

# نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار: در جستجوی چارچوبی تحلیلی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۴/۱۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۵/۸

رضا خلیلی\*

## چکیده

در مقاله حاضر، از خلال بررسی رابطه امنیت، سیاست و اطلاعات در چهار گفتمان سنتی، فراستی، مدرن و فرامدرن، به بررسی و تبیین نظارت بر اطلاعات در انواع نظام‌های سیاسی پرداخته می‌شود تا چارچوبی قابل اتکا برای درک و تبیین بهتر نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار فراهم شود. مفروض نویسنده آن است که برای تبیین این چارچوب، می‌بایست ابتدا نسبت مذکور را مشخص نمود. فرضیه مقاله نیز نشان می‌دهد نظارت بر اطلاعات، متأثر از رابطه متقارن میان امنیت، سیاست و اطلاعات بوده و به تبع تحولات صورت گرفته در این مفاهیم، از نظارت شخصی و یکجانبه به سمت نظارت قانونی و چندجانبه، در حال تکوین بوده است.

**کلیدواژه‌ها:** امنیت، سیاست، اطلاعات، نظارت، نظام سیاسی، مردم‌سالاری.

\* دکتری علوم سیاسی از دانشگاه جواهر لعل نهرو

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال چهاردهم • شماره سوم • پاییز ۱۳۹۰ • شماره مسلسل ۵۳

## مقدمه

هرچند رابطه امنیت، سیاست و اطلاعات و به تبع آن، رابطه نظام سیاسی و ساختار امنیتی قدمتی دیرینه داشته و با اهمیت یافتن بقا، به عنوان هسته اولیه مفهوم امنیت و پیدایش و تکوین حکم‌رانی‌های قبیله‌ای، به عنوان نخستین گونه‌های دولت، شکل نخستین و هسته اصلی اطلاعات، یعنی کسب خبر نیز در کانون توجه قرار گرفت، اما اهمیت یافتن مفهوم امنیت ملی و شکل‌گیری سازمان‌های اطلاعاتی ملی، مقوله‌ای متأخر و مربوط به قرن بیستم میلادی است. با وجود این، مطالعه علمی امنیت و اطلاعات و به ویژه، توجه به رابطه آنها با سیاست یا به تعبیر دقیق‌تر، بحث از رابطه جایگاه یا وضعیت امنیتی با نظام سیاسی و ساختار اطلاعاتی، بسیار متأخرتر است و حداکثر، به سه دهه پایانی قرن بیستم برمی‌گردد. در واقع، وقتی از رابطه امنیت، سیاست و اطلاعات یا جایگاه امنیتی، نظام سیاسی و ساختار اطلاعاتی سخن می‌گوئیم، باید به این تقدم و تأخرها توجه کنیم. همچنین، باید توجه داشت که این مقولات مفهومی و نظری، مصادیق متفاوتی در مکان‌های مختلف داشته‌اند، در حالی که آنچه امروزه به عنوان ادبیات این موضوع می‌شناسیم، منحصر به دورانی خاص و حتی مکانی خاص بوده است.

تمرکز بر امنیت و سازمان‌های اطلاعاتی در محافل علمی، به سال‌های پس از جنگ جهانی دوم برمی‌گردد و به باور محققین، دهه ۱۹۷۰ نقطه عطفی در پژوهش‌های اطلاعاتی و امنیتی است. در این دهه بود که برخی مؤسسات پژوهشی فعال در زمینه اطلاعات و امنیت، با تشکیل مجمعی خاص، زمینه را برای توجه روزافزون به این حوزه فراهم کردند و مجمع مذکور نیز با برگزاری نشست‌های تخصصی و طراحی برنامه درسی برای دانشکده‌ها و دانشگاه‌های اطلاعاتی و امنیتی، گام‌هایی مؤثر در ترویج پژوهش‌های مربوطه برداشت (Godson, 1989). البته، در میان پژوهش‌های صورت‌گرفته توسط این مجمع و همچنین، سایر پژوهش‌های مرتبط با موضوع، توجه ناچیزی به بررسی رابطه امنیت، سیاست و اطلاعات شده و پژوهش‌های اندکی هم که در این زمینه صورت گرفته، متأثر از فضای دوقطبی رقابت سیاسی دوران جنگ سرد بوده که امروزه، از اعتبار چندانی برخوردار نیستند (Godson, 1997).

با این اوصاف، وقتی سخن از نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار به میان می‌آید، باید به این نکته اساسی توجه داشت که اولاً، امنیت، سیاست و اطلاعات، مقولاتی مرتبط با

یکدیگر هستند و بر اساس قاعده کنش متقابل، تحول در هر یک از آنها، تحول در دیگر حوزه‌ها را در پی داشته است. ثانیاً، این تحول صرفاً محدود به نظام‌های مردم‌سالار نیست و در واقع، این موضوع زمانی به طور کامل شناخته می‌شود که به مصادیق مختلف تاریخی و جغرافیایی امنیت، سیاست و اطلاعات در کنار یکدیگر توجه شود و ثالثاً، بررسی این رابطه در قالب تجربه کشورهای غربی متأثر از دوران جنگ سرد، باید همزمان با توجه به تجربیات کشورهای مذکور، پیش و پس از این دوران و همچنین، تجربیات کشورهای غیرغربی نیز باشد. با توجه به این مفروضات، مسئله اصلی پژوهش حاضر، بررسی نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار، به عنوان بخشی از مقوله نظارت بر اطلاعات در قالب انواع مختلف نظام سیاسی است. فرض نگارنده این است که نظارت بر اطلاعات، متأثر از رابطه متقارن میان امنیت، سیاست و اطلاعات یا به تعبیر دیگر، وضعیت امنیتی، نظام سیاسی و ساختار اطلاعاتی است. این رابطه، در سیر تحولات تاریخی خود، به تبع تحولات صورت گرفته در مفهوم امنیت، از حفظ بقا تا همکاری و انواع مختلف نظام سیاسی، از حاکمیت قبیله‌ای تا جهانی، از نظارت شخصی و یکجانبه، به سمت نظارت قانونی و چندجانبه، در حال تکوین بوده است.

بررسی این موضوع و در واقع، درک رابطه امنیت، سیاست و اطلاعات یا جایگاه امنیتی، نظام سیاسی و ساختار اطلاعاتی، مستلزم مرور تاریخی از زمان شکل‌گیری مفهوم امنیت، پیدایش نخستین گونه‌های دولت و همچنین، هسته‌های اولیه تشکیل اطلاعات تا کنون و حتی معطوف به آینده است. چون این بررسی، نوعی مطالعه پسینی است و از زمان حال به گذشته برمی‌گردد، پیش از آن لازم است مروری اجمالی بر ادبیات موجود در مورد رابطه امنیت، سیاست و اطلاعات صورت گیرد. بدین ترتیب، بررسی نظری رابطه امنیت، سیاست و اطلاعات در ادبیات موجود، بخش نخست این مقاله است. سپس، با عنایت به این پیشینه نظری، به بررسی تاریخی رابطه این مقولات پرداخته می‌شود و در نهایت، با تمرکز بر مقوله نظارت، بر اساس نگاهی معطوف به آینده، به بررسی نحوه نظارت بر اطلاعات در انواع مختلف نظام‌های سیاسی، به ویژه نظام مردم‌سالار می‌پردازیم.

## ۱. امنیت، سیاست و اطلاعات؛ در جستجوی چارچوبی نظری

با وجود آنکه مطالعات امنیتی، مطالعات سیاسی و تحلیل‌های اطلاعاتی، امروزه از چنان عمق و گستردگی برخوردار هستند که از توجه به کمتر پدیده‌ای در این حوزه‌ها غفلت می‌شود، اما ارتباط میان امنیت، سیاست و اطلاعات و حوزه‌های مطالعاتی مربوطه، در حد لازم مورد توجه قرار نگرفته است. در واقع، یکی از مشکلات اساسی در بررسی این پدیده‌ها و حوزه‌های مطالعاتی، خلط مفهومی و نظری بوده است که به ابهام روزافزون دامن زده و بدین ترتیب، توسعه تحقیقات در این حوزه‌ها، عملاً به توسعه ابهامات منتهی شده است. به واسطه چنین وضعیتی است که با وجود گستردگی مطالعات صورت گرفته، هنوز فهم دقیق و جامعی از رابطه میان امنیت، سیاست و اطلاعات ترسیم نشده و تأکید بر استقلال کامل یا ادغام و یکسان‌پنداشتن آنها، در عمل به توسیع یا تقلیل بیش از حد رابطه‌شان منجر شده است.

با مروری اجمالی بر ادبیات این سه حوزه، می‌توان دریافت که یا به امنیت، سیاست و اطلاعات به حدی جداگانه نگریسته شده که برقراری روابط میان آنها بی‌معنا شده است، یا با ادغام این حوزه‌ها در یکدیگر، امنیت به یکی از کارویژه‌های حکومت تقلیل یافته و به اطلاعات، صرفاً به عنوان ابزار تأمین آن پرداخته شده است. چنین وضعیتی برای متولیان و متفکران هر سه حوزه، مشکل‌ساز بوده و طبعاً باید مورد توجه و بررسی دقیق آنها قرار گیرد. در عین حال، آنچه در اینجا بیشتر بر آن تمرکز می‌شود، ادغام امنیت و اطلاعات و تقلیل امنیت از نوعی وضعیت به ساختار سازمانی است که به واسطه آن، رابطه امنیت، سیاست و اطلاعات، در نهایت به رابطه سیاست و اطلاعات یا نظام سیاسی و ساختار امنیتی تقلیل یافته است.

از زمانی که رابطه سیاست و اطلاعات مورد توجه اندیشمندان و صاحب‌نظران این دو حوزه قرار گرفته، دیدگاه‌ها و نظریات مختلفی در این زمینه مطرح شده که بدون بررسی آنها، سخن‌گفتن از نظارت بر اطلاعات بیهوده است. در مورد تقسیم‌بندی این دیدگاه‌ها نیز میان اندیشمندان و صاحب‌نظران اختلاف نظر وجود دارد. جوزف این دیدگاه‌ها را در قالب سه رهیافت عمده بررسی کرده است. به باور وی، برخی طرفدار مداخله اطلاعات در سیاست هستند و آن را نه تنها لازم، بلکه ابزاری مشروع برای افزایش تأثیر اطلاعات بر فرایند سیاست‌گذاری می‌دانند. این در حالی است که برخی مداخله سیاست و اطلاعات در یکدیگر

را به لحاظ حرفه‌ای غیراخلاقی دانسته و آن را مانعی عمده در راه تولید اطلاعات تلقی می‌کنند و برخی نیز می‌کوشند پیوندی میان این دو دیدگاه متفاوت برقرار نموده و در این بین، بر نیاز به افزایش اثرگذاری اطلاعات بر فرایند سیاست‌گذاری و در عین حال، حفظ استقلال حرفه‌ای تأکید ورزند. طرفداران این دیدگاه‌ها را وی به ترتیب «واقع‌گرایان<sup>۱</sup> یا فعالان»، «حرفه‌ای‌ها<sup>۲</sup> یا سنت‌گرایان» و «واقع‌گرایان حرفه‌ای یا فعالان سنتی» می‌نامد (بار-جوزف، ۱۳۸۱: ۳۹).

وی ضمن طرح این تقسیم‌بندی سه‌گانه و نقد و بررسی آن، به تقسیم‌بندی جدیدی می‌رسد که بر اساس آن، رابطه سیاست و اطلاعات را در قالب چهار رهیافت آرمان‌گرایانه، حرفه‌ای، واقع‌گرایانه و دیکتاتوری، به صورت طیفی از جدایی کامل تا عدم جدایی ترسیم می‌کند و حتی اعتبار این تقسیم‌بندی را با استفاده از تجارب موجود در سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا (سیا)، به آزمون می‌گذارد (بار-جوزف، ۱۳۸۱: ۴۸).

بار- جوزف خود به نقد تقسیم‌بندی سه‌گانه می‌پردازد، اما چهار رهیافت مورد اشاره وی نیز دقیق به نظر نمی‌رسد؛ زیرا اگر رهیافت‌های مذکور را طیفی بدانیم که حد فاصل جدایی کامل تا عدم جدایی سیاست و اطلاعات را نشان می‌دهند، آرمان‌گرایی باید دقیقاً نقطه مقابل واقع‌گرایی قرار می‌گرفت. این در حالی است که در طیف مورد نظر وی، نقطه مقابل دیکتاتوری قرار گرفته و در سطح پایین‌تر، رهیافت‌های حرفه‌ای و واقع‌گرایانه را قرار داده است که از نظر طیفی، بیشترین نزدیکی را با هم دارند، درحالی که وی رابطه آنها را متضاد یکدیگر می‌بیند (بار-جوزف، ۱۳۸۱: ۴۸). در واقع، به نظر می‌رسد وی بیش از زاویه ادبیات اطلاعاتی و امنیتی، از زاویه ادبیات سیاسی و آن هم به گونه‌ای متناقض به این تقسیم‌بندی پرداخته باشد. بنابراین، هرچند تقسیم‌بندی وی راهگشا و ارزشمند است، اما به نظر می‌رسد، برای تبیین یا حتی تحلیل رابطه سیاست و اطلاعات، قابل اتکا نباشد.

همچنانکه بار- جوزف نتوانسته است رابطه سیاست و اطلاعات را در قالب تقسیم‌بندی مذکور به خوبی تبیین کند، تقسیم‌بندی‌های رایج دیگر نیز جامع و مانع به نظر نمی‌رسند.

---

1. Realists

2. Professionalists

تقسیم‌بندی‌های دوگانه‌ای نظیر سنتی/ مدرن، واقع‌گرایی/ نواقع‌گرایی و مانند آنها نیز که بیشتر متأثر از ادبیات نظری حوزه سیاست و روابط بین‌الملل هستند، دچار نوعی تقلیل‌گرایی‌اند. حتی تقسیم‌بندی بر اساس استقلال یا عدم استقلال این دو پدیده از یکدیگر که در قالب مفاهیمی چون استقلال<sup>۱</sup> و نفوذ<sup>۲</sup> (گیل، ۱۳۸۴) بیان می‌شود نیز از قابلیت تبیین کامل رابطه این دو مقوله برخوردار نیست. استقلال‌گرایان بر این باورند که سازمان‌های اطلاعاتی باید از فرایندهای سیاسی متمایز باشند (Handel, 1987)، اما نفوذگرایان معتقدند «نفوذ، یعنی تلاش محض برای تغییر یا حفظ سیاست‌ها در مقابل فشارهای وارده برای تغییر آنها، دلیل وجودی اطلاعات است» (Betts, 1980: 119).

همچنانکه تقسیم‌بندی‌های مبتنی بر ادبیات سیاسی دچار نقص و نقض هستند، تقسیم‌بندی بر اساس استقلال یا نفوذ که بر ادبیات اطلاعاتی مبتنی یافته نیز دچار مشکل است؛ زیرا بیانگر رابطه دوسویه سیاست و اطلاعات نیست. هر گونه تقسیم‌بندی درباره رابطه سیاست و اطلاعات، باید روابط متقابل این دو مقوله را مورد توجه قرار دهد. چنین تقسیم‌بندی‌ای زمانی معنادار خواهد بود که برای تبیین این رابطه از چارچوب‌های نظری ادبیات سیاسی و اطلاعاتی و امنیتی در کنار یکدیگر استفاده شود. به عبارت دیگر، هر گونه تقسیم‌بندی دیدگاه‌ها درباره رابطه سیاست و اطلاعات باید خود مشمول مفروض پنداشتن رابطه سیاست و اطلاعات و سیاستمداران و نیروهای اطلاعاتی باشد. با چنین نگرشی، دیدگاه‌های موجود درباره رابطه سیاست و اطلاعات را می‌توان در چهار گروه به شکل زیر تقسیم‌بندی کرد:

#### ۱-۱. دیدگاه سیاست‌گرایان

در بررسی رابطه سیاست و اطلاعات، برخی نقش تعیین‌کننده برای سیاست قایلند و معتقدند تبعیت اطلاعات از سیاست باعث رابطه‌ای سالم و پویا، هم در سیاست‌گذاری و هم در سازمان‌های اطلاعاتی می‌شود. هنگامی که دارلینگ به عنوان نخستین مورخ سازمان

- 
1. Independence
  2. Influence

اطلاعات مرکزی آمریکا این مسأله را مطرح کرد که چگونه قرار است اطلاعات به عنوان ابزاری در دست حکومت به ایفای نقش پردازد (برکوویتز و گودمن، ۱۳۸۲: ۱۸)، در واقع بر این باور تأکید کرد که اولویت و برتری با سیاست است و اطلاعات، موضوع، هدف و ابزار سیاست می‌باشد (Ransom, 1987: 25).

هرچند این دیدگاه بیشتر در میان سیاست‌مداران رایج است و این گروه تمایل بسیاری برای تحت کنترل گرفتن دستگاه‌های اطلاعاتی و نیروهای آنها دارند، اما در میان تحلیل‌گران و حتی عناصر اطلاعاتی نیز افرادی هستند که جانبدار این دیدگاه باشند. از جمله این افراد می‌توان از شرمان کنت نام برد که معتقد است «اطلاعات شکل‌دهنده و تعیین‌کننده اهداف نیست، بلکه وظیفه‌اش پیشنهاد خط مشی است؛ اطلاعات طرح‌ساز نیست و در خارج از محدوده عملیات وظیفه‌ای ندارد و بدون تأثیر است. اطلاعات وابسته و تابع این امور است و صرفاً کارکردی خدماتی دارد» (Kent, 1966: 182). در واقع، سیاست‌گرایان به دنبال سلطه بیشتر بر سازمان‌ها و نیروهای اطلاعاتی و امنیتی هستند، اما دستیابی به چنین هدفی، به سادگی امکان‌پذیر نیست و عوامل بسیاری در این زمینه ایفای نقش می‌کنند. مطالعات صورت‌گرفته در این زمینه، حاکی است سیاسی‌شدن اطلاعات با عواملی چون نگرش ایدئولوژیک سیاست‌مداران، میزان اتفاق نظر میان جامعه اطلاعاتی و سیاست‌مداران درباره اهداف، سطح آشکارسازی اطلاعات، استقلال سازمانی دستگاه‌های اطلاعاتی، کثرت‌گرایی در تحلیل، ماهیت فنی و کمی اطلاعات، شخصیت رهبران سیاسی و پابندی به اخلاق حرفه‌ای، در ارتباط است (بار-جوزف، ۱۳۸۲: ۳۶-۲۷). البته، عوامل مذکور صرفاً به دخالت سیاست در اطلاعات ختم نمی‌شوند و ممکن است نتیجه معکوس داشته باشند؛ یعنی به دخالت اطلاعات در سیاست منتهی شوند. در این صورت، دیدگاه حاکم دیدگاه اطلاعات‌گرایی است نه سیاست‌گرایی.

## ۲-۱. دیدگاه اطلاعات‌گرایان

هرچند دیدگاه پیشین، به تدریج طرفداران بسیاری یافت، اما نه تنها یگانه دیدگاه در این رابطه نبود، بلکه با برانگیختن واکنش طرفداران برتری اطلاعات بر سیاست، به قطب مخالف هویت بخشید و بدین ترتیب، اطلاعات‌گرایان در مقابل سیاست‌گرایان شکل گرفتند. از دیدگاه

طرفداران این گروه، اطلاعات حتی اگر درست و به موقع هم تهیه شود، تا مادامی که بر فرایند سیاست‌گذاری تأثیر نگذارد، اطلاعات به معنای واقعی کلمه نیست. به عبارت دیگر، از دیدگاه طرفداران این گروه، دلیل وجودی اطلاعات، نفوذ آن بر سیاست‌گذاران، در جهت تغییر یا حفظ وضع موجود است (Betts, 1980).

ویژگی‌های شخصیتی مدیران اطلاعاتی، نقش بسیار مهمی در پیشبرد این دیدگاه داشته است. رابرت گیتز که تجربه ریاست سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا را نیز در کارنامه خود داشته، به صراحت بر تأثیر اطلاعات بر فرایند سیاست‌گذاری تأکید نموده و خواهان ایفای نقش بیشتر اطلاعات در این زمینه است. به عقیده وی، سازمان اطلاعات مرکزی، باید علاوه بر جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و توزیع اطلاعات و انجام اقدام پنهان، بر فرایند سیاست‌گذاری نیز تأثیر گذاشته و نقش خود را در این زمینه ایفا کند (Gates, 1989: 32-38). در واقع، به همان میزان که سیاست‌گرایان برای کنترل سیاسی اطلاعات اهمیت قایلند، اطلاعات‌گرایان نیز به نفوذ سیاسی اطلاعات باور دارند. برخی حتی فلسفه وجودی اطلاعات را در نفوذ بر فرایند سیاست‌گذاری خلاصه کرده و به صراحت این پرسش را مطرح می‌کنند که «اگر هدف ما نفوذ در این فرایند نباشد، پس به دنبال چه هستیم؟» (Kent, 1969: 16).

### ۳-۱. دیدگاه تقابل‌گرایان

افراط و تفریط در تبیین رابطه سیاست و اطلاعات، تنها به طرفداران برتری هر یک از دو گروه پیشین بر دیگری محدود نمی‌شود. گونه دیگری از این وضعیت، از جانب کسانی بروز کرده است که اساساً هیچ رابطه‌ای را میان سیاست و اطلاعات، لازم نمی‌دانند. از دیدگاه این گروه، سیاست و اطلاعات دو حرفه متفاوت با ویژگی‌های خاص خود هستند که هرچند ممکن است در عمل نتوان آنها را از یکدیگر جدا کرد، اما جدایی کامل و کار حرفه‌ای و تخصصی، به نفع هر دو طرف است (Handel, 1987; Kent, 1969).

در واقع، برخلاف دیدگاه سیاست‌گرایان و اطلاعات‌گرایان که هر یک به گونه‌ای راه افراط را در تأکید بر رابطه سیاست و اطلاعات پیموده‌اند، تقابل‌گرایان در این زمینه از راه تفریط وارد



شده و هر گونه رابطه میان سیاست و اطلاعات را منکر شده‌اند. از دیدگاه طرفداران این گروه، سیاست‌گذاری و تولید اطلاعات، در بهترین شرایط، جمع‌اضداد است (Hughes, 1976: 53). هرچند طرفداران این دیدگاه، استفاده سیاستمداران از تولیدات اطلاعاتی و نیز تبعیت مأموران اطلاعاتی از سیاست‌گذاران را انکار نمی‌کنند و در عمل هم نمی‌توان میان سیاست و اطلاعات، مرزبندی غیر قابل‌رسوخی ترسیم نمود، اما همان‌گونه که نگرش‌های افراطی سیاست‌گرایی و اطلاعات‌گرایی، رابطه سیاست و اطلاعات را به تبعیت تقلیل می‌دادند، این دیدگاه تفریطی نیز بسیار آرمانی و حتی غیرواقعی است؛ چرا که در عالم واقع، هم تولیدکنندگان اطلاعات در فرایند سیاست‌گذاری نقش‌آفرین هستند و هم سیاست‌گذاران بر تولیدکنندگان اطلاعات تأثیر می‌گذارند. بنابراین، به همان میزان که دیدگاه‌های افراطی سیاست‌گرایی و اطلاعات‌گرایی را می‌توان مخدوش تلقی کرد، این دیدگاه را نیز باید غیرواقعی دانست و رابطه واقعی سیاست و اطلاعات را در تعامل بین آنها جستجو کرد.

#### ۴-۱. دیدگاه تعامل‌گرایان

از دیدگاه طرفداران این گروه، در حالی که سیاست عرصه اتکا به قدرت است، اطلاعات عرصه تردید به آن است؛ در حالی که در سیاست اتخاذ تصمیمات به سرعت صورت می‌گیرد، در اطلاعات، تصمیم‌گیری با اقدامات احتیاطی خاصی همراه است و در حالی که سیاست به دنبال شفاف‌سازی و ساده‌سازی است، اطلاعات به دنبال مخفی‌کاری و پیچیدگی است (Gardiner, 1989: 1-2).  
میان سیاست و اطلاعات تفاوت وجود دارد، اما این به معنی جدایی یا تقابل آنها نیست؛ زیرا همین تفاوت‌ها، نقطه خوبی برای حرکت به سمت کاهش فاصله میان این دو و به تبع آن، سیاست‌گذاران و تحلیل‌گران اطلاعاتی است. تعامل سیاست و اطلاعات و سیاست‌گذاران و تحلیل‌گران اطلاعاتی، توسط افرادی چون آرتور هالنیک (Hulnick, 1986; 1987)، دیوید گریز (وسترفیلد، ۱۳۸۱: ۵۱۹-۵۰۷) و راجر هیلزمن (Hilsman, 1956)، مورد توجه قرار گرفته و حتی نظر قایلان به دیدگاه‌های پیشین نظیر شرممان کنت، توماس هیوز و رابرت گیتز را نیز به خود جلب کرده است (بار-جوزف، ۱۳۸۲: ۴۷-۳۹).

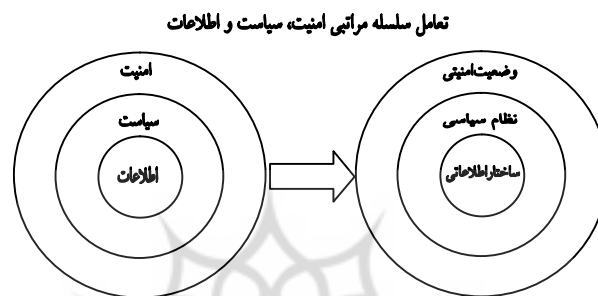
بدین ترتیب، رابطه سیاست و اطلاعات، به واسطه دیدگاه تعامل‌گرایی بیش از پیش تقویت و گام‌های مؤثری برای تقویت این رابطه از سوی تحلیل‌گران سیاسی و اطلاعاتی برای پیشبرد این هدف برداشته شد و راه‌حل‌های عملی قابل توجهی در این زمینه ارائه گردید. در عین حال، مرور ادبیات موجود نشان می‌دهد تبیین تئوریک این رابطه هنوز دچار نقایص و نقاط ضعف بسیاری است. در واقع، آنچه سیاست و اطلاعات را به یکدیگر نزدیک کرده و تعامل میان آنها را برقرار ساخته، بیشتر ناشی از ضرورت‌های عملی یا نگرش‌های شخصی افرادی است که در مصدر سازمان‌های اطلاعاتی قرار داشته‌اند. به عبارت دیگر، مرور ادبیات موجود در زمینه رابطه سیاست و اطلاعات، حاکی است هرچند در عمل چنین اتفاقی افتاده، اما بنیان‌های تئوریک آن هنوز کامل نشده و آنچه تا کنون مطرح شده و اتفاق افتاده، پاسخ‌گوی چیستی، چگونگی و چرایی این رابطه، به طور کامل نیست.

به منظور تبیین دقیق این رابطه، باید از نظریات موجود در این زمینه که بیشتر جنبه توصیفی و دستورالعملی دارند، فراتر رفت و بنیان‌های نظری آن را در قالب ادبیات مطالعات امنیتی، سیاسی و استراتژیک مورد بررسی قرار داد. در واقع، هیچ‌یک از ادبیات سیاسی و اطلاعاتی - امنیتی، به تنهایی قابلیت تبیین رابطه سیاست و اطلاعات را ندارند و حتی این دو حوزه، بدون توجه به ادبیات مطالعات استراتژیک نیز از چنین توانمندی‌ای برخوردار نیستند؛ زیرا اساساً فهم رابطه سیاست و اطلاعات، مستلزم فهم رابطه سلسله‌مراتبی میان امنیت، سیاست و استراتژی، به عنوان مقولاتی مرتبط با یکدیگر است (خلیلی، ۱۳۸۴ الف: ۶۴-۷۳۹). به عبارت دیگر، برای درک و تبیین این رابطه، باید به این نکته مهم توجه داشت که رابطه این پدیده‌ها، تعاملی و در عین حال، سلسله‌مراتبی است و بایستی در این چارچوب به بازبینی تاریخی و نظری رابطه این مقولات پرداخت.

## ۲. تقارن تحول تاریخی امنیت، سیاست و اطلاعات

دیدگاه تعامل‌گرایی تا حدی که بر بحث‌ها و مجادلات موجود درباره تقدم سیاست بر اطلاعات یا اطلاعات بر سیاست و یا حتی جدایی میان آنها غلبه نماید، موفق بوده است، اما حتی با اتکا به چنین دیدگاهی نیز بدون نگرستن به امنیت، به عنوان نوعی جایگاه یا وضعیت

نمی‌توان به تبیینی سودمند از رابطه سیاست و اطلاعات یا نظام سیاسی و ساختار اطلاعاتی دست یافت. در واقع، هرچند رویکرد این مقاله، تعامل‌گرایی است، اما برای تبیین رابطه تئوریک این دو مقوله، نه تنها باید از دیدگاه‌های پیشین فراتر رفت و بر رابطه تعاملی تأکید کرد، بلکه باید آن را در ذیل جایگاه یا وضعیت امنیتی و به تبع آن، به شکل زیر تعریف نمود:



به عبارت دیگر، استدلال نگارنده این است که رابطه سیاست و اطلاعات یا نظام سیاسی و ساختار اطلاعاتی، تعاملی و سلسله‌مراتبی است که از ابتدای پیدایش این مفاهیم و در طول تاریخ، همواره وجود داشته و بدون شناخت امنیت و وضعیت امنیتی هر کشور، قابل درک دقیق و کامل نیست. بر این اساس، برای فهم ساختار اطلاعاتی هر کشور، نه تنها لازم است ماهیت نظام سیاسی آن را شناخت، بلکه درک ماهیت نظام سیاسی نیز در گام نخست، نیازمند شناخت وضعیت امنیتی آن کشور است. بدین ترتیب، برای درک رابطه امنیت، سیاست و اطلاعات، بایستی پیش از هر چیز، تحول مفاهیم و مصادیق امنیت، سیاست و اطلاعات را مورد توجه قرار داد و وضعیت‌های امنیتی، نظام‌های سیاسی و ساختارهای اطلاعاتی مختلف از یک سو و ارتباط آنها با یکدیگر را از سوی دیگر، شناسایی کرد.

برای این منظور، در آغاز می‌بایست به جای مفهوم واحد از امنیت، سیاست و اطلاعات، بر مفاهیم متعدد از آنها تأکید کرد و هر یک از این مقولات را در قالب تحولی تاریخی-گفتمانی مورد بررسی قرار داد. بر اساس این نوع نگرش، چهار گفتمان یا دوره خاص تاریخی را برای مفهوم امنیت و به تبع آن برای سیاست می‌توان مورد توجه قرار داد که تحول مفهوم اطلاعات و نظارت بر آن، از گذشته دور تا آینده نیز بر همین اساس قابل بررسی است.

## ۲-۱. پیدایش متقارن مفاهیم امنیت، سیاست و اطلاعات در گفتمان سنتی

از ابتدای خلقت انسان و پا به عرصه گیتی نهادن او، امنیت از مهم‌ترین دغدغه‌های بشر بوده است. حتی به لحاظ عقلی و منطقی هم این نکته قابل پذیرش است که حفظ بقا و موجودیت در مقابل تهدیدات طبیعی، مهم‌ترین دغدغه انسان‌ها پیش از تشکیل اجتماع بوده است (تاجیک، ۱۳۷۷: ۱۱۷). این مفهوم از امنیت، در ابتدا خصیلتی فردمحورانه داشت، ولی به تدریج که مناسبات گروهی جایگزین مناسبات فردی شد؛ ماهیتی اجتماعی نیز پیدا کرد و بدین ترتیب، حفظ بقا و موجودیت، در هر دو بعد فردی و اجتماعی، به عنوان کانونی‌ترین حلقه تعریف امنیت شکل گرفت (خلیلی، ۱۳۸۴: ۱۰۲-۱۰۳).

تلاش برای حفظ بقا و موجودیت فردی و اجتماعی، انسان‌های نخستین را به ورود به عرصه سیاست سوق داد؛ زیرا این تلاش، زمینه‌ساز شکل‌گیری رابطه رهبری در جوامع نخستین بود و بدین ترتیب، نخستین مفهوم سیاست نیز به تبع مفهوم امنیت و در واقع، برای تحقق آن شکل گرفت. به عبارت دیگر، با پیدایش جوامع شبانی و کشاورزی اولیه، به عنوان شکل نخستین دولت (گیدنز، ۱۳۸۱: ۶۸؛ لانسکی، ۱۳۷۴: ۱۲۶)، زمینه برای ظهور شکل بسیار ابتدایی دولت در قالب واحدهای قبیله‌ای نیز فراهم شد و بدین ترتیب، بنیان مفهومی سیاست به معنی رابطه «رهبری در عمل» در جوامع قبیله‌ای (تانسی، ۱۳۸۱: ۶۵-۶۴) شکل گرفت.

البته، واحدهای قبیله‌ای، رابطه رهبری در عمل یا به عبارت صحیح‌تر سیاست را به گونه واحدی اعمال نمی‌کردند (غرایاق زندی، ۱۳۸۱: ۹)، اما در این جوامع نیز مفهوم سیاست همانند مفهوم امنیت و در واقع، به تبع آن معنادار بود. این تبعیت مفهوم سیاست از مفهوم امنیت که در معنادارکردن تلاش نظام سیاسی قبیله‌ای برای حفظ بقا و موجودیت آن تبلور می‌یافت، در سطحی پایین‌تر بین سیاست و اطلاعات یا به تعبیر دقیق‌تر، نظام سیاسی و ساختار اطلاعاتی (با تسامح) نیز تبلور داشت. به عبارت دیگر، مفهوم اطلاعات نیز همانند مفاهیم امنیت و سیاست و در واقع، به تبع آنها شکل گرفته و تکامل یافته است.

حتی اگر دیدگاهی که ریشه‌های اطلاعات را بیولوژیکی می‌داند (Khan, 2009: 4) هم نادیده گرفته شود، قدیمی‌بودن اطلاعات و مقارن‌بودن آن با شکل‌گیری نخستین مفاهیم امنیت و سیاست را نمی‌توان نادیده گرفت. بر اساس این رابطه، مفهوم اولیه اطلاعات که حاصل

ارتباط افراد و جوامع انسانی بوده است نیز شکل گرفت. به عبارت دیگر، چون اطلاعات به هر مفهومی که مورد توجه قرار گیرد، جدای از ارتباط نیست، شکل‌گیری اجتماعات انسانی را می‌توان نقطه آغاز امکان پیدایش مفهوم اطلاعات دانست و معنادار شدن این مفهوم را نتیجه برقراری ارتباط میان انسان‌ها در جوامع نخستین برشمرد. در این جوامع، تلاش انسان‌ها معطوف به بقا در مقابل تهدیدات طبیعی و معنای امنیت، عبارت بود از حفظ بقا و موجودیت در مقابل این تهدیدها. بنابراین، هر خبر و فعالیتی که انسان‌ها و جوامع اولیه را از وجود چنین تهدیداتی آگاه می‌ساخت، به عنوان مفهوم اطلاعات تلقی می‌شد. این معنا از اطلاعات، به ظاهر با معنای امروزی و حتی با تعاریف رایج از این پدیده متفاوت است، اما واقعیت این است که تمامی معانی و تعاریف مفهومی اطلاعات، در همین تعریف اولیه و ابتدایی از آن (خبر و فعالیتی که انسان‌ها یا جوامع انسانی را از وجود تهدیدات آگاه می‌کند)، نهفته است.

## ۲-۲. تحول مفاهیم امنیت، سیاست و اطلاعات در گفتمان فراستانی

جوامع شکار و گردآوری خوراک، به تعبیر امروزی، نمونه‌ای از جوامع بدون دولت بودند و حتی به دلیل قاعده‌مند نبودن روابط جنسی و فقدان نظام خویشاوندی، پیوندهای قبیله‌ای نیز در میان آنها مستحکم نبود (لنسکی، ۱۳۷۴: ۱۷۷)، اما با تغییر این شیوه زندگی و رواج سبک زندگی شبانی و کشاورزی اولیه، ساختار فرهنگی-ارزشی قبیله‌ای شکل گرفت و با تکامل آن در گذر زمان، مقدمات تکوین اشکال ابتدایی دولت فراهم آمد.

زندگی شبانی و کشاورزی اولیه، بر خلاف زندگی مبتنی بر شکار و گردآوری خوراک، مبتنی بر تحرک جغرافیایی کمتر، انفرادی‌شدن تولید و رواج مالکیت خصوصی (دیاکوف، ۱۳۵۲: ۹۸) و همچنین، شکل‌گیری نظام خانوادگی گسترده و عصیبت قبیله‌ای بود (دورانت، ۱۳۷۰: ۲۹) که تبدیل اصالت همکاری دوره‌های پیشین به اصالت جنگ و نزاع برای کسب سرزمین بیشتر را به دنبال داشت. با تکامل این وضعیت در گذر زمان، زمینه برای اتحاد قبایل و عشایر تحت حاکمیت فرمان‌روایی مقتدر در قالب واحدهای اجتماعی بزرگ‌تر و دارای سازمان رسمی سیاسی و نظامی فراهم شد و بدین ترتیب، الگوی بدوی مبتنی بر روابط طبیعت-انسان به الگوی مدنی مبتنی بر روابط انسان-انسان تبدیل گردید. با این تغییر که طی

سالیانی طولانی حاصل شد، مفهوم سنتی امنیت، سیاست و اطلاعات، در قالب گفتمانی جدید و با خصایص و ویژگی‌هایی نوین شکل گرفت. در واقع، همچنانکه تعریف سنتی از امنیت و سیاست را به دلیل تقارن با دوره تاریخی‌ای که از آن تحت عنوان دوران شکار و گردآوری خوراک نام برده می‌شود (لنسکی، ۱۳۷۴: ۱۲۶؛ گیدنز، ۱۳۸۱: ۶۸)، باید تعریفی فرد-گروه محور تلقی کرد، تعریف اولیه از اطلاعات را نیز باید حاوی چنین خصیصه‌ای دانست. در آن دوران، چون هنوز روابط انسان‌ها در قالب‌های اجتماعی مشخص شکل نگرفته بود و مناسبات اجتماعی بر این مفاهیم حاکم نبود، جنبه فردی این پدیده‌ها کاملاً برجسته بود. به عبارت دیگر، همچنانکه حفظ بقا بیشتر جنبه فردی و گروهی داشت و تلاش برای رفع تهدیدات در قالب رابطه رهبری هم منحصر به روابط درون‌گروهی بود، خبر و فعالیتی هم که برای دفع این تهدیدات جمع‌آوری یا انجام می‌شد، بیشتر جنبه فردی داشت و حداکثر در قالب گروه‌های محدود خانوادگی معنا می‌یافت، اما دوران فراستی یا کلاسیک، مقارن با زمانه‌ای بود که اولاً زندگی اجتماعی در قالب گونه‌ها و اشکال مختلف متبلور شده و ثانیاً، تهدیدات انسان‌ها و جوامع انسانی علیه یکدیگر، جایگزین تهدیدات طبیعی شده بود. بنابراین، معنای امنیت از حفظ بقا در مقابل تهدیدات طبیعی، به دفع تهدیدات ناشی از تجاوز اجتماعات انسانی به یکدیگر متحول شده و به تبع آن، بایستی معنای سیاست و اطلاعات نیز دگرگون می‌شد.

چون به تبع تغییر مفهوم امنیت و ورود واژه جنگ به قاموس معادلات امنیتی، جنگ منشأ اصلی تهدید تلقی می‌شد، سیاست در گفتمان فراستی نیز از جهاتی در ادامه مفهوم سیاست در گفتمان سنتی و از جهاتی با آن متفاوت یا حتی متعارض بود. با این وصف، شکل تکامل‌یافته رابطه رهبری را به وضوح می‌توان در دوران فراستی شاهد بود. اگر در گفتمان سنتی، رابطه رهبری در انگیزه‌های فردی یا حداکثر در قالب فرمان‌روایی قبیله‌ای معنادار بود که از طریق رابطه غیررسمی و ریش سفیدی اعمال می‌شد (غرایاق زندی، ۱۳۸۱: ۸)، این رابطه، در گفتمان فراستی، شکل کاملاً رسمی یافت و با شکل‌گیری دولت‌شهرها و نظام‌های امپراتوری، به «هنر حکومت‌داری» تبدیل شد، به گونه‌ای که بحث از شیوه‌های مطلوب حکومت، به مهم‌ترین بحث سیاست و فلسفه سیاسی کلاسیک بدل گردید (ارسطو، ۱۳۸۱: کتاب دوم).

تحول مفهوم سیاست از «رابطه رهبری» به «هنر حکومت‌داری»، در نتیجه شکل‌گیری حاکمیت‌های نظامی، با تحول مفهوم امنیت از «حفظ بقا و موجودیت» به «فقدان تهدید»، ارتباطی وثیق داشت؛ زیرا فقدان یا غلبه بر تهدید، برترین هنر حکومت‌داری قلمداد می‌شد و حکومتی که در مقابل تهدیدات نظامی بیرونی موفق عمل می‌کرد، از ثبات بیشتری برخوردار بود. این معنا از سیاست در گرو ایجاد سازمان رسمی سیاسی نظامی واحد در گستره سرزمینی مشخصی بود. بنابراین، همچنانکه رابطه امنیت و سیاست در این گفتمان از ارتباط وثیقی برخوردار بود، رابطه سیاست و اطلاعات نیز از همین قاعده تبعیت می‌کرد.

در این دوران، جنگ منشأ اصلی تهدید تلقی می‌شد و از این رو، جمع‌آوری خبر و انجام فعالیتی که در راستای پیروزی در جنگ و کمک به فرمانده نظامی بود نیز مفهوم اطلاعات را تشکیل می‌داد. در این دوران، حاکم یا فرمانده نظامی، برای اطلاع از وضعیت حریف و موقعیت منطقه جنگی، اقدام به اعزام فرد یا افرادی می‌کرد که پس از بازگشت، اطلاعات مناسبی را برای تصمیم‌گیری درباره تاکتیک جنگ در اختیار وی بگذارند. بنابراین، در این دوران نیز اطلاعات معنایی جز کسب خبر یا فعالیت در راستای آگاهی از تهدیدات و تلاش برای دفع آنها نداشت، با این تفاوت که منشأ تهدید، نه طبیعت که گروه‌های انسانی بودند و جمع‌آوری خبر و حرفه‌ای شدن فعالیت‌ها، موجب شکل‌گیری پدیده‌ای به نام جاسوسی شد.

### ۳-۲. شکل‌گیری مفاهیم مدرن از امنیت، سیاست و اطلاعات

امنیت در گفتمان فراستانی، مبتنی بر نگرشی سلبی و فقدان تهدید بود. این تعریف نتیجه‌ای جز ناامنی بیشتر نداشت و در نتیجه، با رسیدن به نقطه اوج ناامنی در نتیجه حاکمیت این نگرش، مفهوم جدیدی از امنیت شکل گرفت که مبتنی بر جنبه اجباری و تأسیسی آن بود (افتخاری، ۱۳۷۹: ۲۹). بنابراین، برخلاف گفتمان کلاسیک که در آن امنیت در گرو فقدان تهدید بود، در گفتمان مدرن، فقدان تهدید خود در گرو کسب قدرت و توانایی تلقی شد. ادامه کشمکش‌ها و منازعات بر سر قلمرو ارضی در گفتمان فراستانی، باعث ظهور شکل جدیدی از رهبری در قامت دولت مطلقه مدرن شد که مرزهای ملی را به عنوان چارچوب فعالیت خود و دستیابی به منافع ملی را به عنوان برترین هدفش قرار داد (Bull, 2002).

همچنانکه کسب قدرت و توانایی ملی برای برتری در صحنه بین‌المللی نیز وجهه همت آن شد. چنین نگرشی، از یک سو ناشی از ناکارآمدی گفتمان فراستی و از سوی دیگر، اقتضای ماهیت دولت مدرن بود؛ زیرا دولت مدرن بر اساس مفهوم حاکمیت ملی معنادار شد و حاکمیت ملی بر حق انحصاری دولت برای استفاده از زور یا قدرت مشروع در صحنه داخلی و بین‌المللی دلالت می‌کرد (کاظمی، ۱۳۷۰: ۱۲۷).

به تبع تحولات مفهومی امنیت و سیاست در دوران مدرن، مفهوم اطلاعات نیز دگرگون شد. اگر معنای اطلاعات در گفتمان سنتی عمدتاً خبرمحور و در گفتمان فراستی، فعالیت‌محور بود، در دوران مدرن، به دلیل شکل‌گیری دولت-ملت‌ها و تحول مفهوم امنیت از فقدان تهدید به کسب قدرت ملی (خلیلی، ۱۳۸۳: ۱۹)، ماهیتی سازمان‌محور یافت. در این دوران، با شکل‌گیری دولت‌های ملی و تلاش آنها برای کسب منافع و امنیت ملی، ضرورت ایجاد سازمان‌های اطلاعاتی که به صورت مستمر و نهادی به جمع‌آوری خبر و انجام فعالیت سازمانی برای شناخت و دفع تهدیدهای ملی اقدام نمایند، احساس شد و بدین ترتیب بود که سازمان‌های اطلاعاتی با تشکیلاتی گسترده پا به عرصه گیتی نهادند.

تأسیس نخستین سازمان اطلاعاتی جهان در سال ۱۵۷۰ م توسط فرانسیس والسینگهام، نخست‌وزیر وقت انگلیس (علوی‌فر، ۱۳۸۲: ۱۵) را باید نقطه عطف تاریخ اطلاعات دانست. با این اقدام، مفهوم مدرن اطلاعات شکل گرفت و این مفهوم، تکامل نظری و تکوین عملی خود را در دوران مدرن تجربه کرد. بدین ترتیب، اطلاعات عبارت از خبر، فعالیت و سازمانی شد که دولت‌های ملی را از تهدیدات آگاه کرده و برای مقابله با آن چاره‌اندیشی می‌نمود. در واقع، در این دوران، به تبع تغییر در مفهوم امنیت و سیاست بود که معنای اطلاعات نیز تغییر یافت و بدین ترتیب، گستره جغرافیایی آن، حداقل تا سرحد مرزهای ملی کشورها گسترش یافت. این تحولات مفهومی در امنیت، سیاست و اطلاعات، به همان میزان که باعث گسترش جنگ و درگیری بین دولت‌های ملی برای کسب منفعت و قدرت بیشتر شد، زمینه را برای گذار از دوران مدرن نیز فراهم کرد و در تقابل با این دوران که مبتنی بر منطق رقابت، منازعه و سلطه بود، دوران جدیدی مبتنی بر هم‌کاری و هم‌گرایی اطلاعاتی از یک سو و شفافیت اطلاعاتی مبتنی بر شبکه‌های اطلاع‌رسانی در سطح جهانی، از سوی دیگر را پایه‌ریزی کرد.



#### ۴-۲. تحول مفاهیم امنیت، سیاست و اطلاعات در گفتمان فرامدرن

امنیت، سیاست و اطلاعات ملی، حاصل تفوق چهره سیاسی دولت مدرن یا «حاکمیت ملی» بودند که بر اساس دیدگاهی رئالیستی و قدرت‌محور تعریف می‌شد. این دیدگاه، به دلیل دامن‌زدن به رقابت، سلطه و نزاع، در نهایت، به ایجاد محیطی هرج‌ومرج‌گونه در روابط بین‌الملل انجامید و با دامن‌زدن به ناامنی بین‌المللی، زمینه‌ای برای تقویت دیدگاه اینترناسیونالیستی مبتنی بر پذیرش هم‌کاری و هم‌گرایی منطقه‌ای و بین‌المللی در عین حفظ دولت‌های مستقل ملی، به عنوان بازیگران صحنه سیاست بین‌الملل شد. در مقابل، حاکمیت گفتمان مدرن، از همان ابتدا چهره‌ای اخلاقی-هنجاری نیز داشت که در قالب دیدگاهی ایده‌آلیستی، دستیابی به صلح پایدار و تحقق حاکمیت جهانی را مطمح نظر قرار داده و امنیت ملت‌ها را در گرو هم‌کاری می‌دانست. این برداشت ایده‌آلیستی از روابط میان انسان‌ها مبتنی بر خوش‌بینی به ذات بشر و اعتماد به عقل انسانی بود که به تعریفی متفاوت از امنیت نمی‌انجامید و در نهایت، کسب قدرت و توانایی ملی را در فضایی عقلانی‌تر جستجو می‌کرد، اما مفهوم امنیت فراگیر که ریشه در همین نگرش‌ها دارد و در عین گستردگی فضایی، معطوف به امنیت انسانی است (Tadjbakhsh & Chenoey, 2007)، زمینه را برای تحول در سیاست و اطلاعات در دوران فرامدرن نیز فراهم می‌سازد (خلیلی، ۱۳۸۴: ب: ۱۳۱-۱۲۹).

در نتیجه، برجسته‌شدن این برداشت از امنیت، واحدهای ملی به تبع تکامل چهره سیاسی و هنجاری-اخلاقی گفتمان مدرن، منازعه، رقابت و سلطه را که نتیجه‌ای جز ناامنی بین‌المللی و ایجاد آشوب و هرج‌ومرج در صحنه روابط بین‌الملل ندارد (Bull, 1977)، رها کرده و همگرایی منطقه‌ای و بین‌المللی و همکاری جهانی را برای تحقق ایده امنیت فراگیر انسانی (Sheptycki, 2009: 167) مورد توجه قرار می‌دهند. در واقع، دولت مدرن که بر اساس مفهوم حاکمیت در چارچوب مرزهای ملی شکل گرفته بود (Held, 1995: 33) تا ایجادکننده امنیت باشد، خود به عنوان مهم‌ترین منشأ تهدید و ناامنی در این مسیر تلقی شد. این امر از آن رو بود که با شکل‌گیری این پدیده، هرچند به منازعات در چارچوب مرزهای ملی پایان داده شد، اما منازعه میان دولت‌های ملی به حدی رسید که به منطق اصلی حاکم بر صحنه روابط بین‌الملل تبدیل شد. بر اساس چنین تحولی بود که تعریف امنیت از کسب قدرت و توانایی در گفتمان

مدرن، به هم‌کاری و هم‌گرایی بین‌المللی و جهانی برای امنیت فراگیر انسانی در گفتمان فرامدرن تغییر یافت و بدین ترتیب، نظم وستفالیایی حاکم با پایان جنگ سرد، به تدریج دگرگون شد و امنیت انسانی در چارچوب نظم پساوستفالیایی چهره خود را نمایان کرد. در واقع، ایده امنیت انسانی در این نظم جدید و در حال تکوین، مفهومی گسترده و مشتمل بر آزادی از ترس<sup>۱</sup> و آزادی از نیاز<sup>۲</sup> است که به جای تأکید بر امنیت دولت، امنیت افراد و اجتماعات انسانی را مورد توجه قرار می‌دهد (Sheptycki, 2009: 171).

با تحولی که در مفهوم امنیت به واسطه تکوین گفتمان فرامدرن در آینده ایجاد می‌شود، این ادعا که «دولت‌های ملی متمرکز - هرچند عنصر غالب در جوامع نوین غربی هستند - به هیچ وجه محتوم نیستند» (تانسی، ۱۳۸۱: ۹۳)، بیش از پیش قابلیت پذیرش می‌یابد، اما محتوم نبودن این دولت‌ها را نمی‌توان به منزله پایان سیاست به معنای «رابطه رهبری» تلقی کرد؛ زیرا حتی اگر دولت‌های ملی تضعیف یا مضمحل شوند، حفظ و صیانت از امنیت جهانی نمی‌تواند بی‌نیاز از شکل‌گیری رابطه رهبری یا حاکمیتی در همین سطح باشد.

بنابراین، پایان حاکمیت دولت‌های ملی (بر اساس دیدگاه ایده‌آلیستی) نه به معنی پایان سیاست به طور کلی، بلکه به معنی پایان نوعی از سیاست و آغاز نوع دیگری از آن است که رابطه رهبری را نه در سطح واحدهای ملی و بین دولتمرد و شهروند، بلکه بین شبکه و کاربر در قالب شبکه‌های مجازی اطلاع‌رسانی در کوتاه‌مدت و بین حاکمیت جهانی و افراد انسانی، در بلندمدت تعریف می‌کند.

به تبع تعریف امنیت به امنیت فراگیر انسانی، بر اساس هم‌کاری و هم‌گرایی بین‌المللی و جهانی در دوران فرامدرن و همچنین، به تبع تحول مفهوم سیاست و عملیاتی شدن آن در قالب رابطه شبکه و کاربر و حاکم و شهروند جهانی، مفهوم و معنای اطلاعات نیز متحول شده است. بدین ترتیب، مفهوم اطلاعات نیز از جنبه سازمانی و مخفی پیشین فراتر رفته و شبکه‌های اطلاع‌رسانی به عنوان گسترده‌ترین صحنه اطلاعات، در آینده، در کانون توجه قرار می‌گیرند

- 
1. Freedom from fear
  2. Freedom from want

(Khan, 2009: 4) و به عنوان منبع اصلی خبر و فعالیت و سازمانی که تهدید نه علیه حاکمیت‌های ملی، بلکه علیه حیات و موجودیت انسانی باشند، تلقی می‌شوند.

هرچند همکاری‌های اطلاعاتی میان کشورهای هم‌پیمان در جنگ‌های جهانی را می‌توان نقطه آغاز حرکت جدید دانست که می‌تواند مبنای این تعریف جدید تلقی شود، اما این تحركات، در واقع، مبتنی بر نگرش ایده‌آلیستی و ایترناسیونالیستی دولت مدرن بود و زمینه را برای ایجاد ارتباط بین کشورهای جهان برای مقابله با تهدیدات بین‌المللی و جهانی فراهم می‌کرد. این همکاری‌های اطلاعاتی، طبعاً مرحله‌ای متکامل‌تر از مفهوم مدرن اطلاعات هستند، اما به هیچ وجه با مفهوم فرامدرن که در حال تکوین است و در آینده نه چندان دور تحقق می‌یابد، قابل مقایسه نیستند. در واقع، با ورود به دوران فرامدرن، از یک سو مرز میان اطلاعات آشکار و پنهان دستخوش دگرگونی می‌شود و از سوی دیگر، منبع و منشأ خبر و فعالیت مرتبط با امنیت و همچنین، خود مفهوم امنیت نیز دگرگون می‌شوند.

بر مبنای آنچه گفته شد، گفتمان سنتی امنیت مبتنی بر حفظ بقا و موجودیت، گفتمان فراستی مبتنی بر فقدان تهدید، گفتمان مدرن مبتنی بر کسب قدرت و توانایی و گفتمان فرامدرن نیز مبتنی بر هم‌کاری و هم‌گرایی برای دستیابی به امنیت فراگیر انسانی در گستره جهانی است (خلیلی، ۱۳۸۴: ۱۴۶-۹۷) و این گفتمان‌ها یا وضعیت‌های امنیتی مختلف، نظام‌های سیاسی متناسب خود را پدید می‌آورند (خلیلی، ۱۳۸۴ الف: ۷۶۱-۷۳۹) و به شکل‌گیری ساختارهای اطلاعاتی متناسب می‌انجامند. این الگوهای اصلی، صرفاً جهت‌گیری‌های اصلی تحولات را نشان می‌دهند، اما برای درک شکل و محتوای ساختارهای اطلاعاتی و امنیتی، باید ببینیم نظام مردم‌سالار با کدام یک از این الگوها تناسب دارد و نظارت بر اطلاعات در هر یک از این نظام‌ها و به ویژه، در نظام‌های مردم‌سالار، چگونه است.

### ۳. نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار

بررسی نظارت بر اطلاعات، مستلزم توجه به دو نکته اساسی است: نخست اینکه، وقتی سخن از نظارت بر اطلاعات، خواه در نظام‌های مردم‌سالار یا در دیگر انواع نظام سیاسی به میان می‌آید، باید تصریح کرد که منظور از نظارت، نظارت بیرونی و نه حفاظت یا کنترل درونی

است. در واقع، در ادبیات اطلاعاتی و امنیتی، اغلب این نظارت دلالت بر حفاظت اطلاعات یا ضد اطلاعات می‌کند، در حالی که منظور ما در اینجا کاملاً متفاوت و مبتنی بر نظارت عمومی بر فعالیت سازمان‌های اطلاعاتی و امنیتی از خارج از محدوده این تشکیلات است که از طریق نهادها و مجامع مردم‌نهاد اعمال می‌شود. نظارت بر اطلاعات به معنایی که مد نظر نگارنده است، مقوله‌ای عام و فراگیر می‌باشد که هر چهار رکن اطلاعات (جمع‌آوری، تحلیل، ضد اطلاعات و عملیات پنهان) را در بر می‌گیرد و دلالت بر نظارت بیرونی، عمومی و شفاف در مقابل نظارت یا به تعبیر دقیق‌تر، کنترل درونی، حرفه‌ای و مخفی دارد. این نوع نظارت هم در بستر نظام‌های مردم‌سالار شکل می‌گیرد و هم وجه فارق این نظام‌ها از نظام‌های اقتدارگراست. دیگر اینکه، بر اساس آنچه در بخش‌های قبلی گفته شد، نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار فقط بخشی از معادله رابطه امنیت، سیاست و اطلاعات است. به عبارت دیگر، اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار، شکل تکامل‌یافته اطلاعات در سیر تحول تاریخی آن، از یک سو و نتیجه وضعیت امنیتی متناسب با آن، از سوی دیگر است. بر این اساس، مردم‌سالاری به عنوان شیوه‌ای از حکمرانی، از یک سو متأثر از وضعیت امنیتی مختص به خود و از سوی دیگر، اثرگذار بر شکل و محتوای ساختار اطلاعاتی و امنیتی متناسب با خود است. با این اوصاف، برای درک صحیح نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار، ابتدا به بررسی نظارت بر اطلاعات در انواع نظام‌های سیاسی پرداخته می‌شود، سپس ماهیت اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار مورد بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت، نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار تبیین می‌شود.

ژوئیه‌شگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

### ۳-۱. نظارت بر اطلاعات در انواع نظام سیاسی

اگرچه این نکته قابل قبول است که هر کشوری بر اساس فرهنگ سیاسی، تجربه ملی، توازن قدرت میان گروه‌های سیاسی مخالف یا نیازهای امنیتی خود، سازوکارهای کنترلی متناسب را تعبیه می‌کند و با این اوصاف، به تعداد کشورها می‌توان شیوه‌های کنترل و نظارت بر اطلاعات تصور کرد، اما در عین باور به این تنوع، می‌توان این نکته را هم پذیرفت که همه این تجربیات در قالب الگوهایی کلی قابل بررسی هستند. بر این اساس، با استناد به الگوهای

کلی که از وضعیت‌های امنیتی، نظام‌های سیاسی و ساختارهای اطلاعاتی، از گذشته دور تا آینده ارائه شد، در ادامه از چهار الگوی کلی نظارت بر اطلاعات نیز سخن به میان آورده و ارتباط آنها را با تقسیم‌بندی‌های پیشین مورد توجه قرار می‌دهیم.

یوری بار - جوزف در اثر ارزشمند خود، تلاش قابل توجهی برای ارائه الگوهای اصلی نظارت بر اطلاعات انجام داده است. وی بر اساس دو عامل «مشارکت» و «ابزار» به چهار الگوی کلی نظارت بر اطلاعات اشاره می‌کند. منظور وی از مشارکت این است که کدام یک از نهادهای سیاسی دولت در کنترل اطلاعات شرکت می‌کنند و ابزار کنترل نیز به شیوه اعمال کنترل برمی‌گردد. بر این اساس، وی به دو شیوه مشارکت، یعنی یکجانبه و چندجانبه و دو ابزار کنترل، یعنی شخصی و قانونی اشاره می‌کند و بر اساس این تقسیم‌بندی، از چهار الگوی کلی نظارت بر اطلاعات، موسوم به یکجانبه-شخصی، چندجانبه-شخصی، یکجانبه-قانونی و چندجانبه-قانونی به شکل زیر سخن به میان می‌آورد (بار- جوزف، ۱۳۸۱: ۹۰-۸۹):

#### چهار شیوه کنترل سیاسی اطلاعات

ابزار	مشارکت یکجانبه	چندجانبه
شخصی	یکجانبه-شخصی	چندجانبه-شخصی
قانونی	یکجانبه-قانونی	چندجانبه-قانونی

گرچه تقسیم‌بندی مذکور صرفاً با عنایت به تحول انواع نظام سیاسی ارائه شده و وضعیت‌های امنیتی مختلف، از یک سو و ساختارهای اطلاعاتی متفاوت از سوی دیگر را مورد توجه قرار نمی‌دهد، اما این تقسیم‌بندی، تناسب بسیاری با تقسیم‌بندی‌های چهارگانه ذکر شده درباره امنیت، سیاست و اطلاعات در صفحات پیشین دارد. البته، الگوهای ارائه شده توسط بار- جوزف، همگی با توجه به تشکیلات سازمانی ساختارهای اطلاعاتی و امنیتی کشورهای مختلف مطرح شده‌اند و همه آنها، در قالب آنچه از آن تحت عنوان گفتمان مدرن یا مرحله سازمانی اطلاعات سخن به میان آمد، قابل طرح هستند، اما تطابق این الگوهای کلی با الگوهای ارائه شده درباره امنیت، سیاست و اطلاعات، به خوبی نشان می‌دهد شیوه یکجانبه-شخصی،

بیشترین تناسب را با وضعیت امنیتی ای دارد که مبتنی بر حفظ بقا و موجودیت است و با نظام سیاسی قبیله‌ای بیشترین تناسب را دارد. شیوه چندجانبه-شخصی با وضعیت امنیتی مبتنی بر فقدان تهدید و به تبع آن، نظام‌های دیوان‌سالار نظامی بیشترین تناسب را دارد و شیوه‌های یکجانبه-قانونی و چندجانبه-قانونی نیز به ترتیب بیشترین رابطه را با وضعیت‌های امنیتی ناظر بر کسب قدرت و توانایی و امنیت فراگیر در قالب نظام‌های سیاسی یا حاکمیت‌های ملی و جهانی، به ترتیب جدول زیر دارند.

جدول (۱): تقارن نظارت بر اطلاعات با تحولات مفهومی امنیت، سیاست و اطلاعات

مفاهیم	تحولات	گفتمان سنتی	گفتمان فراستنی	گفتمان مدرن	گفتمان فرامدرن
امنیت	حفظ بقا	فقدان تهدید	کسب توانایی	همکاری فراگیر	
سیاست	حاکمیت قبیله‌ای	حاکمیت نظامی	حاکمیت ملی	حاکمیت جهانی	
اطلاعات	کسب خبر	فعالیت جاسوسی	سازمان اطلاعاتی	شبکه اطلاع‌رسانی	
نظارت بر اطلاعات	یکجانبه شخصی	چندجانبه شخصی	یکجانبه قانونی	چندجانبه قانونی	

در واقع، حاکمیت‌های قبیله‌ای و نظامی، هر دو نماد اقتدارگرایی یا به تعبیر دقیق‌تر، نظارت و کنترل شخصی هستند، با این تفاوت که حاکمیت قبیله‌ای، تجلی اقتدارگرایی شخصی یکجانبه است؛ زیرا در این نوع حاکمیت، همه چیز در قالب فرمان‌روایی رئیس قبیله معنادار می‌شود، در حالی که حاکمیت نظامی، به این شیوه حکمرانی ماهیتی چندجانبه بخشیده است. در نقطه مقابل این وضعیت، حاکمیت‌های ملی و جهانی، نماد مردم‌سالاری هستند، با این تفاوت که در حکمرانی ملی که مبتنی بر تعریف امنیت به کسب قدرت و توانایی در چارچوب واحدهای ملی است، نظارت و کنترل بر اطلاعات یکجانبه است و جنبه قانونی دارد، در حالی که در حکمرانی جهانی که مبتنی بر ایده امنیت فراگیر انسانی در آینده است و ساختار اطلاعاتی متناسب با آن در قالب رابطه شبکه و کاربر معنا می‌یابد، نظارت بر اطلاعات، از یک سو توسط مراجع مختلف اعمال می‌شود یا به عبارت دیگر، چندجانبه است و از سوی دیگر، جنبه قانونی (در شکل ایده‌آل) آن بر جنبه شخصی‌اش غلبه دارد. با این اوصاف، تقسیم‌بندی

ارائه‌شده را می‌توان چنین اصلاح کرد که کنترل و نظارت بر اطلاعات، بر اساس میزان مشارکت و نحوه نظارت، به چهار شکل زیر قابل بررسی است:

نظارت بر اطلاعات در نظام‌های سیاسی اقتدارگرا و مردم‌سالار		نحوه مشارکت یکجانبه	اقتدارگرا
چندجانبه			
چندجانبه-شخصی	یکجانبه-شخصی		
چندجانبه-قانونی	یکجانبه-قانونی		مردم‌سالار

البته، برای درک دقیق و صحیح موضوع باید علاوه بر توجه به ماهیت اقتدارگرا یا مردم‌سالار نظام سیاسی، به ماهیت تحول در مفهوم امنیت و اطلاعات نیز توجه داشت. در واقع، نظارت بر اطلاعات، متغیر مستقل نیست و نباید به صورت جداگانه مورد بررسی قرار گیرد، بلکه بایستی در تطابق و تناسب با تحولات مفهومی و نظری در امنیت، سیاست و اطلاعات به آن پرداخته شود. برای اینکه این تناسب بهتر و بیشتر آشکار شود، در ادامه، ضمن بررسی ماهیت اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار، ارتباط این تحولات مفهومی و ماهیت نظارت بر اطلاعات در این نوع از نظام‌های سیاسی، مورد توجه قرار می‌گیرد.

### ۲-۳. ماهیت اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار

درک ماهیت اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار، در گرو درک ماهیت نظام‌های مردم‌سالار از یک سو و ماهیت متحول اطلاعات متناسب با این نوع نظام‌ها، از سوی دیگر است. برای آنکه با ماهیت این پدیده‌ها و ارتباط تحول ماهیت آنها با یکدیگر آشنا شویم، لازم است به این نکته توجه داشته باشیم که برخلاف نظام‌های اقتدارگرا که در آنها قدرت سیاسی به اعتبار ایدئولوژی، شکل حکومت، ساخت قدرت و نظام حزبی متمرکز است، در نظام‌های مردم‌سالار، قدرت سیاسی توزیع شده است (تانسی، ۱۳۸۱: ۲۸۶-۲۵۵). در واقع، وجه ممیز نظام‌های اقتدارگرا و مردم‌سالار، در میزان تمرکز قدرت است و بر این اساس، می‌توان مدعی شد هرچه

تمرکز قدرت در یک نظام سیاسی بیشتر باشد، آن نظام اقتدارگراتر و هرچه تمرکز قدرت کمتر باشد، آن نظام مردم‌سالارتر است.

به اعتبار ایدئولوژی، نظام مردم‌سالار نیز مانند سایر نظام‌های سیاسی مبتنی بر یک ایده اساسی است و در واقع، این ایده کلی در کنار پایگاه مادی و مظاهر نهادینه، یکی از عناصر مقوم دولت است (بوزان، ۱۳۷۸: ۸۶). به عبارت دیگر، تفاوت نظام مردم‌سالار با اقتدارگرا در بود و نبود ایدئولوژی نیست، بلکه در ماهیت و نقش متفاوت آن در این گونه نظام‌هاست. تفاوت ایدئولوژی نظام‌های مردم‌سالار در این است که دربرگیرنده ایده‌های متفاوت حداکثر افراد جامعه است و همه آنها را در راستای هدف نظام سیاسی جهت‌دهی می‌کند.

به تبع این تفاوت در بنیان ایدئولوژیک نظام‌های مردم‌سالار، شکل حکومت، ساخت قدرت و نظام حزبی این نظام‌ها نیز مبتنی بر تکثر و دربرگیرنده تمام یا حداکثر خواست‌های فردی و جمعی است. در واقع، نظام مردم‌سالار، نظامی مبتنی بر ایدئولوژی، شکل حکومت، ساخت قدرت و نظام حزبی فراگیر است، اما این فراگیری بیش از آنکه بیانگر سلطه باشد، نماد مشارکت ایده‌ها و خواسته‌های فردی و جمعی است. در مقابل، نظام اقتدارگرا مبتنی بر ایدئولوژی، شکل حکومت، ساخت قدرت و نظام حزبی واحد و متمرکز است و تمام این عناصر دربردارنده ایده و خواست شخص فرمان‌روا یا جمعی محدود و مرتبط با وی هستند.

بر اساس ارتباطی که میان امنیت، سیاست و اطلاعات ترسیم شد، این نظام‌های سیاسی متفاوت را بایستی دارای ساختارهای اطلاعاتی با ماهیتی متفاوت نیز تصور کرد. در نظام‌های اقتدارگرا، اعم از حاکمیت‌های قبیله‌ای و نظامی، اطلاعات ماهیتی فردی یا جمعی مبتنی بر رابطه سلسله‌مراتبی دارد، در حالی که در نظام‌های مردم‌سالار، اعم از حاکمیت‌های ملی و جهانی، اطلاعات بدون تشکیلات و سازمان رسمی و قانونی اساساً بی‌معنی است، با این تفاوت که در حاکمیت‌های ملی، صرفاً تشکیلات رسمی و قانونی متولی این مسئولیت هستند و در حاکمیت جهانی، شبکه‌های غیررسمی و متنوع نیز در کنار نهادهای قانونی ایفای چنین مسئولیتی را متقبل شده‌اند.

در نظام‌های مردم‌سالار، به تبع اهمیت مشارکت، شفافیت و مسئولیت‌پذیری، شاهد دگرگونی در تمامی ارکان اطلاعات هستیم (Lord, 2007: 194-95). اطلاعات در نظام‌های



مردم‌سالار، بیش از آنکه مبتنی بر سلطه نظام حاکم بر شهروندان باشد، مبتنی بر مسئولیت آن در قبال شهروندان و مدعی حفظ حقوق آنها در قبال حمایتی است که از نظام حاکم دارند. به عبارت دیگر، اطلاعات که در نظام‌های اقتدارگرا نیمه پنهان سیاست و ابزار سرکوب و سلطه بود، در نظام‌های مردم‌سالار، به دلیل مشارکت عمومی و شفافیت، به عنوان حق شهروندی و به مبنایی برای مسئولیت‌پذیری دولت تبدیل می‌شود. با این اوصاف، در نظام‌های مردم‌سالار، ماهیت اطلاعات به کلی دگرگون می‌شود و به جای امنیت دولت، از مسئولیت آن در قبال تأمین امنیت شهروندان، به عنوان حق غیر قابل اغماض سخن به میان می‌آید.

بازتاب این تفاوت اساسی در مفهوم اطلاعات را به وضوح می‌توان در تغییر نگرش به ارکان اطلاعات یافت. بر اساس همین تفاوت است که به عنوان مثال، در جمع‌آوری اطلاعات به ویژه در گفتمان فرامردن که در برخی زمینه‌ها آثار آن آشکار شده و در آینده بیش از پیش آشکار می‌شود، باید توجه داشت چه نوع روش‌هایی خلاف ارزش‌های مردم‌سالاری است؟ اتباع و سازمان‌های داخلی کشور را تا چه میزان تعمداً یا ناخودآگاه می‌توان به عنوان عوامل اطلاعاتی در داخل و خارج برای جذب عوامل خارجی یا جمع‌آوری اطلاعات به کار گرفت؟ در ضد اطلاعات، این مسئله مطرح است که دولت مردم‌سالار تا چه میزان می‌تواند شهروندان یا خارجیان مقیم را برای اهداف خود تحت کنترل و نظارت داشته باشد؟ همچنین، این موضوع مهم است که نظام حاکم مجاز به استفاده از چه شیوه‌هایی برای خنثی‌سازی ضد اطلاعاتی و دستکاری اطلاعاتی در مقابله با گروه‌های سیاسی داخلی یا تروریست‌هایی است که از خارج حمایت می‌شوند.

مبنای نظام‌های مردم‌سالار، شفافیت است. از این رو، تحلیل اطلاعاتی دیگر صرفاً در محافل بسته اطلاعاتی و نظامی صورت نمی‌گیرد و محافل دانشگاهی، رسانه‌های جمعی یا مراکز پژوهشی نیز برای کارهای اطلاعاتی یا آموزش و بهینه‌سازی عملکرد دستگاه اطلاعاتی به کار گرفته می‌شوند. با وجود این، شاید مهمترین تفاوت اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار را بتوان در بخش عملیات پنهان یافت. بر این اساس، مسائلی مبنی بر اینکه حکومت مردم‌سالار تا چه میزان می‌تواند از شهروندان یا سازمان‌های غیردولتی خود بدون آنکه متوجه باشند، برای نفوذگذاری بر حوادث در خارج از قلمرو ملی استفاده کند، مورد توجه قرار می‌گیرند. در

همین راستاست که سازمان‌های اطلاعاتی، امروزه با پرسش‌هایی نظیر این مواجه هستند که آیا مجاز به استفاده از روش‌های مغایر با ارزش‌های مردم‌سالاری برای پیشبرد اهداف خود در عملیات پنهان هستند؟ یا تا چه میزان مقامات رسمی و منتخب، مردم را از برنامه‌های خود آگاه می‌سازند؟ (گادسون، ۱۳۸۶: ۱۳۵-۱۳۴).

### ۳-۳. ماهیت نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار

بر اساس آنچه در ارتباط با ماهیت مردم‌سالاری و اطلاعات در این گونه نظام‌ها گفته شد و بر اساس آن، انواع نظارت بر اطلاعات برشمرده شده، این نکته بدیهی است که شیوه نظارت شخصی، اعم از یکجانبه و چندجانبه، در جوامع مردم‌سالار یافت نمی‌شوند، همچنانکه از نظام‌های اقتدارگرا هم نمی‌توان انتظار نظارت قانونی، اعم از یکجانبه و چندجانبه را داشت. در واقع، به دلیل تقارن و تناسب وضعیت امنیتی، نظام سیاسی و ساختار اطلاعاتی با یکدیگر و به دلیل تناسب نظارت بر اطلاعات با این مقولات، از سوی دیگر، نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار فاصله بسیاری با نظارت شخصی دارد.

چون نظام مردم‌سالار مبتنی بر آرای عمومی است و ایده و خواست فردی در آن جایگاهی ندارد، شخصی بودن نظارت بر اطلاعات در این گونه نظام‌ها، اساساً در معرض سؤال است. در واقع، نظام مردم‌سالار نظامی مشارکتی، مبتنی بر تفکیک قوای حکومتی، غیرمتمرکز و دارای نظام حزبی مبتنی بر رقابت است. بر اساس این ویژگی‌ها، طبعاً نمی‌توان نظارت شخصی را برای چنین نظام‌هایی تصور کرد و به تناسب میزان نهادینه شدن مردم‌سالاری، نظارت از جانب قوه مجریه، قوه مقننه و حتی قوه قضائیه در این گونه نظام‌ها، امری پذیرفته شده و منطقی است، در حالی که در نظام‌های اقتدارگرا، به دلیل غیرمشارکتی بودن ایدئولوژی حاکم، اختلاط یا هم‌کاری قوای حکومتی، تمرکز ساخت سیاسی قدرت و فقدان نظام حزبی یا مسلط بودن یک حزب، اساساً نمی‌توان پذیرفت که امکان نظارت قانونی وجود داشته باشد.

البته، باید میان نظام‌های اقتدارگرایی سنتی و فراستنی و مردم‌سالار مدرن و فرامدرن نیز تفکیک قایل شد. نظام‌های اقتدارگرایی سنتی، از نظر ایدئولوژی، شکل حکومت، ساخت قدرت و نظام حزبی، به مراتب محدودتر از نظام‌های فراستنی هستند، همچنانکه نظام‌های

فرامدرن، به مراتب گسترده‌تر از نظام‌های مدرن هستند. در نظام‌های اقتدارگرای سنتی، سنت‌گرایی قبیله‌ای مبنای ایدئولوژی حاکم است، شکل حکومت در قالب رهبری فردی تحقق می‌یابد و همه امور در شخص حاکم متمرکز می‌باشد. بنابراین، اساساً چیزی به نام نظام حزبی وجود ندارد و در نتیجه، نظارت بر اطلاعات نیز یکجانبه - شخصی است. در نظام‌های اقتدارگرای فراستانی، مبنای ایدئولوژی حاکم، اقتدارگرایی نظامی است، قوای حکومتی از یکدیگر متمایز نیستند و همه امور تحت سیطره سلسله‌مراتب نظامی یا حزب واحد سیاسی قرار دارند. بدین ترتیب، در چنین شرایطی، باز هم نظارت ماهیت شخصی دارد، اما نه از جانب یک شخص، بلکه از جانب اشخاص مختلف.

در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار، اعم از مدرن و فرامدرن، بر اساس معیارهای ایدئولوژی، شکل حکومت، ساخت قدرت و نظام حزبی، تفاوت آشکاری با نظام‌های اقتدارگرای سنتی و فراستانی وجود دارد و بر همین اساس، نظارت بر اطلاعات در این گونه نظام‌ها هم نظارتی قانونی است، با این تفاوت که در نظام‌های مردم‌سالار مدرن، ماهیتی یکجانبه دارد و عمدتاً از طریق قوه مجریه یا مقننه، به عنوان بالاترین نهاد قانونی منتخب مردم اعمال می‌شود، در حالی که در نظام‌های سیاسی فرامدرن، ماهیتی چندجانبه دارد و قوای مجریه، مقننه و قضائیه و حتی نهادهای مدنی غیردولتی نیز مبنای قانونی برای اعمال نظارت بر اطلاعات دارند.

جدول (۲): نظارت بر اطلاعات در نظام‌های سیاسی مختلف

نظارت بر اطلاعات	نظام حزبی	ساخت قدرت	شکل حکومت	ایدئولوژی	نظام سیاسی
یکجانبه-شخصی	فقدان نظام حزبی	تمرکز شخصی	رهبری فردی	سنت‌گرای قبیله‌ای	سنتی
چندجانبه-شخصی	تک حزبی	سلسله‌مراتب نظامی	اختلاط قوا	اقتدارگرای نظامی	فراستانی
یکجانبه-قانونی	دو/چند حزبی	تمرکز سیاسی	همکاری قوا	نوگرایی مردم‌سالار	مدرن
چندجانبه-قانونی	کثرت‌گرایی حزبی	عدم تمرکز	تفکیک قوا	مردم‌سالار متکثر	فرامدرن

همچنانکه در جدول فوق به وضوح نشان داده شده است، اولاً نظارت بر اطلاعات از چهار الگوی کلی خارج نیست و این چهار الگو نیز در تناسب کامل با تحولات مفهومی امنیت، سیاست و اطلاعات هستند. ثانیاً، نظارت بر اطلاعات در نظام‌های اقتدارگرا، اعم از سنتی و

فراستنی، مبنایی شخصی دارد، در حالی که در نظام‌های مردم‌سالار، مبنایی قانونی دارد. با وجود این، نباید تفاوت میان نظام‌های مردم‌سالار مدرن و فرامدرن را نیز نادیده گرفت. گرچه تفاوت این نظام‌ها با نظام‌های اقتدارگرای سستی و فراستنی کاملاً واضح است، اما در نظام‌های مردم‌سالار مدرن و فرامدرن نیز تفاوت بر اساس یکجانبه یا چندجانبه بودن نظارت، غیر قابل انکار است. نظام‌های مردم‌سالار مدرن نسبت بیشتری با نظارت یکجانبه و نظام‌های مردم‌سالار فرامدرن، نسبت بیشتری با نظارت چندجانبه دارند. همچنین، باید به اهمیت شفافیت و گستره اطلاعات در این گونه نظام‌ها نیز توجه داشت. بر این اساس، واضح است که در نظام‌های مردم‌سالار فرامدرن، به تبع گسترش شبکه‌های مجازی اطلاع‌رسانی و گسترش رابطه شبکه و کاربر، شفافیت بیشتری نسبت به نظام‌های مدرن وجود خواهد داشت و به تبع آن، نظارت بر اطلاعات نیز با دشواری‌ها و پیچیدگی‌های بیشتری مواجه است.

با این اوصاف، نه تنها تفاوت نظام‌های اقتدارگرا و مردم‌سالار در وجود یا عدم اطلاعات یا حتی وجود یا عدم نظارت و کنترل نیست، بلکه در نوع و ماهیت نظارت است. در نظام‌های اقتدارگرا نیز نظارت و کنترل بر اطلاعات وجود دارد و چه بسا آن‌طور که تجربه برخی کشورها نشان داده، به مراتب شدیدتر هم باشد، اما چون به صورت شخصی و مخفیانه اعمال می‌شود، در نهایت فقط منافع، امنیت و آزادی فرد یا گروه حاکم را به قیمت نادیده‌انگاشتن منافع، امنیت و آزادی عمومی تأمین می‌کند.

در نظام‌های اقتدارگرا، دامنه و گستره فعالیت سازمان‌های اطلاعاتی، به مراتب محدودتر از دامنه و گستره فعالیت این سازمان‌ها در نظام‌های مردم‌سالار است و حتی ممکن است نظارت و کنترل شدیدتری هم بر آنها اعمال شود، اما محدودیت بیشتری هم برای آزادی‌های سیاسی و اجتماعی مردم ایجاد می‌کنند. این در حالی است که در نظام‌های مردم‌سالار، با وجود گستردگی و نوع فعالیت سازمان‌های اطلاعاتی و حتی با توجه به کنترل و نظارت‌های درونی کمتر، احساس امنیت و آزادی بیشتری در جامعه وجود دارد.

شاه‌کلید فهم این معما را باید در ماهیت نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار و تفاوت در جهت‌گیری این نظارت دانست. بر خلاف نظام‌های اقتدارگرا که به دلیل ارجحیت منافع و امنیت شخص یا گروه حاکم بر منافع و امنیت عموم مردم، نظارت و کنترل بر

اطلاعات، عملاً هم‌سو با منافع، امنیت و آزادی حاکمان و در تعارض با منافع، امنیت و آزادی‌های عمومی قرار می‌گیرد، در نظام‌های مردم‌سالار، به دلیل جایگاه قانونی و مبتنی بر خواست عمومی شخص یا گروه حاکم، در عمل، نظارت بر اطلاعات هم‌سو با منافع، امنیت و آزادی عموم مردم تعریف می‌شود و به همین دلیل، با وجود گستردگی بیشتر تشکیلات و فعالیت سازمان‌های اطلاعاتی و امنیتی در نظام‌های مردم‌سالار و با وجود کنترل درونی کمتر، در عمل، به دلیل نظارت عمومی و شفاف‌تر، پارادوکس میان کنترل اطلاعاتی و ارزش‌های مردم‌سالارانه، به حداقل می‌رسد.

البته، برخلاف کنترل درونی که مقوله حرفه‌ای است و باید در قالب ادبیات اطلاعاتی به درک و فهم آن پرداخت، نظارت بیرونی بر اطلاعات را به هیچ وجه نمی‌توان و نباید صرفاً در قالب این ادبیات مورد توجه قرار داد. مبنای کنترل درونی، بدبینی یا حداکثر پیش‌گیری از افشای اطلاعات مخفی است، در حالی که مبنای نظارت بیرونی بر اطلاعات، خوش‌بینی و بازدارندگی از وجود اطلاعات مخفی، به عنوان مبنای سلطه اطلاعاتی و امنیتی است. در واقع، وقتی سخن از نظارت بیرونی بر اطلاعات به میان می‌آید، کسانی که صرفاً بر اساس آموزه‌های اطلاعاتی و امنیتی به موضوع می‌نگرند، بلافاصله واکنش نشان داده و آن را زمینه‌ای برای افشا یا درز اطلاعات به عنوان خطای حرفه‌ای تلقی می‌کنند که بر اساس نگاه درونی به اطلاعات، باید به آنها حق هم داد، اما با نگاه از بیرون و با در نظر داشتن پیامدهای مثبت موضوع در بلندمدت، این نکته آشکار می‌شود که در صورت پذیرش نظارت بیرونی، اساساً اطلاعات مخفی قابل توجهی برای افشا شدن وجود نخواهد داشت.

به عبارت دیگر، نظارت عمومی و شفاف بر اطلاعات، بیش از آنکه به دنبال کشف و افشای اطلاعات مخفی باشد، به عنوان عنصر بازدارنده، از شکل‌گیری هر گونه فعالیت غیرقانونی مخفی که بر اساس ارزش‌های دموکراتیک، تهدیدی علیه منافع، امنیت و آزادی عمومی است، پیش‌گیری می‌کند. بدین ترتیب، نظارت بیرونی، عمومی و شفاف، تأمین‌کننده و در راستای منافع، امنیت و آزادی عموم مردم و در عین حال، حاکم مردم‌سالار است. به علاوه، باید این نکته را در نظر داشت که اتکای اطلاعات به اسرار خاص و مخفی، به طور روزافزون کمتر می‌شود و نظارت عمومی بر اطلاعات، اساساً در تضاد با بخش قابل توجهی از داده‌های

اطلاعاتی نیست (ترورتون، ۱۳۸۳). به تعبیر دقیق‌تر، برخلاف گذشته نه چندان دور که امنیت کشورها در گرو حفظ اسرار مخفی بیشتر بود، در آینده و حتی امروزه، امنیت کشورها در گرو داشتن اسرار مخفی کمتر و شفافیت بیشتر است و نظارت بر اطلاعات بر اساس ارزش‌های مردم‌سالارانه، راهی مطمئن برای طی کردن مسیر این تغییر می‌باشد.

### نتیجه‌گیری

هدف اصلی این مقاله، یافتن چارچوبی برای تبیین ماهیت نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار از خلال بررسی تقارن تحول مفهومی و نظری امنیت، سیاست و اطلاعات بود. در واقع، استدلال نگارنده این است که نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار، جزئی از مقوله نظارت بر اطلاعات در انواع نظام‌های سیاسی است که بدون درک وضعیت‌های امنیتی متفاوت به تبع تحولات مفهومی در امنیت، سیاست و اطلاعات، ممکن نیست.

بر این اساس، از چهار وضعیت امنیتی، چهار الگوی کلی نظام سیاسی و چهار مرحله از تکوین ساختار اطلاعاتی از گذشته دور تا آینده، سخن به میان آمد و چهار شیوه نظارت بر اطلاعات در تقارن و تناسب با هر یک از مقولات مذکور، مورد بررسی قرار گرفت. البته، کاملاً بدیهی و بی‌نیاز از تذکر است که منظور از این الگوهای کلی، اصولی فاقد انعطاف و تغییرناپذیر نیست، بلکه هدف نگارنده تلاش برای ارائه چارچوبی کلی برای تحلیل و درک بهتر موضوع از گذشته دور تا آینده پیش روست.

با عنایت به چارچوب نظری ارائه‌شده و بر اساس مروری که بر تاریخ تحولات مفهومی امنیت، سیاست و اطلاعات از یک سو و الگوهای کلی نظارت بر اطلاعات، از سوی دیگر صورت گرفت، ذکر چند نکته به عنوان نتیجه بررسی‌های انجام‌شده، لازم است:

یک. درک نظارت بر اطلاعات بدون شناخت تحولات نظری و تاریخی صورت‌گرفته در مفهوم اطلاعات ممکن نیست و درک این تحولات نیز در گرو شناخت مفاهیم کلی امنیت و سیاست یا به تعبیر دقیق‌تر، وضعیت‌های امنیتی و الگوهای کلی نظام سیاسی است.

دو. گستره اطلاعات در ادوار و در نظام‌های سیاسی مختلف، متفاوت بوده و طیفی گسترده از کسب خبر فردی تا مشارکت در شبکه‌های اطلاع‌رسانی مجازی را در بر می‌گیرد و طبعاً برای درک نظارت بر اطلاعات، باید به این تفاوت‌ها توجه داشت.

سه. شناخت ماهیت نظام‌های مردم‌سالار و درک تفاوت آنها با نظام‌های اقتدارگرا، گامی اساسی در بررسی و درک نظارت بر اطلاعات در این گونه نظام‌ها و به ویژه، در درک مردم‌سالاری و امنیت است، اما این شناخت بدون درک وضعیت‌های امنیتی متفاوت متناسب با آنها، دقیق و جامع نیست.

چهار. همچنانکه نظارت بر اطلاعات در نظام‌های اقتدارگرا، مبنایی شخصی دارد، نظارت بر اطلاعات در نظام‌های مردم‌سالار، قانونی و نهادی است، با این تفاوت که در نظام‌های سنتی و مدرن، ماهیتی یکجانبه و در نظام‌های فراستنی و فرامدرن، ماهیتی چندجانبه دارد.

پنج. شفافیت، مشارکت و مسئولیت‌پذیری، معیارهایی مهم برای درک ماهیت نظام‌های مردم‌سالار در قیاس با نظام‌های اقتدارگرا هستند و شناخت ماهیت نظارت بر اطلاعات در این گونه نظام‌ها، در گرو درک دقیق و جامع از این مقولات و ارزیابی رابطه نظام سیاسی و ساختار اطلاعاتی، بر اساس این معیارهاست.

## منابع

- ارسطو (۱۳۸۱)، *سیاست*، حمید عنایت، ج چهارم، تهران، علمی و فرهنگی، کتاب دوم.
- افتخاری، اصغر (۱۳۷۹)، «ابعاد انتظامی امنیت ملی»، در: *امنیت ملی و نقش نیروی انتظامی*، تهران، سازمان عقیدتی سیاسی ناجا، ۱۳۷۹.
- افتخاری، اصغر (۱۳۸۰)، «جامعه شبکه‌ای؛ نسبت منفعت با امنیت در آغاز هزاره سوم»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال چهارم، شماره ۱۱ و ۱۲، صص ۴۶-۲۳.
- بار-جوزف، یوری (۱۳۸۱)، *مداخله اطلاعات در سیاست کشورهای دموکراتیک*، معاونت پژوهشی دانشکده امام باقر، تهران: دانشکده امام باقر.
- برکوویتز، بوریس دی و آلن ای. گودمن (۱۳۸۲)، *بهترین حقایق: اطلاعات در عصر اطلاع رسانی*، معاونت پژوهشی دانشکده امام باقر، تهران: دانشکده امام باقر.
- بوزان، باری (۱۳۷۸)، *مردم، دولت‌ها و هراس*، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- تاجیک، محمدرضا (۱۳۷۷)، «قدرت و امنیت در عصر پسامدرنیسم»، *فصلنامه گفتمان*، سال اول، شماره صفر، صص ۱۳۵-۱۰۱.
- تانسی، استیون (۱۳۸۱)، *مقدمت سیاست*، هرمز همایون‌پور، تهران، نشر نی.
- ترورتون، گری گوری اف. (۱۳۸۳)، *تجدید ساختار اطلاعات در عصر اطلاع رسانی*، معاونت پژوهشی دانشکده امام باقر، تهران: دانشکده امام باقر.
- خلیلی، رضا (۱۳۸۴الف)، «امنیت، سیاست و استراتژی؛ تقارن تحول تاریخی - گفتمانی»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال هشتم، شماره چهارم، صص ۷۶۴-۷۳۹.
- خلیلی، رضا (۱۳۸۴ب)، «تحول تاریخی - گفتمانی مفهوم امنیت»، در *استراتژی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، صص ۱۴۶ - ۹۷.
- دورانت، ویل (۱۳۷۰)، *تاریخ تمدن*، جلد اول، احمد آرام، چاپ سوم، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
- دیاکوف، ولادیمیر (۱۳۵۲)، *تاریخ جهان باستان*، ترجمه صادق انصاری و دیگران، چاپ دوم، تهران، اندیشه.



- علوی‌فر، سید ناصر (۱۳۸۲)، *جهان زیر سلطه سازمان‌های اطلاعاتی*، تهران: دواوین.
- غرایاق زندی، داود (۱۳۸۱)، *مفهوم امنیت در قالب گونه‌های مختلف دولت*، تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک.
- کاظمی، علی‌اصغر (۱۳۷۲)، *روابط بین‌الملل در تئوری و در عمل*، تهران: قومس.
- گادسون، بار (۱۳۸۶)، "اطلاعات و امنیت"، در: شولتز، ریچارد و همکاران (گردآورنده)، *رویکردهای جدید در مطالعات امنیتی*، ترجمه محمدعلی متقی‌نژاد، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، صص ۱۶۴-۱۰۹.
- گیدنز، آنتونی (۱۳۸۱)، *جامعه‌شناسی*، منوچهر صبوری، چاپ هشتم، تهران، نی.
- گیل، پیتر (۱۳۸۴)، *سیاست‌های پلیسی: اطلاعات امنیتی در دولت‌های لیبرال دموکراتیک*، ترجمه معاونت پژوهشی دانشکده امام باقر، چاپ سوم، تهران: دانشکده امام باقر.
- لنسی، گرهارد و جین لنسی (۱۳۷۴)، *سیر جوامع بشری*، چاپ دوم، تهران، علمی و فرهنگی، ۱۳۷۴.
- لیک، دیوید. ای و پاتریک. ام مورگان (۱۳۸۱)، *نظم‌های منطقه‌ای*، سیدجلال دهقانی فیروزآبادی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- وسترفیلد، برادفورد (۱۳۸۱)، *پشت درهای سیا*، معاونت پژوهشی دانشکده امام باقر، تهران: دانشکده امام باقر.
- Bets, R. K. (1980), "Intelligence for Policymaking", *The Washington Quarterly*, 3(3): 118-129.
- Bull, Alan R., *Modern Politics and Government*, Fourth Edition, London: Macmillan Education LTD, 2002.
- Bull, H., *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1977.
- Gardiner, Keith (1989), "Dealing with Intelligence-policy Disconnects", *Studies in Intelligence*, 33(2): 1-9.
- Gates, Robert. M. (1989), "An Opportunity Unfulfilled: The Use and Perception of Intelligence at the White House", *The Washington Quarterly*, 12(1): 35-44.
- Godson, Roy (1989), *Intelligence Requirement for the 1990s*, Lexington and Mass: Lexington Books.
- Godson, Roy (1997), "Intelligence and Security", in: *Security Studies for the 21<sup>st</sup> Century*, Washington D.C. and London: Brassey's, pp.323-58.
- Handel, M. I. (1987), "The Politics of Intelligence", *Intelligence and National Security*, 2(4): 5-46.
- Held, David (1995), *Democracy and the Global Order*, London, Polity Press.
- Hilsman, R. (1956), *Strategic Intelligence and National Decisions*, Glanco: The Free Press.
- Hughes, T. L. *The Fate of Face in a World of Men: Foreign Policy and Intelligence Making*, New York: Foreign Policy Association, No. 233.
- Hulnick, A. S. (1986), "The Intelligence Producer-policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach", *Intelligence and National Security*, 1(2): 212-233.
- Hulnick, A.S. (1987), "Relations between Intelligence Producers and Policy Consumers: A New Way of Looking at an Old Problem", in: *Intelligence and Intelligence Policy in a Democratic Society*, Cimballa, S. J. (ed), New York: Transnational Publishers, PP. 129-144.

- Kent, Sherman (1966), *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kent, Sherman (1969), "Estimates and Influence", *Foreign Service Journal*, New York: Macmillan Company, 46(5): 16-45.
- Khan, David (2009), "An Historical Theory of Intelligence", in: Gill, Peter et.al (eds), *Intelligence Theory; Key Questions and Debates*, London and New York: Routledge, pp. 4-15.
- Krause, K. & Williams, M.(1997), "From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies", in: *Critical Security Studies*, London: UCL Press, pp. 33-60.
- Lord, Kristin M. (2007), "National Intelligence in the Age of Transparency", in: Johnson, Loch K. (ed), *Strategic Intelligence*, Vol. 1, Westport: Praeger Security International, pp. 181-200.
- Ransom, H.H. (1987), "The Politicization of Intelligence", *Intelligence and Intelligence Policy in a Democratic Society*, Cimbalá, S. J. (ed), New York: Transnational Publishers, pp. 25-46.
- Sheptycki, James (2009), "Policing, Intelligence Theory and the New Human Security Paradigm; Some Lessons from the Field", in: Gill, Peter et.al (eds), *Intelligence Theory; Key Questions and Debates*, London and New York: Routledge, pp. 166-185.
- Skinner, Q. (1978), *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou and Anuradha M. Chenoy (2007), *Human Security; Concepts and Implications*, New York: Routledge.