

نظارت سیاسی بر قدرت و کاربست آن از طریق مردم در نظام حقوقی ایران

زهرا عامری*

گرچه در علم سیاست و در حقوق اصطلاح نظارت سیاسی بسیار مورد استفاده قرار می‌گیرد، با این حال بحث‌های اندکی در باب تحلیل مفهوم و معنای این اصطلاح و کیفیت کاربست آن از طریق نهادهای حکومتی و همچنین مردم در هر نظام سیاسی وجود دارد. مقاله پیش رو با تأکید بر جایگاه و نقش مردم در به‌کارگیری این شیوه نظارتی با هدف کنترل قدرت، در تلاش است تا ضمن بیان مفهومی معین از نظارت سیاسی و شاخصه‌های آن، نشان دهد در جامعه امروزی ایران و با توجه به گستردگی جامعه، دیگر بهره‌مندی از نظارت مردمی به‌صورت مستقیم نمی‌تواند تحقق‌بخش یک نظام نظارتی مطلوب باشد؛ بلکه نیاز به بهره‌گیری از سازوکارهای پیشرفته و متناسب با اقتضائات روز و نیز اصلاح سازوکارهای موجود اجتناب‌ناپذیر است.

واژگان کلیدی: نظارت سیاسی، مجاری غیررسمی، مردم، مطبوعات، احزاب، رسانه‌ها.

*. استادیار گروه حقوق دانشگاه بجنورد.



۱. مقدمه

موضوع نظارت و کنترل قدرت از مباحث جدی و بحث‌انگیز در حقوق اساسی و فلسفه سیاسی است. نظام حقوق اساسی بیانگر چارچوب هنجاری عمل حکمرانی است. از منظر فنی، کارویژه اصلی این نظام تعبیه مجموعه‌ای از قواعد و موازین برای سازماندهی اقتدار سیاسی در درون دولت - کشور است؛ پس می‌توان هدف نخستین هر مجموعه منسجم حقوق اساسی را قاعده‌مندسازی چگونگی اعمال قدرت سیاسی دانست.

در علم سیاست نیز - که از آن به فن حکومت‌کردن (بابایی و آقایی، ۱۳۶۵، ص ۳۹۳، دوروزه، ۱۳۸۶، ص ۴) یاد کرده‌اند - قدرت از جمله مهم‌ترین مفاهیم می‌باشد؛ به طوری که برخی از اندیشمندان علم سیاست، آن را علم قدرت یا دولت دانسته و کلید درک نهادها و پدیده‌های سیاسی را شناسایی قدرت و چگونگی نظارت بر آن در قالب سیاست برشمرده‌اند.

بی‌شک قدرت سیاسی به عنوان نوع خاصی از قدرت‌های اجتماعی، مخصوص جوامع مدنی و دارای این ویژگی است که از زمان شکل‌گیری مدنیت، همواره ضرورت وجود خود را نشان داده است؛ ضرورتی که منحصر به جامعه خاصی نیست، بلکه مسلماً شامل تمامی جوامع می‌شود. دلیل اصلی این موضوع، کارویژه‌های عام و همگانی حکومت‌هاست؛ حفظ منافع ملی، حفظ قلمرو، تأمین امنیت و برآوردن نیازهای مردم از جمله این کارویژه‌هاست (محمدی، ۱۳۸۰، ص ۴۹). در کنار این ضرورت، با شکل‌گیری حکومت‌ها، شیوع فساد و سوءاستفاده صاحبان قدرت از امکانات و اختیارات و روی آوردن آنها به استبداد، ظلم و ستم، مال‌اندوزی و... از مسائلی است که همواره فکر اندیشه‌ورزان را به خود مشغول داشته است. آنان در این اندیشه بوده‌اند که چگونه می‌توان ضمن داشتن حکومتی برای اداره جامعه، قدرت‌های خودکامه را مهار نمود و از مفاسد و معایب آن جلوگیری کرد؛ چراکه اگر قدرت کنترل نشود، جامعه به فساد و تباهی می‌کشد و حقوق افراد در معرض تضییع و چپاول قرار خواهد گرفت.

حاصل این اندیشه آن بود که برای مهار قدرت و استمرار آن، مفهوم قدرت سیاسی و حکومت در قالب‌های حقوقی عادلانه و منصفانه مستقر شود و در

چارچوب مفاهیم بنیادین آزادی، دموکراسی، رفاه، حق‌های فردی، عدالت، برابری، تعاون اجتماعی و سعادت بازبینی گردد. در این راستا، اصول نوی چون تفکیک قوا، حاکمیت قانون، نظارت بر اعمال دولت و شناسایی حقوق بنیادین افراد در عرصه زندگی سیاسی و اجتماعی بشر نقش بست و برقراری نظام نظارت بر اعمال حکومت و کنترل و بازرسی عملکرد دولتمردان به عنوان مؤثرترین و مهم‌ترین ابزار تضمین حقوق ذاتی و بنیادین افراد بشر و جلوگیری از انحراف قدرت مطرح شد (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹، ص ۱۰).

با شروع نهضت تدوین قانون اساسی در نظام‌های حقوقی، شیوه‌های متعددی از نظارت در جلوه‌های گوناگون سیاسی، قضایی، اداری، مالی و حقوقی در قوانین اساسی گنجانده شدند. در این میان، مطرح‌ترین نوع نظارت که در نظام حقوق اساسی مطرح شد، نظارت سیاسی است. در نظام حقوقی ایران اعمال این نظارت هم از طریق مجاری رسمی و نهادهای حکومتی و هم از طریق مردم با توسل به مجاری غیررسمی و غیرحکومتی مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. اما با توجه به اینکه در نظارت از طریق مراجع رسمی و درون‌حکومتی، احتمال مصالحه بر سر منافع قدرت و علیه منافع و امنیت مردم، به هر حال، وجود دارد، توجه بیشتر به منابع غیررسمی برای اخذ اطلاعات از طریق برقراری تعامل و ارتباط با آنها می‌تواند متصدیان امر نظارت را به طریق شایسته‌ای یاری رساند. نوشتار حاضر با تأکید بر همین اهمیت و جایگاه نظارت مردمی در کنترل قدرت بر آن است تا این شکل از نظارت را واکاوی و بررسی کند.

۲. مفهوم نظارت سیاسی و شاخصه‌های آن

نظارت سیاسی از یک طرف با مباحث حقوقی مرتبط است و از طرف دیگر با علوم سیاسی؛ به عبارت دیگر می‌توان گفت نقطه مشترک و نقطه تلاقی دو حوزه سیاست و حقوق به شمار می‌رود. از یک سو نفس نظارت یک عمل حقوقی است و از سوی دیگر زمانی که این نظارت در قالب سازمان‌بندی سیاسی حکومت مطرح می‌شود، با اندیشه‌های سیاسی ربط پیدا می‌کند. تبیین مفهوم



نظارت سیاسی و شاخصه‌های آن به پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی نمودن این قسم از نظارت یاری می‌رساند.

۱-۲. مفهوم نظارت سیاسی

در یک مفهوم کلی، این قسم از نظارت، از نظر اعمال حاکمیت مطرح است و شامل مطالعه، بازرسی و رسیدگی افراد، نهادها، سازمان‌ها یا مقامات سیاسی درباره جریان امور عمومی کشور، مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنها می‌باشد تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۵۳). فلسفه نظارت سیاسی، جلوگیری از طغیان و سرکشی است که به استبداد و ظلم و بی‌عدالتی می‌انجامد. خطرترین نوع نظارت را در همین بعد باید سراغ گرفت (جوان آراسته، ۱۳۸۴، ص ۱۶۲). در این نوع نظارت مجموع نهادها، رویه‌ها و مکانیسم‌های پیش‌بینی‌شده پیگیر اقدامات حکومت‌اند تا نشان دهند که آیا حکومت به وعده‌های انتخابی خویش عمل کرده، آیا به اعتماد عمومی جامعه به خویش وفا کرده، منافع شهروندان را به‌درستی نمایندگی نموده و آیا واکنش و پاسخ درستی به نیازها و خواسته‌های اجتماعی در حال ظهور داده است یا خیر؟

بنابراین به هر کاوش و نگرش درباره مجموعه‌اجزای حکومت از جانب هر عنصر باصلاحیت سیاسی نظارت سیاسی گفته می‌شود. در نتیجه این تعبیر، نظارت همگانی مردم نیز نوعی نظارت سیاسی است؛ زیرا هر شهروند دارای حق رأی درحقیقت یک فرد سیاسی تلقی می‌شود (همان، ص ۷۳) و لذا نظارت سیاسی در اینجا حوزه کلانی است که در آن از حق شهروندان در برابر دولت نیز سخن می‌رود و شیوه‌ها و ابزارهای لازم جهت تحقق نظارت شهروندان بر کار حکومت اندیشیده و مطالعه می‌شود.

سویه‌های گوناگون نظارت سیاسی و رویه‌ها و آثار حقوقی آن در قانون اساسی و نیز قوانین ارگانیک تعریف و سازماندهی می‌شود. به‌طورکلی می‌توان نظارت سیاسی را در دو معنای عام و خاص تبیین کرد. نظارت سیاسی به معنای عام مشتمل بر کلیه نظارت‌ها و کنترل‌ها در یک نظام حقوقی و سیاسی از جانب افراد یا نهادهای گوناگون بر افراد یا نهادهای دیگر است. این نظارت

طیف وسیعی از راهکارهای کنترل و بازرسی را شامل می‌شود. در این معنا از نظارت، هر نوع بازبینی و بازرسی در تصمیمات، عزل و نصب‌ها، تأیید مصوبات و تصمیمات و نظایر آن از جمله کارکردهای اصلی نظارت سیاسی به حساب می‌آیند؛ همچنین در این نوع از نظارت یک شخص به‌طورمستقیم در برابر نهاد ناظر یا مافوق پاسخگو نیست، بلکه از طریق همان مکانیزم‌های بیان شده غیرمستقیم مورد نظارت قرار می‌گیرد. آنچه که از مفهوم نظارت سیاسی در این نوشتار مد نظر است، همین معنای عام نظارت سیاسی است که طیف وسیعی از روش‌های نظارتی را شامل می‌شود.

نکته دیگری که در مفهوم عام نظارت سیاسی باید به آن توجه کرد، این است که شمّ سیاسی بر شمّ حقوقی غلبه دارد؛ به این معنا که چه بسا روش‌های کنترل و نظارت مبتنی بر معیارهای صرف حقوقی نباشد و بر اساس خط‌مشی‌ها و تصمیم‌گیری‌های سیاسی صرف باشد. از آنجا که در نظارت سیاسی سازمان‌بندی قدرت به‌طورمستقیم در متن نظارت قرار می‌گیرد، چه بسا بسیاری از تصمیم‌گیری‌هایی که از جمله مکانیزم‌های نظارت سیاسی به حساب می‌آید، مانند عزل و نصب‌ها بر اساس خط‌مشی‌های سیاسی صرف و صلاح‌دید مقام ناظر باشد.

اما نظارت سیاسی در معنای خاص نظارتی است که در نظام‌های پارلمانی و در پاسخگویی مقامات قوه مجریه در برابر قوه مقننه مطرح است. در این نوع نظارت مقامات قوه مجریه مانند وزرا و هیئت وزیران در اقدامات و تصمیم‌گیری‌های خود باید پاسخگو به قوه مقننه باشند. ضمانت اجرای این نوع نظارت سیاسی حسب مورد رأی عدم اعتماد و درنهایت برکناری وزیر است. در نظارت سیاسی به‌طورعام نیز نوعی عزل و برکناری وجود دارد؛ اما تفاوت آن با نظارت سیاسی در معنای خاص این است که ماهیت و شمّ صرفاً سیاسی ندارد، بلکه معیارها و مکانیزم‌های حقوقی نیز در این معنا وجود دارد؛ برای مثال روش‌های رأی‌گیری در پارلمان برای اخذ رأی اعتماد و عدم اعتماد که قبلاً قانونگذار مشخص کرده است.

نکته آخر در باب مفهوم نظارت سیاسی این است که نظارت سیاسی به معنای عام، شامل نظارت سیاسی به معنای خاص نیز می‌شود و این تقسیم‌بندی



صرفاً برای تبیین مفهوم نظارت سیاسی در این نوشتار به کار رفته است. در ادامه و در بیان شاخصه‌های نظارت سیاسی این مفهوم به روشنی تبیین خواهد شد.

۲-۲. شاخص‌های نظارت سیاسی

شاخص‌های نظارت سیاسی به معنای راهنماها، ملاک‌ها و محک‌هایی‌اند که وجود پدیده نظارت سیاسی را نمایان می‌کنند. با کمک این شاخص‌ها می‌توان اطلاعات عظیم و بی‌شمار در مورد نظارت سیاسی را طبقه‌بندی کرد و با استفاده از آن با سرعت و دقت بیشتر به بررسی و تحلیل پدیده مذکور پرداخت. این شاخص‌ها در عناوینی به شرح ذیل قابل طرح و بررسی‌اند.

۲-۲-۱. از نظر شخصی یا فردی بودن

منظور از شخصی و فردی بودن نظارت سیاسی آن نیست که در این نوع نظارت انگیزه‌ها شخصی و فردی‌اند؛ بلکه معیارها و شاخص‌هایی که مقیاس سنجش و ارزیابی قرار می‌گیرند، شخصی هستند؛ لذا از فردی به فرد دیگر متفاوت‌اند. بر اساس این شاخص، خواسته‌های فردی و گروهی و شاید هم ایده‌های تحقق‌نیافته ملاک نظارت و ارزیابی واقع می‌شوند (همان، ص ۶۳). برخلاف نظارت‌های حقوقی و قضایی و اداری که قانون و مقررات معین معیار و شاخص ارزیابی عملکردشان است. بنابراین مفهوم شخصی بودن به این معناست که صلاحدید و تشخیص مقام ناظر به عنوان معیار نظارت قرار می‌گیرد. نکته بسیار مهمی که باید گفت، این است که این ویژگی به معنای خودسری و خودکامگی مقام ناظر نیست، بلکه صلاحدید و تشخیص مقام ناظر باید در چارچوب آرمان‌ها و خط‌مشی‌های کلی نظام سیاسی باشد.

۲-۲-۲. از نظر معیارها و اهداف قانونی

هدف در این نوع نظارت صرفاً اجرای قانون نیست، بلکه نگاه ناظر بیشتر معطوف به این است که نتیجه حاصل از اجرای قانون چه بوده و آیا مقام یا نهاد مسئول توانسته است اهداف مورد نظر قانونگذار را محقق سازد یا خیر؟ بنابراین این نوع نظارت فراتر از بررسی تخلفات قانونی است و ممکن است اقدامات، تصمیمات و دستورالعمل‌هایی که با وجود قانونی بودن با مصالح عمومی هماهنگ

نیست؛ از این رو گفته می‌شود در نظارت سیاسی چارچوب‌بندی نظارت با مفاهیم سیاسی نیز سر و کار دارد و چه بسا در مواردی با منطق حقوقی و قانونی نیز مطابقتی نداشته باشد؛ برای مثال مفاهیمی مانند مصلحت عمومی و مصلحت نظام سیاسی، تصمیمات و مکانیزم‌های نظارت مانند عزل و نصب‌ها را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. البته باید اشاره کرد این شاخصه نظارت سیاسی می‌تواند از نظر منطق حقوقی و قانونی جای نگرانی داشته باشد و معیارها و اهداف مورد نظر نباید با آرمان‌ها و اهداف مورد نظر کل نظام سیاسی در تعارض باشد.

۲-۲-۳. از نظر ضمانت اجرای قانونی

وجه غالب نظارت‌های سیاسی موجود کافی نبودن ضمانت اجراست. البته به نظر می‌رسد در نظارت سیاسی ضمانت اجرای قانون مشخصی وجود ندارد؛ اما تأثیر برخی از مسائل مانند افکار عمومی را نمی‌توان نادیده گرفت. افکار عمومی پدیده‌ای روانی - اجتماعی و خصلتی جمعی است؛ افکار عمومی ارزیابی، روش و نظر مشترک گروهی اجتماعی در مسئله‌ای است که همگان به آن توجه و علاقه دارند و در لحظه معینی، بین عده زیادی از افراد و اقشار مختلف جامعه نسبتاً عمومیت می‌یابد و عامه مردم آن را می‌پذیرند. افکار عمومی به صورت تأیید یا مخالفت با یک عمل، نظر، شخص و واقعه با خواسته، مطالبه، پیشنهاد و توصیه تجلی می‌یابد (مهرآرا، ۱۳۷۳، ص ۳۷۱). در واقع قضاوت افکار عمومی یکی از مهم‌ترین اهرم‌هایی است که در طول زمان تأثیر بسزایی در انتخاب‌های شهروندان گذاشته و آنها را تحت تأثیر نفوذ و قدرت خود قرار می‌دهد. بنابراین نمی‌توان گفت در نظارت سیاسی ضمانت اجرایی وجود ندارد، بلکه می‌توان به این صورت این موضوع را تبیین کرد که در نظارت سیاسی خصلت ضمانت اجرا همانند سایر نظارت‌ها آنی و بلافاصله نیست، بلکه در طول زمان تأثیر خود را می‌گذارد.

۲-۲-۴. از نظر ارزیابی سیاسی

نظارت سیاسی دارای آیین‌نامه خاص یا رویه مشخص حقوقی نیست و به دلیل شخصی و گروهی بودن معیارهای ارزیابی اختلاف نظر فراوان وجود دارد و همین امر موجب سستی این نوع از نظارت و شاید هم در برخی موارد لوژ شدن

نتایج حاصله از آن باشد. این در حالی است که در برخی دیگر از انواع نظارت از جمله نظارت‌های حقوقی و قضایی به دلیل تکیه بر قوانین و مقررات، اختلاف نظر به حداقل کاهش پیدا می‌کند.

البته در کنار موضوع سستی و لوث‌شدن نتایج حاصله از نظارت سیاسی از بعد مذکور در این بند می‌توان آن را به مثابه یکی از نقاط قوت نظارت سیاسی نیز به حساب آورد؛ با این توضیح که در انواع مختلف نظارت (قضایی، اداری و حقوقی و...) معیارهای ارزیابی محدود و مضیق‌اند و بنابراین نظارت در چارچوب‌های سفت و سخت معیارهای ارزیابی نمی‌تواند آن‌گونه که باید مثمر باشد، درحالی‌که به دلیل موسع‌بودن معیارهای ارزیابی در نظارت سیاسی، این موضوع می‌تواند در جهت تقویت نظارت سیاسی و برتری آن بر سایر گونه نظارت مورد توجه قرار گیرد. هرچند موضوع خودسرانه‌بودن معیارها نیز از جمله مواردی است که باید در کنار این توسعه مورد توجه ویژه قرار گیرد.

۲-۲-۵. از نظر وجود یا فقدان مراجع رسیدگی رسمی

علاوه بر فقدان ضمانت اجرای مشخص و متعارف، در حوزه نظارت سیاسی به‌ویژه در مواردی که این نظارت از سوی احزاب، مطبوعات و افکار عمومی بر عملکرد قدرت صورت می‌گیرد، اغلب مرجع رسمی برای رسیدگی به نتایج حاصله از ارزیابی‌ها وجود ندارد؛ درحالی‌که در نظارت‌های حقوقی، قضایی و حتی اداری مراجع رسمی برای رسیدگی به نتایج نظارت‌ها وجود دارد؛ مانند نظارت مراجع قضایی و اداری همچون دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری و هیئت‌های تخلفات اداری به‌ترتیب بر آرای دادگاه‌های تالی، امور و تصمیمات اداری و رسیدگی به مسئولیت مستخدمان کشوری که هر کدام به عنوان مرجع رسمی قانونی تلقی می‌شوند.

۲-۲-۶. از نظر ترافیعی بودن

ویژگی دیگر نظارت سیاسی از منظر ترافیعی بودن یا نبودن آن است. نظارت سیاسی نیاز به شکایت قبلی ندارد و می‌تواند بدون سابقه شکایت از طرف مرجع یا مراجع ناظر انجام پذیرد. البته این سخن به معنای آن نیست که نظارت سیاسی

با شکایت قبلی قابل شروع نیست، بلکه به معنای نفی اختصاص به صورت شکایت قبلی است (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۶۳-۶۵). از آنجاکه نظارت سیاسی طیف وسیعی از مکانیزم‌های نظارتی را شامل می‌شود، بسیاری از این مکانیزم‌ها ابتدایه‌ساکن با تصمیم و صلاح‌دید مقام ناظر اتخاذ می‌شود.

۲-۲-۷. از نظر ارتباط با سازمان‌بندی قدرت سیاسی

شاخصه دیگر نظارت سیاسی که در شناخت و تمییز آن از سایر گونه‌های نظارت از اهمیت بسزایی برخوردار است، شناخت نظارت سیاسی از منظر ارتباط آن با سازمان‌بندی قدرت سیاسی است. این ویژگی ناشی از همان خصیصه سیاسی بودن این‌گونه نظارت است و همان‌طور که گفته شد به‌ویژه در نظارت سیاسی به معنای عام شتم سیاسی بر شتم حقوقی غلبه دارد؛ چراکه بسیاری از روش‌های کنترل و نظارت با دید سیاسی انجام می‌شود؛ برای مثال برکناری وزیر از سوی رئیس‌جمهور یا برکناری و عزل و نصب مقامات نظامی توسط رهبری مستقیماً با چارچوب‌بندی سازمان قدرت سیاسی در ارتباط است و در جریان این نظارت‌ها، رویه‌ها و کارکردهای سیاسی از جمله تصمیمات بعدی و روش‌های اتخاذ تصمیم مقام بعدی منتخب مانند وزیر یا مقامات نظامی نیز مورد نظارت قرار می‌گیرند و بنابراین به قدرت سیاسی مربوط می‌شوند. نکته‌ای که درباره این شاخصه و در ارتباط با مفاهیم گفته‌شده وجود دارد، این است که مقام مورد نظارت احتمالاً به دلیل رویه سیاسی مغایر با خط‌مشی‌های کلان سیاسی قدرت برکنار شود؛ در اینجا مقام ناظر نیز باید با توجه به معیارها و اهداف مورد نظر در ساختار کلان سیاسی قدرت تصمیم‌گیری نماید و این تصمیم‌گیری نمی‌تواند سلیقه‌ای و خودسرانه باشد.

۳. شیوه‌های اعمال نظارت سیاسی از سوی مردم در نظام حقوقی ایران

امروزه با گسترده‌گی جوامع و تنوع فعالیت‌ها و وظایف کارگزاران حکومت، امکان نظارت مستقیم همه مردم بر همه زمامداران و کارگزاران کمتر شده است و زمینه‌های اعمال نظارت غیرمستقیم مردم فراهم آمده است. بر اساس این مقوله شایسته است به تدریج نهادهای مدنی شکل بگیرد و از حالت لرزان و

شکننده به حالت مستحکم و قدرتمندی درآید. احزاب سیاسی مستقل، اتحادیه‌ها، گروه‌های ذی‌نفوذ، سازمان‌های غیردولتی، رسانه‌ها و مطبوعات مستقل از نمونه‌های بارز و مهم نهادهای مدنی محسوب می‌شوند.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان نوعی نظام مردم‌سالار دینی، انجام وظیفه نظارتی مردم بر پایه مبانی اسلامی از مهم‌ترین مواردی است که در هر زمان در قالب‌ها و شکل‌های متنوع و متناسب با زمان تحقق‌پذیر است. در حقیقت قالب‌ها و شکل‌ها نقش ابزار را در رسیدن به هدف دارند. وسایل مشروع در صورت استفاده مطلوب و قانونی همواره به تناسب شرایط روز قابل تغییر و تحول‌اند. ماهیت نظارت عمومی با استفاده از این ابزارها ماهیت سیاسی است؛ چراکه نظارت مردم بر قدرت به بایدها و نبایدهایی که در قانون آمده اختصاص ندارد و همه عملکردها و رویکردهای حکومت را تجزیه و تحلیل می‌کند. ضمانت اجرای این نظارت هم رأیی است که مردم در انتخابات به نمایندگان خود در مجلس یا به رئیس‌جمهوری یا اعضای مجلس خبرگان یا به اعضای شوراها و همچنین دیگر کارگزاران منتخب خویش می‌دهند. به عبارت دیگر چنانچه مردم از کارگزاران خود راضی نباشند، در انتخابات بعدی به آنها رأی نخواهند داد. در نظام حقوقی ایران قالب‌ها و ابزارهایی که به‌واسطه آنها می‌توان نظارت سیاسی مردم را اعمال نمود، در بندهای سه‌گانه ذیل مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

۳-۱. نظارت از طریق رسانه‌های جمعی

نظارت مردم بهترین وسیله حفظ نظام از خطرها و مفاسد اجتماعی است. در دوران مدرن یکی از ابزارهای مهم نظارت مردم بر زمامداران و نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی رسانه‌ها هستند. رسانه‌های جمعی نقش زبان گویای آحاد ملت را بازی می‌کنند (جمعی از نویسندگان، ۱۳۸۱، ص ۷۹). در واقع نظارت رسانه‌ای بخشی از نظارت مستمر همگانی (مردمی) بر دولت و سازمان‌های دولتی در نظام‌های مردم‌سالار است. مردم‌سالاری به معنای حکمرانی مشارکتی تمام بازیگران است که در آن رسانه‌ها مردم را از مشکلات مختلف اجتماع آگاه می‌سازند که این خودآگاهی، دولتمردان را متعهد به پاسخگویی به افکار عمومی می‌کند (Keane, 1991, p.150).

ادموند برک،^۱ فیلسوف و سیاستمدار محافظه‌کار انگلیسی، با تأکید بر نقش نظارتی و دیده‌بانی رسانه‌ها در دفاع از منافع عمومی و تغییر و اصلاح رویه‌های نادرست امور اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی رسانه‌ها را رکن چهارم دموکراسی می‌نامد؛ بدین مضمون که رسانه‌ها هم‌تراز دیگر قوا در نظام‌های مردم‌سالار یعنی قوای مقننه، قضاییه و مجریه قرار می‌گیرند (معمدنزاد، ۱۳۸۶، ص ۴۵۹) و به ایفای نقش‌های ارتباطی، اطلاع‌رسانی و اطلاع‌یابی و نظارت همگانی برای پیشگیری از مشکلات و چالش‌ها و نقد روندها، رویه‌ها و اقدامات و فعالیت‌ها می‌پردازند.

اهمیت به‌کارگیری رسانه‌ها در تمام نظام‌های سیاسی مردم‌سالار دنیا به عنوان ابزاری برای نظارت بر قدرت مورد توجه قرار گرفته است. در نظام حقوق داخلی جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی «بالا بردن آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی^۲» را در رأس سیاست‌های جامعه قرار داده است.

مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران راجع به وسایل ارتباط جمعی نیز، رادیو و تلویزیون را یکی از فاکتورهای اشاعه و ترویج خصلت‌های اسلامی و دینی می‌داند و امر به پرهیز آن از خصلت‌های ضداسلامی و تخریبی می‌کند. لذا جهت رشد و تکامل انسان لازم می‌داند که امت مسلمان با انتخاب مسئولان کاردان و مؤمن و با نظارت مستمر بر کار آنها به‌طور فعالانه در ساختن جامعه اسلامی و امر نظارت همگانی مشارکت نمایند.

در ماده ۷ قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران می‌خوانیم: صدا و سیمای جمهوری اسلامی متعلق به تمامی ملت است و باید منعکس‌کننده زندگی و احوال تمامی اقوام و اقشار مختلف کشور باشد.

1. Edmund Burke.

۲. بند ۲ اصل سوم قانون اساسی.

بدیهی است تعلق این رسانه به ملت و لزوم انعکاس زندگی و احوال تمام مردم هرگونه اعمال سیاست یک‌طرفه حکومت را منتفی می‌سازد. در این رسانه، پذیرش انتقادات و نظرهای سازنده مردم و ایجاد رابطه متقابل با جامعه و منظورداشتن این وسیله به صورت جزئی از کل نظام اجتماعی جهت غنی‌کردن برنامه‌ها و نفی تأثیر یک‌جانبه در نظر گرفته شده است.^۱

تضمین آزادی انتقاد و اظهارنظرهای مردم به‌خصوص آنجا که به نقد فعالیت‌ها و عملکرد دولت می‌پردازند، حق مسلم مردم را در ایفای نقش نظارتی خود تحقق می‌بخشد. در ماده ۱۵ همین قانون بر تکلیف صدا و سیما در رساندن تقاضا و خواست ملت به مسئولان تأکید شده است:

صدا و سیمای جمهوری اسلامی زبان گویای ملت و چشم و گوش حساس کشور است؛ از این رو وظیفه دارد خواست‌ها، نیازها و مشکلات مردم را به اطلاع مسئولان برساند و مردم را در جریان کامل فعالیت‌ها، برنامه‌ها، پیشرفت‌ها و مشکلات نهادهای قانونی کشور قرار دهد و در جهت برقراری تفاهم و ارتباط هرچه عمیق‌تر مسئولان و اقشار مختلف مردم تلاش نماید.

مفاد این ماده اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد؛ از آن رو که از یک‌سو مردم باید در جریان کلیه فعالیت‌های دولت قرار گیرند و از سوی دیگر نظرهای آنها و خواست‌ها و نیازهایشان به اطلاع مسئولان برسد. بدیهی است تحقق این امر در صدا و سیما آن را به آینده‌ای شفاف از روابط صحیح مردم و دولت و نظارت متقابل دولت و مردم تبدیل می‌کند.

در کنار بهره‌گیری از رسانه‌های گروهی صوتی و تصویری، امکان نظارت مردم با رسانه‌های مکتوب از قبیل مطبوعات نیز مورد توجه نظام حقوقی ایران قرار گرفته است. فصل دوم قانون مطبوعات به بیان رسالت مطبوعات در امر نظارت همگانی پرداخته است و روشن ساختن افکار عمومی و بالابردن سطح معلومات و دانش مردم را از وظایف آن می‌داند.

۱. ماده ۹ قانون وظایف صدا و سیما.

بنابراین می‌توان ادعا کرد در کارکرد نظارتی، مطبوعات و رسانه‌ها با اطلاع‌رسانی شفاف، افشاگری، آگاه‌سازی و هوشیارسازی افکار عمومی مدام در حال واریسی فعالیت‌های مختلف نظام سیاسی، اجتماعی و اقتصادی‌اند تا زمینه اصلاح امور و به‌تعادل‌رساندن این نظام‌ها فراهم شود؛ یعنی سیاست ارزیابی و متعادل‌کردن وظیفه اصلی ژورنالیسم نظارتی است. کارکرد نظارتی این ابزارها زمانی معنا پیدا می‌کند که اینان در کنترل‌کردن سازمان‌های دولتی و عمومی آزاد باشد، استقلال حرفه‌ای از دولت داشته باشد و آزادی بیان رسانه‌ای از سوی دولت تضمین شده باشد (panday, 2009, p.71).

پذیرش آزادی رسانه‌ای به‌طورکلی و آزادی مطبوعات به‌طورخاص به این معناست که همه انسان‌ها به صورت ثبوتی و بالقوه توانایی دستیابی به حقیقت و فهم و درک آن را دارند. در چنین دیدگاهی، حقیقت در انحصار هیئت حاکمه، گروهی از نخبگان یا طبقه خاصی نیست. مفهوم مخالف این سخن آن است که نظام‌های سیاسی - حقوقی که آزادی مطبوعات را بر نمی‌تابند. ناگفته بر این امر اعتراف می‌کنند که مردم ظرفیت لازم را برای وصول به حقیقت ندارند؛ پس باید چشم و گوش آنها را بسته نگاه داشت. در این دسته از نظام‌ها یا اساساً گردش اطلاعاتی صورت نمی‌گیرد یا اگر هم وجود داشته باشد به صورت مصلحت‌اندیشانه، گزینشی و از بالا به پایین است. پس در این دسته از سامانه‌های سیاسی نباید انتظار داشت که بین درون‌داده‌های نظام (مطالبات پایین‌دستی) و برون‌داده‌های آن (تصمیمات فرادستی) ارتباط مستحکمی برقرار باشد (palkin, 2008, p.74-78).

لذا آزادی دسترسی به اطلاعات باید با بهترین معیارها و عملکردها از طرف دولت‌ها تصویب و تضمین شود. استراتژی کلی نظام جمهوری اسلامی ایران بر مبنای اولویت بخشیدن به فعالیت‌های رسانه‌ای و آزادی بیان به‌ویژه بازنمودن عرصه برای مطبوعات طبق قانون و در صورتی که مخل آزادی دیگران نباشد، قرار دارد. نتیجه این سیاست، تکثر سیاسی، افزایش سطح رقابت‌های سیاسی، تحمل دیدگاه‌های مختلف، استقبال از دیدگاه‌های رقیب، تأکید بر نقش نظارتی افراد، احزاب و مطبوعات، ورود رسانه‌ها به امر تحقیق و تفحص و پیگیری امور مختلف

اجتماعی، طرح دیدگاه‌های انتقادی به دولت و دولتمردان و نهایتاً پاسخگوشدن دولت در مقابل مطالبات و خواسته‌های مردم است.

در ایران مطابق اصل ۲۴ قانون اساسی آزادی مطبوعات از مصادیق حقوق اساسی ملت دانسته شده است که حفظ آن وظیفه مشترک دولت و آحاد مردم است. در این راستا فصل سوم قانون مطبوعات به بیان حقوق مطبوعات پرداخته است و چنین بیان می‌دارد: مطبوعات حق دارند نظرات، انتقادات سازنده، پیشنهادهای، توضیحات مردم و مسئولان را با رعایت موازین اسلامی و مصالح جامعه درج و به اطلاع عموم برسانند و هیچ مقام دولتی و غیردولتی حق ندارد برای چاپ مطلب یا مقاله‌ای درصدد اعمال فشار بر مطبوعات برآید و یا به سانسور و کنترل نشریات مبادرت کند. علاوه بر این، کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به منظور افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه باشد، با رعایت این قانون حق قانونی مطبوعات است.^۱

همچنین بر اساس اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار... باید تأمین گردد. اما این استراتژی کلی در قانون اساسی و دیگر قوانین مرتبط، محدود به مرزهایی شده‌اند. اصل بیست و چهار قانون اساسی آزادی مطبوعات را محدود به دو مورد اخلاص به مبانی اسلام و اخلاص به حقوق عمومی نموده است. در مورد صدا و سیما نیز آزادی بیان و نشر افکار باید با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باشد. کلی‌بودن این عناوین خود سبب ایجاد ابهام در دامنه عملکرد مطبوعات می‌شود.

در رابطه با آزادی مطبوعات و نشریات باید روشن کرد که تعیین حدود یادشده آیا بر عهده مجلس است یا قوه قضائیه یا دستگاه اجرایی مانند وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی یا وزارت اطلاعات؟ زیرا قانون مطبوعات فعلی نیز از

۱. مواد ۳ و ماده ۴ قانون مطبوعات.

سوی دستگاه‌های اجرایی دستخوش تغییر و چندوچون نظری است.^۱ به نظر می‌رسد عدم ذکر دستگاه‌های مربوط برای تعیین حدود قانونی این اصول از جمله چالش‌های موجود در این قوانین است.

بدیهی است درباره پاره‌ای از موضوعات، دستگاه‌های مختلف دخیل‌اند، اما مشخص‌نمودن مجرای قانونگذاری و مجرای اجرا از طریق مبادی معین در قوانین که درحقیقت تنظیم روابط دستگاه‌های نظارتی برای اجرای این قوانین است، از جمله مهم‌ترین موضوعات است که فقدان آن نقص و کاستی این بخش از قوانین به شمار می‌رود.

علاوه بر موارد برشمرده در قانون اساسی، قانون مطبوعات و قانون مجازات اسلامی نیز استثناهایی را بر آزادی مطبوعات مقرر نموده‌اند که تا اندازه‌ای از حدود مقرر در قانون اساسی فراتر می‌باشد؛ برای مثال فصل سوم قانون مطبوعات به عنوان ابزار قانونی و مشروعی در جهت ارتقای سطح آگاهی‌های عمومی و امکان انتقاد مطبوعات از دولتمردان تلقی شده؛ اما تبصره ۲ الحاقی مصوب ۷۹/۱/۳۰ به ماده ۵، این حق اساسی را به‌نحوی مخدوش می‌کند. در این تبصره آمده است: مصوبات شورای عالی امنیت ملی برای مطبوعات لازم‌الاتباع است. در صورت تخلف دادگاه می‌تواند نشریه متخلف را موقتاً تا دو ماه توقیف و پرونده را خارج از نوبت رسیدگی نماید. مفهوم این ماده این است که شورای عالی امنیت ملی می‌تواند در موارد خاص نشریات را از درج برخی اخبار منع کند.

به‌هرحال در باب ماهیت نظارت مردمی از طریق مطبوعات و رسانه‌های گروهی باید توجه داشت که اساساً در جامعه‌ای مثل ایران، مطبوعات، متغیری مستقل نیستند و به دلیل مشخص‌نبودن وضعیت نهادهای مدنی و سیاسی، مثل احزاب، سندیکاها، انجمن‌ها و گروه‌های داوطلبانه و زوال تدریجی گروه‌های سنتی و عرفی به‌سرعت جایگزین آنها می‌شوند. به این دلیل، مطبوعات در

۱. برای مثال چارچوب اختیارات هیئت نظارت بر مطبوعات و چگونگی توقیف یا تعطیلی نشریات مورد بحث و چندوچون نظری است.



جوامعی این چنین، کارکرد سیاسی پیدا می‌کنند و در تحولات اجتماعی و ناستواری‌های سیاسی نقش فعالی می‌یابند (خانیک، ۱۳۸۱، ص ۹). نظارت از طریق آنها می‌تواند در کنترل و هدایت اعمال دولتمردان و رویکرد حکومت تأثیر بسیاری داشته و اصلاح اعمال حکومتی را به دنبال داشته باشد. بر همین اساس نظارت مردم بر حکومت از این طریق نظارت سیاسی تلقی می‌شود. در ایران هیچ قانونی وجود ندارد که مسئولان دولتی را مجبور به ارائه اطلاعات به مطبوعات و نشریات کند و حتی چیزی با عنوان الزام به پاسخگویی به انتقادات و مطالب مطرح در رسانه‌های جمعی هم وجود ندارد؛ اما اهمیت قضاوت افکار عمومی باعث می‌شود که دولت‌ها به آنچه رسانه‌ها می‌گویند حساس باشند و حتی برای تأثیر بر مخاطبان خود رسانه داشته باشند.

امروزه با پیشرفت تکنولوژی و علوم ارتباطات، دستگاه‌های نظارتی مدرن افزایش یافته و در کشورهای پیشرفته در همه زمینه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. اگر این تکنولوژی‌های جدید اطلاعاتی در اختیار شهروندان نیز قرار بگیرد، اطلاعات و آگاهی‌های مردم به دولت ملی بیشتر می‌شود و نظارت و کنترل آنها بر دولت افزایش می‌یابد. مردم بیشتر در جریان وقایع با استفاده از ابزارهای مدرنی چون اینترنت قرار می‌گیرند.

۳-۲. نظارت از طریق احزاب و تشکل‌های سیاسی

احزاب یکی از وسایل نظارت ملت بر مسئولان حکومتی می‌باشد. نظارت عمومی از مبانی عمده فعالیت احزاب است (دفتر مطالعات حقوقی، ۱۳۷۸، ص ۵۹)؛ به اعتقاد برخی حقوقدانان قدرت احزاب در خدمت مردم برای جلوگیری از عملکردهای خودسرانه دولت معرفی می‌شود و به همین دلیل عنوان هیئت‌های واسطه نیز به احزاب اطلاق می‌گردد (غمامی، ۱۳۹۰، ص ۳۳۰).

وجود احزاب سیاسی فعال در صحنه اجتماع نشان وجود دموکراسی در کشور است؛ زیرا گروهی از مردم با آزادی کامل و با هدفی مشترک به تشکیل حزب پرداخته‌اند. این حزب است که در بعضی از کشورها به صورت یک شخصیت حقوقی مؤثر در مقابل حکومت قدرت‌نمایی می‌کند یا در رأس حکومت قرار می‌گیرد و پست‌های کلیدی را در اختیار افراد خود قرار می‌دهد.

نقش احزاب در نظارت بر اعمال و رفتار حزب حاکم و بیان نقطه‌ضعف‌ها و سوءمدیریت‌ها، زمینه مساعد برای آگاهی مردم را فراهم می‌سازد و همچنین دست‌اندرکاران امر را وادار به دقت در اعمال و رفتار خود می‌نماید.

احزاب از راه‌های مختلفی چون مؤسسات آموزشی و پژوهشی، انتشاراتی، فعالیت انتخاباتی و ارائه نظریات سیاسی و برگزاری سخنرانی‌ها و تجمعات قانونی به آموزش سیاسی افراد جامعه و اعضای خود می‌پردازند و بدین ترتیب سطح آگاهی آنان را از مسائل سیاسی افزایش می‌دهند. همین امر باعث می‌شود افراد و اعضا به حقوق و وظایف خود آگاه شوند؛ چراکه با آگاهی شهروندان به حقوق و وظایفشان دیگر امکان دادن آگاهی‌های کاذب و یک‌طرفه به افراد از سوی حاکمان و فرصت‌طلبان نفی می‌گردد و حاکمان مجبور می‌شوند که برای داشتن مشروعیت و جلوگیری از ایجاد بحران اجتماعی، شورش و انقلاب سیاسی و همچنین ترس از تزلزل و فروپاشی نظام سیاسی خود راه صداقت و رعایت قوانین و مقررات را در پیش گیرند. اعضای حزب سیاسی و افراد جامعه با داشتن آگاهی به جریان‌ات سیاسی و قوانین و اصول مبارزه سیاسی بهتر می‌توانند وارد جریان‌ات و مشارکت سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی و مبارزات سیاسی شوند و بدین طریق از انزوای سیاسی درآیند و با احساس مسئولیت نسبت به سرنوشت خود و جامعه بر حکومت تأثیر گذارند و آنان را مجبور به پاسخگویی در مورد تصمیمات و برنامه‌های خود نمایند.

احزاب در جامعه مردم‌سالاری دینی باید نقشی به مراتب بزرگ‌تر نسبت به سایر جوامع ایفا کنند؛ چراکه در نظام اسلامی احزاب در ترویج و اجرای اصل مهم امر به معروف و نهی از منکر نسبت به حکومت نقش عمده‌ای دارند. اسلام نه تنها از جهت سلبی مانع تحزب و تشکل سیاسی مسلمانان نیست، بلکه از جهت ایجابی در مواردی مشوق آنهاست (همان، ص ۳۳۶).

در جمهوری اسلامی ایران، طبق اصل ۲۶ قانون اساسی ایران تشکیل احزاب به رسمیت شناخته شده است. طبق این اصل احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس



جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.

در همین راستا و با توجه به اهمیت حضور نهادهای مردمی در جامعه به‌ویژه احزاب، قانونگذار قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده را در سال ۱۳۶۰ وضع کرده تا با تأکید بر جایگاه قانونی آنها به سازمان و فعالیت‌های آنها سازمان لازم را اعطا نماید. ماده ۱ این قانون در تعریف حزب مقرر می‌دارد: حزب، جمعیت، انجمن، سازمان سیاسی و امثال آنها تشکیلاتی است که دارای مرامنامه و اساسنامه بوده و توسط یک گروه اشخاص حقیقی معتقد به آرمان‌ها و مشی سیاسی معین تأسیس شده و اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به‌صورتی به اصول اداره کشور و خط مشی کلی نظام جمهوری اسلامی ایران مربوط باشد.

بنابراین احزاب یک تشکل سیاسی محسوب می‌شود و به عنوان وسیله مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود تلقی می‌گردد. در ایران احزاب جایگاه واقعی خود را پیدا نکرده و بیشتر به‌صورت گروه‌های رسمی و غیررسمی آن هم در برهه انتخابات وارد صحنه سیاسی شده و افکار عمومی را متوجه خود ساخته و بعد از مدتی دیگر حضورشان کمرنگ می‌شود و درحقیقت وظیفه اصلی حزب که همان امر به معروف و نهی از منکر است، فراموش می‌شود. افزون بر این با توجه به اصل بیست و ششم قانون اساسی، ما شاهد عبارات کلی مانند موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی ایران هستیم که می‌توان تفسیر موسعی از آنها ارائه داد.

باید اشاره کرد قانون فعلی احزاب، دارای اشکالات عدیده‌ای از جمله تناقض با قانون اساسی و ابهام در قانونگذاری است و پاسخگوی نیازهای روز نیست. مطابق با قانون فعالیت احزاب، مرجع رسیدگی و صدور پروانه فعالیت احزاب و همچنین نظارت بر فعالیت‌های آنها از جمله صدور مجوز برای تجمع و راهپیمایی به عهده وزارت کشور و مشخصاً کمیسیون ماده ۱۰ احزاب است که با عنایت به وابسته‌بودن هر دو نهاد به حکومت قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

بدیهی است با ایجاد اصلاحیه‌های جدید و رفع ابهام از قانون موجود، تطبیق آن با مقتضیات زمان، میدان عمل و بستری مناسب برای فعالیت احزاب، حول محور اهداف حکومت اسلامی فراهم خواهد شد.

۳-۳. نظارت از طریق اجتماعات و راهپیمایی‌ها

اجتماعات و راهپیمایی‌های مردم را که قانون اساسی از حقوق ملت مقرر داشته، می‌توان از باب امر به معروف و نهی از منکر یک وظیفه شرعی همگانی تلقی نمود. از این حق اجتماعی و تکلیف شرعی به عنوان ابزار مهارکننده قدرت می‌توان علیه گرایش دولت به استبداد استفاده کرد و بدین وسیله سلامت هیئت حاکمه را بیشتر تضمین نمود (هاشمی، ۱۳۸۴، ج ۱، ص ۲۶۱). معمولاً هدف از برگزاری اجتماعات تبادل نظر، آگاهی از عقاید و افکار یکدیگر، اعلام موضع، دفاع از منافع حزبی و گروهی یا اعتراض به اوضاع اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است (جوان آراسته، ۱۳۸۴، ص ۱۷۸).

آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها از مظاهر دموکراسی محسوب می‌شود و مفهوم آن را به این صورت بیان داشته‌اند که «هرشخص از این حق بر خوردار می‌باشد که برای بیان بعضی نظرات و دیدگاه‌های خود در مکان معین و در زمانی مشخص با افراد که با او هم‌نظر و هم‌عقیده هستند، اقدام به برپایی تجمع کند. این تجمع می‌تواند با برگزاری سخنرانی‌ها، جلسات و کنفرانس‌ها و یا مناظره‌های مختلف همراه باشد و به صدور بیانیه‌ها که شامل مقررات و توصیه‌های عمومی می‌باشد، منتهی گردد» (پروین و اصلانی، ۱۳۹۰، ص ۲۱۳).

تشکیل اجتماعات اعتراض‌آمیز، کم‌هزینه‌ترین ابزار برای عموم مردم است؛ چراکه احزاب و نشریات به دلیل هزینه‌های مالی و سیاسی‌ای که به دنبال دارند، معمولاً به دست افراد و گروه‌های ذی‌نفوذ و دارای امکانات اقتصادی - سیاسی اداره می‌شوند؛ اما تشکیل اجتماعات برای عامه مردم آسان‌ترین راه برای احقاق حق و کنترل قدرت سیاسی به شمار می‌آید.

در ایران، براساس اصل بیست و هفت قانون اساسی «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها بدون حمل سلاح به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است». طبق اصل ۲۷ تنها دو محدودیت برای استفاده از آزادی اجتماعات و

راهپیمایی‌ها ملحوظ گردیده که مفهوم اول تحت عنوان عدم حمل سلاح صریح و مشخص است، اما شرط دوم تحت عنوان اخلال به مبانی اسلام دارای ابهام است و می‌توان با تفسیر موسع آن این حق را بسیار محدود کرد. در مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی در باره همین موضوع بحث‌هایی شده و عناوینی چون مخل امنیت و مخل اسلام یا مخل نظم عمومی مطرح گردیده که اکثریت اعضا با استناد به اصول دیگر قانون اساسی بر این باورند که همین عبارت اخلال به مبانی اسلام جامع این تعاریف است.

ذکر شرط در متن قانون، ارجاع تفسیر این اصول به قانونگذاران بعدی را منتفی نموده؛ اما اینکه تشخیص این شروط بر عهده چه دستگاه‌هایی است و حد و حدود این شروط که در قانون تصریح شده است چیست، روشن نیست؛ برای مثال معلوم نیست تشخیص اخلال با چه دستگاهی است و چگونه باید صورت پذیرد. از این‌رو دایره استفاده از قوانین در این چارچوب با گذر زمان به مصلحت‌ها برمی‌گردد که مشخص نیست این مصلحت‌ها، مصلحت ملت است یا مصلحت دولت و دستگاه‌های اجرایی یا حتی فرد مدیر یا مسئولی که در نقطه‌ای دورافتاده از کشور بر اساس مصلحت خود هرگونه اعتراضی را مخل مبانی اسلام می‌شمارد یا به مواردی از اخلال در مبانی اسلامی بی‌توجهی می‌کند.

نکته مهم دیگر در این‌باره تبصره ۲ ماده ۶ قانون فعالیت احزاب است که مقرر می‌دارد: «برگزاری راهپیمایی‌ها با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ مخل به مبانی اسلام نباشد و نیز تشکیل اجتماعات در میداين و پارک‌های عمومی با کسب مجوز از وزارت کشور آزاد است». با توجه به ترکیب دولتی و حکومتی مقامات صدور مجوز، مقررات حاکم بر اجرای اصل بیست و هفتم قانون اساسی بدون ایراد به نظر نمی‌رسد.

باید توجه داشت اصل بر آزادی تشکیل اجتماعات است و محدودیت‌های قانونی تنها به عنوان یک استثنای ضروری و جاهت دارد نه به عنوان یک اصل و قاعده عام. از سوی دیگر این محدودیت‌ها محدودیت‌هایی است که در بستر یک جامعه دموکراتیک، جامعه ضرورت و مصلحت بر قامت خود می‌گیرد؛ به تعبیر

دیگر یک مصلحت و ضرورت ملایم با دموکراسی می‌تواند موجه تحدید این حقوق باشد. بر این اساس می‌توان گفت محدودیت‌های قانونی و موجه این حقوق دائرمدار مصالح شهروندان است نه منافع دولت و دولتمردان. آنچه می‌تواند آزادی تشکیل یک اجتماع را با محدودیت مواجه سازد، به خطراتدان امنیت جسمانی متقاضیان تجمع یا سایر شهروندان است نه هراس از نقد دولت. در مجموع اگرچه نظارت مردمی با توسل به طرق مختلف یکی از مهم‌ترین شیوه‌های اعمال نظارت بر قدرت است؛ اما شواهد نشان می‌دهد نظارت مزبور کارایی و اثربخشی مورد انتظار را در ساختار کلان نظارت ندارد و نتایج حاصل رضایت‌بخش نیست؛ به‌ویژه در آنجا که این ابزار از محدودیت‌های قانونی بسیاری برخوردارند، امکان اعمال نظارت به حداقل کاهش می‌یابد. برای توسعه قلمرو نظارت‌های مردمی و نظارت‌های مدنی بسیار ضروری است که زمینه لازم را برای شکل‌گیری مؤسسات و نهادهای مردمی و غیردولتی و بسترسازی قانونی برای آنها مهیا کرد.

علاوه بر این آنچه فرهنگ نظارت و کنترل را در سطح عموم مردم شکل می‌دهد، نوع مبارزه با مفاسد سیاسی در جامعه است. اگر این مبارزه قاطعانه و قرین موفقیت باشد، سطح این فرهنگ را در میان عموم مردم می‌توان مثبت ارزیابی کرد.

در اینجا شاید این نکته به نظر برسد که می‌توان با استفاده از اهرم‌های تبلیغاتی بر قضاوت مردم اثرگذار بود؛ یعنی می‌توان این‌گونه القا کرد که مبارزه با مفاسد توأم با قاطعیت و موفقیت است. اما تجربه نشان داده که ورود به این عرصه‌ها در کشوری مثل ایران نتیجه عکس می‌دهد. در ایران به دلایل خاص فرهنگی، تأثیر رسانه‌ها از جهت فضا سازی تبلیغاتی قابل مقایسه با دیگر کشورها نیست. در ایران مردم در مقوله مبارزه با فساد - از هر نوعی که باشد - بیشتر «فرایندنگر» هستند؛ آنها هوشمندان به مصادیق و سپس به نتایج مبارزه با مفاسد می‌نگرند. پرسش آنان پیوسته این است که چگونه با سوءاستفاده از قدرت برخورد می‌شود و نتیجه حاصل از نظارت بر قدرت چیست.



نهادینه‌شدن فرهنگ نظارت و بازرسی در میان آحاد مردم به‌شدت به پاسخ این پرسش‌ها وابسته است. اگر مشارکت عمومی را در نظارت و کنترل می‌خواهیم - که برای موفقیت در این مسیر، چاره‌ای جز این نیست- باید پاسخ‌های مناسبی برای این‌گونه پرسش‌های عمومی داشته باشیم، پاسخ‌هایی که مردم را به این نتیجه برساند که کنترل قدرت در مسیر صحیحی قرار دارد.

نتیجه

نتایج این بررسی نشان می‌دهد مفهوم نظارت سیاسی و اعمال آن از طریق مجاری غیررسمی در نظام حقوق اساسی ایران و دیگر قوانین عادی مورد توجه قرار گرفته است؛ اما وجود برخی موانع در مسیر اجرایی‌نمودن و تحقق بهینه این نوع نظارت در بخش‌های مختلف انکارپذیر نیست و طراحی و تقویت یک نظام جامع و کارآمد نظارتی که اجزای مختلف سیستم سیاسی را پوشش دهد، همچنان مورد نیاز است. در جهت رفع این موانع ابتدا باید تبیین مفهوم نظارت سیاسی به‌دقت صورت پذیرد. این تبیین باید مبتنی بر شناختی واقع‌بینانه از نظارت سیاسی (مفهوم و شاخصه‌ها و قلمرو آن) باشد.

علاوه بر تبیین مفهومی، در مسیر اجرای این نوع نظارت از طریق مجاری غیررسمی نیز اصلاح فرایندهای نظارتی موجود و ایجاد بستر جرح و تعدیل سازوکارهای کنونی، با تفسیر دقیق قوانین موجود به منظور افزایش سطح اثربخشی و کارآمدی روندهای نظارتی به‌ویژه نظارت مستمر بر حسن اجرای آن ضروری است؛ به عنوان مثال تفسیر قانونی اصول قانون اساسی در بخش‌هایی که تفسیر موسّع آنها، فرایند نظارت را با ابهام و اشکال روبرو می‌کند، باید صورت بگیرد؛ همچنین رفع ابهام از قیود کلی مندرج در اصول ناظر بر آزادی مطبوعات و آزادی احزاب و جمعیت‌ها و برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها از جمله مواردی است که در قلمرو قانون اساسی و نیز قوانین عادی باید مورد توجه قرار گیرد؛ همچنین ایجاد زمینه برای شکل‌گیری مؤسسات و نهادهای

مردمی و غیردولتی و بسترسازی قانونی برای آنها با هدف نظارت بر دولت و احقاق حقوق ارباب رجوع ضروری است.

کتابنامه

- بابایی، غلامرضا و بهمن آقایی (۱۳۶۵)، فرهنگ علوم سیاسی، تهران: انتشارات ویس.
- پروین، خیرالله، و فیروز اصلانی (۱۳۹۰)، اصول و مبانی حقوق اساسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- جمعی از نویسندگان (۱۳۸۱)، مجموعه مقالات همایش رسانه‌ها و ثبات سیاسی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- جوان آراسته، حسین (۱۳۸۴)، حقوق اجتماعی سیاسی در اسلام، قم: دفتر نشر معارف.
- خانیکی، هادی (۱۳۸۱)، قدرت، جامعه مدنی و مطبوعات، تهران: انتشارات طرح نو.
- دفتر مطالعات و تحقیقات سیاسی وزارت کشور (۱۳۷۸)، مجموعه مقالات تحزب و توسعه سیاسی، تهران: انتشارات همشهری.
- دوورژه، موریس (۱۳۸۶)، اصول علم سیاست، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، تهران: نشر میزان.
- عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت‌داری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- محمدی، حیدر (۱۳۸۰)، قدرت سیاسی از دیدگاه امام علی (علیه السلام)، قم: دفتر چاپ و نشر معارف.
- معتمدنژاد، کاظم و رؤیا معتمدنژاد (۱۳۸۶)، حقوق ارتباطات، ج ۱، تهران: مرکز مطالعات و توسعه رسانه‌ها.
- مهرآرا، علی‌اکبر (۱۳۷۳)، زمینه روان‌شناسی اجتماعی، تهران: انتشارات مهرداد.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴)، حقوق اساسی ج.ا.ایران، ج ۲ و ۱، تهران: نشر میزان.
- Keane (1991), *Media and Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Kumar Panday (2009), "PradipRole Of Media In Democracy: Does Globalization Affect Media's Role In The Context Of Bangladesh?" *Global Media Journal*, VOL-II, ISUUE-I.
- M. Balkin, Jack (2008), "The Future of Free Expression in a Digital Age", *Pepperdine Law Review*, Vol. 36.

الإشراف السياسى على مقاليد القدرة وتطبيقها عن طريق الأمة فى النظام الحقوقى لإيران

زهرا عامرى^١

الخلاصة:

مع إن الإشراف السياسى يردد كثيراً فى علم السياسة وفى علم الحقوق ولكن هناك بحوث ودراسات قليلة فى باب تحليل مفهوم ومعنى هذا الإصطلاح وكيفية تطبيقه وإنزاله على أرض الواقع عن طريق المؤسسات والدوائر الحكومية وكذلك الأمة فى كل نظام سياسى وتأكد هذه المقالة مسألة مكانة ودور الناس فى استعمال هذا الاسلوب الإشرافى من أجل إعمال حالة من السيطرة على مفاصل القدرة للنظام، وتسعى المقالة الى توضيح مفهوم معين من الإشراف السياسى وعناصره واركانه ومن ثم التطرق الى المجتمع الإيرانى المعاصر والقول بأن الأشراف المباشر للناس لايمكن بحال من الأحوال إيجاد نظام إشرافى مطلوب وذلك نتيجة تباعد الناس وإزدياد نفوسهم، بل يحتاج الى الأستفادة من تقنية متطورة وحديثة تتناسب مع المقتضيات العصرية وايضاً لامفر من حدوث اصلاح للتقنيات الموجودة.

المصطلحات المحورية: الإشراف السياسى، القنوات غير الرسمية، الأمة، الصحافة، الأحزاب، وسائل الإعلام.

Political Supervision on the Power and Its Practice through the People in the Legal System of Iran

Zahra Ameri¹

Abstract

Although in the political and legal discourse the term of political supervision is used repeatedly, there is little discussion available about the analysis of the meaning of this concept and the quality of practicing it through the governmental institutes and also by the people in the political systems. This article emphasizes the position and role of the people in applying this supervision mode in order to control the power, and it tries to provide a clear definition for the political supervision and its features, so that it is clarified that in the current society of Iran, considering the vastness of the society, it is not possible to use the people's direct supervision for the realization of a favorable control system. Instead, it is inevitable to appeal to modern mechanisms in accordance with the requirements of the current time and also it is necessary to reform the existing mechanisms.

Keywords: political supervision, informal channels, people, press, parties, media

1. Assistant professor of law department, Bojnourd University.