خاص دارند، اما غالباً به وسایل و تدابیر فنی اطلاق می‌شوند که ارتباط جمعی فعال از طریق آنها به وقوع می‌پیوندد. در هر حال، رادیو، تلویزیون، سینما، مطبوعات، پوسترهای تبلیغاتی، اینترنت، ماهواره، فیلم و نوار از رایج‌ترین مصادیق رسانه‌های همگانی و ترجمان تکنولوژیک فرایندهای ذهنی انسانی هستند. (McLuhan, 1965)

از نظر حقوقی، مطبوعات و رسانه‌های گروهی رابطهٔ عموم و خصوص مطلق دارند. در واقع؛ مطبوعات جلوه‌ای بارز از رسانه‌های گروهی می‌باشند، حتی گفته می‌شود که عکس آن نیز صادق است؛ یعنی رادیو و تلویزیون نیز به این اعتبار که از وسایل نوین انتشار عقاید و افکارند، جزء مطبوعات محسوب می‌شوند. اما قانونی اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص مطبوعات، رویکردی متفاوت از رسانه‌های گروهی در کلیت آن اتخاذ کرده است. (انصاری و سایرین، ۱۳۸۱، ص ۸۹)

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...». همان‌طور که از ظاهر اصل پیداست، اصل بر آزادی است. از این رو، مادامی که موارد استثنا، آن هم توسط قانونگذار عادی مقرر نشده و اخلال 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، به ویژه پیشگیری از انجام منکر (فاصله گرفتن 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 به خاطر 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 به درستی حاصل شود، لازم است که با فراگیریهایی نظیر هوشیارسازی 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. حق انتقاد از دولت به وسیله مطبوعات، امتیاز است که مزایای آن از معایب رسوا شدن 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 فعالیت سازد، انتقاد کند، میزان خدشه‌دار شدن اصول مشروعیت نظام را متذکر شود و در نهایت راههای 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 درخواستهای مردم پاسخ دهد و نیازهای آنها را برطرف کند. به این منظور، اطلاع از درخواستها و تمایلات جامعه ضروری است و کسب اطلاعات صحیح و موثق ممکن نیست، مگر آنکه افراد بتوانند آنچه می‌دانند 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.<sup>۱</sup>

در مجموعه نهادهای دولتی و غیردولتی کشور، رسانه‌های مختلف تصویری به ویژه مطبوعات راه‌اندازی شده است. عمده‌ترین این مطبوعات که با اراده عمومی رابطه‌ای عمیق برقرار کرده، روزنامه‌ها هستند. با این حال، در مجموعه بسیج، نشریه روزنامه‌ای خاصی برای بیان دیدگاههای بسیج در خصوص امور عمومی جامعه و همچنین شرکت به موقع و مستقیم در شکل‌گیری افکار عمومی و مدیریت آن وجود ندارد. البته انتشاران مختلف بسیج تا حدود زیادی به بعضی از ابعاد تخصصی مسائل اجتماعی و فرهنگی جامعه پرداخته است که این امر به ویژه با در نظر گرفتن رقابتهایی که امروزه در عرصه تبلیغات و مطبوعات وجود دارد، قابل ارتقا به نظر می‌رسد. حمایت بسیج از انتشارات مردمی و اعضای وابسته بسیج نیز در این خصوص مؤثر خواهد بود. بدین ترتیب، گامی مهم در عرصه نظارت بر دولت و مردم برداشته خواهد شد.

#### ب) نظارت مردمی بر اعمال اقتدار عمومی: کارویژه سازمانهای غیردولتی

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 (در ابعاد درون ملی یا بین‌المللی) می‌شود اما با تعبیه سیستم نظارتی

۱- نقشهای نظارتی مطبوعات، به این موارد محدود نمی‌شود. اعمال فشار تبلیغاتی و تهییج افکار عمومی، در برخی از شرایط جامعه ممکن است به مؤثرترین تأثیر یک رسانه تبدیل شود. از طرف دیگر، ممکن است این رسانه‌ها، موجب تحریک مردم به برهم زدن نظم عمومی شوند. در هر حال، مسأله این است که نقش نظارتی مطبوعات در ابعاد مثبت و منفی آن، قابل اغماض نیست بلکه در برنامه‌ریزیهای مربوط به تأمین نظم عمومی باید مدنظر قرار گیرد.

خودجوش و مردمی، پابندی آنان را به حاکمیت قانون تضمین می‌کند. نخستین متن در حقوق موضوعه ایران که نیم‌نگاهی به این تشکلهای داشته است، قانون تجارت است که در موارد ۵۸۴ و ۵۸۵ آنها را از شرکتهای تجاری متمایز ساخته است. بر اساس این قانون، غیر از شرکتهای تجاری که تابع مقررات تفصیلی قانون تجارت هستند، نوعی دیگر از نهادهای خصوصی و مدنی وجود دارند که مؤسسات غیرتجاری نامیده می‌شوند. (ساعد و تیلو، ۱۳۸۳، ص ۵۵)

بر این اساس، مؤسسات مذکور بر حسب هدف تشکیل آنها از جهت انتفاع مادی و غیرمادی به «مؤسسات غیرانتفاعی» و «مؤسسات انتفاعی» تقسیم می‌شوند. آنچه در این قانون تحت عنوان مؤسسات غیرتجاری غیرانتفاعی از آنها یاد می‌شود، همان سازمانهای غیردولتی هستند.

پس از انقلاب اسلامی با وجود تغییرات اجتماعی فراوان و اقتضای تبیین مقررات ویژه برای این سازمانها، از آنجا که مقررات خاصی در مورد سازمانهای غیردولتی به تصویب نرسیده بود، به هنگام تصویب قانون احزاب، عملاً این گرایش غالب شد که نحوه شکل‌گیری این سازمانها نیز تابع همان مقرراتی باشد که بر احزاب و تشکلهای سیاسی حاکم هستند. به همین دلیل، تشکیل سازمانهای غیردولتی هم، منوط به کسب مجوز مخصوص از کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب بود.

در هر حال، به هنگام تصویب قانون برنامه سوم توسعه از آنجا که به دلی تحولات اجتماعی، آگاهی از نقش سازمانهای مذکور در تحقق و تعمیق جامعه مدنی در سطوح سیاستگذاری نیز به اندازه کافی تعمیم یافته بود، مقرر شد که تأسیس این سازمانها تقویت شود و وزارت کشور پیش‌نویس تصویب‌نامه نحوه تقویت این سازمانها را به هیأت وزیران تقدیم کند. این متن به صورت آیین‌نامه در بهمن‌ماه سال ۱۳۸۱ تصویب شد و در دی‌ماه ۱۳۸۲ اصلاحاتی در آن صورت گرفت و به تصویب هیأت وزیران رسید. (تیلو، ۱۳۸۳، ص ۲۹)

سازمانهای غیردولتی ویژگی‌های خاصی دارند که با تکیه بر این خصایص می‌توانند ضمن بازنمایی اصالت ملت در اعمال حاکمیت، در تحقق و تقویت نظارت بر فعالیت دولت نقش متعددی ایفا کنند. از جمله ویژگیهای مذکور عبارتند 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 (به ویژه مجلس) نیست؛ به همین دلیل، فعالیت آنها نیز فراتر از مرزها نمود می‌یابد. (Keck & Sikkink, 1998)

تأمین محیط زیستی سالم، بهداشتی و رضایت‌بخش برای شهروندان و نسلهای آینده، بهره‌مندی شهروندان از حقوق اساسی شهروندی و ... از جمله اهداف اصلی این سازمانها هستند. 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 مناسب این سازمان نیز مستلزم آن است که میزان نظارت‌های بیرونی بر این سازمانها به حداقل ممکن کاهش یابد و آزادی مناسب 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.

فرصتی که در این خصوص فرازوی بسیج قرار دارد این است که با بسط نهادهای غیردولتی در حوزه کارکردی بسیج، به ویژه سازمانهای غیردولتی بسیجی و تخصصی کردن این سازمانها، نتایج و پیامدهای مثبت ناشی آنها در نظارت مردم بر دولت را به سمت بهینه‌سازی فرهنگ عمومی، مقابله با تهاجم فرهنگی و صیانت از هویت ملی سوق دهد. (ر.ک. به: ساعد و نیلا، ۱۳۸۳)

### نتیجه‌گیری

در نگرش و دیدگاه شرعی، در مورد توجیه تکوین نهاد «امر به معروف و نهی از منکر» و تأکید قرآن کریم بر اجرای آن بر نکاتی تأکید می‌شود که تلاقی اصالت فرد و نظریه حقوقی اصالت جمع را به ذهن متبادر می‌سازد. از این منظر، «رمز و راز این مسأله (یعنی نهاد امر به معروف و نهی از منکر) در این نهفته است که هیچ یک از افراد جامعه از دیگران جدا نیستند و راه زندگی و سرنوشت آنها در مسائل اجتماعی با یکدیگر پیوند خورده است.» (کاتوزیان، ۱۳۷۱، صص ۴۰-۳۶)

در این راستا، با مبنا قرار دادن حکم عقل به اینکه از رفتارهای فردی مغایر با اهداف اجتماعی و موجب انحطاط جامعه جلوگیری گردد، این‌گونه نتیجه‌گیری شده: «روشن است که انحراف یک فرد علاوه بر اینکه به خود وی زیان وارد می‌آورد، جامعه نیز از رفتار او زیان می‌بیند. پس عقل حکم می‌کند که عموم افراد مراقب یکدیگر باشند و در حد توان جامعه را از آلوده شدن به فساد دور نگه دارند و شرع نیز همین اصل عقلی را از مهمترین واجبات به شمار آورده است.» (همان، ص ۳۳۸) در واقع؛ «می‌توان امر به معروف و نهی از منکر را یک قانون طبیعی برخاسته از سرشت انسانی و سرنوشت او دانست که نه تنها بر ملاحظات طبیعی (به منزله مؤلفه‌های خودساخته و خارج از اراده تأسیسی و وضعی انسانی (Strauss, 1953)) استوار است، بلکه عقل بشری و فطرت انسانی را با آن همگام و همسو نمود. روی آوردن به امر به معروف و نهی از منکر، بازگشت به فطرت و عقل و طبع اولی انسانها و برخورداری از نظام اصلح و قانون جهان آفرینش و شرع می‌باشد.» (حکمی، ۱۳۷۹، ص ۷)

اگر این جلوه از غایت مذکور مورد توجه اساسی باشد، در این صورت لازم است

که کارکردهای حقیقی و یا غالب این نهاد هم با غایت مذکور متناسب باشند. به عبارت دیگر؛ نظارت بر دولت و مردم باید از نظر نوع و طریقه اعمال و همچنین اوضاع و احوال به گونه‌ای باشد که در تحقق غایت مذکور باشد. نظارت مردم بر مردم در اوضاع و احوال حاضر (عدم ارتقا و تعمیق فرهنگ در سطوح پایه‌ای، میانی و فوقانی جامعه) چندان با غایت مذکور تناسبی ندارد. تمهید تحقق مناسب این نظارتها، در درجه اول وظیفه دولت می‌باشد. از این دید، «رعایت حقوق و مسئولیتهای متقابل مردم و دولت، ضامن بقای نظام سیاسی است.» (جوادی آملی، ۱۳۷۶، ص ۱۷۴)

در همین حال، از نظر عقیدتی و دینی، دموکراسی بر اساس اصل برابری همگان نزد خداوند توجیه می‌شود. به عبارت دیگر؛ از آن جا که همه افراد در پیشگاه خداوند، یکسان و برابر تلقی می‌شوند، پس همه افراد و مخلوقات صاحب تعقل خداوندی از کرامت سیاسی برخوردارند و می‌توانند در قدرت مشارکت کنند و از تجمع آنها، جامعه دموکراتیک شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر؛ از آنجا که حاکمیت، منشأ تنوکراتیک و رسمی دارد و خداوند مقرر کرده است که انسانها خود سرنوشت خویش را تعیین کنند، پس هر یک از آنها از قدرت تصمیم‌گیری راجع به سرنوشت فردی و جمعی خویش و جامعه‌ای که به آن تعلق دارند، بهره‌مند هستند. پس حق دارند:

- نمایندگان خود را برای تصدی امور عمومی انتخاب کنند و به این وسیله به قوای سه‌گانه تفنینی، اجرایی و قضایی، شکل بدهند.

- خود را به عنوان انتخاب شونده، معرفی کنند و برای تقبل مسئولیت ایفای نمایندگی مردم، اعلام آمادگی نمایند.

-- پیوسته خود را در مرکز و پیرامون قدرت و اعمال اقتدار عمومی احساس کنند و بدین وسیله رفتار نهادهای حکومتی را تحت نظارت مستمر قرار دهند. در این راستا، تعلق حکومت را به نمایندگان صالح و شایسته ملت تضمین کنند.

- قدرت را امانت الهی بدانند که باید در جهت تحقق آنچه خداوند مقرر کرده، استفاده و اعمال شود و خود و نمایندگان را متعهد به این میثاق امانی بدانند.

قبول و تعمیق نظارت‌پذیری دولت و حق مشارکت عمومی در تصمیم‌گیریهای مختلف عمومی خواه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم و به گونه ایجابی یا سلبی،

موجب ارتقای ساماندهی امور عمومی و نظم اجتماعی است.

ارتباط بین مقوله امر به معروف و نهی از منکر با مشارکت عمومی و همبستگی ملی، در برخی از کارکردها و برخی جلوه‌های اعمال این نهاد حقوق اسلامی است. در حقوق کنونی، مجاری و صورت‌بندی‌هایی در قالب «به زمامداری» (Good-governance) یا اعمال بهینه اقتدار عمومی شکل گرفته است که استفاده از آنها نه تنها توسعه نظام حقوقی را می‌نمایاند بلکه روشها و مصادیق نوینی را در فراروی اعمال این نهاد فقهی قرار می‌دهد. بسیج نیز به عنوان یکی از نهادهای اصلی متولی اعمال این قاعده و گسترش فرهنگ آن در سطح اجتماع، می‌تواند در این خصوص مبتکرانه و با خلاقیت در روش، رهیافت و رویکرد اقدام کند.

از طرف دیگر، تاکنون تنها یک فاز اصلی از قاعده امر به معروف و نهی از منکر در برنامه‌ریزی و عملکرد بسیج مورد توجه قرار گرفته و مشهود است و آن نظارت مردم بر مردم (و تا حدودی دولت بر مردم) است. این در حالی است که بخش مهم و تکمیلی این قاعده نظارتی، نظارت مردم بر دولت است. این بخش از نظارت، نه تنها ابعاد فرهنگی و اجتماعی بلکه پیامدهای سیاسی و حقوقی شگرفی در توسعه وضعیت کنونی خواهد داشت. تأکیدات فراوان مسئولین کشور بر خدمتگزاری و پاسخگویی دولت در برابر ملت، مقتضی بسترسازی برای اعمال این فاز جدید قاعده مذکور است. در عین حال، مفهوم دموکراسی دینی بارها در بیانات مسئولین کشور آمده است. اعمال این فاز از نظارت متقابل مردم و دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران، در تحقق این مفهوم نیز نقش مستقیم خواهد داشت تا ثابت شود که حقوق اسلامی پیش از اندیشه‌های فلسفی جدید، به مردم‌سالاری دینی توجه داشته است.

در کل، به نظر می‌رسد که تلقی سال ۱۳۸۴ به عنوان سال همبستگی ملی و مشارکت عمومی از سوی مقام معظم رهبری، زمینه‌ای برای توجه بیشتر به این نظارتها به منظور عملی کردن فریضه امر به معروف و نهی از منکر خواهد بود. در این خصوص چند راهکار را می‌توان در پیش‌روی بسیج دانست:

- تقویت سازمانهای غیردولتی بسیجی به منظور سازماندهی نظارت مردم بر دولت؛

- ارتقای روحیه نظارت‌پذیری در مجموعه بسیج و بسیجیان و تعمیم آن به

- سایر نهادهای دولتی به منظور تحکیم دولت پاسخگو و خدمتگزار؛
- برنامه‌ریزی برای بسط اجرای فاز تکمیلی امر به معروف و نهی از منکر و گذار از نظارت بر مردم به نظارت بر دولت؛
  - شکل‌گیری ساز و کارهای هماهنگی نهادهای غیردولتی و دولتی (به ویژه بسیج) در خصوص تقویت نظارت‌پذیری دولت و شیوه‌های نظارت بر آن؛
  - ایجاد مجاری ارتباطی مناسب در مجموعه بسیج به منظور استخراج دیدگاهها و نظارت مردم در خصوص مجموعه‌های دولتی و تسهیل اعلام تظلمات و شکایات مردم از دولت به منظور رسیدگی قانونی.
  - اتخاذ تدابیر و ابتکارات مناسب به منظور ترسیم خطوط کلی قانون نحوه اجرای اصل هشتم قانون اساسی (امر به معروف و نهی از منکر) با در نظر گرفتن نقش بسیج در نظارت‌های سه‌گانه و از جمله بسط نظارت بر مردم به نظارت بر دولت.
  - بهره‌گیری از ظرفیتهای موجود به منظور انسجام اراده عمومی و به‌کارگیری آن در تعمیق وفاق در جامعه از طریق تشویق مشارکت آنها در امور عمومی (همبستگی ملی از مجرای مشارکت عمومی).

## منابع فارسی

- ۱- آقایی، بهمن (۱۳۷۶)؛ فرهنگ حقوق بشر، تهران، گنج دانش.
- ۲- اداره کل قوانین و مقررات (۱۳۷۲)؛ مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، سالهای ۶۷-۶۳، ریاست جمهوری.
- ۳- انصاری، باقر و سایرین (۱۳۸۱)؛ مسئولیت مدنی رسانه‌های همگانی، تهران، ریاست جمهوری.
- ۴- ترابی، سیدمصطفی و روحی، نبی... (۱۳۷۹)؛ بسیج در پرتو قانون، تهران، نشر فرهنگی آیه.
- ۵- تیلا، پروانه (مهر ۱۳۸۳) «حقوق سازمانهای غیردولتی در نگاهی ایرانی»، ماهنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۵.
- ۶- جوادی آملی، عبدالله (۱۳۷۶)؛ اخلاق کارگزاران در حکومت اسلامی، تهران، پژمان.



- ۷- حسن‌زاده، حمید (۱۳۷۹): فصاحت و بلاغت ابزاری کارآمد و شیوه‌ای مؤثر در امر به معروف و نهی از منکر در مرحله لسانی، چکیده مقالات نخستین همایش پژوهشی امر به معروف و نهی از منکر، تهران، ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر.
- ۸- حکیمی، سیدمرتضی (۱۳۷۹): «فریضه امر به معروف و نهی از منکر»، چکیده مقالات نخستین اجلاس پژوهشی امر به معروف و نهی از منکر، تهران، ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر.
- ۹- ساعد، نادر و تیلا، پروانه (تابستان ۱۳۸۳): «بازشناسی سازمانهای غیردولتی در پرتو نظم حقوقی: فرصتها و ظرفیتهای فراروی بسیج»، فصلنامه مطالعات بسیج، شماره ۲۳.
- ۱۰- سیموندز، نیل‌ای. (۱۳۸۱): «فلسفه حقوق»، حق و مصلحت، ترجمه دکتر محمد راسخ، تهران، طرح نو.
- ۱۱- عابدی، محمد (۱۳۷۷): پیکار با منکر در سیره ابرار، قم. نشر معروف، جلد دوم.
- ۱۲- عوده، عبدالقادر، التشریح الجنایی الاسلام، ترجمه ناصر قربانیان و سایرین، نشریه میزان، چاپ اول.
- ۱۳- فررور، گولیمو (۱۳۷۰): حاکمیت، فرشتگان محافظ مدنیت، ترجمه عباس آگاهی، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- ۱۴- فهرست موضوعی دستور جلسات مذاکرات مجلس شورای اسلامی (دوره اول، ۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۶۳) (۱۳۶۵): تهران، مجلس شورای اسلامی.
- ۱۵- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران، دادگستر.
- ۱۶- قربانی لاهیجی، زین‌العابدین (۱۳۷۹): فرضیه امر به معروف و نهی از منکر از دیدگاه قرآن و سنت، قم، الهادی.
- ۱۷- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۱): مقدمه علم حقوق. تهران، برنا.
- ۱۸- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸): امر به معروف و نهی از منکر یا عامل انقلاب فرهنگی و سیاسی، به سوی عدالت، تهران، دادگستر.
- ۱۹- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸): نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی، گامی به سوی عدالت، تهران، دادگستر.

- ۲۰- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۱)؛ *اهمیت ذاتی قانون و فنون قانونگذاری*، معمای حاکمیت قانون در ایران، اسماعیل خلیلی (تدوین)، تهران، طرح نو.
- ۲۱- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۷)؛ *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
- ۲۲- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۱)؛ *موانع حاکمیت قانون*، معمای حاکمیت قانون در ایران، اسماعیل خلیلی (تدوین)، تهران، طرح نو.

### English References

- 1\_ Barendt, Eric (1998). *An Interoduction to Costitutional Law*, New York: Oxford University Press.
- 2\_ Ganz, Gabriele (1987). *Understanding Public Law*, London: Fontana Press.
- 3\_ Keck, Margaret E. & Sikkink, Kathryn (1998). *Activists Beyond Borders*, Cornell: Cornell University Press.
- 4\_ McLuhan, M. (1965). *Understanding Media Exthensions of Man*, Mc Gawhill Paper back.
- 5\_ Michelman, Frank (1988). "Law's Republic", *Yale law Journal* 97.
- 6\_ Rorty, Richard (1979). *Philosophy and the Mirror of Nature*, Princeton : Princeton University Press.
- 7\_ Rousseau, Jean-Jacques (1968). *The Social Contract*, Trans: Maurice Cranston, Harmondsworth: Penguin.
- 8\_ Schmitt, Carl (1985). *Political Theology : Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Trans. Georg Schwab, Cambridge: MIT Press.
- 9\_ Strauss, Leo (1953). *Natural Right and History*, Chicago: University of Chicago Press.