

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

حسین جوان آراسته*

چکیده

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

واژگان کلیدی

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

طرح مسئله

اسلام همواره در تربیت سیاسی خود و در تبیین مناسبات میان مردم و حاکمان بر مراقبت نسبت به عملکرد صاحبان قدرت تأکید کرده؛ چراکه قدرت به‌طور طبیعی زمینه‌ساز سرکشی و طغیان است و در سایه نظارت‌های مردمی است که ضریب بهره‌وری و کارآمدی نظام سیاسی افزایش می‌یابد. مطابق سخن امام باقر علیه السلام «امر به معروف و نهی از منکر واجبی است بزرگ که به سبب آن، اجرای همه واجبات، امنیت راه‌ها، حلال بودن معاملات، رد مظالم، آبادی زمین، انتقام از دشمنان و سامان یافتن امور، تضمین می‌شود». (کلینی، ۱۳۶۶: ۵ / ۵۶)

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

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

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

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

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

الف) مفاهیم

۱. نظارت

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

۲. نظارت عمومی

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

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

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

هرچند در مواردی نظارت مقامات و دستگاه‌های حکومتی بر اعمال افراد و تذکر به آنان در مواجهه با آنان که با هدف اصلاح رفتار آنان صورت می‌گیرد، مصداقی از نظارت عمومی و امربه‌معروف حکومت نسبت به مردم است ولی شبکه‌های بازرسی و کنترل ماموران حکومت را نمی‌توان مصداقی از امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر دانست.

نمونه‌ای از این کنترل را می‌توان در بخشی از فرمان امیرمؤمنان علی علیه السلام به مالک اشتر سراغ گرفت که فرمود:

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

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

در یک جمع‌بندی می‌توان گفت که نظارت اصطلاحی، رسمی، تخصصی و سازمان‌یافته، نظارتی است که ازسوی مقامی صلاحیت‌دار، به‌صورت علنی یا پنهانی، همراه با تحقیقات و ابزارهای نظارتی

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

۳. قلمرو نظارت عمومی

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

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

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

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

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

در حکم امام خمینی خطاب به شورای انقلاب برای تأسیس اداره‌ای مستقل و فرادولتی به اسم امر به معروف و نهی از منکر چنین آمده بود:

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

اساساً فلسفه امر به معروف و نهی از منکر جلوگیری از انحرافی است که صاحبان قدرت بیشتر از هر کس مستعد آن هستند.

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

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

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

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

ب) آسیب‌شناسی وضعیت موجود

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

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

۱. عدم اقبال نسبت به نظارت عمومی

موفقیت نظارت عمومی، بستگی زیادی به چگونگی آن دارد. این نظارت‌ها در طبیعت اولیه خود، به‌جای جاذبه، دافعه دارند. اصولاً اشخاص نظارت‌شونده و از جمله مقام‌های دولت، تصور خوشایندی از نظارت بر خود ندارند و همین امر از یک سو پذیرش نظارت‌ها و تمکین در برابر آنها را سخت و دشوار می‌کند و از سوی دیگر واکنش‌های منفی نظارت‌شوندگان در مواجهه با نظارت‌کنندگان (آمران به معروف و ناهیان از منکر) که گاه با تمسخر، توهین، تهدید و یا اقداماتی چون درگیری فیزیکی همراه است، انگیزه اقدام به چنین نظارت‌هایی را کاهش می‌دهد و نوع افراد جامعه تمایل چندانی به آن از خود نشان نمی‌دهند. این پیامدهای منفی را که عامل مهمی برای بی‌تفاوتی مردم در امر نظارت عمومی است می‌توان با راهکار ساده‌ای برطرف کرد. در همین راستا قرآن با آسیب‌شناسی دقیق، نحوه مواجهه و چگونگی امر و نهی را مشخص می‌کند که لازم است مؤدبانه باشد و به نیکی صورت گیرد: «قُولُوا لِلنَّاسِ حُسْنًا». (بقره / ۸۳) حتی نسبت به فرعون، فرمان خداوند به حضرت موسی و هارون این است که برخورد با او باید با نرمی و آرامی همراه باشد: «فَقُولَا لَهُ قَوْلًا لَیِّنًا لَعَلَّهُ یَتَذَكَّرُ أَوْ یَحْشَى» (طه / ۴۴) این دستورات، آشکارا بیانگر آن است که در هر شرایطی، مؤمنان باید در گفتار و رفتار خود ادب را رعایت کنند و در این صورت است که امر و نهی آنان از جاذبه لازم و در نتیجه تأثیر شایسته برخوردار خواهد بود و متناسب با آن، مردم به انجام این وظیفه، ترغیب و تشویق خواهند شد.

۲. سطحی‌نگری

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

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

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

ج) شاخصه‌های الگوی مطلوب

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

۱. رعایت شرایط امر و نهی

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

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

۲. پرهیز از امر و نهی عملی

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

بایسته‌های الگوی مطلوب نظارت عمومی بر حکومت و حکمرانی، مبتنی بر اصل هشتم قانون اساسی □ ۶۱

خاصی مقرر و در قانون مجازات اسلامی نیز ذیل عنوان حدود، منعکس شده است، اقدام کرده و حد شرعی را بر مجرمان اجرا کنند؟ بیشتر فقیهان، اجرای حد الهی بر افراد را صرفاً در صلاحیت امام معصوم یا نایبان امام یعنی فقیهان جامع‌الشرایط می‌دانند. (کرکی، ۱۴۱۴: ۳ / ۴۸۸؛ حلی، ۱۴۰۸: ق: ۱ / ۳۱۳)

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

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

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

۳. عدم اخلال در نظم عمومی

با وجود نظارت‌های دوگانه رسمی و نظارت عمومی، امکان و احتمال تداخل و یا تقابل این نظارت‌ها در برخی از موارد وجود دارد. از این رو نظارت بر دولت و اعمال دولتمردان باید به گونه‌ای صورت گیرد که در نظم حاکم بر جامعه خللی وارد نشود. موضوع ضرورت حفظ نظام جامعه از مسلمات فقهی است و اساساً حفظ نظام به مثابه یک قاعده فقهی مطرح شده است. ممنوعیت اخلال به نظم اجتماعی و وجوب حفظ نظام در آثار بسیاری از فقیهان تأکید شده است. (انصاری، ۱۴۱۶: ۲ / ۷۲۰؛ خویی، ۱۴۱۶: ۱ / ۵۵۵؛ موسوی خمینی، ۱۴۲۲: ۳ / ۵۱۰)

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

به موجب ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند، اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجراء دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجراء دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخ‌گویی با مقام دستوردهنده می‌باشد. مفاد ماده ناظر به این معناست که با توجه به سلسله‌مراتب، انضباط اداری بر قانون‌شکنی احتمالی ترجیح دارد. بدیهی است در چنین حالتی، مسئولیت از دستورگیرنده‌ای که انضباط اداری را رعایت کرده است به دستوردهنده منتقل خواهد شد. علاوه بر این، به موجب ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲

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

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

د) الگوی مطلوب قانونی و ساختاری

۱. اصلاحات قانونی

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

بایسته‌های الگوی مطلوب نظارت عمومی بر حکومت و حکمرانی، مبتنی بر اصل هشتم قانون اساسی □ ۶۳

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

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

یکی دیگر از نواقص قانون موجود، عدم اهتمام لازم نسبت به رسمیت شناختن سازمان‌های مردم‌نهاد در این حوزه است. در این زمینه به صورتی بسیار کلی و گذرا در ماده ۱۴ این قانون، اشاره شده است که سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه امر به معروف و نهی از منکر به ثبت رسیده، می‌توانند مطابق ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری و تبصره‌های آن اقدام کنند. روشن است که قانونگذار، در این زمینه حق مطلب را ادا نکرده و دست کم لازم بود، در یک فصل مستقل، مواد متعددی را در خصوص نحوه شکل‌گیری، حقوق و تکالیف، شرح وظایف و ضمانت اجرای اقدامات این سازمان‌ها اختصاص می‌داد.

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

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

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

۲. اصلاحات ساختاری

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

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

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

دو. اصلاح ساختاری در شورای عالی انقلاب فرهنگی

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

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

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

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

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

ه) بایسته‌های نظارت عمومی

۱. فرهنگ‌سازی

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

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

۲. شفاف‌سازی

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

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

۳. ضرورت پرسشگری و پاسخ‌گویی

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

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

۴. اهتمام به ضمانت اجرای قانونی

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

مقرر، موجب محکومیت به حبس تعزیری یا جزای نقدی درجه هفت می‌گردد. در مورد اشخاص حقوقی، افرادی که با سوءاستفاده از قدرت یا اختیارات قانونی و اداری از طریق تهدید، اختطار، توییح، کسر حقوق یا مزایا، انفصال موقت یا دائم، تغییرمحل خدمت، تنزل مقام، لغو مجوز فعالیت، محرومیت از سایر حقوق و امتیازات، مانع اقامه امر به معروف و نهی از منکر شوند؛ علاوه بر محکومیت اداری به موجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد به مجازات بند (پ) ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند. (ماده ۹ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر) همچنین قوه قضاییه مکلف است به منظور تسریع در رسیدگی به جرائم موضوع این قانون شعب ویژه‌ای را اختصاص دهد. (همان، ماده ۱۱)

موارد فوق هرچند در حد زیادی می‌توانند ضامن اجرای نظارت عمومی در جامعه باشند اما تنها زمانی مؤثر خواهند بود که اهتمام و انگیزه کافی نسبت به آنها وجود داشته باشد.

۵. تقویت باورها و نهادهای دینی

تجربه نشان داده است که در میان طیف‌های مختلف جامعه، کسانی که پایبندی دینی بیشتری دارند، اهتمام بیشتری در انجام این فریضه از خود نشان می‌دهند. وقتی در خانواده و جامعه، دعوت به تقوا، پرهیزکاری، فداکاری، ساده‌زیستی، قناعت، صداقت، غیرت، عفت، پاک‌دامنی و سایر ارزش‌های انسانی و اسلامی مورد توجه قرار گیرد و بر آموزش آنها در گفتار و رفتار اهتمام وجود داشته باشد، همین آموزه‌ها از سوی تربیت‌شدگان، نسبت به دیگران در قالب امر به معروف یا هر عنوان دیگری منتقل خواهد شد و این پرورش‌های صحیح مذهبی از بزرگترین عوامل بازدارنده نسبت به انحرافات، کژروی‌ها و بزهکاری‌ها در جامعه خواهد بود.

از سوی دیگر، از آنجاکه نظارت عمومی مبتنی بر اصل هشتم بیش از هرچیز معطوف به لزوم ترویج و تعمیق ارزش‌های اسلامی و انسانی و ضرورت التزام به موازین شرعی است، نهادهای مدنی دینی نظیر روحانیت، هیئت‌های مذهبی، مساجد و حسینیه‌ها لازم است از این منظر مورد حمایت قرار گیرند. زیرا در مقایسه با نهادهای دولتی، این نهادها که از متن مردم برخاسته‌اند، تأثیر مردمی بیشتری دارند. رونق دادن به مراکز دینی و مساجد و ایجاد جاذبه‌های مادی و معنوی در آنها مردم را به سوی این پایگاه‌های دینی سوق می‌دهد. برابر تحقیق انجام گرفته، عملکرد انجمن‌ها و تشکل‌های مردمی و هیئت‌های مذهبی نیز تأثیر مثبتی بر روند گرایش افراد به امور معروف داشته است. (محمدیان و عباسی، ۱۳۸۷: ۳۹۴)

۶. ارائه الگوهای عملی

امیرمؤمنان فرمود:

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

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

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

۷. استفاده از ابزارهای قانونی

یک. مطبوعات و رسانه‌ها

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

دو. احزاب و گروه‌ها

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

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

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

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

سه. تجمعات و گردهم‌آیی‌ها

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

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

قانون اساسی، اجتماعات و راهپیمایی‌های مردم را یکی از حقوق ملت برشمرده است و از این طریق می‌توان به‌عنوان ابزار مهارکننده فساد و استبداد استفاده کرد.

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

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

نتیجه

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

منابع و مأخذ

قرآن کریم

نهج البلاغه

۱. انصاری، مرتضی، ۱۴۱۶ ق، *فرائد الاصول*، قم، مؤسسة النشر الاسلامی، چ ۵.
۲. الهام، غلامحسین و سید مصطفی میرمحمدی، ۱۳۹۲، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، سال ۱۴، ش ۱ (پیاپی ۳۷)، بهار و تابستان ۱۷۹ - ۱۵۵.
۳. بهشتی، سید محمد، ۱۳۸۸، *بایدها و نبایدها، امر به معروف و نهی از منکر در قرآن*، تهران، بقعه، چ ۳.
۴. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۶۷، *ترمیمولوژی حقوق*، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۵. جوان آراسته، حسین، ۱۳۸۸، *گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران*، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۶. جوان آراسته، حسین، ۱۳۹۲، *اصل هشتم قانون اساسی (بایسته‌های فقهی و حقوقی امر به معروف و نهی از منکر)*، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چ ۱.
۷. حلی، نجم‌الدین جعفر بن حسن، ۱۴۰۸ ق، *شرائع الإسلام فی مسائل الحلال والحرام*، تحقیق عبدالحسین محمد علی بقال، قم، مؤسسه اسماعیلیان.
۸. خامنه‌ای، سید علی بن جواد حسینی، ۱۴۲۰ ق، *أجوبة الاستفتاءات*، بیروت، الدار الإسلامية.
۹. خامنه‌ای، سید علی، پایگاه حفظ و نشر آثار آیت‌الله العظمی خامنه‌ای: www.khameni.ir.
۱۰. خویی، سید ابوالقاسم، ۱۴۱۶ ق، *صراط النجاة*، قم، مکتب نشر المنتخب.
۱۱. راسخ، محمد، ۱۳۸۸، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران، دراک، چ ۱.
۱۲. رضایی‌راد، عبدالحسین، ۱۳۹۸، «آسیب‌شناسی انگاره‌ی خوب همگانی امر به معروف و نهی از منکر»، *فصلنامه علمی - پژوهشی اسلام و مطالعات اجتماعی*، سال ۶، ش ۲۴، ص ۱۲۸ - ۱۰۴.
۱۳. شفیعی سردشت، جعفر؛ علی‌اکبر گرجی ازندریانی و جواد فاضلی‌نژاد، ۱۳۹۷، «کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، *فصلنامه علمی - پژوهشی حقوق اداری*، سال ۶، ش ۱۶، ص ۸۸ - ۶۳.
۱۴. صادقی تهرانی، محمد، ۱۳۶۵، *الفرقان فی تفسیر القرآن بالقرآن*، قم، انتشارات فرهنگ اسلامی.
۱۵. طبرسی، فضل بن حسن، ۱۳۷۲، *مجمع البیان فی تفسیر القرآن*، تهران، ناصر خسرو، چ ۳.
۱۶. فضل‌الله، سید محمدحسین، ۱۴۱۹ ق، *تفسیر من وحی القرآن*، بیروت، دار الملائک للطباعة والنشر.

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