

بررسی نظارت اخلاقی متقابل دولت و ملت در نظام حقوقی ایران و اسلام

رضا نیکخواه سرنقی^۱

محمد رضا یزدان یار^۲

چکیده

همواره بشریت دنبال ایجاد یک جامعه انسانی مطلوب و منطبق بر آرمانها و خواسته های متعالی خود می باشد. در چنین جامعه ای می بایست الزاماتی بر پایه اصول حقوقی، روابط اجتماعی مبتنی بر قرارداد اجتماعی را مدنظر قرار دهد. از این منظر تمسک جستن به حاکمیت قانون می تواند بعنوان پیش نیاز چنین جامعه ای قلمداد گردد.

در پرتو حاکمیت قانون، همواره اراده های فردی در نظام تصمیم گیری وارد شده و به یک نیاز عمومی یا اراده جمعی تبدیل می گردد، تمایلات متناقض با افکار عمومی، نمادی مُخل و برهم زننده هویت جمعی شده و سرمایه های مادی و معنوی افراد اجتماع در خدمت کمالات افراد و اجتماع گذاشته می شود و ساختارهای سیاسی و اجتماعی برآمده از آحاد ملت، این اراده ها و تمایلات مشترک را شاخص اصلی تعیین مسیر حرکت نظام سیاسی قرار می دهند و در آن جهت تعقیب می نمایند، حاکمیت قانون، خود نه تنها هویت مشترک اعضای اجتماع را مورد شناسایی قرار می دهد، بلکه بر مسئولیت متقابل حاکمیت و دولت نیز تاکید دارد، مسئولیتی که هر فرد در برابر سایر افراد اجتماع داشته و در پرتو آن است که حق جستجوی رفاه، سعادت، آسایش و امنیت اجتماعی واجد مفهوم می گردد. هر نوع مجموعه ای خواه اجتماعی یا سیاسی نیاز به کنترل یا نظارت دارد که شیوه های این نظارت و کنترل بر آن حسب مقام نظارت کننده و شیوه کنترل‌های پیش بینی شده است. لذا در این مقاله سعی شده که به انواع نظارتهای چهارگانه پیش بینی شده در اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بپردازد و تکالیف مخاطبین آن را در مقابل اینگونه نظارتهای مورد کنکاش و نقد قرار دهد.

واژگان کلیدی

فلسفه نظارت، نظارت مردم بر مردم، نظارت دولت بر دولت، نظارت دولت بر ملت، نظام حقوقی ایران، نظام حقوقی اسلام.

۱. استادیار دانشکده فقه و حقوق اسلامی دانشگاه ارومیه. Email: r.nikkhah@urmia.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری فقه و حقوق اسلامی، دانشگاه ارومیه، (نویسنده مسئول).

Email: mohammad.yazdanyar1358@yahoo.com

پذیرش نهایی: ۱۳۹۶/۱۲/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۹/۱۰

واژه‌شناسی بحث

بند ۱. تعریف لغوی

نظارت از ریشه نظر و مرحوم دهخدا در کتاب لغتنامه (ج ۱۴) ذیل واژه مذکور، آن را نگریستن در چیزی با تامل، چشم انداختن، حکومت کردن بین مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن وهم و اعتراض آورده شده است. وی ((ناظر)) را به معنای نظر کننده، نگرنده، نگاه کننده، بیننده، شاهد و کنایه از جاسوسی، دیده بان و نگاهبان مطرح نموده و در نهایت ((نظارت)) را به معنای نظر کردن و نگریستن به چیزی، مراقبت و در تحت نظر و دیده بانی داشتن کاری، نگرانی و مباشرت معنا کرده است.

بند ۲. تعریف اصطلاحی

در تعریف مصطلح، نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق، به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب، اطمینان به دست آید. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ۳۱) به طور خلاصه می‌توان گفت، نظارت در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و از سوی دیگر، ناظر کسی است که به منظور چنین بازرسی و ارزیابی و سنجش تعیین می‌شود. لذا آنچه که در مجموع نظریات مختلف در تعریف نظارت می‌توان یافت، آنست که در همه تعاریف، نظارت را نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است، دانسته اند. به عبارتی دیگر نظارت مقایسه ضمنی بین آنچه که هست و آنچه که باید باشد و انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است. این نظارت می‌تواند در موضوعات مختلف یا به شیوه‌های مختلفی اعم از پیشینی یا پسینی، استصوابی یا استطلاعی، مستقیم یا غیرمستقیم، نهان یا آشکار و بسیاری انواع دیگر اعمال گردد.

بند ۳. ویژگی‌های مفهوم نظارت

از آنجائیکه واژه نظارت در یک رشته علمی و در یک حیطه و موضوع کاربرد ندارد، از این رو نمی‌توان تعریف اصطلاحی اجماعی و واحدی از نظارت ارائه کرد و در هر علم، نظارت معنا و کارکرد خاص خود را خواهد یافت، اما در معرفی مفهوم نظارت ویژگی‌های هشتمگانه زیر را در همه اقسام کاربرد این اصطلاح و واژه می‌توان دید:

۱. در نظارتی دارای چهار رکن است: «ناظر» و «عامل» (نظارت شونده)، که البته ناظر ناظر و عامل می‌توانند در یک مصداق جمع شده و به نوعی «خودکنترلی» برسیم. «فرآیند تحقق نظارت» (دیدن و کنترل آگاهانه امور) و نهایتاً «ابزارها و شیوه‌های نظارت»
۲. نظارت با عقلانیت در ارتباط است، چون نیاز به دیدن، تجزیه و تحلیل و تشخیص صحیح از سقیم دارد.

۳. هر نظارت کنشی «عامدانه و عالمانه» است، از این رو هرنگاه تصادفی و از روی جهل را نظارت نمی نامند.

۴. در همه نظارتهای فرض بر این است که عامل بر حسب برنامه ای عمل کند و از این رو بر او نظارت می شود تا حرکت صواب و یا ناصواب او ثبت و درج شود.

۵. نظارت در جاهایی مطرح است که حرکتی علمی یا عملی، کمی یا کیفی، گسترده یا محدود، مخفی یا آشکار و ... متناسب با اهداف مقرر، در جریان باشد.

۶. از جهت «سطح تحلیل» ناظر می تواند منفرد باشد (خدا، فرشته، انسان و ...) و یا گروه و یا دولت و یا یک نهاد فرادولتی و فراملیتی، چنانکه نظارت شونده (عامل) نیز می تواند فرد، گروه، دولت و نهادهای فرامرزی باشد و عمل نظارت نیز آشکار یا پنهان، مستقیم یا غیر مستقیم و ... محقق شود.

| نظارت کننده | نظارت شونده | علوم مربوط |
|-----------------|-----------------|--|
| فرد | فرد | حقوق، اخلاق، عرفان، فقه، اصول، کلام، روانشناسی و علوم تربیتی |
| گروه | گروه | حقوق، علوم اجتماعی، جامعه شناسی، علوم سیاسی، علوم مدیریت |
| دولت | دولت | حقوق، علوم سیاسی، علم مدیریت، فقه سیاسی |
| نهادهای فرامرزی | نهادهای فرامرزی | روابط بین الملل، حقوق بین الملل، سازمانهای بین المللی |

جدول سطوح ناظر و عامل و علوم مربوط

شایان ذکر است در جدول صدرالاشاره هرکدام از سطوح ناظر (فرد، گروه و...) می تواند بر چهار سطح نظارت شونده (فرد، گروه و...) نظارت کننده و از این رو و بر اساس رابطه ناظر و عامل، ۱۶ شکل نظارت (فرد بر فرد، فرد بر گروه، فرد بر دولت و ...) قابل فرض است.

۷. مجموعه نظارتهای مربوط به آدمیان در حیطه های سیاسی - اجتماعی، در همه سطوح یاد شده در بند ۶ (فردی، گروهی را می توان به چهار قسم نظارت تقلیل داد: ((نظارت دولت بر مردم))، ((نظارت مردم بر دولت))، ((نظارت مردم بر مردم))، ((نظارت مردم بر دولت))، ((نظارت مردم بر مردم))، ((نظارت دولت بر مردم)) و در مرتبه بعدی نظارت مردم بر حکومت و دولت است که سابقه آن نه چندان طولانی و به قرون اخیر بر می گردد. هرچند در جهان اسلام و تنها در صدر اسلام و سیره علوی نیز می توان از نظارت مردم بر حکام شواهدی جست.

۸. در بحث نظارت نمی توان و نباید از فلسفه واحدی در اقسام نظارتهای سخن به میان آورد

، گرچه در موارد یاد شده می‌توان به این حد مشترک رسید که در همه این موارد، درک و فهم خطا، نقص و عیب از دلایل نظارت است، اما در نگاه عمیقتر، بنیاد اینگونه چارنیها در ابعادی با هم متفاوتند، مثلاً در جائیکه نظارت از بالا به پایین برای رعایت حقوق مردم است، اما کنترل دولتمردان از سوی مردم برای رعایت منافع دولتمردان نیست، بلکه غایت در اینجا نیز رعایت حقوق آحاد جامعه است.

فلسفه نظارت به عنوان متغیر وابسته

اگر بتوان فلسفه نظارت را یکبار بعنوان ((متغیر وابسته)) در نظر گرفت و از عوامل تاثیر گذار بر آن بحث کرد، از زاویه دیگر می‌توان فلسفه نظارت را بعنوان ((متغیر مستقل)) در نظر گرفت و از تاثیرات و آثار آن بر عوامل دیگر سخن گفت، از این رو مجموعه عوامل موثر بر فلسفه نظارت را بصورت زیر می‌توان مورد بررسی قرار داد.

الف) تاثیر اندیشه سیاسی بر فلسفه نظارت

یکی از حیطه‌هایی که در مباحث و اقدامات نظارتی به صورت گسترده کاربرد داشته و موضوعیت می‌یابد، حوزه حکومت دولت و سیاست است. از همین رو به رابطه سیاست و اندیشه سیاسی با نظارت می‌رسیم، زیرا نحوه رژیم سیاسی، نگرش سیاسی، فلسفه سیاسی با شیوه حکومت و ارکان دولت و نحوه مدیریت یک نظام سیاسی ارتباط تنگاتنگی دارد. گرچه می‌توان در یک نگاه، اندیشه سیاسی غرب جدید را ذیل اندیشه سیاسی سنتی بررسی کرد و آنها را در مقابل یکدیگر بازشناسی نمود، اما این تقسیم و تمییز نمی‌تواند نقش دو متغیر مستقل و متفاوت بر دوگونه فلسفه نظارت متفاوت را تفسیر کند، زیرا در بستر اندیشه فلسفی و سیاسی غرب هم مکتب «آنارشیسیم» می‌جوشد که با نظارت و شیوه‌های نظارتی سرستیز دارد و از این منظر، حکومت همچون شیطانی مطلق در نظر گرفته می‌شود که در تعبیر «پرودون» این شیطان با اقتدار تمام، بیش از ۶۰۰۰ سال انسانیت را له کرده است و تنها قوام دهنده انسانها نوعی معنویت مخفی بوده که همواره در پشت سرفقاع زندگی نسبی را برای بشریت ایجاد می‌کرده است. از نگاه این مکتب که در دهه‌های اخیر نیز جانبداران جدی در غرب دارد، نافرمانی (طغیان) فضیلت اصلی بشر است. پیشرفت از راه نافرمانی و سرکشی به دست آمده است. در مقابل، اندیشه «توتالیتری» امثال هیتلر و موسولینی در غرب جدید سر بر می‌آورد که در آن نظارت نقش تعیین کننده و محوری دارد و در تفسیر «هانا آرنه»، این نظارت سلسه مراتبی است.

در جهان اسلام نیز همانند اندیشه سیاسی غرب جدید، یک گونه نگاه و اندیشه سیاسی وجود نداشته و ندارد تا از یک گونه تاثیر آنها بر فلسفه نظارت سخن گفت. برای اثبات این مدعا کافی است که تنها اشاره ای کوتاه به مقطع مشروطه در ایران گردد. در این عصر، شیخ شهید

«فضل الله نوری» و «آیت الله نایینی» بصورت مشخص، در بسیاری از مسائل سیاسی در برابر یکدیگر نظریه پردازی می کردند. بعنوان شاهد مثال، در بحث آزادی بیان و مطبوعات، شیخ شهید از آن رو مخالفت می کرد که معتقد بود آزادی قلم و بیان از جهات کثیره منافی با قانون الهی است و فایده آن این است که بتواند فِرَق ملاحظه و زنداقه نشر کلمات کفریه خود در منابر و لوائح بدهند و سب مومنین و تهمت به آنها بزنند و القای شبهات در قلوب صافیه عوام بی چاره بنمایند. علی القاعده از این نگاه اگر قرار است قلم و زبان و بیان آزاد باشد. باید به شدت بر آنها نظارت شود و به تعبیر ایشان، از عیوب قانون اساسی آن عصر آن است که عامه مطبوعات، غیر از کتب ضلال و مواد مضره به دین مبین آزاد و ممیزی از آنها ممنوع است و به موجب این ماده، بسیاری از محرّمات ضروری الحرمة تحلیل شد.

مرحوم نائینی در مقابل، از آن رو از قانون اساسی مشروطه و آزادی مطبوعات بدون ممیزی دفاع می کرد که معتقد بود مقصود همه ملتها در دفاع از حریت، آزادی از عبودیت پادشاهان و قدرتمندان خود سر است، نه آزادی از مقررات دین و شریعت و تعمیم بحث آزادی مطبوعات به حیطة های دینی را مغالطه می دانست.

از نتایج اینگونه نگاههای سیاسی، نظارت کمتر و محدودتر در حیطة های نشر است. در اندیشه سیاسی جهان اسلام، همواره دیدگاههای بازت سیاسی در مقابل نگرشهای بسته تر وجود داشته و از این رو در عین نگاههای توحیدی و دین مدار به سیاست، به برداشتهای متفاوت سیاسی و حکومتی رسیده که شیوه های نظارت مختلف و فلسفه نظارتی متفاوت را نتیجه می دهد. النهایه می توان گفت:

۱. تقابل اندیشه سیاسی غرب و جهان اسلام نمی تواند مفسر تفاوت نگاه در فلسفه نظارت برای حکومتها باشد، اگرچه در شیوه های نظارت ممکن است تفاوت را دید.
۲. از زاویه دیگری تفاوت نگاههای نظارتی قابل فهم و تفسیر می شود و آن در صورتی است که بگوییم اگر مجموعه نگاههای سیاسی و حکومتی را بتوان به دو دسته تقبیل داد: اندیشه سیاسی حکومت و حاکم مدار و اندیشه سیاسی مردم سالار. که در این صورت می توان مدعی ارتباط اندیشه سیاسی بعنوان متغیر مستقل، بر فلسفه نظارت بعنوان متغیر وابسته شد.
۳. این نکته را می توان مورد تاکید قرار داد که اندیشه های سیاسی حکومت و حاکم مدار از نظارتی قوی، پیچیده و گسترده در ارتباط دولتمردان با مردم و در ساختار نظام سیاسی بین اجزای حکومت دفاع می کنند، زیرا در نظامهای «توتالیتری» و «اوتالیتری» این دولت است که در حیطة های عمومی و جمعی همه امور را تعیین حدود نموده و کنترل می نماید. حال آنکه نظارت در نظامهای مردم سالار، محدودتر، ساده تر و کمتر است.
۴. در چرایی این مضیق یا موسع دین نظارتها، می توان از جمله بدین نکته انسان شناختی

اشاره داشت که در حکومت‌های حاکم مدار، اعتمادی به آدمیان نیست و اصل در آن نظامها است که افراد بد ذات و شرور داشته و گرایش به بدی دارند، از این رو نباید آنها را آزاد گذاشت، بلکه باید نظارت قویتری را اعمال نمود. اما در حکومت‌هایی که سالار، محقق و محور مردمند، واضح است که اصل بر این است که آدمیان توانا و قابل اعتماد و از این جهت دلیلی برای نظارت‌های گسترده، پیچیده و عمیق پیدا نمی‌شود.

۵. محصول نظارت و کارکرد نهایی نظارت جدی در حکومت‌های حاکم مدار، کنترل مردم و حفظ حقوق حکومت و حاکم و تقویت قدرت آنهاست و حال آنکه حکومت‌های مردم سالار فلسفه نظارتشان، حفظ حقوق و آزادی‌های مردم، به خصوص از دست صاحبان زر و زور می‌باشد. ۶. آثار و تبعات نظارت‌های جدی و یا ضعیف، با همان چرایی‌ها و فلسفه‌های یاد شده در یک نظام سیاسی، در ارکان اصلی و قوای اساسی خلاصه نمی‌شود و به تبع شیوه حکومتی متفاوت با دو گونه نظارت‌های یاد شده به ارکان جزئی‌تر و مدیریتهای تابعه و حتی در آموزش و پرورش و تربیت و ... نیز جریان می‌یابد. لذا با دو گونه نظارت و با دو توجیه نظارتی در همه ارکان حکومتی از بالا به پایین مواجهیم.

۷. از آنجائیکه جمهوری اسلامی ایران، منادی حکومت مردم سالار است (حکومت مردم سالاری یکی از اقسام دموکراسی‌ها می‌تواند فرض شود). بر این مبنا باید ضمن اینکه از نظارت در ابعاد مختلف (از بالا به پایین و از پایین به بالا و...) و در سطوح متفاوت (فردی، گروهی، دولتی و...) دفاع کند و نقصی در نظام کنترلی نداشته باشد، گرایش اصلی اش به سوی تشدید و تعمیق نظارتها، به خصوص از حکومت بر مردم نباشد، بلکه بالعکس، گرایش اصلی نظام بر اعتماد به مردم و آزادی روابط مردمی باشد.

ب) تاثیر برنامه ریزی بر فلسفه نظارت

از جمله عوامل موثر بر نظارت و چرایی آن، وجود و یا فقدان برنامه در فعالیت فردی یا جمعی است. این مدعا را بصورت موجز و به اشاره بدین نحو می‌توان به بحث گذاشت که در مهندسی گذار از نظر بعمل و در برنامه ریزی جهت محقق کردن یک عقیده و فکر، حداقل پنج گام زیر قابل تصور است:

گام نخست: هدف گذاری؛ گام دوم: تدوین دکترین؛ گام سوم: تعیین استراتژی؛ گام چهارم: طراحی خط مشی یا سیاست‌گذاری و گام پنجم: پیش بینی تاکتیک.

از آنجاکه در عینی کردن یک فکر ابتدا اهداف مشخص می‌گردد و سپس سایر مراحل فوق‌الذکر طراحی می‌شود و همچنین چون ممکن است اولاً: فرآیندگذار بدستی نشده و مرحله ای از مراحل یاد شده به درستی تدوین و یا اجرا نگردد و یا بر اثر سهل انگاری و مسئولیت ناشناسی مورد غفلت قرار گیرد، ثانیاً مراحل پنجگانه فوق‌الذکر مترتب برهم تنظیم نگردیده و

تحقق نیابند و به دلیل احتمال وجود انحراف از اهداف ، اصول و معیارهای این برنامه ، نظارت از ابتدا تا انتهای فرآیند لازم و ضروری است. حاصل آنکه : وجود برنامه ریزی ، از عوامل موثر بر فلسفه نظارت است ، چنانکه فقدان برنامه در زندگی فردی و جمعی نیز از عواملی است که نظارت را به حاشیه می راند. چگونگی راه دقیقاً تعریف شده نیست، تا در طول مسیر فراز و فرودها مورد کنترل و نظارت قرار گیرند و نظارت ، فلسفه خود را از دست می دهد.

فلسفه نظارت بعنوان متغیر مستقل

نکته اساسی در این قسمت از بحث ، آن است که نظارت کردن چه فواید و آثار و نتایج و دستاوردهایی دارد که به دلیل آن محصولات ، نظارت ضرورت می یابد؛ پیشتر گفتیم که با توجه به ناظر و عامل ، چهارگونه نظارت متصور است: «نظارت دولت بر مردم» ، «مردم بر دولت» ، «مردم بر مردم» و «اجزای دولت بر اجزای دولت». نکته قابل تذکر آنکه : چون امروزه مباحث نظارتی را عمدتاً ذیل تعامل دستگاهها و سازمانهای رسمی و غیر رسمی و از جهت درون تشکیلاتی و درون سیستمی مورد بررسی قرار می دهند ، از این رو تمرکز بحث نظارت نیز به تعبیر تقسیم بندی فوق به نظارت اجزای دولت بر اجزای دولت باز می گردد و به همین دلیل نیز بر این قسم از نظارت توقف بیشتری خواهد شد.

۱. نظارت دولت بر مردم

چرا باید دولتها بر مردم و آحاد جامعه نظارت کنند و آثار آن چیست؟ از آنجا که در هر جامعه ای افراد شرور ، قانون شکن و مزاحم برای دیگران ایجاد مشکل می کنند و از وظایف دولت ، ایجاد امنیت عمومی است. از این رو برای داشتن داده های مناسب ، برای غافلگیر نشدن ، برای داشتن بهترین عکس العملها و برای پیشگیری از جرائم ، برای کنترل و تعقیب و مراقبت جاسوسان و ... نظارت ضرورت پیدا می کند. در یک نگاه ، افرادی که برای امنیت مشکل ایجاد می کنند ، به دو گروه قابل تقسیم اند:

- آنها که برای مردم ایجاد مزاحمت می کنند. (در زبان فقهی ما ، به آنها محارب گفته می شود).

- آنهائیکه برای دولت و نظام سیاسی خطر سازند. (در علم فقه به آنها باغی اطلاق می گردد.) در رابطه با هر دو گروه قبل از هرگونه اقدام ، کنترل ، بازرسی ، مراقبت و نظارت از آنان در همه دولتها لازم و ضروری است.

اگر پرسیده شود که کنترل و نظارت بر مردم از سوی دولتها ، با آزادی انسانها ، چگونه قابل جمع است؟ در این قسم از نظارت که آزادی بر قانون شکنان ، اشرار و ... مطرح است ، پاسخ این است در هیچ جامعه ای از آزادی مطلق دفاع نمی شود و آزادی افراد حداقل دو قید دارد: اول در محدوده قانون ؛ دوم آزادی ، به شرط آنکه به آزادی دیگران آسیب نزند و مصادیقی که در این

قسم از نظارت تحت کنترل و مراقبت قرار می‌گیرد، از آن رو تحت نظارتند که قانون‌گریز بوده و برای آزادی و حقوق دیگران مشکل سازند.

۲. نظارت مردم بر دولت

چرا مردم باید بر دولت و اجزای آن نظارت کنند؟ این پرسش یک مفروض اساسی را در خود نهفته دارد و آن این است که مردم نسبت به حکومت، حاکم و عملکرد آنها دارای حق هستند و نسبت به مجاری حکومت محجور نیستند. اگر کسی فرض کند که حکومت از امور مردم و در حیطه حقوق آنها نیست، بحث نظارت مردم بر دولت نیز بلا موضوع می‌شود، زیرا از مبانی عمده نظارت آن است که چون ناظر در حوزه مورد عمل حق تصرف دارد، از این رو مستقیم یا غیر مستقیم (با وکالت و ...) اعمال نظارت می‌کند؛ به عبارت بهتر، پیش فرض این قسم از نظارت، پذیرش حکومت‌های مردم‌سالار است.

فایده و حاصل اینگونه نظارت نیز آن: از آنجائیکه احتمال قصور و تقصیر در تدبیر امور جامعه می‌رود و از آنجائیکه هم احتمال خطا از سوی قدرتمندان می‌رود و هم قدرت به قدری جذاب و وسوسه برانگیز است که احتمال سوء استفاده از آن قابل فرض است، از این رو برای جلوگیری از هرگونه خطا، اشتباه و یا خیانت و تصرفات نابجا، مردم باید مجاری مختلفی برای نظارت بر دولت را پیش بینی کنند. در عصر جدید، از جمله کارکردهای «احزاب» و گروه‌های سیاسی نظارت بر کارکرد دولتهاست و دلیل کار نیز واضح است؛ چون با پیچیدگی عملکرد دولتها و گستردگی جوامع و ... امکان نظارت فردی بر ساختار دولت، کاری بسیار صعب و حتی ناممکن است. نظارت مردمی بر حکومت از نگاه شیعی تا آن حد اساسی و بنیادین است که حضرت علی (ع) در تولید فرهنگ سیاسی، مردم را به شجاعت، نظارت و اظهار نظر درباره حکومت خودش فرا می‌خواند و می‌فرماید:

«فَلَا تَكَلَّمُونِي بِمَا تَكَلَّمُ بِهِ الْجَبَّارُ، وَ لَا تَتَحَفَّظُوا مِنِّي بِمَا يُتَحَفَّظُ بِهِ عِنْدَ أَهْلِ الْبَادِرَةِ وَ لَا تَخَالَطُونِي بِالْمَصَانِعِ وَ لَا تَنْظَرُوا بِي اسْتِثْقَالًا فِي حَقِّ قَيْلِ لِي وَ لَا التَّمَّاسِ اعْظَامِ لِنَفْسِي، فَانَّهُ مِنْ اسْتِثْقَالِ الْحَقِّ أَنْ يُقَالَ لَهُ الْعَدْلُ أَنْ يُعْرَضَ عَلَيْهِ، كَانِ الْعَمَلُ بِهِمَا أَثْقَلَ عَلَيْهِ، فَلَا تَكْفُوا عَنِ مَقَالِهِ بِحَقِّ أَوْ مَشُورِهِ بَعْدَ، فَانِّي لَسْتُ فِي نَفْسِي بِفَوْقِ أَنْ أُخْطَى وَ لَا أَمْنٌ ذَالِكُ مِنْ فَعْلِي.»

«بنابراین، آنگونه که با زمامداران ستمگر سخن می‌گویید با من سخن نگوئید و آنچنانکه در پیشگاه حکام خشمگین و جبار خود را جمع و جور می‌کنید، در حضور من نباشید و بطور تصنعی با من رفتار ننمایید و هرگز گمان مبرید در مورد حقی که به من پیشنهاد کرده اید کندی ورزم و نه اینکه خیال کنید من در پی بزرگ ساختن خویشتم؛ زیرا کسی که شنیدن حق و یا عرضه داشتن عدالت به او برایش مشکل باشد، عمل به آن برای وی مشکلتر است. با توجه به این، از گفتن سخن حق و یا مشورت عدالت‌آمیز، خودداری مکنید؛ زیرا من، خویشتم را

ما فوق آنکه اشتباه کنم ، نمی دانم و از آن در کارهایم، ایمن نیستم...»

درباره کلام امیرمومنان (ع) نکات چندی قابل توجه است :

اولاً: گفتن سخن حق به بالاترین مقام حکومتی و ارائه مشورت در کارها و ... منوط و مشروط به نظارتند؛ زیرا تا کسی نداندونبیند که در شرایط موجود چه چیزهایی و چگونه امور تدبیر می شود ، چگونه می تواند اظهار نظر کند؟

ثانیاً : از آنجائیکه فلسفه نظارت علاوه بر جلوگیری از مشکلات ، خطا و سوء استفاده ها ، می تواند ارتقای کیفیت مدیریت باشد. دعوت حضرت علی (ع) از دیگران برای نظارت و مشارکت در حکومت ، برای ارائه حکومتی مطلوبتر و کارکردی مناسبتر است ، ضمن اینکه ممکن است مراد و مقصود حضرت ، لزوماً شخص حضرت امیر(ع) نباشد ، بلکه مراد نظارت و دخالت مردم در ساختار حکومتی است که افراد کثیری در آن فعال هستند و همه آنها امکان خطا و یا حتی سوء استفاده از موقعیت حکومتی را دارند و نظارت می طلبند. چنانکه در مواردی حضرت امیر (ع) از شیوه عملکرد استانداران و فرماندارانش به شدت ناراضی بوده و به صورت مکتوب یا حضوری با آنها برخورد می کردند. (مثلاً نامه ۴۵ به عثمان بن حنیف ، فرماندار بصره در نهج البلاغه .)

امام خمینی (ره) نیز که در صدد ارائه الگو و نماد حکومتی علوی بود، درباره نظارت مردمی بر حکومت معتقد بودند که : «همه ملت موظفند که نظارت کنند براین امور ، نظارت کنند ، اگر من پایم را کنار گذاشتم ، کج گذاشتم ، ملت موظف است که بگویند پایت را کج گذاشتی ، خودت را حفظ کن ... تا این کج را راست کنند.»

۳. نظارت مردم بر مردم

از آنجا که افراد متقلب و شیاد در همه کارها و شغلها و فعالیتها ممکن است وجود داشته باشند ، از نظر عقلی هم هوشیاری ، مراقبت در انجام تلاشها و فعالیتها برای آسیب شناسی و مواجهه درست با خطرات لازم است، ازاین رو اگر نظارت ، نگاههای دقیق به موضوعات است ، برای مصونیت از خطرات ، همه افراد خوب است در جامعه حضوری هوشیارانه و کنترل شده داشته باشند و اینگونه نگاهها در استیفای حقوق لازم و مفید است. اما در نگاه دینی ، آدمیان و به خصوص مسلمانان نسبت به هم مسئولند. نه تنها نسبت به دیگران از حقوقی برخوردارند، بلکه در مقابل دیگران تکالیفی نیز برعهده دارند. در احادیثی وارد شده که پیامبر (ص) فرمود: «من اصیح لایهتّم بامور المسلمین فلیس منهم»، «هر که صیح کند و به امور مسلمانان همت نگمارد ، مسلمان نیست.» و یا «من سمع رجلاً ینادی یا للمسلمین ، فلم یجبه بمسلم»، «هر که بشنود مردی فریاد می زند مسلمانها به دادم برسید و جوابش نگوید ، مسلمان نیست.» پیش شرط حساسیت نسبت به دیگران برای ادای وظیفه ، مراقبت و نظر هوشیارانه است و نتیجه آن نیز ادای

تکلیف دینی و مسئولیتهای شرعی می باشد. اگر پرسیده شود که آیا بحث امر به معروف و نهی از منکر، که دامنه وسیعی دارد و از جمله حیطة های آن امر و نهی مومنان نسبت به یکدیگر است را نیز می توان تحت عنوان نظارت مردم بر مردم آورد؟ به اجمال می توان گفت که اگر کسی عمل و دخالت را از لوازم امر و نهی بگیرد، واضح است که حیطة نظارت با مفهوم امر به معروف و نهی از منکر تطابق نمی کند، بلکه نظارت شرط لازم امر و نهی است، تانسبت به دیگران شناخت، مراقبت، دقت و کنترل نباشد، نوبت به امر و نهی نمی رسد. و از آنجاکه امر به معروف و نهی از منکر از واجبات است، در نگاه دینی و فقهی شیعی، نظارت بر یکدیگر از باب «مقدمه واجب» واجب تلقی می شود. مگر اینکه از نظر اجتهادی با مراجعه به مجموعه نصوص، بتوان بر وجود خود نظارت مردم بر مردم، نه از باب مقدمه واجب، بلکه بعنوان امری واجب، فتوا داد و حکم نمود.

۴. نظارت دولت بر دولت

۴-۱) نظارت و کنترل دولت بر اجزای دولت، در دو سطح قابل تامل و توجه است: اول: از جهت ساختاری یعنی بر اجزا و افراد سیستم دولتی تمرکز نکند، بلکه افراد و عناصر را در ارتباط با سایر عناصر و در پیوند با سیستم بیند.

دوم: از جهت انفرادی، یعنی کنترل بر آحاد کارکنان دولت به صورت فردی. حسن این تقسیم بندی آن است که بهتر چرایی نظارت را تعلیل می کند؛ زیرا در برخی سیستمها ممکن است، افراد بسیار فعال و وظیفه شناس باشند، اما در عین حال به جهت غلط بودن ساختار، تلاشها به ثمر نرسد و نظام مطلوب نباشد و حال آنکه در مواردی، به عکس، ساختار بسیار دقیق، تخصصی و حساب شده پیش بینی شده اند، اما کارکنان آن مجموعه به دلایل عدیده ای کارکرد مناسب نداشته باشند

۴-۲) فواید نظارت بعنوان متغیر مستقل را یکبار می توان به صورت مفهومی، کلی و ارزشی دید و ادعا نمود که از آثار نظارت در مدیریتهای دولتی آن است که مجاری عدالت و ستم از هم بازشناسی می شوند؛ از فواید نظارت آن است که ارتباط با بیگانگان به نفوذ و سلطه بیگانگان و دشمنان بر دولت منتج نمی شود؛ از نتایج نظارت آن است که از تعدادی ارکان حکومتی بر حقوق مردم جلوگیری می شود، از دستاوردهای نظارت آن است که سیره معصومین در حکومت تداعی می کند و... اما از نگاه جزئی تر و خردتر، می توان نکات زیر را از محصولات نظارت دانست: جلوگیری از خطا و کاهش تخلفات، جلوگیری از سوء استفاده، بالا رفتن دقت و سرعت در کار و ارتقای عملکرد، اصلاح رفتار کارگزاران، افزایش اعتماد مردم به مسئولان، جلوگیری از نفوذ بزرگان زر و زور و تزویر بر کارکنان، ایجاد رقابت برای انجام کارهای بهتر و دقیق تر، شفاف شدن فعالیتها، هدایت و کمک رسانی به دست اندرکاران امور، برخورد شایسته

با مراجعین ، جلوگیری از ضرر و زیان احتمالی بر نظام و تشکیلات ، هوشیاری مسئولان و کارآمدی دستگاههای دولتی و...

۳-۴) از فواید نظارت جامع در سیستمهای دولتی آن است که «گلوگاه» مشکلات نظام را تشخیص داده و مثلاً می فهمند که آیا ضعف در تقنین است یا در اجرا و یا در نظارت و پس از تشخیص درد ، درمان و نسخه پیچی آسان خواهد شد.

۴-۴) نظارت دولت بر ارکان دولت در نگاه دینی نیز سابقه جدی به خصوص در سیره علوی دارد. آن حضرت هم اصل نظارت را مورد اهتمام قرار می دادند (نامه حضرت علی (ع) به مالک اشتر: نهج البلاغه ، نامه ۵۹) و هم نظارت بر کارگزاران را جدی گرفته و اعمال می کردند(نامه ۴۰ ، نهج البلاغه) و از جمله بر چگونگی تقسیم بیت المال (نهج البلاغه ، نامه ۴۳) بر مکتوبات کارگزاران (نهج البلاغه ، نامه ۴۴) برگفتار کارگزاران(نهج البلاغه نامه ۶۳) بر میهمانی های کارگزاران (نامه ۴۵ ، نهج البلاغه) بر رفتار کارگزاران با مخالفان(نهج البلاغه ، نامه ۱۸) و ... نظارت داشته و در گزینش کارگزاران حکومتی نیز نظارت داشته و به مسئولان رده بالای حکومتشان در انتخاب نیروها تذکر می دادند؛(نهج البلاغه ، نامه ۵۳) و این نظارت بر نیروی مسلح (نهج البلاغه ، نامه ۶۱) و ناظران مالیاتی (نامه ۲۵ و ۵۱ نهج البلاغه) نیز اعمال می شده است.

نکته جالب توجه آن است که مجموعاً نگاه نظارتی حضرت امیر (ع) بر ارکان حکومت بسیار جدی تر ، وسیعتر و دقیقتر از نگاه نظارتی ایشان بر مردم (نظارت حاکم بر مردم) بوده است و مسئولان را بارها به مدارای با مردم ، در ابعاد مختلف دعوت می نموده اند و دولتمردان را خادم مردم می دیدند.

۴-۵) از جمله نکاتی که در مقایسه چرایی نظارت حکام بر زیردستان در مطابقت با سایر اقسام سه گانه نظارت (مردم بر حاکم، حاکم بر مردم و مردم بر مردم) به وضوح قابل استنتاج است ، آزمون موفقیت آمیز فرضیه نوشتار است که «به جهت گستردگی حیطه های نظارتی و علوم متعدد مرتبط با آن ، در عین وجود غایبات مشترک در اقسام نظارتهای ، باید از فلسفه های متعدد و از سطوح متکثر نظارتی سخن به میان آورد.» دیدیم که فلسفه نظارتی حاکم بر مردم ، با فلسفه نظارتی حاکم بر مردم ، با فلسفه نظارتی مردم بر حاکم و یا حاکم برای اجزای حکومتی و ... یکسان نیست و به فلسفه های نظارت می رسیم. با اضافه نمودن این نکته که اقسام نظارتهای چهارگانه که در این قسمت تحت عنوان فلسفه نظارت به عنوان متغیر مستقل مورد مذاقه قرار گرفت ، جملگی به ابعاد جمعی نظارت توجه دارند و حال آنکه نظارت از نگاه دینی ، یک بُعد بسیار قوی فردی دارد ، که یک مومن باید بر نفس و جانش ، بر جسم و روحش و بر عقل و قلبش نظارت داشته باشد. اگر فلسفه و چرایی این نظارت را که خودسازی ، کنترل بر خود و ...

است، با سایر اقسام نظارت مقایسه کنیم، باز ضمن وجود ابعاد مشترک، به دلایل متفرقی درباره فلسفه نظارت می‌رسیم و این نکته موید فرضیه نوشتار و در راستای آن می‌باشد.

نتیجه‌گیری

۱. در این مقاله، این مدعا مدلل شد که نظارت ابعاد مختلف و سطوح متفاوتی دارد و گرچه می‌توان فلسفه و چرایی مشترکی نیز برای انحای نظارت جست (مثلاً یافتن عیوب و خطا) ولی اقسام نظارت‌ها مرزهای متمایز زیادی دارند که از جهت کم و کیف، موسع و یا مضیق بودن، حاکم بر مردم یا به عکس با هم تفاوت دارند و از این رو باید به جای فلسفه نظارت، از فلسفه‌های نظارت سخن گفت. شاید بتوان اقسام فلسفه‌های نظارت را برحسب غایات به سه سطح دسته‌بندی نمود:

اول) فلسفه تشویق؛ چنانکه پدر و مادری، بر فرزندان خود نظارت دارند، و این نظارت از روی دلسوزی و برای رشد و شکوفایی توانایی‌های کودکان است.

دوم) فلسفه منع؛ در این قسم فلسفه‌های نظارتی، برای جلوگیری از خطا و سوء استفاده دیگران (مثلاً کارمندان) پیوسته بر آنها نظارت می‌شود.

سوم) فلسفه انهدامی نظارت؛ گاهی نظارت بر دیگران و عمدتاً دشمنان، با هدف ضربه زدن صورت می‌پذیرد. یک دیده بان در جنگ، رفت و آمدهای دشمنان را زیر نظر دارد، تا بهترین موقعیت برای ضربه زدن را به توپخانه اعلام کند.

۲. از فلسفه نظارت حداقل دو گونه برداشت می‌توان داشت؛ یکبار فلسفه نظارت بدین معناست که چرا باید نظارت کرد؟ و بار دیگر مراد آن است که چرا یک فرد و یا گروه حق دارد که نظارت کند؟ خاستگاه نظارت کجاست و نظارت از کجا ریشه می‌گیرد؟ در حین نوشتار اشاره شد نظارت از آنجا موجه و مشروع است که ناظر برای خود حق دخل و تصرف در حیطه فعالیت‌های عامل می‌بیند و از اینجاست که بصورت مختلف (مستقیم، غیر مستقیم، با ابزار و بدون ابزار و...) در امور مربوط به خود نظارت می‌کند. از همین نکته، این نتیجه مورد تاکید قرار گرفت که در نظام‌های سیاسی غیر مردم‌سالار، نظارت مردم بر حکومت و دولت معنایی ندارد و مشروع نیست، گرچه نظارت دولت بر مردم و یا بر اجزای دولت، کاملاً موضوعیت داشته و بصورت غلیظ اعمال می‌گردد.

۳. براساس نکات بالا، باید بین دو نکته تفاوت قائل شد و مرز بین آن دو را حفظ نمود؛ یکی آنکه برای تأمین فلسفه نظارت در همه معانی آن، باید از اقسام نظارت، که هریک در جایگاه خود تعریف شده‌اند، دفاع نمود و امر نظارت را به همه حیطه‌های فردی و جمعی تعمیم داد. هم از نظارت مردم بر مردم و یا بر حاکم و ... دفاع کرد و همه سطوح تحلیل در بحث نظارت (سطح فردی، گروهی، ملی و فراملی) را از نظر دور نداشت و علاوه بر آن، در هریک از

موارد نظارتها دقیق ، شفاف و تعریف شده باشد و برای تامین این جهت با ارائه تعریف عملیاتی از هریک از اقسام نظارت ، برای تک تک آنها شاخصه های قابل اندازه گیری ارائه نمود. ضمن اینکه چون خود ناظر نیز ممکن است در نظارت خطا کند و یا از وظایفش سوء استفاده نماید ، برای این مشکل نیز چاره اندیشی شود و ... در نهایت برای تدوین اقسام نظارتها و سطوح مربوط به آن ، شایسته است که ((طرح جامع نظارت)) از سوی نخبگان فکری و اجرایی تهیه و سپس با تقسیم کار به مرحله اجرا درآید. نکته دیگر آن است که در عین دفاع از نظارت جامع ، به جهت وجود فلسفه های متعدد نظارتی ، نباید از ذی سطوح بودن ، متفاوت بودن و حیطه های مربوط به خود داشتن نظارت غفلت نمود و از این رو بسیار خطاست که یک شیوه نظارتی را برای اقسام نظارت اعمال نمود؛ مثلاً شیوه نظارتی حکومت بر مردم را باید بسیار متفاوت از شیوه های نظارت دولت بر ارکان حکومت تعریف نمود و شیوه نظارت بر دیگران راهکارهایی متفاوت از شیوه های نظارت بر خود می طلبد. ضمن اینکه ممکن است در مواردی از نظارتها گسترده ، قوی و فراگیر دفاع نمود ، (مثلاً در نظارت با غیات انهدامی) و در موارد دیگر نظارت گسترده و قوی را نه تنها مناسب ندید ، بلکه شاید آسیب زا نیز شناخت . (مثلاً در نظارت با غیات تشویق و کشف استعدادها در خانواده ها) و از این رو گاه از نظارت موسع و گاه از نظارت مضیق دفاع نمود. نکته اخیر کار مسئولان نظارتی را در تعریف و تحدید حریمهای نظارتی دشوار می سازد و از پیچیدگی امر نظارت حکایت می کند.

حاصل آنکه؛ ضمن اینکه از هیچ یک از اقسام نظارتها نباید غفلت نمود ، اما تفاوت ماهیت و فلسفه نظارتها نیز هرگز نباید فراموش شود و از اینجا می توان بر این نکته تاکید کرد که نظارت و فلسفه آن ، امری نسبی است و نسبت به امور مختلف تفسیر و تعبیر متفاوت می پذیرند و از این رو در مواردی نظارت کم مشکل ساز می شود ، حال آنکه در موارد دیگر نظارت بالا آسیب ساز می تواند باشد.

فهرست منابع

۱. قرآن کریم
۲. نهج البلاغه
۳. صحیفه ی نور، ج ۴، مرکز تنظیم و نشر آثار امام خمینی(ره)
۴. عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۹) کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات مجد،
۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۹۳) انتشارات بهنامی
۶. اخوان کاظمی بهرام، نظارت بیرونی در نظام های سیاسی، حکومت اسلامی سال نهم، شماره سوم
۷. علیخانی، علی اکبر، (۱۳۸۳) نظارت بر نظام جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع) شماره ۲۳.
۸. علیرضا حسنی و پریسا شیخی، (۱۳۹۴) نظارت مردم بر دولت در اصل هشتم قانون اساسی، اولین کنفرانس بین المللی علوم انسانی با رویکرد بومی - اسلامی و با تاکید بر پژوهش های نوین
۹. ارنست، هانا، (۱۳۸۶) توتالیتاریسم، ترجمه محسن ثلاثی، سازمان انتشارات جاویدان، چاپ دوم.
۱۰. جوان آراسته، حسین، (۱۳۸۸) گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۱۱. دهخدا، علی اکبر، (۱۳۳۹) لغت نامه دهخدا، ج ۴۱، تهران، دانشگاه تهران،
۱۲. عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۹) نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران، دانشگاه تهران.
۱۳. محرمی، سعید، (۱۳۷۵) نظارت بر قدرت سیاسی در اسلام شیعه، پایاننامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه امام صادق علیه السلام.
۱۴. هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۷) حقوق اساسی ج.۱.۱، ج ۱، تهران، میزان.