

نظارت در نظام اسلامی

بهرام اخوان کاظمی

شناسنامه پژوهشی

عنوان طرح‌نامه: نظارت در نظام اسلامی (با تأکید بر آرای امام خمینی)
پژوهشکده: نظام های اسلامی گروه علمی: سیاست، محقق: دکتر بهرام اخوان کاظمی
ارزیابان علمی: حجج اسلام منصور میر احمدی و سید کاظم سیدباقری
موضوع اصلی: نظارت در نظام اسلامی (با تأکید بر آرای امام خمینی)
مدت انجام تحقیق: دو سال



نظارت در نظام اسلامی

دکتر بهرام اخوان کاظمی

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز

ناشر: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی

چاپ اول: ۱۳۹۱ شمارهگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۲۵۰۰ تومان

طراح جلد: سیدایمان نوری نجفی

چاپ و صحافی: چاپ بیدار

سرشناسه: اخوان کاظمی، بهرام، ۱۳۴۳.

عنوان و نام پدیدآور: نظارت در نظام اسلامی / بهرام اخوان کاظمی.

مشخصات نشر: تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۱.

مشخصات ظاهری: ۴۲۲ ص.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۰۸-۲۰۱-۶

وضعیت فهرست‌نویسی: فیا

یادداشت: کتابنامه.

یادداشت: نمایه.

موضوع: خمینی؛ روح الله، رهبر انقلاب و بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران،

۱۲۷۹-۱۳۶۸. نظریه در باره اسلام و دولت.

موضوع: اسلام و دولت.

موضوع: اسلام و سیاست.

شناسه افزوده: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی

ردیابندی کنگره: ۱۳۹۱ الف/الف/۵/ ۱۵۷۳ DSR

ردیابندی دیویی: ۹۵۵/۰۸۴۲

شماره کتابشناسی ملی: ۳۰۶۹۲۲

فروشگاه و نمایشگاه دائمی: تقاطع بزرگراه شهید مدرس و خیابان شهید بهشتی، پلاک ۵۶

تلفن: ۸۸۵۰۵۴۰۲ - ۸۸۵۰۳۳۳۱

همه حقوق محفوظ است

فهرست

۱۱	پیشگفتار
۱۵	مقدمه
۲۷	فصل اول: کلیات و تبیین مفاهیم
۲۹	مبحث اول: مفهوم نظارت
۳۳	مبحث دوم: نظارت عمومی و مفاهیم هم‌بوند با آن
۳۳	گفتار اول: نظارت عمومی
۴۰	گفتار دوم: مسئولیت همگانی
۴۲	گفتار سوم: امر به معروف و نهی از منکر
۵۱	گفتار چهارم: حسبه و احتساب
۶۱	گفتار پنجم: نصیحت زمامداران یا ائمه مسلمین
۷۱	فصل دوم: مبانی و مختصات نظام نظارتی در نظام سیاسی اسلام...
۷۳	مبحث اول: مدخلی بر مبانی نظارت در قرآن
۸۱	مبحث دوم: مدخلی بر مبانی نظارت در روایات
۸۹	فصل سوم: اهداف و کارکردهای نظارت در نظام سیاسی اسلام
۹۱	مقدمه
۹۳	مبحث اول: تحقق توحید و اجرای شریعت
۹۷	مبحث دوم: احیای حق و عدالت‌خواهی و قیام علیه باطل و ظلم
۱۰۳	مبحث سوم: تحقق معروف و جلوگیری از منکرات

- مبحث چهارم: اصلاح‌گری و فسادستیزی ۱۰۷
- مبحث پنجم: اهتمام به امور مسلمین، حفظ مصالح عمومی ۱۱۵
- مبحث ششم: همدردی، همبستگی و تعاون و مؤدت اجتماعی ۱۱۷
- مبحث هفتم: تحقق کارویژه‌های حکومت و افزایش کارآمدی آن ۱۲۳
- مبحث هشتم: مهار و کنترل قدرت سیاسی ۱۲۹
- مبحث نهم: افزایش مشارکت سیاسی شهروندان ۱۳۳
- مبحث دهم: انتقادگری و انتقادپذیری ۱۳۷
- مبحث یازدهم: تحقق و ارتقای قانون‌مداری ۱۴۱
- مبحث دوازدهم: مسئولیت‌پذیری و پاسخگو کردن نظام سیاسی ۱۴۳
- بخش چهارم: سازوکارهای نظارت در نظام سیاسی ج.ا.ا ۱۵۷
- مقدمه ۱۵۹
- مبحث اول: نظارت درونی یا خودکنترلی ۱۶۳
- مبحث دوم: نظارت بیرونی ۱۶۵
- گفتار اول: برخی سازوکارهای نظارت بیرونی در اندیشه اسلامی ۱۶۵
- الف) امر به معروف و نهی از منکر ۱۶۵
- ب) نصیحت زمامداران یا ائمه مسلمین ۱۶۶
- ج) نظارت بر مصرف مالیات ۱۶۷
- د) حق پرسش و استیضاح از عملکرد حاکمان و حکمت ۱۶۸
- هـ) تأکید بر صحت وجدان جمعی و قضاوت افکار عمومی و تجویز انتقادگری و پذیرش آن ۱۶۹
- و) تجویز مخالفت با حکومت و نقض بیعت در صورت پایند نبودن زمامداران به شریعت ۱۷۰
- ز) قائل شدن حق حیات سیاسی برای مخالفان (اپوزیسیون) ۱۷۲
- گفتار دوم: سازوکارهای عام نظارت بیرونی در جمهوری اسلامی ایران ۱۷۳
- الف) تفکیک قوا ۱۷۳
- ب) پارلمان و پارلمانتاریسم و اصل نمایندگی ۱۷۴
- ج) جامعه یا جوامع مدنی ۱۷۶
- د) رسانه‌ها، افکار عمومی ۱۷۸
- هـ) مخالفان سیاسی یا اپوزیسیون ۱۷۹

- ۱۸۰..... (و) ادواری و مقطعی کردن مناصب کارگزاران.....
- گفتار سوم: سازوکارهای خاص نظارت بیرونی در جمهوری اسلامی ایران... ۱۸۱
- الف) نظارت عالی و ولی فقیه..... ۱۸۱
- ب) نظارت و ارشاد علما و روحانیت..... ۱۸۵
- ج) نظارت بر رهبری، به‌ویژه توسط مجلس خبرگان..... ۱۹۰
- د) نظارت شورای نگهبان..... ۱۹۳
- هـ) نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام..... ۱۹۴
- و) نظارت قوای سه‌گانه بر یکدیگر..... ۱۹۷
- ز) نظارت قوه مجریه و ریاست‌جمهور..... ۱۹۷
- ح) نظارت مجلس شورای اسلامی..... ۲۰۱
- ط) نظارت قوه قضائیه..... ۲۰۹
- ی) سازوکارهای غیردولتی و مدنی نظارت بیرونی..... ۲۱۸
- بخش پنجم: چالش‌ها و موانع نظارت در نظام سیاسی اسلام..... ۲۲۳**
- مبحث اول: چالش‌ها و موانع فرهنگی..... ۲۲۹**
- گفتار اول: موانع درونی آفت‌های نفسانی و ردایل اخلاقی..... ۲۲۹
- گفتار دوم: اهمال در فرهنگ‌سازی، آموزش و تبلیغ در حوزه نظارت..... ۲۳۱
- گفتار سوم: وجود فرهنگ نظارت‌ناپذیری..... ۲۳۲
- گفتار چهارم: ضعف نگرش اجتماعی و اصلاحی در عوام و خواص..... ۲۳۳
- گفتار پنجم: مغفولیت بخش فرهنگ و فقدان وحدت رویه در راهبردهای فرهنگی کشور..... ۲۳۵
- گفتار ششم: ضعف نظریه‌پردازی و فعالیت‌های نرم‌افزاری..... ۲۴۲
- مبحث دوم: چالش‌ها و موانع اجرایی..... ۲۴۵**
- گفتار اول: ناهماهنگی و تعدد دستگاه‌های نظارتی در کشور..... ۲۴۵
- گفتار دوم: وجود فساد..... ۲۴۹
- گفتار سوم: ضعف نظام اداری و وجود دیوان سالاری معیوب..... ۲۵۴
- گفتار چهارم: ضعف پاسخگویی در نهادها و مسئولان..... ۲۵۸
- گفتار پنجم: ضعف سازماندهی و مشارکت ناکافی نهادهای مدنی و فرادولتی..... ۲۶۰

- مبحث سوم: چالش‌ها و موانع قانونی ۲۶۵
- گفتار اول: وجود خلأهای قانونی و فقدان قوانین مناسب ۲۶۵
- گفتار دوم: کثرت قوانین، مقررات و روندهای قضایی دست‌وپاگیر ۲۷۰
- گفتار سوم: ضعف تدابیر و رویکردهای قضازدایی ۲۷۱
- فصل ششم: بررسی آرای امام خمینی (ره) در باب نظارت ۲۷۳**
- مبحث اول: دیدگاه‌های امام خمینی (ره) ۲۷۵
- مقدمه ۲۷۵
- گفتار اول: جایگاه نظارت در الگوی رهبری و مدیریت امام (ره) ۲۷۶
- گفتار دوم: تأکید بر نظارت به‌مثابه مسئولیت همگانی و امر به معروف و نهی از منکر ۲۸۲
- گفتار سوم: سیردن امور به مردم و اکتفا به نظارت دولت ۲۸۴
- گفتار چهارم: ضرورت انتقال سالم، سازنده و ناصحانه ۲۸۶
- گفتار پنجم: احیای امر به معروف و نهی از منکر در سیره امام (ره) ۲۸۸
- الف) شرایط و مراتب فقهی امر به معروف و نهی از منکر ۲۹۳
- ب) حفظ نظام از اهم واجبات و معروف‌ها و تضعیف آن از اهم منکرات ۲۹۴
- ج) قیام حسینی عالی‌ترین مضائق امر به معروف و نهی از منکر ۲۹۵
- د) ضرورت ایجاد سازمان مستقل و فرادولتی امر به معروف و نهی از منکر ۲۹۶
- مبحث دوم: دیدگاه‌های شاگردان امام (ره) ۲۹۹**
- گفتار اول: دیدگاه‌های مقام رهبری ۲۹۹
- الف) ویژگی‌های نظارت ۲۹۹
- ب) انواع نظارت‌ها ۳۰۶
- ج) ویژگی‌های امر به معروف و نهی از منکر، به‌عنوان مهم‌ترین نماد نظارت ۳۱۶
- جمع بندی ۳۲۶
- گفتار دوم: دیدگاه‌های علامه مطهری ۳۲۶
- الف) مجانست نظارت عمومی با مسئولیت اجتماعی و اصلاح‌طلبی ۳۲۶
- ب) ضرورت نظارت بر حاکمان به‌عنوان مسئولیت و حق دینی ۳۲۹
- ج) عجن بودن نظارت عمومی با امر به معروف و نهی از منکر ۳۳۰
- د) تعریف و جایگاه امر به معروف و نهی از منکر ۳۳۱
- فصل هفتم: ارزیابی و امکان‌سنجی نظام نظارتی فرادولتی امام (ره) ۳۴۵**

مقدمه.....	۳۴۷
مبحث اول: بحثی نظری درباره جنبه فردی یا سازمانی امر به معروف و نهی از منکر.....	۳۴۹
مبحث دوم: پیشینه اجرای سازمانی امر به معروف و نهی از منکر.....	۳۵۹
گفتار اول: در ایران.....	۳۵۹
گفتار دوم: در کشورهای اسلامی.....	۳۶۲
مبحث سوم: طرح دیدگاه‌ها.....	۳۶۹
گفتار اول: دیدگاه امام خمینی (ره).....	۳۶۹
گفتار دوم: دیدگاه سید احمد خمینی (ره).....	۳۷۱
گفتار سوم: دیدگاه برخی مراجع و علما.....	۳۷۲
گفتار چهارم: دیدگاه علامه مطهری.....	۳۷۳
گفتار پنجم: طرح شورای سیاستگذاری امر به معروف و نهی از منکر.....	۳۷۷
گفتار ششم: برخی انتقادهای دولتی و وزارتی کردن امر به معروف و نهی از منکر.....	۳۸۵
نتیجه‌گیری، پیشنهادها.....	۳۸۷
کتابنامه.....	۳۹۵
الف) منابع فارسی.....	۳۹۵
کتاب، مقاله‌ها.....	۳۹۵
منابع اینترنتی.....	۴۰۸
ب) منابع انگلیسی.....	۴۱۴
فهرست آیات و روایات.....	۴۱۷
نمایه.....	۴۱۹

پیشگفتار

پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی و استقرار نظامی بر اساس آموزه‌ها و احکام آن در ایران از یک سو و شکست مکاتب بشری و ناکامی نظام‌های گوناگون اجتماعی در تأمین نیازهای مادی و معنوی انسان از سوی دیگر، بر گستره انتظار بشر از اسلام افزوده است.

انتظار آن است که اسلام به عنوان دین هدایت فرد و اداره جامعه تبیین گذشته، نظام‌های اجتماعی آن ترسیم گردد و دیدگاه آن در مواجهه با یافته‌های علوم انسانی و مکاتب بشری، با منطقی مستدل و مستند ارائه شود و بینش‌ها، ارزش‌ها و منش‌های دینی متدینان آسیب‌شناسی و ساحت قدسی دین از پیرایه‌های موهوم و موهون، پیراسته گردد.

تحقق این امور، پژوهشی دقیق، جامع و سامان‌مند دربارۀ کشف و بازآفرینی آموزه‌های اسلام و نظام‌های اجتماعی آن و هستی‌والا و تلاشی شایسته و روزآمد می‌طلبد و این امر بدون تأسیس نهادهای پژوهشی و آموزشی ممحّض و کارآمد میسر نیست.

بدین منظور، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی که نهادی علمی است در قالب پنج پژوهشکده نظام‌های اسلامی، فرهنگ و مطالعات اجتماعی، حکمت اسلامی، دین پژوهی، دانشنامه‌نگاری دینی و مرکز پژوهش‌های جوان در سال ۱۳۷۳ تأسیس گردید.

پژوهشکده نظام‌های اسلامی، که مشتمل بر پنج گروه اخلاق و تربیت،

اقتصاد، حقوق، سیاست و مدیریت است، به طور خاص با مطالعه نظامات اجتماعی، اهداف ذیل را تعقیب می‌کند:

۱. کشف و طراحی نظام‌های سیاسی، حقوقی و اقتصادی اسلام؛
 ۲. تحقیق و تبیین عالمانه مبانی و مباحث اساسی نظامات اجتماعی اسلام و ارائه الگوهای کاربردی در قلمرو آن؛
 ۳. آسیب‌شناسی نظری و کاربردی نظام جمهوری اسلامی ایران و مدرسانی به سرلیان امور و بسترسازی برای تحقق کامل‌تر نظام‌های اسلامی؛
 ۴. تحقیق در باب مسائل نوپدید به انگیزه گره‌گشایی در زمینه نیازهای نوپدای فقهی؛
 ۵. پاسخگویی به شبهات مطرح در باب فقه و نظام‌های سیاسی، حقوقی و اقتصادی اسلام؛
 ۶. شناخت و نقد علمی مکاتب و نظامات معارض.
- تحقیق حاضر که در گروه سیاست پژوهشکده نظام‌های اسلامی پژوهشگاه طراحی و تحقق‌یافته، نتیجه تلاش علمی محقق ارجمند، جناب دکتر بهرام اخوان کاظمی، دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه شیراز است که به موضوع نظارت در نظام اسلامی (با تأکید بر آرای امام خمینی (ره)) می‌پردازد. محقق محترم در این پژوهش، معتقد است نظارت در اسلام به‌عنوان یک مسئولیت دینی و ذیل فریضه امر به معروف و نهی از منکر، از ظرفیت‌های بزرگ و گسترده نظام اسلامی در اصلاح سیاسی و اجتماعی و در کلیه حوزه‌های فردی و اجتماعی است. بدین خاطر، هدف اصلی این پژوهش، انجام مطالعه‌ای اکتشافی در جهت تبیین و نمایان‌سازی این راهکار قدرتمند اسلامی در حیطه حیات اجتماعی و سیاسی، و در راستای فهم و دستیابی به مبانی و سازوکارها، راهبردهای قرآنی و روایی نظارت و مسئولیت همگانی، با استمداد از اندیشه‌های امام خمینی (ره) است.
- مؤلف محترم با بیانی استدلالی بر این باور است که نظارت دارای

جایگاهی عالی در نظام اسلامی و منابع دینی است و منابع اسلامی و آرای امام خمینی (ره) درباره مبحث نظارت فراگیر و نهادینه‌سازی آن، دارای آموزه‌های روشن و کاربردی است و می‌توان بر اساس این آموزه‌های قرآنی و روایی و آرای امام خمینی (ره) و پیشنهاد ایشان، امر نظارت در نظام اسلامی را نهادینه‌تر، اصلاح و بازسازی نمود و نهادی فرادولتی را در این زمینه طراحی کرد. به اعتقاد نگارنده، نظر قطعی امام (ره)، تأسیس وزارتخانه و یا نهادی دولتی برای ایفای این وظیفه نبوده است و کاملاً و بسیار هوشمندانه بر تاسیس دایره و سازمانی فرادولتی و تحت زعامت و اشراف روحانیت تأکید داشته‌اند. ضمن اینکه کاربرد کلمه وزارتخانه در بیان ایشان، سهوی و موردی بوده و به معنای وزارتخانه مصطلح دولتی نیست. البته چنین برداشت روا و صحیحی از پیشنهاد امام (ره)، منافی حضور و حمایت کلان، لجستیکی و بودجه‌ای دولت از فرایند امر به معروف و نهی از منکر و در قالب تشکیلات مستقل تحت اشراف روحانیت نیست. بدین ترتیب، با تشریک مساعی سازمانی و تشکیلاتی حوزه‌های علمیه و نهاد روحانیت و مردم، ضعف سازماندهی و فقدان مشارکت کافی نهادهای مدنی و فرادولتی، در انجام این فریضه بزرگ و عالی‌ترین مصداق نظارت همگانی، مرتفع خواهد گردید. همچنین وجود این سازمان مستقل، نه تنها منافی تشکیلات دولتی امر نظارت نیست، بلکه موجب تقویت آنها خواهد شد.

در پایان، ضمن قدردانی از زحمات ارزشمند جناب دکتر بهرام اخوان کاظمی، از سایر دانشوران گرامی، جناب دکتر محسن مهاجرنیا و جناب دکتر سیدسجاد ایزدهی، مدیران محترم اسبق و فعلی گروه سیاست، و ارزیابان محترم اثر، جناب آقایان دکتر منصور میراحمدی و سیدکاظم سیدباقری، و همچنین مدیر دفتر گروه، جناب آقای محمد زارع قراملکی که هر یک به نحوی در به سامان رسیدن این پژوهش همکاری داشته‌اند و

همچنین از سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی که عهده‌دار آماده‌سازی، چاپ و نشر این اثر است تشکر می‌نماییم. در خاتمه امیدواریم از نظرها و دیدگاه‌های صائب خوانندگان عزیز و علاقه‌مندان به دانش سیاسی اسلامی، در استواری و بهینه‌سازی آثاری از این دست، بیش از پیش بهره‌مند شویم.

گروه سیاست

پژوهشکده نظام‌های اسلامی

www.ketab.ir

مقدمه

مسئله نظارت از جمله مهم‌ترین و پیچیده‌ترین مسائل در هر نهاد و سازمان و به‌طور کلی در هر نظام سیاسی و اجتماعی است و با مسئولیت اجتماعی پیوندی ناگسستنی دارد. از این رویکردی عمومی و اجتماعی می‌باید و در حوزه عمومی قابل طرح و بحث و بررسی است.

نظارت به معنای مراقبت، زیرنظر داشتن و دیده‌بانی بر کار است. کنترل و نظارت به‌عنوان یکی از وظایف مدیر، از ارکان اصلی و عناصر حیاتی مدیریت سالم و کارآمد است. مدیران با انجام وظیفه و برنامه‌ریزی، اهداف سازمان و راه‌های دستیابی به آنها را مشخص می‌کنند. آگاهی از اجرای دقیق برنامه‌ها و اطمینان به حرکت سازمان در راستای دستیابی به هدف‌های اصلی آن، در صورتی امکان‌پذیر خواهد بود که نظامی دقیق و جامع برای نظارت و کنترل وجود داشته باشد. هر سازمانی دارای منابع و امکاناتی است که برای رسیدن به اهداف سازمان، باید از آنها به صورت مطلوب و بهینه بهره‌برداری کند و این امر جز در سایه «وجود نظارت و کنترل» امکان‌پذیر نیست.

به این ترتیب، درباره اهمیت و ضرورت پژوهش حاضر باید گفت که نظارت، کنترل و ارزیابی، یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین ارکان هر نظام مدیریتی محسوب می‌شود که در راهبری، استحکام، اعمال صحیح مدیریت نقش اساسی و تعیین‌کننده ایفا می‌کند. نظارت در اسلام به‌عنوان یک مسئولیت دینی و در ذیل فریضه امر به معروف و نهی از منکر از ظرفیت‌های بزرگ و

گسترده نظام اسلامی در اصلاح سیاسی و اجتماعی و در تمامی حوزه‌های فردی و اجتماعی است، اما واقعیت آن است که با گذشت بیش از ۳۲ سال از پیروزی انقلاب اسلامی، نه تنها دو فریضه امر به معروف و نهی از منکر به درستی اجرا نگشته، بلکه منویات اصل هشتم قانون اساسی هم محقق نشده است. همان طور که نظر امام راحل نیز در تأسیس اداره مستقل و فرادولتی امر به معروف و نهی از منکر هم به هیچ وجه اجرا نشده است و متأسفانه در مسیر تحقق این فریضه مهم، مشکلات عدیده تئوریک، اجرایی و حقوقی وجود دارد و حتی نهاد متکفل اجرایی آن، از حیث قانونی و سازمانی وجود ندارد، تنها هر استانی دارای یک مجموعه چند نفره و بسیار محدود به نام «ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر» است که فاقد توان و امکانات اجرایی کافی برای مدیریت عمومی این فریضه سترگ در کشور است.

با عنایت به چنین کمبودهای دردناک، غایت و هدف اصلی این پژوهش، انجام مطالعه‌ای اکتشافی در جهت تبیین و نمایان‌سازی این سازوکار قدرتمند اسلامی در حیطه حیات اجتماعی و سیاسی با تأکید بر اندیشه و پیشنهاد امام خمینی (ره) است و اینکه با استفاده از نتایج این تحقیق و با طراحی سامانه‌ای بهینه برای اعمال کارساز و فراگیر نظارت و با عمل به آموزه‌ها و راهبردهای ارائه شده، به جامعه قرآنی و حیات طیبه که مخصوص امت نمونه اسلامی است، بیشتر نزدیک گردید و جامعیت و خاتمیت دیانت اسلامی را در مدیریت نظام‌های متطور امروزی به نحو افزون‌تری ثابت نمود.

بدین ترتیب، موضوع با اهمیت نظارت، آنچنان که مورد توجه متون اسلامی و مندرج در اندیشه امام خمینی (ره) است، در جمهوری اسلامی هنوز مورد نهاده‌سازی، توجه کامل و اعمال دقیق و فراگیر قرار نگرفته است و متأسفانه با وجود آثار بسیار متعدد در حوزه امر به معروف و نهی از منکر، این موضوع مهم بیشتر در حیطه فردی و اخلاقی مورد بحث قرار گرفته است و تعاملات آن با موضوع بسیار با اهمیت نظارت و ابعاد فراگیر آن، به نحو کافی مورد بحث قرار نگرفته است و این پژوهش در جهت رفع این خلأ مهم است.

همچنین نتایج این تحقیق رافع نقدهای سکولارهای مسلمان و غیرمسلمان در تفارق دین با سیاست و حکومت و یا تفارق دین با حکومت است و اینکه آیات قرآنی و آموزه‌های اسلامی تنها در حوزه تهذیب فردی نیست، بلکه با استفاده از تأسیس حکومت و کاربری نظام‌مند راهکارهایی مانند امر به معروف و نهی از منکر و نظارت، دارای اهداف بلند سیاسی و اجتماعی است. بنابراین انجام این تحقیق گامی در افزایش مشارکت مدنی و افزایش مسئولیت‌های عمومی در نظام ح.ا.ا و به تبع آن، افزایش کارآمدی نظام مزبور است و نتایج آن می‌تواند به تعمیق و تثبیت دین‌سالاری مردمی - مندرج در اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله - بینجامد.

افزون بر این، در نظام سیاسی اسلام، یکی از مهم‌ترین عرصه‌های نظارت و کنترل، «نظارت بر دولتمردان» است و برای این منظور، اهرم‌هایی پیش‌بینی شده است. تاریخ تلخ حکومت‌های ستمگر و استبدادی، این واقعیت را بیش از پیش آشکار کرد که باید اهرم‌هایی نوینی به منظور کنترل حاکمان جامعه پیش‌بینی کرد. از منابع اصیل اسلامی به‌خوبی قابل استنباط است که اندیشه‌های سیاسی و منابع اسلامی نیز نسبت به تراکم قدرت و امکان افسارگسیختگی و تجاوزگری آن حساس بوده و دغدغه خاطر دارند و بنابراین چه در اندیشه معصومین علیهم‌السلام و چه در سایر منابع اسلامی، با بحث نظارت بر قدرت و کنترل و تحدید آن بسیار جدی برخورد گشته و سازوکارهای درونی و بیرونی متعددی برای این امر، چه در نظام نبوی و علوی و چه در نظام جمهوری اسلامی، معرفی و منظور شده است که به‌خوبی قابل رقابت با سازوکارهای نظارت بیرونی در نظام‌های مدرن امروزی است و به این ترتیب - و با توجه به نتایج این پژوهش - مبرهن خواهد گردید که نه‌تنها ماهیت قدسی و دینی حکومت اسلامی و رهبران آن مانع از نظارت و کنترل‌پذیری آن نیست، بلکه در دیدگاه‌های اسلامی سازوکارهای بیرونی و متعدد برای اهداف پیش‌گفته، پیش‌بینی شده و در حال حاضر نیز جمهوری اسلامی از آخرین تجارب موجود در اندیشه و عمل نظام‌های غربی - همساز با اسلام - در بحث نظارت بر

قدرت نیز سود می‌برد.

نکته حائز اهمیت این است که در نظام اسلامی شیعی، نظارت بیرونی بر قاعده اساسی نظارت درونی استوار است و میان این دو نظارت، تعامل کامل برقرار بوده و لازم و ملزوم یکدیگرند. البته با وجود اینکه دیدگاه اسلامی، مبنای اصلی نظارت را بر نظارت درونی و خودکنترلی رهبران و کارگزاران سیاسی گذاشته است، اما هم‌زمان به این حد نیز کفایت ننموده و از عصری‌ترین روش‌های قانونمند نظارت بیرونی بر قدرت و تحدید و مهار آن استفاده می‌نماید و در بهره‌گیری از تجربه و دانش روزافزون بشری در این زمینه غفلت نمی‌ورزد و خود را بی‌نیاز نمی‌بیند. شایان ذکر است که در اندیشه سیاسی غرب، راهکاری برای منظورکردن نظارت درونی در نظر گرفته نشده و این امر از دلایل اصلی موفق نبودن کامل سازوکارهای نظارت بیرونی این نظام سیاسی در تحدید و کنترل قدرت است.

در شرایط فعلی نظام ح.ا.ا. اگرچه باره‌ای از نهادهای دولتی و غیردولتی بخش‌هایی از مراتب امر به معروف و نهی از منکر را بر عهده دارند، اما برچیده‌شدن فساد و انحراف از جامعه اسلامی در گرو عملیاتی‌شدن دقیق و همه‌جانبه این فریضه الهی است؛ زیرا افزایش فساد اخلاقی، اقتصادی و اجتماعی در سطوح گوناگون آن معلول بی‌اعتنایی به امر حیاتی «نظارت» است. ابعادی از نظارت بر دولتمردان نیز که احیاناً مغفول ماند، با اجرای این اصل، جامه عمل خواهد پوشید.

امر به معروف و نهی از منکر، اصلی قرآنی است که همه احکام و دستورهای اسلام را تحت نفوذ خود دارد و اهمیت آن در مناسبت با احکام دیگر، برجستگی ویژه‌ای دارد. این اصل، از آن دسته احکام شرعی است که در کلیات و حتی فروع، میان شیعه و سنی، اختلاف چندانی وجود ندارد و کاشف از ضرورت اعمال نظارت عمومی و پذیرش مسئولیت همگانی از سوی آحاد جامعه در کلیه مسائل دینی، سیاسی، اجتماعی و... است. اکنون با وجود این اهمیت و نیز اتفاق نظر، این پرسش مهم قابل طرح است که: چه عواملی

موجب شده اصل نظارت عمومی و امر به معروف و نهی از منکر تا حدود زیادی مغفول گشته و طرح پیشنهادی امام راحل (ره)، مهجور بماند؟ و جامعه اسلامی از این راهبرد اساسی محروم بوده و به اندازه درخوری از آنها استفاده ننماید؟ آیا یکی از علل و عوامل لازم، فقدان نهادینه‌سازی لازم درباره اعمال این اصل، و قدرت روشنگری‌ها و تبیین‌های علمی و نظریه‌پردازانه در این‌باره و به‌ویژه درباره راهبرد امام (ره) نیست؟ به همین دلیل به نظر می‌رسد انجام پژوهش حاضر بتواند گامی در راستای رفع این نقیصه باشد.

مسئله اصلی تحقیق حاضر را می‌توان در راستای مطالعات اکتشافی در فهم مبانی و سازوکارهای قرآنی و روایی نظارت و مسئولیت همگانی به شمار آورد و اینکه آموزه‌های اسلامی در این زمینه مبین چه راهبردها و دستورالعمل‌هایی است و اینکه با استمداد از اندیشه‌های امام خمینی (ره) چگونه می‌توان به طراحی سامانه و نهادی کارآمد برای تحقق نظارت در معنای فراگیر و تحقق امر به معروف و نهی از منکر در نظام اسلامی اقدام نمود؟ بر همین مبنا می‌توان سؤال اصلی این پژوهش را این‌گونه بیان کرد:

«نظارت چه جایگاهی در نظام اسلامی و منابع دینی دارد؟ آیا می‌توان بر اساس آرای امام خمینی (ره) و پیشنهاد ایشان، امر نظارت در نظام اسلامی را نهادینه‌تر، اصلاح و بازسازی نمود و نهادی فرادولتی و فراقوایی را در این زمینه طراحی کرد؟ و چه چالش‌ها و موانعی در این زمینه وجود دارد؟»

همچنین سؤال‌های فرعی تحقیق عبارتند از:

۱. چگونه می‌توان نظارت فراگیر را به‌مثابه مسئولیتی دینی، اجتماعی فرض نمود و این امر چه جایگاهی در اصلاح اجتماعی و حیات فردی و اجتماعی دارد؟ و با استفاده از آموزه‌های وحیانی و روایی و وام‌گیری از اندیشه امام خمینی (ره) چگونه می‌شود این نظارت را محقق، ارتقا و استحکام بخشید؟
۲. نظارت از دیدگاه امام (ره) آیا فرادولتی است یا فراقوایی یا فراحکومتی؟ آیا این نظارت به شکل سخت‌افزاری است یا نرم‌افزاری یا هر دو؟
۳. در نظام نظارتی فراقوایی، آیا مردم هم دارای نقش نظارتی هستند و

اساساً نقش مردم در سامانه نظارتی مزبور و مورد نظر امام راحل چگونه تعریف می‌شود؟

۴. با ملحوظ داشتن ارتباط کامل نظارت و مسئولیت همگانی، با فریضه امر به معروف و نهی از منکر، چگونه می‌توان با ابتنا به آموزه‌های اسلامی و اندیشه‌های امام راحل (ره)، و شاگردان ایشان همچون علامه شهید مطهری و آیت‌الله خامنه‌ای فرایند اصلاح اجتماعی و سیاسی جامعه و نظام اسلامی را بهینه‌سازی، استحکام و سرعت بخشید و آسیب‌ها و موانع محتمل در این مسیر را رفع کرد و بر همین مبنای اصلی‌ترین راهبردها، سازوکارهای نظارت مردم بر مردم، مردم بر حکومت، حکومت بر مردم، و حکومت بر حکومت کدام هستند؟

۵. اساساً چگونه می‌توان با اتکا به این دو راهکار قرآنی و آموزه‌های استنباطی مربوطه، و اندیشه امام راحل (ره) الگویی موفق از نظام اجتماعی و نظام سیاسی را با عالی‌ترین حد مشارکت مدنی و سیاسی عرضه نمود؟ و به عبارات دیگر، تحقق امر به معروف و نهی از منکر و گسترش مسئولیت‌پذیری و دایره نظارت عمومی، چه نقشی در تحقق شریعت و پیشبرد جامعه اسلامی و افزایش کارایی الگوی دین‌سالاری مردمی خواهد داشت؟
بر مبنای طرح مسئله و سؤال‌های مطرح شده پیشین، فرضیه و مدعای تحقیق حاضر را می‌توان این‌گونه مطرح نمود:

«به نظر می‌رسد نظارت دارای جایگاهی عالی در نظام اسلامی و منابع دینی است و می‌توان بر اساس آرای امام خمینی (ره) و پیشنهاد ایشان، امر نظارت در نظام اسلامی را نهادینه‌تر، اصلاح و بازسازی نمود و نهادی فراتر از این زمینه طراحی کرد تا با ارائه یک نظام نظارتی سیاست‌گذار، محوری و کارآمدتر، بر فقدان وحدت رویه و ضعف کارکردی در این زمینه فائق گردید.»
در توضیح فرضیه مزبور باید افزود که بر مبنای آموزه‌های قرآنی، نظارت عمومی و مسئولیت همگانی از تکالیف دینی و وظایف عامه مردم و حقوق عمومی آنها است که ارتباط و تعامل تنگاتنگی با فریضه امر به معروف و نهی

از منکر دارد و از ظرفیت‌های بزرگ و گسترده نظام اسلامی در اصلاح سیاسی و اجتماعی در حوزه‌های فردی و اجتماعی است و جامعه و نظام اسلامی می‌تواند از طریق تحقق این سازوکارها و فریضه مهم، بالاترین حد اصلاح اجتماعی سیاسی را در سطح جامعه و نظام سیاسی خود محقق سازد و در واقع تحقق الگویی موفق از نظام اسلامی و امت اسوه و مثالی در گرو انجام دو فریضه مزبور و عینیت‌یابی نظارت عمومی و مسئولیت همگانی، در سطح تعاملات مردم با یکدیگر و با نظام سیاسی و اجتماعی است.

در مقابل فرضیه اصلی مطرح شده، فرضیه‌های رقیب و متعارضی می‌توان طرح نمود که رد آنها، در حقیقت نوعی آزمون و اختبار و روایی‌سنجی فرضیه اصلی است. برخی از این فرضیه‌های رقیب را می‌توان این‌گونه طرح نمود:

۱. به نظر می‌رسد منابع اسلامی درباره مبحث نظارت فراگیر و نهادینه‌سازی آن، ساکت بوده و فاقد آموزه‌ای روشن و کاربردی در این‌باره است.

۲. به نظر می‌رسد آرای امام خمینی (ره) درباره مبحث نظارت فراگیر و نهادینه‌سازی آن، ساکت بوده و فاقد آموزه‌ای روشن و کاربردی در این‌باره است.

۳. به نظر می‌رسد منابع اسلامی درباره مبحث نظارت فراگیر و نهادینه‌سازی آن، فاقد جوانب سیاسی و اجتماعی بوده و تنها در حوزه‌های فردی و اخلاقی صرف سخن رانده است و نمی‌توان برای آنها ابعاد سیاسی و اجتماعی ملحوظ کرد.

۴. به نظر می‌رسد در منابع اسلامی، میان نظارت عمومی با فریضه مهم امر به معروف و نهی از منکر ارتباطی وجود نداشته باشد و در حقیقت، نظارت مزبور از جنس مسئولیت و تکالیف دینی و حقوق عمومی مردم نیست.

۵. به نظر می‌رسد تحقق الگویی موفق از نظام اسلامی و امت اسوه و

مثالی، در گرو انجام دو فریضه مزبور و عینیت‌یابی نظارت عمومی، در سطح تعاملات مردم با یکدیگر و با نظام سیاسی و اجتماعی نیست.

۶. ماهیت قدسی و دینی حکومت اسلامی و رهبران آن مانع از نظارت و کنترل‌پذیری آن است.

نتایج این تحقیق و از جمله رد فرضیه‌های رقیب پیش‌گفته می‌تواند نمونه روشنی از جنبه‌های نقادانه پژوهش فعلی باشد و به نقادی جدی آرای سکولاریستی درباره نفی رابطه دیانت اسلام و منابع قرآنی و روایی با موضوع سیاست و حکومت منجر باشد و اندیشه منکرین وجود مباحث کاربردی در حوزه موضوع با اهمیت نظارت در منابع دینی و اندیشه امام خمینی (ره) را نقد نماید.

جنبه نوآوری اثر حاضر آن است که در صورت اثبات فرضیه تحقیق این اثر و نظریه‌پردازی لازم در این زمینه، نتایج پژوهش فعلی می‌تواند به طراحی الگویی نهادینه، مستقل و فرادستی در زمینه تحقق نظارت در کلیه ابعاد آن و در سطوح گوناگون نظام اسلامی منجر باشد و به پیشبرد اهداف عالیه نظام مقدس جمهوری اسلامی بینجامد و نابسامانی‌های موجود در تحقق امر نظارت و فریضه امر به معروف و نهی از منکر را حدود قابل‌توجهی رفع نماید و به تحقق الگویی موفق از نظام اسلامی و دین‌سناری مردمی بیشتر بینجامد.

درباره پیشینه تحقیق حاضر باید اشاره کرد که اگرچه درباره فریضه امر به معروف و نهی از منکر تحقیقات متعددی انجام شده است، اما درباره نظارت عمومی و مسئولیت همگانی، این پژوهش‌ها بسیار نادرتر و انگشت-شمارتر است، همان‌طور که باید یادآوری کرد، آنچه درباره فریضه امر به معروف و نهی از منکر نیز انجام شده کمتر از زوایای سیاسی و اجتماعی است و بیشتر از ابعاد فقهی، تاریخی، اخلاقی و حوزه تکالیف فردی است و مبحث نقش این دو فریضه و نظارت عمومی و مسئولیت همگانی به‌عنوان راهکاری اساسی در اصلاح امور سیاسی و اجتماعی در این تحقیقات، به

اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته است و به‌ویژه درباره شیوه نظام‌سازی و چگونگی سازماندهی فرادولتی امر به معروف و نهی از منکر و ارائه سازوکارهای لازم و رفع موانع موجود، آن هم با توجه به نیاز بسیار گسترده و کاربردی نظام ج. ا. ا، و با توجه به پیشنهاد مطروحه امام خمینی (ره)، بسیار به‌ندرت و کم بحث شده است. در هر حال می‌توان گفت تقریباً کلیه آثار مهم مرتبط با موضوع این پژوهش، در کتابنامه و بخش منابع این طرح-نامه مورد اشاره قرار گرفته است و به جرئت می‌توان گفت در مبحث پژوهش حاضر، هنوز خلأهای بسیار جدی وجود دارد.

بدین ترتیب، پژوهش‌های کمابیش معدودی که بخش‌هایی از آنها مرتبط با موضوع این پژوهش است، غالباً پیرامون موضوعاتی مانند این موارد است: امر به معروف و نهی از منکر، چه از منظرهای قرآنی، روایی و فقهی^۱ و یا تاریخی^۲ و یا از نظر فرقه‌های اسلامی^۳ و یا بررسی این دو فریضه و موضوع نظارت از منظر اندیشمندان اسلامی همچون امام خمینی (ره)^۴ و علامه شهید

۱. برای نمونه رک به: آیت‌الله حسین نوری همدانی؛ *امر به معروف و نهی از منکر*؛ ترجمه محمد محمدی اشتهاردی/ علی خراسانی؛ *پرسمان قرآنی امر به معروف و نهی از منکر*/ محمداسحاق مسعودی؛ *پژوهشی در امر به معروف و نهی از منکر از دیدگاه قرآن و روایات / نرم‌افزار چندرسانه‌ای امر به معروف و نهی از منکر*؛ مؤسسه فرهنگی دیجیتال هنر ناب اسلامی (www.Honarenab.ir).

۲. برای نمونه رک به: عبدالحسن رضایی راد؛ *امر به معروف در ترازوی تاریخ*. در این اثر، سرگذشت تاریخی این اصل و شیوه‌های اجرای آن در دوره‌های مختلف قرون پیشین بررسی شده و نقاط قوت و ضعف اجرای انفرادی، روش تشکیلاتی مردمی، و روش تشکیلاتی دولتی اجرای امر به معروف و نهی از منکر، به‌ویژه در قالب نهاد حسبه بررسی گردیده است.

۳. برای نمونه رک به: مایکل کوک؛ *امر به معروف و نهی از منکر در اندیشه اسلامی*؛ ترجمه احمد نمایی/ مایکل کوک؛ *شایست و ناشایست در اندیشه اسلامی*؛ ترجمه محمدحسن ساکت/ اصغر ارشاد سرابی؛ *نگاهی به «شایست و ناشایست در اندیشه اسلامی» و «امر به معروف و نهی از منکر در اندیشه اسلامی»*، دو ترجمه از مایکل کوک، ص ۴۷-۵۷.

۴. برای نمونه رک به: *امر به معروف و نهی از منکر، از دیدگاه امام خمینی (س)*، تبیان آثار

مطهری،^۱ موضوع نظارت بر قدرت،^۲ و ارتباط موضوع نظارت با پرسشگری،^۳ رابطه نظارت و مسئولیت همگانی و حقوق شهروندی با امر به معروف و نهی از منکر.^۴

موضوع این پژوهش، مبحثی بین‌رشته‌ای است و علاوه بر ارتباط با علوم و معارف اسلامی (تفسیر، فقه، کلام، اخلاق، عرفان)، با علوم سیاسی، علوم اجتماعی، علم مدیریت و امثال آن مرتبط است. ضمن اینکه روش تحقیق در این پژوهش از لحاظ ماهیت: نقلی و عقلی است و گردآوری مدارک به صورت کتابخانه‌ای انجام شده است.

بدون اغراق باید گفت تا پایان اردیبهشت سال ۱۳۹۰، تقریباً کلیه منابع -اعم از کتاب، مقاله نشریات علمی و پایگاه‌های اینترنتی- موجود به زبان فارسی در مباحث مرتبط با موضوع این تحقیق مطالعه و بررسی شده‌اند و کلیه فصلنامه‌ها، نشریات علمی و حتی داخلی دستگاه‌های نظارتی کشور

←

موضوعی (دفتر بیست و یکم)، تحقیق و نشر: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س)، تهران، عروج، چاپ هفتم، ۱۳۸۸.

۱. برای نمونه رک به: حسین جوادی‌نیا؛ امر به معروف و نهی از منکر در آثار شهید مطهری / شریف لک‌زایی؛ «آیت‌الله مطهری و نظارت عمومی»، صص ۲۳۹-۲۶۸.

۲. برای نمونه رک به: قاسم جعفری؛ مبانی فقهی نظارت شهروندان بر حاکمان (با تأکید بر نظر امام خمینی) / سیدسجاد ایزدهی؛ نظارت بر قدرت در فقه سیاسی / دویز امینی؛ مهار قدرت در مردم‌سالاری دینی (بر اساس دیدگاه‌های امام خمینی (ره)) و قانون اساسی؛ شریف لک‌زایی؛ توزیع و مهار قدرت در نظریه ولایت فقیه / سیدصادق حقیقت؛ توزیع قدرت در اندیشه سیاسی شیعه.

۳. برای نمونه رک به: ویژه‌نامه و مقالات فصلنامه حکومت اسلامی پیرامون نظارت و پرسشگری، شماره ۳۳، پاییز ۱۳۸۳.

۴. برای نمونه رک به: محمدحسن روزبه؛ نظارت همگانی و امر به معروف و نهی از منکر / محمد اصغری؛ مسئولیت همگانی در پرتو امر به معروف و نهی از منکر / نظارت همگانی؛ شهروندی و توسعه سازمانی؛ مجموعه مقالات دومین همایش علمی-تخصصی نظارت همگانی (سال ۱۳۸۶)، تهران، مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۷.

مانند سازمان بازرسی کل کشور^۱ مورد بررسی قرار گرفته و اظهارنظرهای مسئولیت این سازمان‌ها و قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با امر نظارت به دقت مورد امعان نظر قرار گرفته است؛ همچنان‌که کلیدواژه‌های اساسی این پژوهش، در کلیه آثار و نوشته‌ها و بیانات امام خمینی (ره)، مقام معظم رهبری و علامه شهید مطهری به دقت تحلیل و تشریح و آزمون گردیده‌اند.

درباره سازماندهی تحقیق باید گفت این اثر از هفت فصل تشکیل شده است. در فصل اول، نظارت عمومی و مفاهیم هم‌پیوند با آن و در فصول دوم، سوم و چهارم به ترتیب مبانی، مختصات، اهداف و کارکردهای نظام نظارتی در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی و سازوکارهای آن بحث می‌گردد و بعد از آن، در فصل پنجم چالش‌ها و موانع فرهنگی، اجرایی و قانونی نظارت در این نظام سیاسی تشریح می‌شود. سپس آرای امام خمینی (ره) و دیدگاه‌های شاگردان ایشان یعنی مقام رهبری و علامه مطهری در فصل ششم مورد مذاقه و تحلیل قرار می‌گیرد و در آخرین فصل برای ارزیابی و امکان‌سنجی نظام نظارتی فرادولتی امام (ره)، دیدگاه‌های متعددی ارائه خواهد شد و به‌ویژه برخی از انتقادات دولتی و وزارتی نمودن امر به معروف و نهی از منکر ذکر خواهد گردید و با اشاره به مباحث نظری درباره جنبه فردی یا سازمانی امر به معروف و نهی از منکر پیشینه اجرای سازمانی امر به معروف و نهی از منکر در ایران و بسیاری از کشورهای اسلامی تبیین می‌شود و در نهایت، نتایج پاسخ به سؤالات و آزمون فرضیه در بخش استنتاج ارائه خواهد گردید.

شایان ذکر است آخرین روزهای پایان این تألیف هم‌زمان با ارتحال پسر نگارنده بود و به همین دلیل، این پژوهش و ثواب محتمل آن را به روان پاک

۱. موارد زیر از جمله نشریات مهم مربوط به سازمان بازرسی کل کشور است که کلیه شماره‌های آن در زمینه موضوع حاضر بررسی شده است: فصلنامه علمی - تخصصی ناب (نظارت، ارزیابی و بازرسی) / فصلنامه دانش ارزیابی / آیینیه بازرسی (نشریه داخلی) / دو هفته‌نامه گزارش پژوهشی.

ایشان تقدیم می‌کنم. در خاتمه بر خود لازم می‌دانم که از همکاری دست‌اندرکاران پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، به‌ویژه مسئولان ترجمند گروه سیاست در چاپ این اثر تشکر نمایم و مزید توفیقات این مرکز علمی و اسلامی پربرکت و مولد را از خداوند منان خواستارم.

بهرام اخوان کاظمی^۱

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز

www.ketab.ir