




University of Tehran Press

The Impact of Public Opinion on the Political Oversight of the State

Neda Rastegaran¹ | Abdolhamid Farzaneh²  | Ruhollah Rahimi³

1. Ph.D. Student in Public law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran.
Email: Neda_Rastegaran@yahoo.com
2. Corresponding Author; Assistant Prof., Department of Jurisprudence and Principles of Islamic Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran. Email: Farzaneh2139@gmail.com
3. Assistant Prof., Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran.
Email: Rahimi.mehr48@yahoo.com

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Pages: 1317-1334</p> <p>Received: 2020/07/31</p> <p>Received in revised form: 2020/11/21</p> <p>Accepted: 2021/03/01</p> <p>Published online: 2023/09/23</p> <p>Keywords: <i>freedom, public opinion, state, power control, oversight.</i></p>	<p>Public opinion is one of the tools through which public oversight of the state is exercised. Public oversight of the state, in turn, is one of the most important mechanisms for guaranteeing citizens' rights and maintaining the stability of the state. Public opinion can turn into civil disobedience if it is truly formed and ignored by the state. Citizens' enjoyment of social freedoms, the form of government, the manner by which state authorities are elected, are among the factors influencing the formation and influence of public opinion as one of the most important elements of power control in any country. Explaining the role of public opinion in controlling state power, this research examines how public opinion is formed and how it exerts influence. The paper will also study the exercise of supervisory power by public opinion from the perspective of public law.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Rastegaran, Neda; Farzaneh, Abdolhamid; Rahimi, Ruhollah (2023). The Impact of Public Opinion on the Political Oversight of the State. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 53 (3), 1317-1334. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2021.306695.2500</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/JPLSQ.2021.306695.2500</p>
<p>Publisher</p>	<p>University of Tehran Press. </p>



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۱۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۳

پاییز ۱۴۰۲

Homepage: <http://jplsqt.ut.ac.ir>

تأثیر افکار عمومی در نظارت سیاسی بر دولت

ندا رستگاران^۱ | عبدالحمید فرزانه^۲ | روح‌الله رحیمی^۳

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. رایانامه: Neda_Rastegaran@yahoo.com

۲. نویسنده مسئول؛ استادیار فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

رایانامه: Farzaneh2139@gmail.com

۳. استادیار حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. رایانامه: Rahimi.mehr48@yahoo.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۱۳۱۷-۱۳۳۴</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۵/۱۰</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۳۹۹/۰۹/۰۱</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۱۱</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۰۷/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: آزادی، افکار عمومی، دولت، کنترل قدرت، نظارت.</p>	<p>افکار عمومی، از ابزارهای نظارت عمومی بر دولت است. نظارت عمومی بر دولت از سازوکارها و بسترهای تضمین حقوق شهروندی و ضامن ثبات دولت است. در صورت شکل‌گیری افکار عمومی به معنای واقعی کلمه و نادیده گرفتن آن توسط دولت، افکار عمومی قابلیت تبدیل به نافرمانی مدنی را دارد. بهره‌مندی شهروندان از آزادی‌های اجتماعی، شکل دولت، کارکرد و نحوه انتخاب اعضای دولت از جمله عوامل مؤثر در شکل‌گیری و اثرگذاری افکار عمومی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عناصر کنترل قدرت در هر کشورند. در این پژوهش با تشریح جایگاه افکار عمومی در کنترل قدرت به مبانی شکل‌گیری و تأثیرگذاری افکار عمومی پرداخته شده و اعمال قدرت نظارتی افکار عمومی از منظر حقوق عمومی بررسی شده است.</p>
استناد	<p>رستگاران، ندا؛ فرزانه، عبدالحمید؛ رحیمی، روح‌الله (۱۴۰۲). تأثیر افکار عمومی در نظارت سیاسی بر دولت. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، ۵۳ (۳)، ۱۳۱۷-۱۳۳۴.</p> <p>DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2021.306695.2500</p>
DOI	10.22059/JPLSQ.2021.306695.2500
ناشر	<p>مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.</p> 

۱. مقدمه

هدف از این پژوهش که به روش کتابخانه‌ای و تحلیلی-توصیفی انجام گرفته، بررسی جایگاه نظارتی افکار عمومی بر کنترل قدرت است. ایجاد نقش مشارکتی سبب شده است، صاحبان قدرت از هاله تقدس بیرون آیند و مورد داوری همگان قرار بگیرند، بنابراین بقای دولت با توجه به نقش مشارکتی عموم به داوری و نظر همگان بستگی دارد. همچنان که همسویی افکار عمومی با دولت، سبب مشروعیت هرچه بیشتر دولت است، توجه دولت به افکار عمومی و عمل نکردن برخلاف خواست اکثریت موجب تقویت و ثبات جایگاه دولت می‌شود. این رابطه موجب عنایت هرچه بیشتر به افکار عمومی به‌عنوان یک ابزار نظارت سیاسی شده است. در جوامع مدرن افکار عمومی، قابلیت رشد و نظارت را بیش از جوامع سنتی دارد؛ از این رو جایگاه نظارتی افکار عمومی نسبت به گذشته ارتقای چشمگیری یافته است. افکار عمومی اغلب در جوامع کوچک از طریق ارتباط چهره به چهره و زمان بر شکل می‌گیرد. این امر در جوامع باز که جمعیت زیادی دارند، بیشتر از طریق رسانه‌ها، شکل و رشد پیدا می‌کند. در این میان بهره‌مندی از حقوق شهروندی ضامن شکل‌گیری صحیح افکار عمومی و اثرگذاری آن به‌عنوان یک ابزار نظارت سیاسی است.

پژوهش با مذاقه حقوق اساسی به‌عنوان سند تضمین حقوق و آزادی‌ها به مقوله افکار عمومی در کنترل قدرت در ساحت حقوق عمومی می‌پردازد. این نوشتار کوششی است به‌منظور پاسخگویی به پرسش‌هایی که بر مبنای آن تقسیم‌بندی مقاله صورت پذیرفته است. پرسش اصلی پژوهش این است که افکار عمومی چه جایگاهی در کنترل قدرت دولت دارد؟ پاسخ به دو پرسش فرعی نیز پیش روی این تحقیق است، مبنی بر اینکه قدرت شکل‌گیری و تأثیرگذاری افکار عمومی تابع چه عواملی است؟ و افکار عمومی به چه طریق، قدرت نظارتی خود را اعمال می‌کند؟

۲. تکوین افکار عمومی

پروردگار انسان را سخنگوی با اراده آفرید. قوه تعقل و بروز آن سبب ایجاد همگرایی می‌شود، این همگرایی به کنش‌های زبانی و رفتاری منجر خواهد شد که بر قدرت حاکم مؤثر واقع می‌شود. دکتر بشیریه در کتاب *جامعه‌شناسی سیاسی*، افکار عمومی را چنین تعریف کرده است: «افکار عمومی شامل نگرش‌ها، ارزش‌ها و باورهای عموم مردم است. در دموکراسی فرض بر این است که افکار عمومی به‌طور مستقیم بر روی تصمیم‌گیری‌های سیاسی تأثیر می‌گذارد» (بشیریه، ۱۳۸۶: ۴۰۹). هابرماس شکل‌گیری افکار عمومی به مفهوم رایج را مربوط به سده هجدهم می‌داند و در این زمینه می‌گوید: «افکار عمومی برحسب تعریف، تنها هنگامی می‌تواند شکل بگیرد که عموم (عامه مردم) شرکت‌کننده در بحث‌های عقلانی وجود داشته باشد» (هابرماس، ۱۳۸۵: ۴۳). بر مبنای نظریات هابرماس حوزه عمومی شرط

شکل‌گیری افکار عمومی است. حوزه‌ای که شهروندان به تبادل آرا در خصوص موضوعاتی می‌پردازند که نفع عموم را در پی دارد. به عقیده بیشتر جامعه‌شناسان یکی از بهترین تعاریف در مورد افکار عمومی، تعریف مربوط به انجمن جهانی تحقق افکار عمومی است. در این تعریف شکل‌گیری افکار عمومی در حوزه عمومی مورد تأکید قرار می‌گیرد: «افکار عمومی مجموعه عقاید افراد یک جامعه نسبت به یک موضوع است که آن افراد درباره آن موضوع، دارای منافع و علایق مشترک هستند» (مزینانی، ۱۳۸۹: ۳۳). این موضوعات می‌تواند داخلی یا بین‌المللی و فرای مرزها باشد. «دنبال کردن منافع عمومی توسط مشارکت‌کنندگان در حوزه عمومی جامعه مدنی را از ملاحظات سیاسی دور می‌دارد و اقتدار دولتی را به مجموعه‌ای از فعالیت‌ها محدود می‌کند که نظارت همگانی بر آن وجود دارد» (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۴: ۸۷). به‌طور کلی موضوعاتی که به‌صورت مستقیم در کیفیت زندگی افراد تأثیرگذار نیستند، کمتر مورد قضاوت افکار عمومی قرار گرفته و اساساً افکار عمومی در مورد آنان در موارد محدودی شکل می‌گیرد. عملکرد بر مبنی افکار عمومی دولت را ملزم به اقناع افکار عمومی یا صورت‌بندی صرف بر مبنی قضاوت عموم می‌کند. هگل معتقد است افکار عمومی شایستگی آن را دارد که هم محترم داشته شود و هم خوار؛ باید به‌دلیل آگاهی متجسم و شکل بیانی‌اش خوار داشته شود و به‌دلیل شالوده‌بنیادی‌اش که در آن آگاهی متجسم تنها به‌گونه‌ای کم و بیش مبهم نمود می‌یابد، محترم داشته شود (هگل، ۱۳۹۳: ۳۷۸). بدین معنا که افکار عمومی ممکن است بر بیراهه برود و امکان خطا در افکار عمومی وجود دارد. همان‌طور که احتمال صحیح بودن افکار عمومی وجود دارد، امکان خطا و اشتباه نیز وجود دارد. هگل در انتها نتیجه می‌گیرد که با توجه به امکان خطا در معرفت همگانی، تصمیمات کلان نباید مبتنی بر افکار عمومی گرفته شود. والتر لیپمن، روزنامه‌نگار و محقق خاطر‌نشان می‌کند؛ اداره کردن بر مبنای کسب محبوبیت همیشه بهترین گزینه نیست. در عوض، سیاست‌های عمومی می‌بایست مبتنی بر اصول صحیح مورد حمایت کارشناسان باشد. تصمیم‌گیری نباید فقط نتیجه اراده مردمی باشد (Paletz et al., 2011: 285). والتر لیپمن در ادامه آفت توجه بیش‌ازحد به افکار عمومی را باز ماندن حاکم از خرد خویش و امر حکمرانی می‌داند. این توجیحات با اصول بنیادین حکومت دموکراتیک مغایر است. در حکومت دموکراتیک افراد حاکم بر سرنوشت خویش هستند و حاکم باید از خرد جمعی پیروی کند، زیرا خرد حاکم فزون‌تر از خرد جمعی فرض نخواهد شد. برخلاف هگل و لیپمن، جیمز بریس حقوق‌خوان و روزنامه‌نگار انگلیسی بر این باور است که قدرت افکار عمومی فقط در تعیین سیاست‌های کلی دولتی مؤثر است و قادر به تحت تأثیر قرار دادن جزئیات نیست. از این‌رو تلاش اصلی دولت‌ها بر این است که مردم (افکار عمومی) در انتخاب نفر اول کشور یا چند مقام رسمی مشارکت داشته باشند یا حداقل از انتخاب او اعلام رضایت کنند و پس از آن کمتر به خواست‌های آنان توجه می‌کنند (احمدی میبیدی و سعیدی، ۱۳۹۰: ۳۶). امروزه در عالم نظر، عموم به‌دلیل دسترسی به وسایل ارتباط جمعی قادر به نقش‌آفرینی مؤثرتری نسبت به گذشته‌اند. شکل‌گیری و

تأثیرگذاری افکار عمومی ناشی از تدوین و تضمین حقوق اساسی توسط دولت‌های مدرن است. «حقوق اساسی در معنای اصلی عبارت از سازماندهی و ایجاد همزیستی مسالمت‌آمیز بین عوامل قدرت و آزادی در هر جامعه سیاسی است» (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۹۲). فلسفه قانون اساسی، رفع ناسازگاری بین عناصر قدرت و آزادی است. بنابراین قانون اساسی به‌عنوان سند تضمین حقوق و آزادی‌ها باید ایجاد و تأثیرگذاری افکار عمومی بر سپهر قدرت را تضمین کند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به موجب بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از وظایف رهبری عنوان شده است. بند ۲ این اصل پا را فراتر نهاده و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام را نیز بر عهده رهبری نهاده است. وجود این اصل، به معنای عدم تأثیرگذاری افکار عمومی در نظارت سیاسی بر دولت نیست. همان‌گونه که بیان شد توجیه حکومت مبتنی بر افکار عمومی، ما را ملزم به اثبات این معنا نمی‌کند که افکار عمومی همیشه از لحاظ اخلاقی سالم و بی‌عیب است. ما مجبور به این استدلال نیستیم که آنچه مردم می‌خواهند، صرفاً به‌دلیل اینکه مردم خواهان آن‌اند، عادلانه و برحق است (کریستنسن و مک ویلیامز، ۱۳۶۵: ۱۰۸). بهره‌مندی از نخبگان سیاسی به‌منظور هدایت افکار عمومی به سمت منطقی از راه‌حل‌های استفاده صحیح این قدرت پنهان است. این امر تنها با افزایش سواد حقوق عمومی و روحیه مطالبه‌گری شهروندان محقق خواهد شد. نبود آزادی ابراز در تمام ابعاد و فقدان رسانه‌های مستقل، سبب تکوین افکار عمومی از راه‌های غیررسمی می‌شود که در این میان شیوع شایعه دور از ذهن نیست، علاوه بر این عدم تطابق ظرفیت فهم شهروندان با مفهوم گسترش‌یافته در سطح رسانه‌ها نیز موجب تفسیرهای ناصواب می‌شود و به گسترش شایعه دامن می‌زند. شفاف‌سازی و بیان مطالب به‌صورت واضح از شیوع شایعه جلوگیری می‌کند. «دولت باید ملزم شود تا اطلاعات خود را با رعایت برخی استثناها و استفاده از شیوه‌های مقتضی در انجام این وظیفه اساسی در اختیار افراد جامعه قرار دهد» (خانی‌والی‌زاده، ۱۳۹۹: ۹۷۵). حق دسترسی به اطلاعات از ظهور شایعه جلوگیری کرده و نظارت عموم شهروندان بر عملکرد مقامات دولتی تضمین می‌کند. جیمز یونگ استاد علوم سیاسی، افکار عمومی را این‌گونه تعریف می‌کند: افکار عمومی قضاوتی اجتماعی است مربوط به گروهی خودآگاه نسبت به موضوعی پراهمیت پس از آنکه در مورد آن موضوع گفت‌وگوهای عمومی و قابل قبولی صورت گرفته باشد (کریستنسن و مک ویلیامز، ۱۳۶۵: ۳۳). این گفت‌وگو می‌تواند از مجرای رسمی یا غیررسمی صورت پذیرد. بنابراین افکار عمومی تنها در جوامع مبتنی بر دموکراسی شکل نمی‌گیرد، بلکه افکار عمومی به‌عنوان نیروی به‌ظاهر پنهان، قابلیت رشد در تمامی جوامع را دارد. وجه تمایز افکار عمومی در اشکال مختلف حکومت تنها در روش‌های ایجاد و قدرت‌نظارتی آن است. به‌نظر می‌رسد اهمیت موضوع نیز به عموم برمی‌گردد و این افراد جامعه هستند که با معیارسنجی موضوعات دارای اهمیت حوزه عمومی را تشخیص می‌دهند، البته در این میان نمی‌توان از نقش رسانه‌ها در اهمیت دادن به موضوع و احیای آن در

بازه زمان یا عدم پرداختن به موضوع در شکل‌گیری افکار عمومی غافل شد. بدیهی است افکار عمومی از سطح اجتماع مردمی برمی‌خیزد و شامل امور قابل لمس توسط شهروندان است، موضوعات بسیار تخصصی کمتر مورد قضاوت همگان واقع می‌شود، این واقعیت به معنای نبود افکار عمومی در موضوعات خاص نیست. در خصوص موضوعات تخصصی که اطلاع‌رسانی از طریق رسانه‌ها صورت می‌گیرد، در صورت پذیرش رسانه از طرف عموم، روش القا در پذیرش مؤثر واقع می‌شود و در این صورت ممکن است از اطلاعات تزریق شده بر جامعه به منظور تأثیرگذاری بر افکار عمومی استفاده شود. رسیدن به باور مشترک از این مجرا را نمی‌توان افکار عمومی نامید، در واقع «افکاری که گروه‌های حاکم از طرق گوناگون در جامعه القا می‌کنند و نیز افکار گذرا و ناسنجیده که به شیوه‌ای تب‌آلود، گریبانگیر بخشی از جامعه می‌شود، افکار عمومی به معنی درست کلمه نیست» (بشیریه، ۱۳۸۶: ۴۱۱). این امر به معنای نادیده گرفتن گروه حاکم در شکل‌گیری افکار عمومی نیست، دولت‌ها با در اختیار داشتن بودجه، امکانات و به‌کارگیری متخصصان زبده در امر تبلیغات، توان هدایت افکار عمومی را دارند. مواردی وجود دارد که «افکار عمومی تلقی می‌شوند اما در واقع افکار عمومی نیستند که عبارت‌اند از: عقاید و آرمان‌های مذهبی، قضاوت‌ها و آرای محاکم قضایی، جمع فکرها و اندیشه‌های عموم در مواقع عادی و روزمره نسبت به موضوع‌های مختلف، ردیه‌ها و پذیرش‌های مطلق عموم نسبت به موضوع‌های بدیهی و ثابت» (متولی، ۱۳۸۴: ۹۷). ملاحظه می‌شود هر نوع وفاق عمومی، افکار عمومی نامیده نمی‌شود، اگرچه به‌عنوان نمادهای فرهنگی هر جامعه قابل تأمل است. در طبقه‌بندی انواع نظارت، افکار عمومی را تمامی نویسندگان در قالب نظارت عمومی تعریف و تبیین کرده‌اند. «این نوع نظارت، در نهایت از سوی مردم اعمال می‌شود و واسطه تحقق آن احزاب، مطبوعات، رسانه‌های جمعی و در برخی موارد قوای حکومتی، به‌ویژه مجلس شورای اسلامی است» (راسخ، ۱۳۹۶: ۳۷-۳۶). اگرچه کنترل قدرت دولت به‌واسطه نمایندگان مردم در قوه مقننه دیرپاب اما بر مبنای اصول شناخته‌شده در حوزه حقوق عمومی و اقدامی اساسی در جهت کنترل و هدایت عملکرد دولت به سمت مطلوب نظر است. در این میان حتی شعارهای انتخاباتی نیز براساس اقبال افکار عمومی تنظیم می‌شود، هر نامزد می‌کوشد برنامه‌های خود را براساس نیازسنجی افکار عمومی تنظیم کند.

۳. جایگاه نظارتی رسانه در تکوین افکار عمومی

تلقین، تکرار و استفاده از ویژگی‌های روان‌شناختی مخاطب از روش‌های معمول رسانه‌ها جهت القای مفاهیم و ارزش‌ها به مخاطبان است، اگرچه در برخی موارد نتایج مطلوب نظر آنان حاصل نخواهد شد؛ در مواردی «تلاش‌های تبلیغی به ضدتبلیغ مبدل می‌شود، البته تجربه‌ها مشخص نموده است که این شیوه چنانچه درباره موضوعات بامبنا و پایدار، اصیل و در مقیاس و اندازه متوسط به کار گرفته شود با نتیجه مثبت

و رضایت‌بخشی همراه خواهد شد» (متولی، ۱۳۸۴: ۵۸). تقویت باور مشترک به مراتب سهل‌تر از ایجاد افکار عمومی در موضوعات بدیعی است. رسانه با تقویت باور مشترک توان تأثیرگذاری و نیز تغییر رویکرد مخاطبان با ابزار ارائه اطلاعات را دارند. هابرماس نظریه‌پرداز اجتماعی اطلاعات را «اکسیژن دموکراسی» (O'Byrne, 2013: 122) بیان کرده است. مردم در خصوص موضوعاتی که اطلاعی ندارند یا اطلاع‌رسانی در آن خصوص صورت نمی‌گیرد، توانایی اظهار عقیده ندارند و بالطبع افکار عمومی نیز در این زمینه شکل نمی‌گیرد. اصل ۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر لزوم علنی بودن مذاکرات مجلس شورای اسلامی و ارائه گزارش کامل آن از طرق گوناگون به آحاد مردم می‌پردازد و می‌گوید: «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود». وجود این اصل علاوه بر نظارت افکار عمومی بر نمایندگان، سبب ارتقای سطح دانش و شکل‌گیری صحیح افکار عمومی در خصوص عموم مسائل می‌شود. ایجاد شبکه‌های مستقل پارلمانی و دولتی از جمله راهکارهای عملی برای افزایش دانش سیاسی است که خلاء آن در صداوسیما جمهوری اسلامی ایران احساس می‌شود. در این میان، تشریح اقدامات دولت‌ها و الزامات وی در انجام برخی اقدامات نه تنها تبلیغ محسوب نمی‌شود، بلکه اقدامی واقع‌گرایانه در جهت رشد آگاهی عمومی است. شبکه‌های مستقل دولتی در کنار سایر شبکه‌های مردمی، روشی است که بسیاری از کشورها آن را عملی کرده‌اند. رسانه‌ها با کاربردهای متنوع خود، به‌عنوان صدای مردم و در مواردی برای دفاع از نظام سیاسی و عملکرد دولت نقش خود را اعمال می‌کنند. این نقش رسانه‌ها شامل آگاهی‌بخشی، تحلیل و تفسیر اخبار، شفاف‌سازی اطلاعاتی و افشاگری، پرسشگری و پاسخگویی به افکار عمومی است. کارکرد نظارتی رسانه زمانی معنا پیدا می‌کند که رسانه عمومی و آزاد باشد؛ استقلال حرفه‌ای از دولت داشته باشد و آزادی بیان رسانه‌ای از سوی حاکمیت تضمین و محقق شده باشد. در کنار تضمین حق آزادی بیان، حق دسترسی به اطلاعات، حق دسترسی به فضای مجازی و افزایش سواد حقوقی شهروندان، کارکرد نظارتی رسانه را ارتقا می‌بخشد. امروزه کارکرد نظارتی رسانه‌ها، نقش حساسی در افزایش مسئولیت و پاسخگویی در زمینه‌های مختلف اجتماعی دارد. در واقع نقش نظارتی رسانه‌ها اگر مسئولانه و درست ایفا شود، قدرت‌های فاسد و بی‌بندوبار و غیرپاسخگو شکل نمی‌گیرد. در کنار نقش مهم رسانه‌ها، نمی‌توان آنها را در ایده‌آل‌ترین کارایی خود، تنها منبع بیان افکار عمومی دانست، چراکه همچنان نظرسنجی همگانی در سطر جدول منابع دریافت افکار عمومی قرار دارد. با این حال، هنوز هیچ اجماع علمی در مورد چگونگی توضیح رابطه بین سیاست‌هایی که توسط دولت تدوین و اجرا شده است و سیاست‌هایی که شهروندان می‌خواهند، ترجیح می‌دهند و انتظار دارند، وجود ندارد (Sojo, 2011: 27). نظرسنجی‌های سیاسی ممکن است از مجرای دولتی صورت پذیرد و مورد پذیرش افکار عمومی واقع نشود یا گروه اندکی در این فرایند شرکت کنند. واقعیت حاکی از آن است که افراد با گرایش‌های متفاوت با جست‌وجو در رسانه دلخواه، دنبال‌کننده

اطلاعات مورد علاقه خویش که نمود تعصبات و گرایش‌های شخصی آنهاست، هستند. بنابراین در منبع خبری و نوع خبر توسط مخاطب گزینش صورت می‌گیرد. از سوی دیگر، باید به‌خاطر داشت که رسانه‌ها می‌توانند یک موضوع را به روش‌های مختلفی نشان دهند (Sojo, 2011: 28). همین امر کوشش حداکثری رسانه‌ها در جهت جلب مخاطب به روش‌های مختلف را سبب شده است. توانایی کنترل مخاطبان بر محتوای مورد نمایش اگرچه حق انکارناپذیری است، اما در گروهی خاص از افراد گرایش‌های مبتنی بر افراط و در برخی موارد نیز بی‌تفاوتی سیاسی در پی دارد. تحقیقات حاکی از آن است که اینترنت می‌تواند سبب از بین رفتن انسجام اجتماعی شود. «این امر باعث می‌شود تا تراکم دوقطبی‌های ایدئولوژیک بین شهروندان شدت یابد و آنان تنها با افرادی که ذهنیت مشترکی دارند، مشارکت کنند» (رهبرقاضی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۲۸). انتخاب محتوا و رسانه ناشی از حق انتخاب و آزادی شهروندان است که در اعلامیه جهانی حقوق بشر بر آن تصریح و تأکید شده است. حق آزادی انتخاب به‌عنوان یکی از حقوق فطری از اهداف اعلامیه حقوق بشر است که در ذیل مقدمه این اعلامیه تصریح شده است. به نظر یکی از استادان حقوق «تمام قوای مملکت ناشی از ملت است و دولت‌ها وظیفه دارند که هرچه بیشتر آزادی افراد را تأمین کنند. آزادی پیشه و بیان و قلم، از حقوق فطری و تعبیرناپذیر بشر است و هیچ قاعده‌ای نمی‌تواند به این حقوق عالی تجاوز کند» (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۱۲۲). تضمین این آزادی‌ها در قانون اساسی ضامن ایجاد و اثرگذاری افکار عمومی است. با گسترش آزادی‌ها و بهره‌مندی از سواد حقوق عمومی گفتمان حقوق عمومی بین شهروندان گسترش می‌یابد، در این برهه قدرت شکل‌گیری افکار عمومی به اوج می‌رسد، زیرا «جست‌وجوی فعالانه اطلاعات سیاسی از سوی شهروندان، باعث می‌شود که آنان علاقه بیشتری به مسائل و موضوعات سیاسی پیدا کنند و در نهایت سطوح بی‌تفاوتی سیاسی در میان آنان کاهش یابد» (رهبرقاضی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۰). در این صورت، علاوه بر شکل حکومت که توضیح داده خواهد شد، عملکرد دولت نیز در شکل‌گیری و تأثیرگذاری افکار عمومی مؤثر است. «افکار عمومی پدیده‌ای است که با دیگر پدیده‌های گوناگون پیوند نزدیک دارد، اقلیت و اکثریت، وضعیت‌های کنشی، تبلیغات رسانه‌های گروهی و قوانین اجتماعی هریک در کم و کیف دخالت مردم در سرنوشت خود تأثیرگذارند» (لازار، ۱۳۸۰: ۱۱)؛ به‌گونه‌ای که گاه رسانه‌های دولتی به‌صورت زنجیره‌ای، فضایی ایجاد می‌کنند که دولت‌ها از شنیدن صدای واقعی مردم و افکار عمومی محروم می‌شوند و گاهی نیز موفق می‌شوند افکار عمومی را در جهت خاصی هدایت کنند. رسانه‌ها در این جوامع اغلب به حاکمیت وابسته‌اند و در موضوعات محدودی رسانه‌های خصوصی امکان فعالیت دارند. عراقی در کتاب بررسی و شناخت افکار عمومی عنصر فرهنگ را مهم‌تر از تبلیغات دانسته و بیان می‌دارند: «تبلیغات غالباً تنها افراد را به انجام عمل تحریک می‌کند ولی جهت این عمل بیشتر به تمایل قبلی افراد بستگی دارد تا محتوای تبلیغات» (عراقی، ۱۳۸۳: ۱۳۴). در جوامع مذکور، تبلیغات به‌صورت روایت یک واقعیت بیان می‌شود و مخاطب در جریان محتوای تبلیغاتی پیام قرار نمی‌گیرد.

این روش، اگرچه مخالف با اخلاق و حقوق رسانه‌ای است، کماکان مورد استفاده رسانه‌ها در سراسر جهان واقع می‌شود. در تبلیغاتی که با هدف وارونه جلوه دادن واقعیت و تحریف عمدی و مغرضانه صورت می‌گیرد، در صورتی که مخاطب آگاهی کافی نداشته باشد و از منابع متعدد جهت بهره‌مندی از اطلاعات محروم باشد، نتیجه‌ای جز تحریف واقعیت و تغییر افکار عمومی نخواهد داشت.

رسانه‌ها اعم از چاپی و دیجیتال با عملکرد جمع‌آوری و باز نشر اطلاعات و رویدادهای اجتماعی ممکن است سبب همبستگی بخشی از جامعه در واکنش به آن گزارش شوند، این همبستگی می‌تواند اولین قدم در ایجاد افکار عمومی باشد. این همبستگی با توجه به مخاطبان رسانه می‌تواند پهنایی به وسعت یک شهر از یک کشور یا فرای مرزها باشد. رسانه‌های فرامرزی و بین‌المللی نیز یکی از ابزارهای شکل‌دهنده به افکار عمومی در زمینه سیاست دولت‌ها در عرصه بین‌المللی است. «هرچه دامنه آزادی عمل رسانه بیشتر شود به مراتب اثرگذاری و وسعت تحولی که ایجاد خواهد کرد بیشتر می‌شود. از این رو در بررسی نقش رسانه‌های نوین در سیاست و ساخت قدرت، اصلی‌ترین مؤلفه که این نقش را متفاوت و معنادار می‌کند همین رهایی از سیطره قدرت است که رسانه‌های نوین از آن بهره‌مند شده‌اند» (سهراب‌زاده، ۱۳۹۳: ۲). در عرصه بین‌المللی با وجود رسانه‌های جهانی و تا حدی آزاد بودن جابه‌جایی اطلاعات، امکان تأثیرگذاری افکار عمومی جهان بر مسائل داخلی فراهم شده است. تأثیرگذاری افکار بین‌المللی بر تصمیمات داخلی، اقتدار واقعی حکومت‌ها را مخدوش کرده است. «رسانه‌های گروهی در کنار این تأثیر منفی باعث شده‌اند که اولاً افکار عمومی حالت ملموس‌تری به خود بگیرد و ثانیاً به‌عنوان یک نیروی سیاسی در جامعه ایفای نقش کنند» (نقیب‌زاده، ۱۳۸۸: ۲۳۱). دولت‌ها می‌بایست در عملکرد خود علاوه بر جلب افکار داخلی، به افکار بین‌المللی نیز توجه کنند. برای نمونه فشار افکار عمومی بین‌المللی بر دولت سعودی و شخص محمد بن سلمان در قضیه قتل جمال خاشقچی، منتقد سعودی، را می‌توان ذکر کرد.

با گسترش حاکمیت قانون و کاهش روابط خصمانه «در پی کاستن از هزینه‌های سیاسی و اجتماعی و افزایش نقش افکار عمومی در تصمیم‌گیری دولت‌ها، دولتمردان تلاش خود را در به‌کارگیری توان نرم معطوف ساخته و از توجه بیش از اندازه نسبت به توان سخت خود کاستند» (طلوع، ۱۳۹۲: ۸). با ارتقای جایگاه افکار عمومی و نقش رسانه‌ها در ایجاد و اثرگذاری آن، این مسئله را نباید از نظر دور داشت که حتی در صورت وجود رسانه‌های مردمی در کنار رسانه‌های دولتی، دولت‌ها در روابط نابرابر خود با داشتن بودجه عمومی و بهره‌مندی از نفوذ خود پیروز میدان خواهند بود. همین مسئله در خصوص افکار عمومی در جهان نیز مصداق دارد. دولت‌ها با هزینه کردن بودجه‌هایی متفاوت و در اختیار داشتن متخصصان برای رقابت با هم، به مسابقه‌ای نابرابر دعوت شده‌اند.

۴. تأثیر افکار عمومی بر عملکرد آتی دولت‌ها

نیروی افکار عمومی به عنوان قدرت پنهان اگرچه در هیچ متن قانونی بدان اشاره صریح نشده است، تأثیرات آن بر هیچ کسی پوشیده نیست. افکار عمومی عظیم‌ترین دولت‌ها را به تسلیم واداشته و منشأ انقلاب‌ها در طی تاریخ بوده است. «از طرفی برحسب شکل حکومت، میزان تأثیرگذاری عمومی از افکار عمومی متفاوت است در حکومت‌های ریاستی، جریان تأثیرگذار افکار عمومی در مرحله شکل‌گیری دولت جدید و از طریق سازوکارهای حزبی برجسته می‌شود و در طول دوره تصدی ممکن است آن برجستگی قبل را نداشته باشد یا این تأثیرگذاری کمتر مشهود باشد» (عالم، ۱۳۹۲: ۳۳۲). در حکومت‌های ریاستی به دلیل جدایی ارکان قانونگذاری و اجرایی مدت زمان تصدی قوه مجریه وابسته به رکن قانونگذاری کشور نیست. با وجود این نباید از تأثیر افکار عمومی در مشروعیت و مقبولیت غافل شد. عملکرد قوه مجریه به دلیل اقدامات ملموس، بیش از سایر قوا در معرض افکار عمومی قرار می‌گیرد، در نتیجه تأثیرپذیری این قوه از افکار عمومی بیش از سایر قواست. افکار عمومی بر مبنای شعارهای زودگذر شکل نمی‌گیرد، بلکه افکار عمومی معنای مستقل از نظریه عمومی دارد. در آن صورت باید هر کس به قطعیت بداند که از چیزی می‌خواهد هواداری کند و این اراده قاطع باید با توانایی مشاهده و تفسیر صحیح واقعیت‌هایی که در دسترس مستقیم همگان واقع‌اند و غربال کردن دقیق اطلاعات مربوط به واقعیت‌هایی که در دسترس مستقیم نیستند تکمیل شود (شومپیتر، ۱۳۵۷: ۳۲۲). افکار عمومی در جوامع مبتنی بر مشارکت همگانی، کارایی بالایی دارد. نظریات برای تبدیل شدن به افکار باید مستقل از گروه‌های ذی‌نفع و به دور از احساسات زودگذر انجام پذیرد. پرویز صانعی در کتاب *حقوق و اجتماع* تعبیر آزادی عاطفی را بیان می‌دارد و آزادی عاطفی را شرط لازم برای پیدایش عقیده عمومی عنوان می‌کند؛ در خصوص ایجاد عقیده عمومی جزئی‌تر وارد شده و بیان می‌دارد: «شرط اصلی آن است که انسان از لحاظ عاطفی آزاد باشد و اندیشه و منطق او تحت تأثیر تعصبات، خواست‌های ناخودآگاه و مشکلات شخصی به رنگ خاصی در نیامده باشد» (صانعی، ۱۳۸۱: ۴۴۰). دریافت اطلاعات از مجاری گوناگون و عدم انحصار رسانه‌ای، خودشناسی و خردگرایی جامعه از عوامل تأثیرگذار بر آزادی عاطفی است. «بنابراین افکار عمومی توزیع نظرها بین عموم نیست بلکه فرایندی پیچیده است که در آن افکار مختلف ابراز می‌شوند و در یک بیان جمعی جا می‌افتند» (لازار، ۱۳۸۰: ۱۷). در جوامع توسعه‌یافته افکار عمومی با وجود انجمن‌های مختلف، سندیکاها، احزاب، عموم از طریق رسانه‌های جمعی رهبران و برگزیدگان جامعه را کنترل می‌کنند. در واقع احزاب «به افکار، دیدگاه‌ها و تمایلات پراکنده اشخاص انسجام می‌بخشند و آنها را در جامعه به شکل رساتری بیان، از این طریق به ظهور اراده مردم و تحقق حاکمیت ملی کمک می‌کنند» (عباسی و عبادی بشیر، ۱۳۹۶: ۲۸). بدین منظور آزادی احزاب باید تضمین شود. احزاب عامل انسجام تمایلات و افکار پراکنده «می‌توانند به منزله نهاد نظارتی قوی عمل کنند و حاکمان را تحت نظارت قرار

دهند و بدین وسیله به تحقق حاکمیت قانون یاری رسانند. در نهایت احزاب نقش‌های متعددی در جریان قانونگذاری، آموزش و آگاهی بخشی به مردم، تجمیع و انتقال مطالبات به حکومت دارند» (عباسی و عبادی بشیر، ۱۳۹۶: ۴۷). انجمن‌ها نیز با آموزش‌های مستمر و آگاهی‌بخشی در گسترش بیان جمعی و شکل‌گیری مفاهیم پارادایمی در حوزه حقوق عمومی نقش ایفا می‌کنند. نقش سندیکاها اگرچه در قیاس با احزاب و انجمن‌ها کمتر در این خصوص نمود می‌یابد، قابل چشم‌پوشی و انکار نیست. در این میان، «گسترش دولت الکترونیک علاوه بر بهبود فرایندهای ارائه خدمات در بخش عمومی، تسریع ارائه خدمات به شهروندان، پاسخگوتر شدن مأموران دولتی، شفاف شدن اطلاعات و کاهش فاصله میان مردم و دولتمردان به مشارکت اثربخش‌تر شهروندان و اعضای جامعه مدنی در فرایند نظارت بر حکومت و تصمیم‌گیری عمومی کمک شایانی می‌کند» (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۳: ۱۸). در ماده ۳۴ منشور به صراحت بر حقوق شهروندی حق شهروندان در استفاده از مزایای دولت الکترونیک تصریح شده است. طبق منطوق این ماده، «حق شهروندان است که از مزایای دولت الکترونیک و تجارت الکترونیک، فرصت‌های آموزشی و توانمندسازی کاربران به صورت غیرتبعیض‌آمیز برخوردار شوند». حاکمان نیز به دلیل نیاز به تأیید مردم و حفظ مشروعیت خویش به گسترش و تضمین حق دسترسی به اطلاعات مبادرت ورزیده و فضای باز اطلاعاتی را در دسترس عموم قرار می‌دهند و خود نیز به تشریح عملکرد و توجیه اقدامات خود می‌پردازند، این امر در جوامع در حال توسعه نتایج متفاوتی را در پی دارد که علت اصلی آن، تعصبات فرهنگی و تمرکز افراد جامعه بر ادراکات پیشین است. این امر جایگاه نظارتی افکار عمومی را به پایین‌ترین حد خود تنزل داده است. در جوامع در حال توسعه «معمولاً حاکمان از این قضیه سوءاستفاده می‌کنند، همیشه به سوی آن دسته از مردمی که هنوز افکار عمومی را در ضمیر ناخودآگاه خود دارند می‌روند و به کمک آنها بخش دیگری را سرکوب می‌کنند و مشروعیت و حاکمیت خودشان را برپا نگه می‌دارند» (مزینانی، ۱۳۸۹: ۳۹). بنابراین میزان آگاهی شهروندان هر جامعه رویکرد دولت در مواجهه با حقوق و آزادی‌ها را ترسیم می‌کند. افزایش سواد رسانه‌ای به معنای توانایی فهم، ارزیابی و تفسیر داده‌های رسانه، مجزا از سایر حقوق قابل فهم نیست. بسط سواد رسانه‌ای به تفصیل داده‌های اطلاعاتی در تکوین افکار عمومی منجر می‌شود. حق آموزش زیربنای گسترش سواد رسانه‌ای است. به منظور ارتقا و درک اهمیت سواد رسانه‌ای برای عموم از سال ۱۹۸۲ آموزش سواد رسانه‌ای جزء دستورالعمل‌های سازمان علمی، فرهنگی و آموزشی ملل متحد (یونسکو) قرار گرفته است. آموزش سواد رسانه‌ای نیز به مانند حقوق فطری مندرج در اسناد حقوق بشری تابع اصل برابری است. برابری به عنوان یکی از اصول مسلم در جوامع مدرن سبب شده است، این اصل به شکل واقعی‌تری ارزیابی شود و در قوانین نمود عینی پیدا کند. در این جوامع حاکمیت به آن اندازه از قدرت و تمایز برخوردار است که برای اداره جامعه ناچار به در اختیار گرفتن آن است، این جبر نابرابری که لازمه اداره جامعه می‌باشد و فراتر از آن متصور نیست، مبتنی بر قانون است. در صورت عدم حاکمیت قانون، افکار

عمومی دولت را جدای از خود پنداشته، این نوع افکار عمومی نسبت به دولت سبب نافرمانی مدنی و عدم ثبات دولت می‌شود. نقش عموم در نظارت بر قدرت نه تنها در انتخاب دولت که در طول دوره تصدی نیز ملموس است. ماهیت قدرت سیر به مطلق طلبی و تحدیدناپذیری است، چه این قدرت برخاسته از زور و قدرت مسئولیت‌ناپذیر (یک دیکتاتور یا پادشاه مطلق‌گرا) باشد چه از رأی اکثریت مردم (احمدی، ۱۳۹۶: ۷۰۹). رویکرد حقوق اساسی در گسترش آزادی‌ها تقابل بین قدرت و آزادی را بر مبنای حاکمیت قانون به سازش فرا خواهد خواند. بنابراین افکار عمومی به‌عنوان یکی از ابزارهای کنترل قدرت در جهت کاهش مطلق‌گرایی قدرت دولت دارای کارکرد ویژه است. افکار عمومی در مرحله پس از انتخابات از مطلق‌گرایی جلوگیری می‌کند و ابزار نظارتی قوی برای کنترل عملکردهای آتی دولت منتخب است.

۵. رابطه خصلت جمهوریت و افکار عمومی

نظام جمهوری اغلب دارای سه خصلتی است که بر مدار افکار عمومی می‌چرخد، این سه خصلت عبارت‌اند از: ۱. با آرای مردم بر سر کار می‌آید؛ ۲. برخلاف آرای مردم عمل نمی‌کند؛ ۳. مردم آن را حفظ می‌کنند؛ ۴. با اراده مردم می‌توانند از بین بروند. مهم‌ترین و متداول‌ترین تکالیف شهروندان در نظام جمهوری، «تکالیف مربوط به شکل دادن و حمایت از زندگی جمعی جامعه، مشارکت در فرایند دموکراتیک است که اغلب به‌واسطه رأی دادن، ابراز عقیده، تشکیل گروه‌های حامی (کمپین تشکیل دادن) به شیوه‌های مختلف و نامزد شدن برای تصدی مناصب عمومی انجام می‌گیرد» (یزدان‌پناه و بیات کمیتکی، ۱۳۹۹: ۹۲۶-۹۲۵). حکومت مبتنی بر دموکراسی در واقع بر طرح‌ریزی مشارکت عموم در تصمیم‌سازی استوار شده است. «هدف اخلاقی و اساسی دموکراسی شکوفایی استعداد هر فرد اجتماع است و تنها راه رسیدن به این هدف تشویق همه افراد به مشارکت در اتخاذ تصمیمات دولتی و خصوصی اثرگذار در زندگیشان می‌باشد» (پورعباس، ۱۳۸۴: ۱۲). قانون اساسی دولت مبتنی بر دموکراسی بر نقش گسترده عموم با توجه به مزایای شایع بهره‌مندی از افکار عموم برای دولت مهندسی شده است. اطلاع‌رسانی عنصر شکل‌گیری افکار عمومی است. داشتن عقیده و پابندی بدان در شهروندان ایجاد هدف می‌کند و این هدف نیروی محرکه مشارکت عموم است. از این رو «شهروندی با مشارکت سیاسی در شکلی از دموکراسی نسبت دارد» (یزدان‌پناه و بیات کمیتکی، ۱۳۹۹: ۹۲۵). تشویق و ترغیب شهروندان به مشارکت از برنامه‌های بنیادین هر جمهوری شناخته می‌شود. اصل ۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر لزوم علنی بودن مذاکرات مجلس، زمینه‌ساز اصل ۸ قانون اساسی تحت عنوان دعوت به خیر به‌عنوان وظیفه‌ای همگانی است که ابراز می‌دارد: «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». همچنین طبق

اصل ۱۲۲، مسئولیت رئیس‌جمهور به پاسخگویی در برابر ملت به‌عنوان یک جزء مستقل در کنار مسئولیت وی در مقابل رهبر و مجلس شورای اسلامی مطرح شده است که جای تعمق بسیار دارد. این مسئله بیانگر توجه ویژه به افکار عمومی به‌عنوان یک رکن نظارتی است. طبق منطوق این اصل: «رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به‌عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است». در نظام جمهوری مشروعیات عامل اصلی ثبات و به قدرت رسیدن حاکمان از طرق قانونی است. معیار سنجش مشروعیات مراجعه به افکار عمومی است. در نظریه حکومت مهم‌ترین مؤلفه مؤثر در شکل‌گیری و بقای حکومت، مشروعیات است. در واقع رابطه مشروعیات و افکار عمومی، رابطه دوسویه است، بدین‌صورت که افکار عمومی منفی در خصوص عملکرد دولت موجب سلب مشروعیات و برعکس جلب افکار عمومی سبب مشروعیات هرچه بیشتر دولت می‌شود که این خود تأثیرات اجتماعی متعددی دارد. دولت می‌بایست در حد امکان همسو با خواست اکثریت و حافظ حقوق اقلیت باشد، در صورت بی‌توجهی دولت به افکار عمومی ما با دولتی مواجهیم که شکل دموکراسی و محتوایی استبدادی دارد، همچنان‌که امام خمینی فرمودند: «دولت قانونی باید از مردم و برای مردم باشد نه مخالف مردم» (خمینی، ۱۳۸۸: ۵۴۱). تنها در صورت همبستگی افکار عامه مردم و اکثریت جامعه، پدیده افکار عمومی ایجاد می‌شود و قابلیت تأثیرگذاری را خواهد داشت. «اگر این همبستگی همان‌طور کامل برقرار شده باشد، افکار عمومی می‌تواند خیلی بیش از یک پارلمان نرمش و قابلیت انعطاف داشته باشد و نقش سازمان‌بخش بسیار نیرومندی بازی کند» (سووی، ۱۳۴۳: ۱۶۶). منظور نرمش و انعطاف نیروهای تصمیم‌گیرنده در مقابل افکار عمومی است که امروزه از آن به‌عنوان قدرت نرم یاد می‌شود. «نظارت عمومی در تقابل با آزادی‌ها نیست، بلکه رابطه بین نظارت عمومی و آزادی‌های عمومی یک رابطه دوطرفه است که تقویت نظارت همگانی به‌منزله تقویت نظارت مردم و نهادهای حاصل از آن برای حفظ عدالت و آزادی و تقویت آزادی‌های مشروع در قانون اساسی باعث اجرای هرچه بهتر نظارت عمومی خواهد شد» (کامرانی، ۱۳۷۹: ۲۲۳). این امر به معنای نقش معنادار افکار عمومی در حکومت‌های دموکراتیک است. به نظر دفلور و دنیس، در حکومت‌های برآمده از اراده مردم، حق ابراز عقیده آزادانه مردم به رسمیت شناخته شد تا بتوانند به نقد عملکرد دولت و نظارت بر آن بپردازند. حساسیت و اهمیت این نقش نظارتی چنان بود که بنیانگذاران حکومت ایالات متحده، پدیده آزادی را زیربنای حکومت تازه اعلام کنند. این نقش نظارتی در حکومت‌های دیگر مانند فرانسه، آلمان نیز پذیرفته شد» (ساعی، ۱۳۹۰: ۲).

همان‌طور که اشاره شد، «برخی بر این باورند که افکار عمومی تنها در حکومت‌های مردم‌سالار وجود دارد که واقعیت چنین نیست و چون در حکومت‌های مردم‌سالار افکار عمومی آشکار و علنی و در کشورهای خودکامه و حکومت‌های مطلقه، کم و بیش پنهان و به شکل زمزمه‌های درگوشی در جریان داد این‌گونه به‌نظر می‌رسد» (دادگران، ۱۳۸۲: ۳۲). افکار عمومی با عنایت به تعریف صحیح آن و شرایط تکوین، در تمامی اشکال حکومتی با کمیت و کیفیت متفاوت امکان شکل‌گیری دارد، اگرچه قدرت نظارت افکار

عمومی بر عملکرد دولت با توجه به شکل دولت‌ها متفاوت است. در حکومت‌های دموکراتیک به سبب توجه ویژه به حقوق و آزادی‌های اساسی، افکار عمومی مؤثرتر واقع می‌شود، در واقع «حاکمیت دولت مفهومی در برابر آزادی فردی است. به عبارت دیگر آزادی فردی را باید به منزله حاکمیت دولت تلقی کرد» (موحد، ۱۳۸۴: ۳۶۶). در سده‌های اخیر، با مقبولیت هرچه بیشتر حکومت‌های دموکراتیک قدرت نظارتی افکار عمومی در کنترل قدرت با افزایش وسعت دامنه آزادی‌های مصرح قانونی گسترش چشمگیری پیدا کرده است. «شرط پیدایی افکار عمومی بحث و گفت‌وگوی عمومی است وقتی موضوعی به صورت بحث عمومی درآمد، موضوع افکار عمومی می‌شود» (عراقی، ۱۳۸۳: ۳۶). ایده‌ها و نظریات در صورتی به کنش زبانی و رفتاری تبدیل خواهد شد که به صورت فزاینده‌ای با توجه به بافت جامعه در چارچوب قانون انتقال و تقویت شود. افکار عمومی به عنوان ابزار نظارتی به همبستگی و ظهور و بروز خرد جمعی وابسته است. شکل‌گیری افکار عمومی مستلزم فضای ارتباطی بین عموم افراد است. این فضای ارتباطی می‌تواند رسمی یا غیررسمی باشد (سازمان یافته یا سازمان نیافته باشد). نظارت سیاسی افکار عمومی نیازمند ابزارهای دموکراسی، گردش آزادانه اطلاعات است. با تحقق این امر نظارت افکار عمومی به عنوان مهم‌ترین و صلح‌آمیزترین نوع نظارت، نویدبخش جهانی بهتر برای همگان خواهد بود. در برخی موارد، افکار عمومی در مسیر تکاملی خود، دولت را وادار به تصمیماتی برخلاف خواست خود می‌کند. «باید افکار عمومی با دخالت مستقیم مردم اشاعه یابد که این امر بستگی به برانگیختگی مردم نسبت به یک واقعه و خبر دارد» (لازار، ۱۳۸۰: ۱۹). البته از نقش تشکل‌ها و گروه‌های خاص در ایجاد و اشاعه افکار عمومی نمی‌توان غافل شد. این گروه‌های خاص شامل نخبگان، رهبران سیاسی، دینی و به طور کلی شخصیت‌های کاریزماتیک در سراسر جهان می‌شود. این افراد می‌توانند تأثیر زیادی در شکل‌گیری و هدایت افکار عمومی داشته باشند. تحلیل‌گرانی چون آلموندوکی، معمولاً افکار نخبه را با افکار مؤثر معادل می‌دانند. عموم فعال، مستقیم‌ترین مسئول برای شکل دادن به عمل دولت است (پرایس، ۱۳۸۲: ۸۳). تأثیر گسترده این گروه بر بسیاری از تصمیمات سیاسی، یکی از عوامل حمایت از نخبگان سیاسی است. جدای از بحث هدایت افکار عمومی به طور معمول، میزان حساسیت نسبت به مباحث حوزه عمومی به عوامل متعددی نظیر تأثیرگذاری موضوع بر ارزش‌ها و هنجارهای رایج اجتماع، منافع ملی، وجهه بین‌المللی، وضعیت اقتصادی و ارزش پولی، مسائل اجتماعی و فرهنگی در کنار میزان اهمیتی که رسانه‌ها به موضوع می‌دهند، بستگی دارد. «میزان حساسیت افکار عمومی نسبت به مسائل اجتماعی در ارتباط با میزان شیوع مسئله در هر منطقه قرار دارد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که هرچه میزان شیوع مسئله‌ای از نظر مردم بیشتر بوده است میزان حساسیت نسبت به مسئله نیز بیشتر بوده است» (رشوند، ۱۳۸۰: ۱۶۷). ممکن است موضوعی که ارتباط مستقیم با حوزه عمومی دارد، به دلیل تخصصی بودن یا عدم بازنشر آن در زمان مناسب توسط تصمیم‌گیرندگان مورد قضاوت واقع نشود و افکار عمومی در مورد آن شکل نگیرد. تضمین حق دسترسی اطلاعات مندرج در اصل ۲۴ قانون اساسی

جمهوری اسلامی ایران و ماده ۳۰ منشور حقوق شهروندی که دربرگیرنده شفاف‌سازی و قابل فهم‌سازی مسائل برای عموم است، از ویژگی‌های دولت‌های مبتنی بر دموکراسی است. «قسمتی از قابلیت شهروندی - به‌عنوان یکی از مفاهیم اصلی دولت مدرن - به قابلیت شهروند در آگاهی از سواد حقوقی مرتبط است» (حبیب‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۹۴). گسترش سواد حقوقی و به‌صورت خاص حقوق عمومی در تکوین افکار عمومی در حوزه کنترل قدرت و تأثیرگذاری بر اعمال حاکمیت تأثیر مستقیم دارد. بررسی‌های به‌عمل آمده در میزان شیوع افکار عمومی نسبت به عموم مسائل، نشان از رابطه میزان تحصیلات و آگاهی‌های عموم یا گروه‌های تأثیرگذار در مسئله‌ای خاص بر میزان شکل‌گیری افکار عمومی دارد. افکار عمومی می‌تواند نتایجی از جمله شتاب‌بخشی در اصلاح سیاست‌های نادرست، عملکرد قدرت و توضیح مسائل پشت پرده جهت تغییر افکار عمومی بینجامد. به‌منظور ایجاد و بهره‌مندی از مزایای افکار عمومی، حاکمیت باید حقوق زیربنایی شامل حق آموزش، حق دسترسی به اطلاعات، حق آزادی بیان و دیگر حقوق مرتبط با این امر را تضمین کند.

۶. نتیجه‌گیری

ظهور و گسترش عصر ارتباطات مشارکت شهروندان در گفتمان عمومی را بیش از گذشته فراهم کرده است. این مسئله به اهمیت جایگاه افکار عمومی در کنترل قدرت منجر شده است. بهره‌مندی دولت از امکان مداخله نظریات در اخذ بهترین تصمیمات، موضع دولت را از موضع واکنشی به موضع فعالانه تغییر می‌دهد و مشروعیت مضاعف را به ارمغان می‌آورد. با توجه به اینکه تکوین افکار عمومی نیازمند یک ابزار دوسویه است، حق آزادی بیان در کنار حق دسترسی به اطلاعات باید تضمین شود. احزاب، تشکل‌ها و انجمن‌ها به‌عنوان نهادهای ایجاد مفاهیم پارادایمی در گسترش سواد حقوقی و سطح مطالبه‌گری شهروندان تأثیر مستقیم دارند. تضمین حقوق چنین نهادهایی به افزایش سطح آگاهی و توان پردازشگری شهروندان منجر می‌شود. در چنین جوامعی شهروند آگاه به شهروندان پردازشگر ارتقا می‌یابد. حق دسترسی به رسانه‌ها نیز توجه افکار عمومی را به موضوعات جلب می‌کند و در کنار بهره‌گیری دولت از خرد جمعی از پشتیبانی افکار عمومی به‌نحو مطلوب استفاده می‌شود. در این میان مهندسی افکار عمومی شکل مشروع اعمال نفوذ پنهان در اذهان بوده و تبلیغات ابزار هدایت‌مند گریزناپذیر صاحبان قدرت است. ایجاد شفافیت در حوزه عمومی، حق دسترسی به فضای مجازی، افزایش سواد حقوقی گستره نفوذ تبلیغات را به حداقل خود می‌رساند. در شکل مدرن دولت با عنوان دموکراسی، اکثریت دولت را تعیین و بر عملکرد آن نظارت می‌کنند. شکل‌گیری افکار عمومی قابلیت دوگانه ثبات و تغییر دولت اعم از تغییر عملکرد و تغییر چیدمان را به‌همراه دارد. کارکرد و نقش نظارتی افکار عمومی به شکل و چیدمان عناصر قدرت بستگی دارد، در جوامع با روح

استبدادی افکار عمومی فاقد نقش نظارتی است. افکار عمومی زمانی نظارت سیاسی خود را اعمال می‌کند که جنبه عینی به خود بگیرد. عدم وفاق و اختلاف نظر کلی یا جزئی با دولت توأمان با ابزارهای شکل‌گیری، بیان و تأثیرگذاری افکار عمومی، در مجموع سبب مؤثر واقع شدن نقش نظارتی افکار عمومی بر عملکرد دولت شده است. تقویت موضع فعالانه و کاهش موضع واکنشی دولت نیازمند شفافیت در حوزه عمومی و تضمین حقوق و آزادی‌های اساسی است. در این صورت دولت، نقش افکار عمومی در کنترل قدرت را به برخورداری از خرد جمعی مبدل می‌سازد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. بشیریه، حسین (۱۳۸۶)، آموزش دانش سیاسی، چ هفتم، تهران: نگاه معاصر.
۲. پرایس، وینست (۱۳۸۲)، افکار عمومی، ترجمه علی رستمی و الهام میرتهامی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۳. _____ (۱۳۸۸)، صحیفه امام خمینی، ج ۴، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۴. دادگران، سید محمد (۱۳۸۲)، افکار عمومی و معیارهای سنجش آن، چ هفتم، تهران: مروارید.
۵. راسخ، محمد (۱۳۹۶)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چ چهارم، تهران: دراک.
۶. سووی، آلفرد (۱۳۴۳)، افکار عمومی و اثر آن در زندگی اجتماعی، ترجمه جمال شمیرانی، تهران: شرکت سهامی افست.
۷. شومیتر، جوزف (۱۳۵۷)، کاپیتالیزم، سوسیالیسم و دموکراسی، ترجمه حسن منصور، تهران: مرکز.
۸. صانعی، پرویز (۱۳۸۱)، حقوق و اجتماع، تهران: طرح نو.
۹. عالم، عبدالرحمن (۱۳۹۲)، بنیادهای علم سیاست، چ بیست‌وپنجم، تهران: نی.
۱۰. عراقی، مهدی (۱۳۸۳)، اهمیت و کارکردها؛ بررسی و شناخت افکار عمومی، تهران: فجر.
۱۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۹)، کلیات حقوق: نظریه عمومی، چ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۲. کریستنسن، ریوام و رابرت.او مک ویلیامز (۱۳۶۵)، صدای مردم، ترجمه محمود عنایت، تهران: کتاب‌سرا.
۱۳. لازار، ژودیت (۱۳۸۰)، افکار عمومی، ترجمه مرتضی کتبی، تهران: نی.
۱۴. متولی، کاظم (۱۳۸۴)، افکار عمومی و شیوه‌های اقناع، تهران: بهجت.
۱۵. موحد، محمدعلی (۱۳۸۴)، در هوای حق و عدالت، چ سوم، تهران: کارنامه.
۱۶. نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۸)، درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی، چ هفتم، تهران: سمت.
۱۷. هگل، فریدریش؛ گئورگ، ویلهلم (۱۳۹۳)، عناصر فلسفه حق، ترجمه مهبد ایرانی طلب، چ دوم، تهران: قطره.

(ب) مقالات

۱۸. احمدی، سید محمدصادق (۱۳۹۶)، «تحلیلی به مفهوم حق نظارت همگانی بر قدرت براساس دو رابطه حق - ادعا و حق - آزادی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ش ۳، ص ۷۲۳-۷۰۷.
۱۹. پوراحمدی میبیدی، حسین؛ سعیدی، روح‌الامین (۱۳۹۰)، «رابطه فرهنگ و هژمونی در عرصه جهانی: رویکردی گرامشینیستی»، رهیافت‌های سیاست بین‌الملل، ش ۳۶، ص ۱۸۰-۱۴۳.
۲۰. پورعباس، یعقوب (۱۳۸۴)، «اعمال حاکمیت با روش‌های دموکراسی مستقیم و بررسی آن در مورد جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، ش ۵، ص ۲۸-۹.
۲۱. حبیب‌نژاد، سید احمد؛ عامری، زهرا؛ خسروی، احمد (۱۳۹۹)، «تعهدات دولت در گسترش سواد حقوقی با نگاهی به نظام حقوقی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ش ۱، ص ۱۸۱-۱۹۷.
۲۲. حبیب‌نژاد، سید احمد؛ شیرزاد، امید (۱۳۹۸)، «حوزه عمومی و نسبت آن با نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حقوق بشر، ش ۲۷، ص ۱۲۲-۱۰۱.
۲۳. حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۹۴)، «وجدان جمعی نیروی سازنده قانون اخلاقی»، فصلنامه تخصصی دین و قانون، ش ۸، ص ۶۹-۹۶.
۲۴. حبیب‌نژاد، سید احمد؛ عامری، زهرا (۱۳۹۳)، «مبانی نظارت در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله علوم سیاسی، ش ۶۵، ص ۳۲-۷.
۲۵. خانی‌والی‌زاده، سعید (۱۳۹۹)، «دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری در حمایت از حقوق شهروندان در فرانسه»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ش ۳، ص ۹۸۵-۹۶۷.
۲۶. رهبرقاضی، محمودرضا؛ مسعودنیا، حسین؛ صادقی نقدعلی، زهرا؛ پوده، امیرحسین (۱۳۹۵)، «نقش شبکه‌های اجتماعی مجازی در تمایل به مشارکت در انتخابات و جهت‌گیری سیاسی»، فصلنامه پژوهش‌های ارتباطی، ش ۲، ص ۱۴۵-۱۲۵.
۲۷. عباسی، بیژن؛ عبادی بشیر، مقصود (۱۳۹۶)، «مبانی حقوقی یارانه‌های حزبی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ش ۱، ص ۵۰-۲۷.
۲۸. هابرماس، یورگن (۱۳۸۵)، «حوزه عمومی»، مجله حقوق عمومی، ترجمه جواد کارگزاری، ش ۲، ص ۴۷-۴۲.
۲۹. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲)، «از فلسفه سیاسی تا حقوق اساسی»، نشریه حقوق اساسی، ش ۱، ص ۲۰۰-۱۷۳.
۳۰. یزدان‌پناه، زین‌العابدین؛ بیات کمیتکی، مهناز (۱۳۹۹)، «نقش سواد رسانه‌ای در تحقق گفتمان حقوق شهروندی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ش ۳، ص ۹۳۷-۹۲۱.

(ج) پایان‌نامه‌ها

۳۱. رشوند، علی‌اکبر (۱۳۸۰)، مقایسه عوامل مؤثر بر حساسیت افکار عمومی نسبت به مسائل اجتماعی در مناطق شهری و روستایی استان قزوین، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه قزوین، گروه علوم اجتماعی.
۳۲. سهراب‌زاده، عباس (۱۳۹۳)، تأثیر رسانه‌های نوین بر ساخت قدرت سیاسی در ایران دهه هشتاد خورشیدی،

- رسالة دکتری تخصصی، دانشگاه علامه طباطبائی.
۳۳. طلوع، ذکيه (۱۳۹۲)، تأثیر شبکه‌های اجتماعی بر خط بر دیپلماسی عمومی و بازتاب آن در سیاست، مطالعه موردی ایالت متحده آمریکا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه اصفهان، گروه روابط بین‌الملل.
۳۴. کامرانی، علیرضا (۱۳۷۹)، نظارت عمومی و رابطه آن با آزادی‌های عمومی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی.
۳۵. مزینانی، محمدمهدی (۱۳۸۹)، نقش رسانه بر افکار عمومی جامعه ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی.

د) سایت‌ها

۳۶. ساعی، منصور (۱۳۹۰)، «افکار عمومی»، <http://msaei.blogfa.com/post/122/%D9%86%>.

۲. انگلیسی

A) Books

1. O'Byrne, Darren J (2013), *Human Rights: An Introduction*, Nowyork: Routledge.
2. David L, Paletz; Owen, Diana; Cook, Timoty E. (2011), *Government and Politics in the Information Age*, Boston: Flat World Knowledge Press.
3. Sojo, Carlos (2011), *The State under scrutiny: Public opinion, Stateness and government performance in Latin America*, Santiago de Chile; Cepal.