

استناد: بخشی، قدیر(۱۴۰۰). کارکردهای مشارکت اجتماعی (نظارت همگانی) در نیروی  
 انتظامی با نگاهی بر مبانی دینی. ۱۸(۵۷) صص ۱۴۹-۱۲۵  
 DOI: 10.22034/init.2021.96274

شماره ۱۹-۱۲۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۳۱

مقاله: پژوهشی

## کارکردهای مشارکت اجتماعی (نظارت همگانی) در نیروی انتظامی با نگاهی بر مبانی دینی

قدیر بخشی<sup>۱</sup>

### چکیده

زمینه و هدف: هدف اصلی مطالعه حاضر، بررسی مبانی دینی و کارکردهای اجتماعی نظارت همگانی در نیروی انتظامی است. نظارت در دین مبین اسلام در سه نوع مشخص شده است: اولین سطح، نظارت خداوند متعال که تمام اعمال، حرکات و سکناات و حتی نیات آدمیان را مورد ثبت، ضبط و رسیدگی دقیق قرار می دهد. علاوه بر نظارت نامرئی الهی، دو نوع نظارت دیگر در طول آن وجود دارد. یکی نظارت مستقیم و غیرمستقیم امام و حاکم مسلمین، دیگری نظارت همگانی مردم بر یکدیگر و نیز بر حاکمان و دستگاه‌های عمومی حکومتی است.

روش: پژوهش حاضر مبتنی بر روش توصیفی-تحلیلی، با استفاده از منابع مکتوب و تجارب زیسته و مطالعه میدانی محقق انجام گرفته است.

یافته‌ها و نتیجه‌گیری: نظارت همگانی در زبان دین با تعبیر «امر به معروف و نهی از منکر» از جمله تکالیف شرعی است و یادآور مسئولیت عظیم اجتماعی آحاد مردم جامعه در برابر عملکرد مردم و نیز دستگاه‌های حکومتی است. در نظام مردم‌سالار دینی، نظارت همگانی نه تنها حق مردم، بلکه تکلیف و حکم شرعی برای شهروندان است. به عبارت دیگر هرگاه منافع فردی و جمعی، در موردی چنان باشد که به هیچ‌روی قابل چشم‌پوشی نباشد، شهروندان جامعه اسلامی نمی‌توانند و نباید در تحقق آن کوتاهی کنند. بر این اساس می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری نمود که توسعه «نظارت همگانی» بر رفتار و عملکرد کارکنان نیروی انتظامی، ضامن سلامت و دوام سازمانی، اعتماد و رضایت شهروندان، راهگشا و زمینه‌ساز خدمات بهتر به مردم، وظیفه‌شناسی، کارآمدی و پویایی این سازمان خواهد بود.

واژه‌های کلیدی: مشارکت اجتماعی، نظارت همگانی، کارکردهای اجتماعی، مبانی دینی.

۱. عضو هیات علمی پژوهشگاه علوم انتظامی و مطالعات اجتماعی ناجا Alireza\_bakhshi@yahoo.com

مقدمه

اواخر سال ۱۳۷۹ و در راستای تحقق پلیس جامعه‌محور، برپایی تشکیلات سامانه نظارت همگانی در سراسر کشور، با هدف اینکه نظارت مردمی را بر عملکرد پلیس تحقق بخشد از سوی نیروی انتظامی آغاز شد. نظارت همگانی از بُعد نظری، از مبانی مستحکم و قوی دینی (امربه معروف و نهی از منکر و خیرخواهی)، حقوقی (حق نظارت مردم بر دولت در قانون اساسی) و علمی (توسعه سرمایه اجتماعی، جامعه‌محوری و مدیریت مشارکتی پلیس) برخوردار بوده و ناظر بر نظارت مستقیم مردم بر عملکرد پلیس است.

یکی از مشکلات مهم در فلسفه‌های سیاسی معاصر، تبیین چرایی و میزان حضور شهروندان در صحنه مسائل اجتماعی است. مشارکت عمومی مردم در اداره امور کشور مستلزم آزادی آنان در اظهار نظر و وضعیت موجود است. امر به معروف و نهی از منکر از سوی مردم نسبت به دولت نیز به عنوان یک وظیفه به رسمیت شناخته شده (اصل هشتم) و همچنین آزادی بیان در رسانه‌های جمعی (اصل ۲۴ و ۱۷۵)، همگی نشانه‌هایی از این واقعیت است؛ واقعیتی که در تعالیم اسلامی ریشه دارد. با توجه به آموزه‌هایی دینی، آشکارا می‌توان گفت که حق نظارت، نقد و اعتراض علنی به حاکمان در هیچ نظام سیاسی به اندازه نظام اسلامی وجود ندارد.

سامانه نظارت همگانی با جلب افکار عمومی و دریافت نظرات، بینش‌ها و نگرش‌های شهروندان و گسترش تعاملات مردم با پلیس در قبول مسئولیت‌ها و تعهدات اجتماعی در عرصه‌های تأمین نظم و امنیت اجتماعی و تولید صمیمیت، تعهد و اعتماد متقابل، گام‌های مؤثری برداشته است.

نظارت همگانی از دو جنبه در اعتمادسازی متقابل پلیس و مردم و جلب مشارکت عمومی نقش آفرین است: نخست اینکه سازمان پلیس از طریق نظارت همگانی، نیازهای واقعی مردم را درک و از نظرات و میزان رضایت آنها از عملکرد خود مطلع می‌شود و در نتیجه آن پلیس بر اساس یافته‌های حاصل از نیازسنجی عمومی در مقوله نظم و امنیت و میزان اثربخشی اجتماعی و بازخورد عملکرد خود در جامعه، برنامه‌های خود را جهت انجام مطلوب و وظایف و مأموریت‌ها و در نهایت ارائه خدمات بهتر به مردم و جلب رضایت و اعتماد عمومی تنظیم می‌نماید و عرصه دوم ایجاد بستر مناسب برای مشارکت

فصلنامه بصیرت و تربیت اسلامی  
شماره ۵۷ - بهار ۱۴۰۰

فعال و نقش آفرینی سازنده مردم در برقراری نظم و امنیت در جامعه با مکانیسم فعال نظارت همگانی است. مراکز نظارت همگانی ناجا در حیات سازمانی نه‌چندان طولانی خود (از سال ۱۳۷۹ تاکنون) همواره تلاش کرده است که فاصله اجتماعی و شکاف هنجاری میان پلیس و مردم را به حداقل ممکن کاهش دهد. این مهم با تأکید بر نقش تاریخی مراکز نظارت همگانی در زمینه ایجاد فرهنگ جامعه‌محوری به جای جامعه‌ستیزی و جامعه‌گریزی و اعتمادسازی متقابل پلیس و مردم و توسعه نظم و امنیت اجتماعی در جامعه صورت پذیرفت. بی‌تردید، استمرار تعامل پلیس و مردم، در ادراک صحیح نیازها و خواسته‌های مردم و بهره‌گیری از سرمایه‌های اجتماعی و کنترل و هدایت توده‌ها به سمت همیاری و همکاری با پلیس بسیار مؤثر بوده و نویدبخش یک نظام سازمانی پویا و نظام‌مند و متعهد به وظایف سازمانی است. بر این اساس، از یک‌سو باید به تأثیر برون‌سازمانی مراکز نظارت در جلب اعتماد و مشارکت عمومی، سازمان‌بندی هنجارها، تعهدات متقابل و شبکه‌های تعاملی پلیس و مردم و ایجاد فضای آرامش و آسایش و همدلی برای شهروندان اشاره کرد که این مهم اثرات چشمگیری در حمایت‌های مردم از پلیس و مشارکت فعال آنان در طرح‌های ناجا در پی خواهد داشت و از سوی دیگر می‌توان به اثرات درون‌سازمانی مراکز نظارت در نظم‌پذیری کارکنان و شناسایی آسیب‌ها و تهدیدات یگان‌های مأموریتی ناجا چشم داشت. نظارت همگانی، مشارکت مردمی، اعتماد عمومی، روحیه انتقادپذیری در سازمان، برقراری و حفظ امنیت اجتماعی پایدار در جامعه، تعالی و بالندگی سازمانی، اصلاح و بهبود روش‌های سازمانی از ارزش‌های مورد توجه در مراکز نظارت همگانی است. این مراکز بسترهای لازم را در جهت مشارکت مردم در امر نظارت بر عملکرد پلیس فراهم می‌سازد و این نوع مشارکت به افزایش احساس تعلق خاطر در شهروندان می‌انجامد و بدین ترتیب احساس امنیت روانی و آسایش جامعه نیز فراهم می‌گردد. نقش سامانه نظارت همگانی در نیروی انتظامی به‌عنوان عامل واسطه‌ای در فرایند اعتمادسازی، از دیگر اهداف راهبردی این مراکز است. نظام اعتماد متقابل به‌عنوان شکلی از سرمایه اجتماعی، موجب گسترش تعاملات اجتماعی، روابط دوستانه، مشارکت، گسترش شبکه‌های ارتباطی، همبستگی و انسجام اجتماعی پلیس و در نهایت احساس امنیت و آرامش خاطر شهروندان می‌شود. بر این اساس پژوهش حاضر به دنبال پاسخگویی به این پرسش محوری است که مبانی دینی، قانونی و عقلائی سازمانی «نظارت همگانی» کدام است؟ و این سامانه دارای

چه کارکردها و کارویژه‌هایی در سازمان نیروی انتظامی است؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها، ابتدا برای روشن شدن موضوع، مباحثی مقدماتی در باب نظارت ارائه می‌شود از جمله تعریف نظارت، اهمیت، چرایی، چگونگی و اهداف نظارت همگانی. در ادامه به بحث مبانی دینی نظارت همگانی پرداخته می‌شود و در نهایت کارویژه‌ها و عوامل مؤثر بر اثربخشی کارکردی نظارت همگانی ارائه خواهد شد.

### تعریف نظارت همگانی

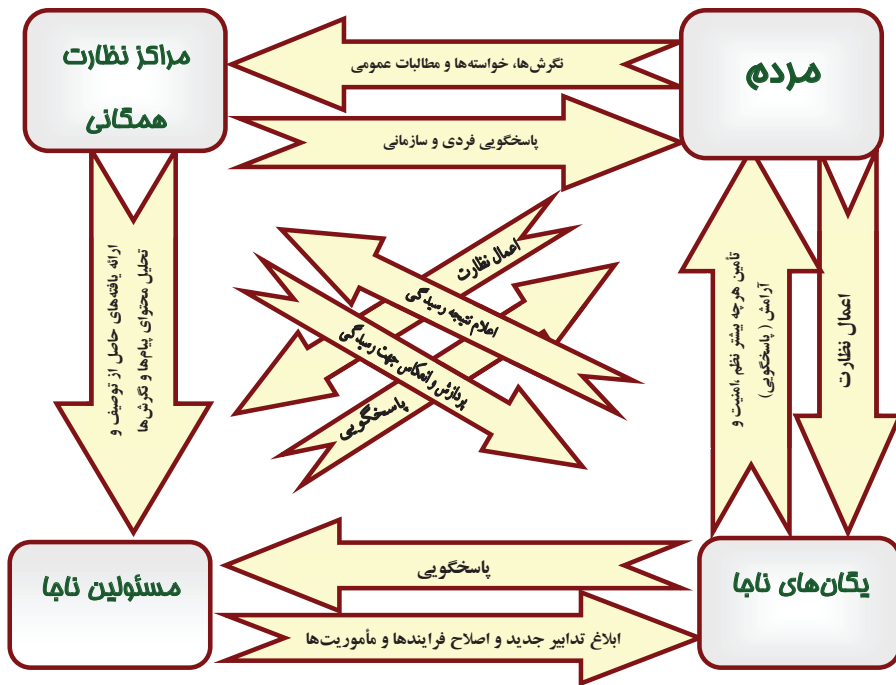
دانشمندان علوم اجتماعی از دیرباز مفاهیمی چون کنترل اجتماعی و نظارت اجتماعی را مورد توجه قرار داده و مفهوم‌سازی‌های مختلفی از آنها ارائه نموده‌اند. همچنین مفهوم نظارت نزد دانشمندان مدیریت مورد تأمل و تحلیل قرار گرفته است. بر اساس ره‌آورد این گستره‌های علمی می‌توان به مفهوم‌سازی از نظارت همگانی دست یافت. «نظارت همگانی» مفهومی مرکب است از این‌رو می‌توان دو جزء آن را تعریف نمود. نظارت همگانی برحسب ارزیابی و گاهی در برابر آن تعریف می‌شود. بنا به یکی از تعاریف «نظارت؛ ارزیابی و مقایسه پیش‌بینی‌ها یا عملکردها و شناخت علل و تفاوت میان آنها است» (شکری و همکاران، ۱۳۸۷، به نقل از قراملکی، ۱۳۸۹: ۵۲). بر اساس این تعریف تحقق نظارت همگانی دارای چهار عنصر یا چهار گام است: تدوین استانداردهای عملکرد، مقایسهٔ نتایج عملکرد، معیارها و استانداردها، تعیین یا تحلیل میزان و علل انحرافات و اقدامات اصلاحی (همان).

نظارت همگانی از نظر لغوی، گونه‌ای دیده‌بانی است نسبت به تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات؛ اما نظارت همگانی صرفاً رؤیت نیست، بلکه تحلیل تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات به‌منزله آنچه در واقع رخ می‌دهد در ترازوی آنچه باید رخ می‌داد. این مؤلفه به‌منزله ترازوی ارزیابی و تحلیل داده‌ها است و منحصر به قوانین، مقررات و برنامه‌ها نیست بلکه استانداردهای اخلاقی مدون (مانند سند جامع اخلاقی، یا حداقل کدهای اخلاقی) و ارزش‌های اخلاقی غیرمدون را نیز شامل می‌شود. همگانی بودن نظارت به‌معنای آن است که هر یک از شهروندان از چنین جایگاه و حقی برخوردارند. هرچند تحقق آن می‌تواند از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد تسریع و تصحیح گردد. ماهیت همگانی<sup>۱</sup> در برابر هویت خصوصی<sup>۲</sup> است (قراملکی، ۱۳۸۹: ۵۲).

1. Public

2. Private

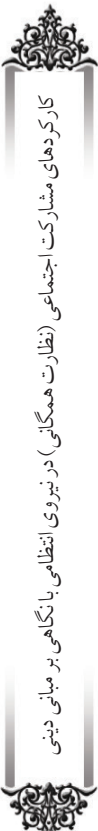
تعریف حداقلی: نظارت همگانی عبارت است از مشارکت فعال شهروندان در فرایند ارزیابی عملکرد یک مجموعه حاکمیتی. تعریف حداکثری: نظارت همگانی عبارت است از مشارکت فعال شهروندان در فرایند سیاست گذاری، برنامه ریزی، اجرا و ارزیابی یک مجموعه حاکمیتی (قرشی، ۱۳۹۸: ۲۸).  
فرایند نظارت همگانی در نیروی انتظامی برای تحقق و عملیاتی شدن اهداف تعیین شده، به شرح نمودار (۱) است:



نمودار (۱) فرایند نظارت همگانی در نیروی انتظامی ج.ا.ا.

### نظارت همگانی (گونه‌ای از مشارکت اجتماعی)

از آنجاکه نظارت همگانی در بستر مشارکت اجتماعی اتفاق می‌افتد، بررسی موضوع مشارکت اجتماعی اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. در حقیقت نظارت همگانی گونه‌ای نظارت است که بدون مشارکت اجتماعی قابلیت عملیاتی شدن پیدا نخواهد کرد. از این رو هر موضوع و مسئله‌ای که با



مشارکت اجتماعی مرتبط باشد، قطعاً با حوزه نظارت همگانی نیز همراه خواهد بود. پلیس در جایگاه سازمانی ویژه‌ای که به جامعه خدمت می‌کند، نیازمند مشارکت مردم است. دلیل این ضرورت را می‌توان در تضمین موفقیت پلیس برای انجام وظایف و مسئولیتهای خود و هماهنگسازی بیشتر این اقدامات با خواستها و انتظارات جامعه جستجو کرد. نیاز به مشارکت مردم، در امور و مأموریت‌های پلیس به دلیل شرایط ویژه ایران از لحاظ تاریخی و با توجه به موقعیت خاص و وضعیت داخلی و بین‌المللی معاصر دوچندان است. سامانه نظارت همگانی به‌عنوان یک نهاد و سازوکار مهم نهادینه‌سازی مشارکت اجتماعی در نیروی انتظامی است. نظم و امنیت انتظامی کارآمد و مؤثر، بدون مشارکت و همکاری شهروندان ممکن نیست. مشارکت و همکاری مردم منوط به چگونگی تعامل پلیس با مردم، اعتماد مردم به سازمان پلیس و میزان مشروعیتی است که این سازمان در نظر مردم دارد. هرچند که اعتماد، به‌عنوان نوعی رابطه اجتماعی تعریف می‌شود، ولی در شکل تعمیم‌یافته آنچه مربوط به پلیس و نیروهای انتظامی می‌شود، متضمن نوعی اقتدار اخلاقی است و در مشروعیت یک سازمان و نهاد و قابلیت حرف‌های، تعیین‌کننده است (غفاری، ۱۳۹۰: ۱۱۳).

### نظارت همگانی به‌مثابه حق و تکلیف شهروندی

حق نظارت همگانی انفرادی و نهادی بر قدرت، از مؤثرترین شیوه‌های تضمینی حق تعیین سرنوشت به‌منزله جلوه‌ای از بنیادین‌ترین حق‌های اخلاقی و حقوقی است که بدون آن نظام سیاسی دموکراتیک استمرار نخواهد یافت. از این‌رو می‌توان حق نظارت را از چهره‌های این حق و از ابزار پاسداشت آن دانست. نظارت همگانی بر قدرت را می‌توان حق مطالبه نسبت به دولت دانست که تک‌تک آحاد جامعه، ذی‌حق آن به‌شمار می‌آیند و ساختار قدرت نیز مکلف آن است (احمدی، ۱۳۹۶: ۷۱۰).

حق نظارت همگانی بر قدرت در جلوه حق - ادعای منفی، ذی‌حق را محق به اعمال حق و مطالبه عدم کنش مضر و مداخله نداشتن مخرب و طرف مقابل را بدان مکلف می‌کند؛ بنابراین، هم‌رکن مطالبه کنش خاص و هم‌تلازم بین حق و تکلیف در این حق (نظارت همگانی) مشهود

است. تلازم این دو مفهوم به دو نحو قابل تصور است: نخست تلازم حق داشتن ذی حق با تکلیف دیگری است. ملازمه مندرج در این نوع حق این گونه است. اگر حقی برای شخصی ثابت می شود، این ثبوت در التزام با ثبوت تکلیف نسبت به دیگری است. ادای حق به منزله تکلیف بر عهده مکلف است تا حق ذی حق را ادا کند. ملازمه نوع دوم اجتماع حق و تکلیف در یک فرد است. هر ذی حقی مکلف نیز است. در یک نگرش کلی به ارتباطات اجتماعی، امکان حق داشتن بی آنکه تکلیفی بر عهده قرار گیرد ناممکن است. هر شهروندی اگر از حقی بهره مند است، به لحاظ زندگی در جامعه وظایفی نیز بر عهده دارد. در یک نظام حقوقی، تمامی شهروندان جامعه سیاسی از یک سو صاحبان این حق به شمار می آیند و قادرند به منظور تضمین یابی حق های بشری چه در جلوه انفرادی و چه در جلوه جمعی، از حق نظارت همگانی بر قدرت به منزله ابزار استیفای سایر حق ها بهره مند شوند و از سوی دیگر، دولت و تمامی ارکان ملازم آن، بایستی از هرگونه کنشی که امکان اعمال و اجرای این حق را با مشکل مواجه کند، ممانعت نمایند (احمدی، ۱۳۹۶: ۷۱۲).

اخلاق مدیریت در سازمان نیروی انتظامی بر اساس «شهروندان حق دارند، ما تکلیف» سامان می یابد. نظارت همگانی در نگاه اخلاق مدیریت انتظامی، حق شهروندی است و سازمان نیروی انتظامی با برپایی تشکیلات نظارت همگانی و به رسمیت شناختن آن، در واقع پابندی خود را به این حق نشان می دهد. البته حقانگاری نظارت همگانی بر مبانی خاصی در زندگی مدنی استوار است. مهم ترین مبنا و مرجع حق «نظارت همگانی» حق مشارکت شهروندان است. این مشارکت سه ضلع عمده تصمیم سازی، اجرا و نظارت را فرامی گیرد. یکی از الزام های اخلاقی در مدیریت نیروی انتظامی، تلاش نظام مند برای تحقق حق مشارکت عمومی است. نظارت همگانی، رویه های دیگر در اخلاق شهروندی (و نه اخلاق مدیریت انتظامی) دارد که نظارت همگانی در این بخش نیاز به توسعه بیشتری دارد، در این رویکرد نظارت همگانی یکی از وظایف و مسئولیت های اخلاقی شهروندان است. مراد از وظیفه در اینجا الزام درونی است و نه الزام بیرونی. نظارت اجتماعی را بر دو گونه ایجابی و سلبی دانسته اند. حاصل نظارت ایجابی،

برانگیختن به انجام کاری است درحالی که نظارت سلبی، برانگیختن به ترک کاری و یا مانع انجام کاری است. فراخواندن به نیکی‌ها و بازداشتن از کژی‌ها که در ادبیات دینی ما به‌عنوان اصل مهم امر به معروف و نهی از منکر خوانده می‌شود، یکی از این مبانی است. این دو اصل بر دو گونه نظارت اجتماعی قابل انطباق هستند. بنابراین، نظارت همگانی مسئله‌ای دو رویه است. یک رویه آن در اخلاق مدیریت انتظامی نمود می‌یابد: حق شهروندان و رویه دیگر آن در اخلاق شهروندی مشاهده می‌شود: مسئولیت اخلاقی شهروندان.

همان‌گونه که گفته شد، نگرش راهبردی به اخلاق مدیریت انتظامی، تأکید نیروی انتظامی بر نظارت همگانی را اصلی اخلاقی می‌داند. شهروندان حق نظارت دارند و ایجاد زمینه‌های نظارت و تسهیل فرایند آن از وظایف اخلاق مدیریت انتظامی است. سازمان اخلاقی ضمن پایبندی استثنای پذیر به حقوق قانونی، دغدغه رعایت حقوق نانوشته مردم را نیز دارد. مشارکت در تصمیم‌سازی و اجرای برنامه‌های مدیریت سازمانی از حقوق شهروندان است. نظارت همگانی، بر این مبنا، اصل اخلاقی و تحقق آن، در گرو عوامل فراوانی است. مهم‌ترین عنصر در این میان، اصل مشارکت عمومی است. نظارت همگانی بخشی از نظام مشارکت عمومی است. نیل به چنین نظامی در نیاز به اعتماد عمومی دارد. اگر شهروندان اعتماد اصیل، راسخ، فراگیر و پایدار به مدیریت انتظامی نداشته باشند، نظارت همگانی تحقق نمی‌یابد. پس اعتمادآفرینی شرط لازم مشارکت و نظارت همگانی است (قراملکی، ۱۳۸۹: ۴۲). نظارت همگانی مبتنی بر دو اصل مسئولیت‌پذیری<sup>۱</sup> شهروندان در قبال نظم و امنیت اجتماعی پایدار و پاسخگویی<sup>۲</sup> مدیران پلیس در قبال عملکرد خود بنا شده است که این دو اصل ارتباط مستقیم با اعتماد اجتماعی دارند و هرگونه تلاشی در جهت تقویت آنها منجر به توسعه تعامل نظارت همگانی و اعتماد اجتماعی می‌شود.

1. Accountability
2. Responsibility



### جامعه پاسخ‌جو و نظارت همگانی

نظارت همگانی یعنی ایجاد شرایطی که در آن مردم هم استعداد قانونی و هم رغبت برخوردار با فساد را داشته باشند. تأکید بر رغبت به این دلیل است که ممکن است، نظامی خود را حتی از نظر ساختار قانونی در موقعیت «پاسخ‌گو» قرار دهد، اما محیط اجتماعی «پاسخ‌جو» نباشد؛ یعنی این دو (پاسخ‌جویی و پاسخ‌گویی) در کنار هم می‌توانند نتیجه دهند و منجر به نظارت همگانی شوند. وقتی شما محیطی داشته باشید که ساختار قانونی در آن، شرایط پاسخ‌گویی و شفافیت‌های لازم را ایجاد کند و به توانمندی‌ها برای عملیاتی کردن رابطه نظارتی در جامعه بها دهد ولی در مقابل جامعه، پاسخ‌جویی نداشته باشد، نظارت همگانی شکل نخواهد گرفت. باید در طرف مقابل نیز آمادگی روانی درک و خواست پاسخ وجود داشته باشد.

بنابراین نظارت، پیش‌نیازهایی دارد. یکی از این پیش‌نیازها که شاید اصلی‌ترین آنها نیز باشد، پاسخ‌جویی است. ضمن اینکه از نظر فضای اطلاعاتی، فضا باید بسیار شفاف باشد؛ یعنی نمی‌توان در یک محیط غیرشفاف، پاسخ‌جو بود. این شفافیت نیازمند یک فضای اطلاعاتی به‌روز است. باید بتوان به شکلهای مختلفی از آنچه بر شما می‌گذرد، مطلع شوید؛ بنابراین فقط پاسخ‌جو بودن کافی نیست، چه‌بسا اطلاعات داریم اما به دلیل اینکه این اطلاعات خام هستند و در چهارچوب شاخصهای قابل‌ارزیابی نیستند، کارایی لازم را نیز ندارند. ما به‌رغم داشتن اطلاعات و روحیه پاسخ‌جویی، به شاخص‌ها، ملاک‌ها و معیارهای سنجش نیز باید مجهز باشیم، در واقع زبان مشترکی پیدا کنیم که در تعامل بین زبان شهروندی و اداری باشد (خورشیدی، ۱۳۸۹: ۲۲۵).

### مبانی دینی (اسلامی) نظارت همگانی

یکی از حیاتی‌ترین ارکان یک مدیریت سالم و کارآمد، وجود یک نظام کامل و دقیق نظارت و بازرسی است. از آنجاکه دین مبین اسلام، دینی کامل، جامع و پاسخگوی تمام نیازهای تکاملی انسان است و هرآنچه تکامل و سعادت انسان در گرو آن باشد در آموزه‌های دینی یافت می‌شود، در این زمینه نیز دستوراتی دارد و مدیران مسلمان را به داشتن یک نظام دقیق، جدی و عادلانه نظارت و بازرسی سفارش می‌کند (چناری و سیدی، ۱۳۹۷: ۱۷۷).

در دین مبین اسلام، موضوع نظارت در همه بخش‌ها و لایه‌های جامعه و سازمان‌ها و نیز در همه سطوح مدیریتی و فرماندهی و آحاد مردم جامعه، از رده‌های بالای نظام اسلامی تا پایین‌ترین رده‌ها به‌عنوان یک اصل ضروری و لازم مورد توجه قرار گرفته است.

در اسلام، نظارت در ابعاد فردی و اجتماعی مطرح است. نظارت فردی یا ارزیابی و حسابرسی خویشتن برای هر فرد مسلمان باید در اولویت قرار گیرد. این ارزیابی تحت عنوان «خودپایی» و تقوا (حشر، ۱۸) یا «خودکنترلی» برای هر مسلمان ضروری است. این نوع نظارت برای همه مسلمانان و در تمام سطوح مطرح است و بر این اساس، انسان مسلمان خود را تحت نظارت الهی می‌داند و عملکرد خود را باید با آداب و شرایط مصرح در شریعت همسان سازد؛ اما نظارت در ابعاد اجتماعی به‌ویژه برای عاملان و کارگزاران جامعه نیز به‌گونه خاص مطرح و مورد تأکید است که در این نوشتار همین نظارت مورد نظر است. اصولاً در اسلام نظارت و کنترل فقط در چهارچوب وظایف و اختیارات حاکم الهی نیست. بلکه امر به معروف و نهی از منکر تکلیفی شرعی بر همگان است. پیامبر با عبارت مشهور «کلکم راع و کلکم مسئول عن رعیت» همه را نسبت به یکدیگر مسئول می‌داند و بیتفاوتی و سهلانگاری در قبال یکدیگر را بر نمی‌تابد. رسول اعظم (ص) فرمودند: «أَلَا كَلُّكُمْ رَاعٍ وَ كَلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَلَا مِيرَ عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَ هُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَ الرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ وَ هُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُمْ فَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى أَهْلِ بَيْتِ بَعْلِهَا وَ وُلْدِهِ وَ هِيَ مَسْئُولَةٌ عَنْهُمْ وَ الْعَبْدُ رَاعٍ عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَ هُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُ أَلَا فَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَ كَلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ» (ورام، ۱۳۶۹: ۱/۶).

با عنایت به قرآن کریم، نظارت همگانی افراد جامعه تحت عنوان امر به معروف و نهی از منکر در امور اجتماعی و رفتارهای فردی مراحل و درجات دارد (آل عمران، ۱۰۴ و ۱۱۰؛ حج، ۴۲؛ تحریم، ۶؛ توبه، ۷۱ و ۱۱۱).

به‌عبارت دیگر، حق انسان در تعیین سرنوشت و نظارت بر مسائل و امور سیاسی و اجتماعی در قالب امر به معروف و نهی از منکر نهادینه می‌شود. امر به معروف و نهی از منکر، به مردم اجازه می‌دهد در امور اجتماعی، فرهنگی و سیاسی خود دخالت معقول، مناسب و منطقی داشته باشند و جریان

امور جامعه را پیگیری نمایند. امام علی (ع) امر به معروف و نهی از منکر را از زیر مجموعه‌های ایمان و جهاد دانسته است (نهج البلاغه، حکمت ۳۱). به دیگر سخن، امر به معروف و نهی از منکر یکی از تکالیف مؤمنان است که در افعال بیرونی آنان محقق می‌شود. امر به معروف و نهی از منکر در حقیقت، به معنی داشتن روحیه حساس نسبت به امور سیاسی و اجتماعی کشور است. امام علی (ع) در نامه ۴۷ با برشمردن آثار اجتماعی و سیاسی امر به معروف و نهی از منکر می‌فرماید: «امر به معروف و نهی از منکر را ترک نکنید که بدترین شما بر شما مسلط می‌شود و هر چه دعا کنید، مستجاب نمی‌گردد» (برزنونی، ۱۳۸۶: ۹۱).

نمونه‌های بسیار جالبی از گفتگوهای دینی و علمی در این زمینه را می‌توان در تفسیر آیه ۱۰۴ از سوره آل عمران مشاهده کرد. طبق این آیه شریفه «باید از میان شما (مسلمانان) جمعی دعوت به نیکی کنند و امر به معروف و نهی از منکر نمایند و آنها رستگارند». بی‌تردید امر به معروف و نهی از منکر، برجسته‌ترین نماد حضور در جامعه و احساس مسئولیت نسبت به سرنوشت عمومی است و از نظر اسلام واجب تلقی می‌شود؛ اما این حضور و احساس مسئولیت تنها وظیفه عده‌ای خاص است یا وظیفه‌ای است همگانی؟ (اسماعیلی، ۱۳۸۶: ۱۳۸) در نگاه پیامبر اسلام نه تنها یکایک افراد حق حضور دائم در صحنه را دارند، بلکه مکلف به این حضور هستند. از ایشان نقل شده است که «دست خدا با جماعت است» و «هر کس یک و جب از جماعت دور شود، خداوند طوق مسلمانی را از گردن وی برمی‌دارد» و «هر کس از جماعت جدا شود به مرگ جاهلیت مرده است». از سوی دیگر در تعدادی از روایات که از آنها استنباط «وجوب» شده است بر اهتمام به امور مسلمانان به‌عنوان یکی از وظایف دینی تأکید شده است. همچنین از پیامبر اکرم (ص) نقل شده است: «هر کس صبح کند در حالی که نسبت به امور مسلمانان بی‌اعتنا باشد، مسلمان نیست». نکته جالب در این احادیث، ظهور یا حداقل شمول عبارت «امور المسلمین» در مسائل جمعی و مربوط به سرنوشت اجتماعی آنان است و نه فقط مسائل فردی؛ چراکه شهروندان جامعه اسلامی (مؤمنان) نوعی قرابت و نزدیکی (ولایت) نسبت به یکدیگر دارند؛ «مؤمنان نزدیک به یکدیگرند و به موجب اینکه با یکدیگر نزدیک‌اند، حامی و دوست و ناصر یکدیگرند و به سرنوشت هم

علاقه‌مندند و در حقیقت به سرنوشت خود که یک واحد را تشکیل می‌دهد علاقه می‌ورزند و لذا به معروف امر می‌کنند و یکدیگر را از منکر و زشتی‌ها باز می‌دارند» (اسماعیلی، ۱۳۸۶: ۱۳۹).

حضرت امیر(ع) از مردم در حکومت و خلافت خود چنین نظارتی را حتی بر خویش طلب می‌کند: «با من چنانکه با پادشاهان سرکش سخن می‌گویند، سخن مگویند. چنانکه از آدم‌های خشمگین کناره می‌گیرند، دوری نجویند و با ظاهر سازی با من رفتار نکنید و گمان مبرید که اگر حقی به من پیشنهاد دهید، بر من گران آید ... پس، از گفتن حق و مشورت در عدالت خودداری نکنید، زیرا خود را برتر از اینکه اشتباه کنم و از آن ایمن باشم، نمی‌دانم، مگر اینکه خداوند مرا حفظ فرماید» (نهج البلاغه، خطبه ۲۱۶).

امام (ع) خطاب به مالک اشتر می‌فرماید: «در مجلس عمومی با آنها بنشین ... تا سخن گوی آنها بدون اضطراب با تو گفتگو کند» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

با وجود جریان باز و گفتگوی صریح، مردم احساس منزلت و احترام می‌کنند، نقاط ضعف و کاستی‌های کارگزاران در اداره امور جامعه ناگفته نمی‌ماند و در نتیجه، از بروز ضعف، زبونی و فساد جلوگیری میشود. شایان توجه است که اصل اسلامی امر به معروف و نهی از منکر به پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری همگانی منجر می‌شود. طبق این اصل، هر فرد مسلمان نسبت به وظایفی که بر عهده دارد، به دیگران پاسخگو است و به عبارت دیگر، مسئولیت دارد. این مسئولیت، متقابل است و عمومیت دارد بدین ترتیب هر فردی نسبت به جامعه خود مسئول است، در نتیجه نمی‌تواند بی تفاوت باشد.

احساس مسئولیت همگانی از تبدیل شدن روابط مناسب انسانی در جامعه امن اسلامی به رابطه سلطه‌گرانه و ظالمانه جلوگیری می‌کند. اگر هر مدیری نسبت به زیردستان از یک سو و بالادستان خود از سوی دیگر، مسئول و پاسخگو باشد، اقتدار حکومتی و دستیابی به قدرت و نفوذ مدیریتی موجب ظلم و بی‌عدالتی دولتمردان نمی‌شود (برزنونی، ۱۳۸۶: ۹۷-۹۸).

طبق یکی از روایت‌هایی که مرحوم شیخ حر عاملی تحت عنوان «باب وجوب انکار العامه علی الخاصه و تغییر المنکر اذا عملوا به» گردآوری کرده است، حضرت علی(ع) فرموده‌اند: «اگر

خاصه (نخبگان و صاحبان موقعیت‌های سیاسی و اجتماعی) کار نادرستی را پنهانی انجام دهند، خداوند، عامه (عموم شهروندان و افراد عادی) را به دلیل کار نادرست آنان عذاب نمی‌کند، اما اگر آن منکر علنی انجام شد و مردم به‌رغم آگاهی، سکوت کردند و از آن جلوگیری نکردند، هر دو گروه سزاوار مجازات الهی هستند». آن حضرت سپس به این گفتار از رسول خدا استناد فرمود که: «گناه پنهانی تنها به‌کننده‌اش زیان می‌رساند، اما اگر آشکار شد و بر آن نشوریدند به همگان ضرر خواهد رساند» (اسماعیلی، ۱۳۸۶: ۱۴۰).

دقت در سیره حکومتی امیر مؤمنان (ع) بسیار درس آموز است. تلاش آن حضرت در مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی به خدا، حاکم و مردم از خلال دستورهای حکومتی‌شان آشکار است. ترک نظارت عمومی ملت بر دستگاه‌های حاکم به تعبیر علی (ع) موجب سلطه شرار الناس بر دیگران میشود (نهج البلاغه، نامه ۷ و ۴۷). این نوع نظارت همگانی جامعه اسلامی بر حکومت اسلامی، از ضروریات است. تنها راه سالم ماندن دستگاه‌های عمومی که در خدمت مردم و برای مردم‌اند، نظارت همگانی عموم همراه با ایجاد فضای سالم و امن برای ناظران عمومی و آمران به معروف و ناهیان از منکر است.

از دیدگاه مکتب اسلام، حقوق و وظایف سیاسی و ارتباطی مردم، به حضور در صحنه و مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها منحصر نیست؛ بالاتر اینکه در مرحله بعد هم مردم باید با نظارت بر عملکرد مسئولان در جریان روند اجرای تصمیم‌ها قرار گیرند و ابراز نظر کنند؛ هرچند نظر آنان نشانگر مخالفت و نقد عملکردها باشد.

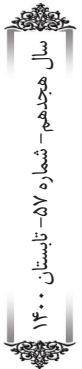
گذشته از اینکه مشورت به‌خودی‌خود، اختصاصی به قبل از شروع اقدام ندارد و در همه مراحل می‌تواند ادامه یابد، حاکم وظیفه دارد، خصوصاً در مورد مسائل مهم، مردم را از واقعیت‌ها خبردار کند؛ در مقابل، مردم نیز موظف هستند که مسئولان جامعه را از واقعیت‌ها مطلع کنند و آنچه را درست تشخیص می‌دهند، صادقانه و دلسوزانه با آنان در میان گذارند. این همان چیزی است که تحت عنوان «نصیحت زمامداران مسلمین» در مجموعه معارف اسلامی بیان شده و روایات فراوانی را در خود جای داده است. در یکی از این روایات پیامبر اکرم (ص)

فرموده‌اند: «هرکس نسبت به امور مسلمانان بی‌توجه باشد از آنان نیست و هرکس روز را شب کند در حالی که ناصح خدا، رسول، قرآن، امام و عموم مسلمانان نباشد از آنان نیست». در روایتی دیگر، آن حضرت فرموده‌اند: «سه خصلت است که دل هیچ مسلمانی به آن خیانت نمی‌کند: خالص کردن عمل برای خدا، خیرخواهی برای زمامداران و همراه بودن با جماعت».

بدیهی است اظهار نظر صادقانه و خیرخواهانه ممکن است به صورت ابراز مخالفت با وضع موجود و نقد عملکردهای جاری باشد. این نه تنها مانعی ندارد و حق شهروندی به‌شمار می‌رود بلکه حق حاکمان نیز هست و می‌توانند آن را از مردم مطالبه کنند. مسئولان جامعه اسلامی، خود باید زمینه را برای چنین ارتباطات مردمی فراهم آورند. با توجه به چنین آموزه‌هایی، آشکارا می‌توان گفت که حق نظارت، نقد و اعتراض علنی به حاکمان در هیچ نظام سیاسی، به‌اندازه نظام اسلامی وجود ندارد؛ بالاتر اینکه به گفته شهید مطهری: «از جمله خصوصیات اسلام این است که به پیروانش حس پرخاشگری، مبارزه، طرد و نفی وضع نامطلوب را می‌دهد. جهاد امر به معروف و نهی از منکر یعنی چه؟ یعنی اگر وضع حاکم نامطلوب و غیرانسانی بود، تو نباید تسلیم بشوی و تمکین بکنی. تو باید حداکثر کوشش خودت را برای طرد و نفی این وضع و برقراری وضع مطلوب و ایدئال به کار ببری» (اسماعیلی، ۱۳۸۶: ۱۴۱).

### ماهیت نظارت همگانی در نظام‌های مردم‌سالار دینی و غیردینی

برای روشن شدن ماهیت و چیستی نظارت همگانی، توجه به تفاوت ماهوی دو دیدگاه موجود در نظام‌های مردم‌سالار دینی و غیردینی در باب نظارت همگانی ضروری است. در نظام مردم‌سالار غیردینی، آنچه در نهایت اثبات می‌شود حق شهروندان برای نظارت بر حاکمیت و نهادهای منبعث از آن است. این واقعیت، از تأملی دوباره در متونی مانند اعلامیه جهانی حقوق بشر آشکار می‌شود. در مقابل در نظام‌های معتقد به مردم‌سالاری دینی، نظارت همگانی نه تنها حق مردم که تکلیف و حکم شرعی برای شهروندان است. به عبارت دیگر هرگاه منافع فردی و جمعی، در موردی چنان باشد که به‌هیچ‌روی قابل چشم‌پوشی نباشد، شهروندان جامعه اسلامی نمی‌توانند و نباید در تحقق آن کوتاهی کنند. به طوری که حتی بسیاری از فقیهان و دانشمندان



اسلامی استنباط و جوب آن را به عنوان احکام مستقلة عقليه، از نظر دور نداشته‌اند. ارتقای جایگاه نظارت همگانی از حق به حکم یا وظیفه و تکلیف، موجب امتیازاتی می‌شود که به‌طور خلاصه، عبارت‌اند از: ۱- شهروندان به هیچ دلیلی نمی‌توانند از آن چشم‌پوشی کرده و به بهانه اسقاط حق، از آن درگذرند؛ ۲- هنگامی که نظارت همگانی رنگ تکلیف به خود می‌گیرد، مردم حاضر خواهند شد تا برای انجام آن هزینه نموده و در مسیر اصلاحات جامعه و نهادها و سازمان‌های موجود در آن نظیر سازمان نیروی انتظامی، از عافیت‌طلبی پرهیز کنند (اسماعیلی، ۱۳۸۴: ۶۵).

### کارکردهای نظارت همگانی در نیروی انتظامی

نظارت همگانی، ابزاری است که مدیران پلیس را قادر می‌سازد از طریق مراقبت از چگونگی پیشرفت عملیات و تغییر و اصلاح لازم در آن، مانع انحراف تحقق هدف‌های سازمان شوند. از این رو می‌توان آن را عنصر جدایی‌ناپذیر برنامه‌های توسعه سازمان به‌شمار آورد. فلسفه وجودی نظارت همگانی، حفظ پویایی و بقای پایدار سازمان است. نظارت همگانی؛ نمونه عینی حق حاکمیت ملی، حق مشارکت عمومی و حق نقد اجتماعی است. (اعرابی و همکاران، ۱۳۸۹: ۳۳). نتایج نشان می‌دهد که نظارت همگانی به فائق آمدن بر محدودیت‌ها و انحراف‌های (آگاهانه و ناآگاهانه) پیش روی سازمان کمک می‌کند و نیز با نظارت بر عملکرد و فعالیت سازمان می‌توان، عملکرد موجود را با عملکرد مناسب مقایسه و شکاف‌ها را مشخص و راهکارهای لازم را ارائه نمود و این به‌نوبه خود موجب ارتقای عملکرد و توسعه سلامت سازمانی می‌شود. بخش اصلی نظارت همگانی، این است که هرکجا لازم باشد، اقدامات اصلاحی به عمل می‌آید و آنچه مهم است، این است که مدیریت در مسیر برنامه‌ریزی مناسب برای دستیابی به هدف‌های مشخص قرار گیرد و از سوی دیگر شرایط تصمیم‌گیری منطقی برای دستیابی به هدف‌های مقرر فراهم شود. پس ابزارهای نظارت همگانی که به‌عنوان اهرم‌های کنترل شناخته می‌شوند، می‌توانند راهگشای تصمیم‌های مدیریت در شرایط بحران سازمان باشند.

نظارت همگانی نقش راهبردی در توسعه فرهنگ و پویایی مدیریت انتظامی دارد. نظارت همگانی به‌راستی با کمترین هزینه، بیشترین بازدهی (بهره‌وری در مدیریت انتظامی) را به وجود

می‌آورد و سبب پیشگیری و درمان فساد اداری در سه عرصه رفتار، مالی و حقوقی می‌شود. در رهیافت زندگی اجتماعی نیز آثار و برکات فراوان از نظارت همگانی حاصل می‌شود به گونه‌ای که به حق می‌توان آن را سرمایه اجتماعی<sup>۱</sup> خواند. همچنین دانشمندان علوم اجتماعی با مطالعات تجربی، نقش نظارت همگانی در افزایش سلامت اجتماعی را نشان داده‌اند، بر همین اساس در ادامه مهم‌ترین کارکردها و اهداف سامانه نظارت همگانی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

### ایفای نقش بازدارندگی از بروز جرم و تخلف و ارتقای سلامت سازمانی

بر خورداری از سازمانی پاک و سالم، مستلزم رویکرد پیشگیری و صیانت از کارکنان است. در این راستا نظارت همگانی به دلیل داشتن نقش بازدارندگی، از میزان جرائم و تخلفات کارکنان که همواره مانعی بزرگ در تحقق اهداف سازمان شمرده می‌شود خواهد کاست.

نظارت همگانی می‌تواند در یک حکمرانی خوب جایگاه بیابد و برون داد آن، حاکمیت کم فساد یا دور از فساد است. در مقوله مبارزه با فساد در محیط اداری، مهم‌ترین و اصلیت‌ترین نکته این است که وقتی نظارت همگانی صورت می‌گیرد، دو اتفاق رخ می‌دهد؛ نخست اینکه اساساً محیط روانی ایجاد فساد را مدیریت و کنترل می‌کند و مانع از ایجاد فساد می‌شود. نتیجه دیگر این است که نظارت همگانی، احتمال کشف فساد را افزایش می‌دهد و به محیط اداری در کشف فساد یاری می‌رساند. سوم اینکه پشتوانه افکار عمومی و چشم‌های نظارت‌کننده بر محیط اداری، زمینه اجرای مجازات را تقویت می‌کند.

با استفاده از نظارت همگانی، زمینه ایجاد نظام تشویقی و تنبیهی مناسب در محیط سازمانی نیروی انتظامی شکل می‌گیرد. این نظام هم اداری و رسمی است و هم از پشتوانه افکار عمومی برخوردار است تا کارکنان سالم در مقابل کارکنان مشکل‌دار تشویق شوند و به کیفیت و خدمت محیط اداری و انسانی کمک شود. بنابراین این گونه می‌توان نتیجه گرفت که نظارت همگانی امروزه جزو شاخص‌های حکمرانی خوب است. از مهم‌ترین نتایج توجه به نظارت همگانی در محیط سازمانی نیروی انتظامی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ۱- کنترل محیط روانی ایجاد

1. Social capital



فساد و انحراف؛ ۲- افزایش احتمال کشف انحرافات و ناهنجاری‌ها؛ ۳- تقویت پشتوانه افکار عمومی برای حمایت از برنامه‌ها و اقدامات برخورد با مسائل و آسیب‌های محیطی؛ ۴- توجه به پاسخ‌جویی در کنار عامل پاسخ‌گویی نیز یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌ها در تأثیرگذاری نظارت همگانی بر تقویت سلامت سازمانی است (خورشیدی، ۱۳۸۹: ۲۲۸).

### سرمايه اجتماعی نیروی انتظامی و نظارت همگانی

نظارت همگانی، مشارکت و اعتماد ملی از سرمايه‌های اجتماعی هر جامعه‌ای است. مدیریت نظارت همگانی در نیروی انتظامی، بیش از هر نهادی به چنین سرمايه اجتماعی نیازمند است. دستیابی به نظارت همگانی و مشارکت عمومی مرهون عوامل گوناگونی است، چنان‌که با موانع بازدارنده فراوانی نیز روبرو است. یکی از مهم‌ترین عوامل نیل به آن، اعتمادآفرینی و تولید و تکوین سرمايه‌های اجتماعی است. ایجاد اعتماد در همه عناصر محیط درونی و بیرونی نسبت به مدیریت در نیروی انتظامی مهم‌ترین رمز مشارکت عمومی و نظارت همگانی است.

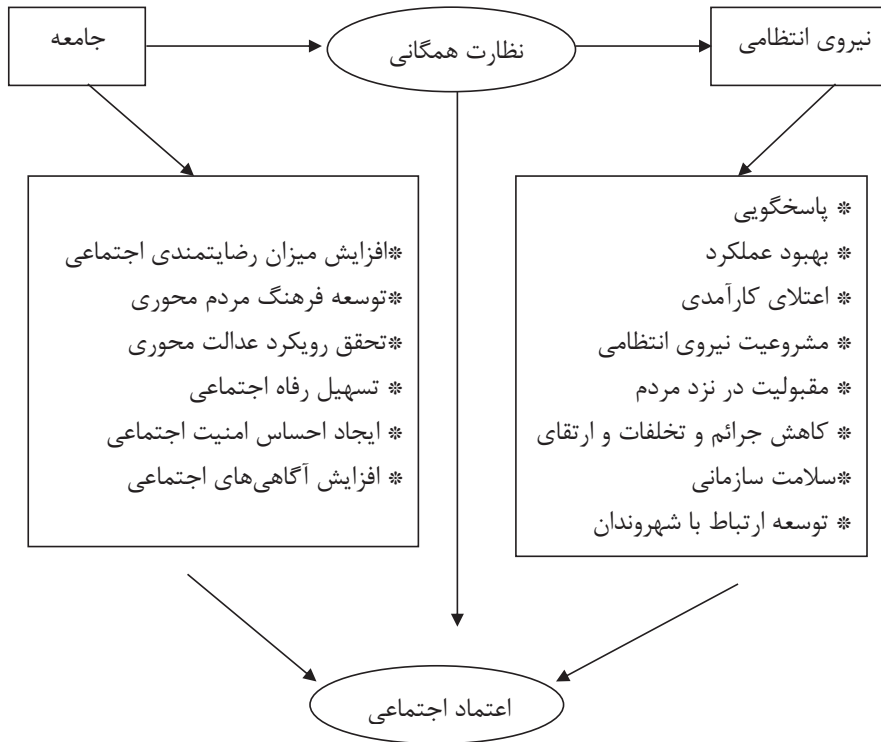
در ایران از لحاظ تاریخی همواره رویکردی اقتدارگرا از سوی حاکمیت و نهادهای نظامی و انتظامی در برقراری نظم و امنیت دنبال می‌شده است. از این‌رو از یک‌طرف حاکمیت و نهادهای نظامی و انتظامی کمترین توجه را به جلب اعتماد عمومی و مشارکت اجتماعی مردم معطوف داشته‌اند و از طرفی هم مردم کمترین مشارکت را در عرصه زندگی اجتماعی از خود نشان داده‌اند. در واقع می‌توان گفت تا قبل از انقلاب اسلامی امنیت برآمده از اقتدار و حاکمیت پلیسی بر جامعه حاکم بوده است و این امر به روحیه استبدادی این حاکمیت و نبود گرایش مردم‌سالارانه در آنها برمی‌گشت. در نتیجه شاهد آن هستیم که همواره مشارکت مردم در امور انتظامی با نیروهای برقرارکننده نظم در سطوح بسیار پایینی بوده است و حتی فراتر از این، یک روحیه پلیس‌ستیزی را از لحاظ تاریخی شاهد هستیم که این روحیه نیز برخاسته از روحیه قانون‌گریزی مردم بوده است، چراکه مردم قوانین را به‌عنوان ابزاری برای حفظ منافع حاکمیت می‌نگریسته‌اند و بالطبع چنین دیدگاهی را نیز در خصوص پلیس داشته‌اند (وروابی، ۱۳۸۴: ۳۵).

نظارت همگانی در سازمان نیروی انتظامی چه از لحاظ اجتماعی و چه از لحاظ ساختاری،

نهادی مبتنی بر سرمایه اجتماعی است و علاوه بر آن، سرمایه اجتماعی را افزایش می دهد. هر زمان که میزان اعتماد اجتماعی بالا باشد، چنانکه شهروندان به همدیگر و به نهادهای جامعه اعتماد داشته باشند، احساس تعهد و تعلق آنها به جامعه افزایش پیدا می کند، و به همین دلیل برای بهبود و توسعه آن تلاش می کنند. این احساس تعهد و تعلق، آنها را در قبال ارزش ها و هنجارهای موجود جامعه حساس می سازد، به صورتی که نوعی نظارت و کنترل غیررسمی شکل می گیرد. نهاد نظارت همگانی، زمانی می تواند رسالت و کارایی خود را تحقق بخشد که مبتنی بر اعتماد و سرمایه اجتماعی باشد. آنگاه که این مهم تحقق یافت خود این نهاد نیز زمینه توسعه اجتماعی، به ویژه توسعه سرمایه اجتماعی را فراهم خواهد ساخت. توسعه نظارت همگانی بدون شک مستلزم بهره گیری از سرمایه اجتماعی است و در پرتو سرمایه اجتماعی قادر خواهد بود که آرمان های خود را تحقق بخشد. نهاد نظارت همگانی در نیروی انتظامی برای بهره مندی از سرمایه اجتماعی، در گام نخست باید اعتماد مردم را جلب کند، چراکه اعتماد، پیش شرط عمده و کلیدی حضور آحاد مختلف مردم یک جامعه در همکاری و مشارکت اجتماعی و نیز ایجاد انسجام اجتماعی است.

لازمه شکل گیری نظارت همگانی، داشتن حد لازمی از اعتماد است. هرچه سطح اعتماد در جامعه بالاتر باشد، احتمال نظارت همگانی نیز افزایش می یابد و بدون آن، مردم نسبت به مسائل و مشکلات مربوط به نظم و امنیت اجتماعی بی تفاوت خواهند بود. اعتماد از مهم ترین پایه های ارتباطی جامعه به طور کل و سرمایه اجتماعی به طور خاص است. نظارت همگانی از یک سو زاینده و محصول اعتماد اجتماعی است و از سوی دیگر اعتماد را باز تولید می کند و گسترش می دهد. نظارت همگانی چنانچه به درستی انجام پذیرد با ایجاد عناصر سازنده اعتماد اجتماعی از جمله عدالت اجتماعی، رضایت اجتماعی، احساس امنیت، ارتقای ارزش های اخلاقی مثبت، بستر مساعدی را برای بسط و توسعه اعتماد اجتماعی فراهم می سازد. از این رو رده های مختلف نیروی انتظامی قادر خواهند بود از طریق فعالیت های نظارت همگانی با ایجاد پیوند مناسب، دائمی و عمیق بین شهروندان و نیروی انتظامی، ضمن عینیت بخشی به آرمان نیروی انتظامی

موردقبول و رضایت شهروندان و اعتلای کارآمدی، مقبولیت و مشروعیت ناجا و خدمات آن و نیز توسعه فرهنگ مردم محوری در مدیریت انتظامی نقش برجسته‌ای را در توسعه و بسط اعتماد اجتماعی در سطح جامعه نسبت به نیروی انتظامی ایفا نماید.



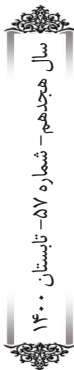
نمودار (۲) ارتباط نظارت همگانی و اعتماد اجتماعی (کاظم‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۶۳)

کارکردهای مشارکت اجتماعی (نظارت همگانی) در نیروی انتظامی با نگاهی بر مبانی دینی

### بحث و نتیجه گیری

نظارت همگانی یا به تعبیر دینی همان امر به معروف و نهی از منکر، بیانگر مسئولیت عظیم اجتماعی آحاد مردم جامعه در قبال عملکرد دستگاههای دولتی و عمومی است. در نظام مردم سالار دینی جامعه ما، نظارت همگانی نه تنها حق مردم، بلکه تکلیف و حکم شرعی برای شهروندان است. به عبارت دیگر هرگاه منافع فردی و جمعی، در موردی چنان باشد که به هیچ روی قابل چشم پوشی نباشد، شهروندان جامعه اسلامی نمی توانند و نباید در تحقق آن کوتاهی کنند. نظارت همگانی، نمونه و نماینده برجسته حق و تکلیف شرعی عموم شهروندان مسلمان، حق حاکمیت ملی، حق مشارکت عمومی و حق نقد و اعتراض علنی در ملت است. بنا بر اصول اسلامی، همه تصمیم گیری ها و اقدامات حکومتی برای حفظ مصالح جمعی مردم و مشروط به آن است؛ از جمله دولت امانت دار اطلاعات و مصالح ملی است و به غیر از موارد استثناء، باید شهروندان را در جریان اخبار و چگونگی وضعیت قرار دهند. مدیریت نظارت همگانی در نیروی انتظامی با عواملی چون مسئولیت پذیری و پیش بینی پذیری سازمان، پاسخگویی، قانونمندی، ممیزی اخلاقی، قوانین، مقررات و آیین نامه ها و تصمیم سازی، شناخت تحلیلی، مستمر و نظام مند از محیط و نظام کارآمد اخلاقی بازرسی می تواند اعتماد و سرمایه های اجتماعی پلیس را ایجاد و یا آن را افزایش دهد.

یکی از مهم ترین عوامل زمینه ساز رشد و بالندگی یک سازمان اجتماعی، دریافت مستمر و قاعده مند بازخورد از مخاطبان آن سازمان است. اهمیت چنین عاملی به ویژه برای سازمانی چون نیروی انتظامی که متولی انجام مأموریت های پراهمیت نظیر ایجاد و بسط امنیت عمومی و اجتماعی برای همه افراد جامعه، بیشتر از سازمان های دیگر است؛ زیرا در نیروی انتظامی، دریافت مستمر و منظم نظرها و بازخوردهای شهروندان و آگاهی از نگرش ها و مواضع آنان نسبت به نیرو و کارکنان آن، از یک سو مسئولان ناجا را از سطح و تراز اثربخشی عملکرد گذشته بخش های مختلف نیرو آگاه می سازد و از سوی دیگر شیوه و راه انجام بهینه و مطلوب مأموریت های نیرو را در آینده به آنان می نمایاند.



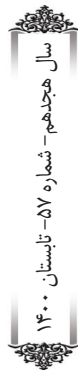
به همین سبب، نیروی انتظامی از جمله نخستین سازمان‌های کشور است که با تأسیس سامانه نظارت همگانی در سراسر کشور، بستر دریافت قاعده‌مندی نظرها و دیدگاه‌های همه افراد جامعه را فراهم ساخته است. به شهادت شواهد و یافته‌های حاصل از پژوهش‌های صورت گرفته در این قلمرو، تأسیس سامانه نظارت همگانی، از یک سو زمینه افزایش اعتماد عمومی به نیروی انتظامی را فراهم نموده است و از یک سوی دیگر موجب افزایش کارایی و عملکرد اثربخش رده‌های مختلف ناجا و بهبود کارکرد و رفتار کارکنان نیرو شده است. افزون‌براین، سامانه نظارت همگانی، نرخ وقوع کژکاری‌ها و کنش‌های نامطلوب کارکنان ناجا را به میزان معناداری، تقلیل داده است. با وجود این، «نظارت همگانی» به منزله یک فرایند اجتماعی و مدیریتی، واجد ظرفیت‌های بالقوه متعددی است که نیروی انتظامی، مانند بسیاری دیگر از سازمان‌های کشور، هنوز به تمامی از آن بهره نبرفته است. این عدم بهره‌گیری، بیش از هر چیزی ناشی از ناشناخته ماندن ابعاد، مؤلفه‌ها و کارکردهای نظارت همگانی است. به همین سبب، این نوشتار در پی آن بود تا افزون بر آگاهی از دامنه اثربخشی فعالیت‌های دفتر نظارت همگانی، در افزایش اعتماد، رضایت و امنیت شهروندان و بهبود عملکرد ناجا و کارکنان آن، روش‌های بسط قلمرو فعالیت نظارت همگانی و بهره‌گیری از تمامی ظرفیت‌های بالقوه آن را نیز بازشناسد.

به طور کلی می‌توان نتیجه گرفت که تلاش برای ایجاد پلیسی مقتدر، خدمتگزار و پاسخگو که بر تأمین و گسترش عدالت در نظام اداری، تقویت قانونگرایی، نوسازی معنوی روابط خود و مردم، ایجاد محیط مناسب برای رشد کرامت انسانی و فضایل اخلاقی، سلامت، شفافیت و مسئولیت و نظارت‌پذیری در درون سازمان و بالاخره تأمین رضایت و اعتماد شهروندان، تأکید دارد، مستلزم جدی گرفتن و کوشش برای گسترش نظارت همگانی است.

### پیشنهادها

بر اساس یافته‌های نظری این پژوهش، پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ارائه است:

- تقویت بنیان‌های معرفتی، فرهنگی و دینی (مبتنی بر اصل امر به معروف و نهی از منکر) جامعه و مسئولیت شهر وندی در سطوح مختلف و در چهارچوب نظارت همگانی، به منظور تقویت روحیه مسئولیت‌پذیری شهروندان در مراقبت از خود و نهادهای تصمیم‌گیر حاکمیتی همچون نیروی انتظامی.
- گسترش سرمایه‌های اجتماعی بین مردم از طریق تقویت بنیه‌های دینی، ملی و هویتی.
- فرایند پاسخگویی در نظارت همگانی با دیدگاهی جامع‌نگر، از ابتدای مشارکت شهروندان تا اطلاع‌رسانی نتیجه رسیدگی به شهروندان و حتی پیگیری‌های ناشی از نارضایتی یا ابهام وی در پاسخ‌را، در برمی‌گیرد؛ بنابراین، در درازمدت، برای اینکه فرایند پاسخگویی در مدت‌زمان کمتر و با کیفیت بهتری انجام شود، باید نظارت همگانی را با تکیه بر قاعده دینی «امر به معروف و نهی از منکر» و اصل هشتم قانون اساسی، در سطح کلان، در نهادهای سیاسی و اجتماعی، به یک خواست ملی تبدیل کرد تا از این طریق، شرایط و اندیشه‌های بهتر و بیشتری به سوی نظارت همگانی و فرایند پاسخگویی در آن، سوق یابد.
- برای نهادینه‌سازی نظارت همگانی در جامعه ابتدا باید در برنامه‌های مربوط به توسعه نظارت همگانی عوامل و متغیرهای مؤثر بر زمینه‌های فردی مشارکت شهروندان در نظارت همگانی نوع و سطح مشارکت مورد انتظار و ابزارهای متناسب برای اطلاع‌رسانی به هر قشر از اقشار جامعه و جلب مشارکت آنان لحاظ شود.
- برای استفاده از مشارکت حداکثری مردم در نظارت بر عملکرد پلیس (چه از لحاظ کمیت و چه از لحاظ کیفیت مشارکت اجتماعی)، لازم است راهکارهای نهادینه کردن رویکرد جامعه‌محوری پلیس، مورد شناسایی قرار گیرد و در قالب یک راهبرد درازمدت و برنامه راهبردی به مرحله اجرا گذاشته شوند.
- لازم است شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی مناسبی پیرامون وظایف، کارکرد، کارایی، سطوح پیشرفت و نیز ناکامی‌ها و آسیب‌شناسی سازمانی مراکز نظارت همگانی به مردم صورت پذیرد



که در صورت تحقق این موضوع، این مراکز از نظر مردم به عنوان نهادی پیش‌بینی‌پذیر خواهد بود، چنانکه حاضر خواهند بود به گونه‌ای معتمدانه در نظارت همگانی مشارکت نمایند.

- ماهیت و نوع وظایف و مأموریت‌های محوله به مراکز نظارت همگانی به گونه‌ای است که افزون بر عوامل درونی (که به خود مراکز نظارت همگانی اختصاص دارند) زمینه‌ها و عوامل بیرونی متعددی در عملکرد و موفقیت‌های آن دخیل هستند، بدین معنا که نظارت همگانی فرایندی است که از چهار رکن: ۱- مردم (جامعه)، ۲- یگان‌های ناجا؛ ۳- مسئولان و مدیران ناجا و ۴- مراکز نظارت همگانی تشکیل شده که هر یک نقش ویژه‌ای در این زمینه ایفا می‌کنند و در موفقیت و عدم موفقیت آن در اهداف و کارکردهای راهبردی مؤثر هستند. پس برای تحقق این مهم، باید این فرایند در کلیت ارکان آن به صورت پیوسته و زنجیروار، عملکرد درست و مناسبی داشته باشند.
- لازم است اطلاع‌رسانی فراگیر و مستمر از دستاوردها، خدمات و شفاف‌سازی بیشتر از فرایند فعالیت‌ها اجتماعی و مأموریت‌های انتظامی و امنیتی پلیس صورت پذیرد.
- باید اهداف نظارت همگانی برای شهروندان و کارکنان سازمان نظارت‌شونده تبیین شود.
- تغییر در رویکرد نظارت همگانی و حرکت از بازرسی تحقیرآمیز نظیر مچ‌گیری، حسابرسی خائفانه، ارزیابی مدار و خطی به سمت و سوی نظارت محتوایی و توسعه‌مدار که با ایجاد سامانه اخذ و تحلیل داده‌ها و اطلاعات، تولید و مدیریت دانش حاصل از آن، زمینه بهسازی محیط سازمانی سالم و پویا، هدایت و نظارت مستمر بر عملکرد کارکنان با تأکید بر موارد مثبت نظیر خودپایی و تقویت انگیزش‌های درونی کارکنان و نیز شهروندان را فراهم می‌سازد.
- همچنین موارد زیر لازم است:
- ساده‌سازی رویه‌های مشارکت و رسیدگی و پاسخگویی در نظارت همگانی و حذف ضوابط و رویه‌های غیر ضروری و مزاحم بوروکراتیک در کلیه مراحل فرایند نظارت همگانی.
- تمرکز نظارت همگانی بر اصلاح و تشویق کارکنان سازمان نظارت‌شونده.
- تدوین راهبردی بلندمدت درباره نظارت همگانی.
- اصلاح رویکرد نظارتی از رویکرد تنبیهی (تمرکز بر نقاط ضعف) به رویکرد تشویقی (تمرکز بر نقاط قوت).

### منابع

- ۱- قرآن مجید.
- ۲- نهج البلاغه.
- ۳- الوانی، سید مهدی و حسن دانایی فرد (۱۳۸۰). مدیریت دولتی و اعتماد عمومی. مجله دانش مدیریت، سال چهاردهم، شماره ۵۵، صص ۵-۲۷.
- ۴- احمدی، سید محمدصادق (۱۳۹۶). تحلیلی بر مفهوم حق نظارت همگانی بر قدرت بر اساس دو رابطه حق-ادعا و حق-آزادی، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، شماره ۳، صص ۷۲۳-۷۰۷.
- ۵- اسماعیلی، محسن (۱۳۸۴). مشارکت عمومی، حاکمیت ملی و نظارت همگانی در فقه سیاسی و حقوق اساسی. تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- ۶- اسماعیلی، محسن (۱۳۸۶). نظارت همگانی و مبانی دینی و حقوقی آن. مجموعه مقالات دومین همایش ناجا و نظارت همگانی، صص ۱۳۲-۱۴۲.
- ۷- اعرابی، سید محمد و رحیم زارع و محمد مهدی پورسعید (۱۳۸۹). «نظارت همگانی و توسعه سازمان». مجموعه مقالات همایش ملی نظارت همگانی (راهبردها و راهکارها). مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران.
- ۸- برزنونی، محمدعلی (۱۳۸۶). نظارت همگانی از دیدگاه اسلام. فصلنامه نظارت و بازرسی، پاییز ۸۶، شماره ۱، صص ۷۹-۱۰۸.
- ۹- کاظم زاده، اکبر (۱۳۸۹). «نظارت همگانی و سرمایه اجتماعی». مجموعه مقالات نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی. تهران: نشر فرهنگ صبا، چاپ دوم.
- ۱۰- چناری، وحید و پریرا سیدی (۱۳۹۷). اولویت بندی شاخص های مورد نیاز برای نظارت و کنترل در سازمان بر مبنای مدیریت در اسلام. فصلنامه علوم اجتماعی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شوشتر، صص ۱۷۷-۱۹۸.
- ۱۱- خورشیدی، غلامحسین (۱۳۸۹). «نظارت همگانی و فساد اداری». مجموعه مقالات نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی، تهران: نشر فرهنگ صبا، چاپ دوم.
- ۱۲- غفاری، غلامرضا (۱۳۹۰). سرمایه اجتماعی و امنیت انتظامی. تهران: جامعه شناسان.



- ۱۳- فرامرز قراملکی، احد (۱۳۸۹). «نقش راهبردی پیش‌بینی‌پذیری اخلاقی در اعتمادآفرینی و نظارت همگانی». مجموعه مقالات نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی، تهران: نشر فرهنگ صبا، چاپ دوم.
- ۱۴- فرامرز قراملکی، احد (۱۳۸۹). «عوامل و زمینه‌های اعتمادسازی در نظارت همگانی». مجموعه مقالات همایش ملی نظارت همگانی (راهبردها و راهکارها)، مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران.
- ۱۵- قرشی، سید روح‌الله (۱۳۹۸). طراحی الگوی عوامل مؤثر بر بهبود نظارت همگانی در شهرداری تهران با استفاده از روش الگوسازی ساختاری-تفسیری. مطالعات مدیریت دولتی ایران، دوره دوم، شماره ۱، صص ۲۵-۵۲.
- ۱۶- ورام بن ابی فراس، مسعود بن عیسی (۱۳۶۹). مجموعه ورام، آداب و اخلاق در اسلام (ترجمه تنبیه الخواطر). ترجمه محمدرضا عطایی، مشهد: بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی.
- ۱۷- وروایی، اکبر (۱۳۸۴). پلیس جامعه‌محور. تهران: انتشارات ساعس ناجا.