

تاملی بر حقوق سازمانهای غیردولتی در نگاهی ایرانی

پروانه تیل*

مقدمه

پژوهش حقوقی

اعمال این اختیارات تفویض شده را نه تنها «حق» بلکه تکلیف اجتماعی (و حتی حقوقی) خویش می‌انگارند.

از طرف دیگر، بها دادن به این تشکل‌ها توسط نظم حقوقی و گروه حاکم به منزله قبول شفافیت در رفتار و صداقت در عملکردهای حکومتی بر اساس منشور و میثاق سیاسی - حقوقی کشور (قانون اساسی) و گذار به شکل‌گیری دولت شفاف، خدمتگزار و قانونمدار است.

مدتها از تکوین این تشکل‌ها در جامعه ایران می‌گذرد و با گذر زمان، افزایش درک اجتماعی از وجود و تأثیر آنها به تقویت کارکرد و ارتقای کمیت و کیفیت حضورشان در روابط جمعی می‌انجامد. از این جهت، نکته مهم متعاقب درک مردم به اهمیت و اثر این تشکل‌ها، بررسی و تحلیل پاسخ حکومت به این تشکل‌ها در فضای حقوقی و سیاسی جدید و قبول آنها است. در چنین فضایی که اندیشه جامعه مدنی^۱ در عرصه داخلی و بین‌المللی با «گفتگوی تمدنها» و «ائتلاف ملل برای صلح» پیوند خورده است، چگونه باید با این تشکل‌های غیرحکومتی برخورد کرد که با نظم حقوقی سازگار باشد و از دستاورد نوآوریهای عصر حاضر نیز بهره‌گیری شود.

از طرف دیگر، سازمانهای بین‌المللی غیردولتی، موجوداتی قدیمی ولی بازیگرانی جدید در عرصه بین‌المللی هستند که ضمن نقش‌آفرینی در ساخت و پرداخت قواعد حقوقی بین‌المللی و همچنین کمک به رفع خلاهای آن در عرصه نظام ضمانت اجرا (کارکردهای حقیقی و اصل)، در امنیت‌سازی نیز نقش موثری دارند. این سازمانها از طریق دفاع از موضوعات جدید راهبردی بین‌المللی و تسهیل تغییر در رژیم‌های حقوقی بین‌المللی نقش فزاینده‌ای در فرایند تصمیم‌سازی بین‌المللی ایفا می‌کنند و با کنترل و نظارت دایمی بر پابندی دولتها به قواعد حقوق بین‌الملل و از طریق وارد کردن خواسته‌های خود در رژیم‌های بین‌المللی نظیر حفاظت محیط زیست، حقوق بین‌الملل بشر و حقوق بشر دوستانه، در اجرای حقوق بین‌الملل و نظارت بر اجرای آنها نیز فعال هستند.

این تحولات بصورت قابل توجهی به عنوان چالش و برخورد فزاینده یک نهاد و بدیدار حقوقی^{۱۱} جدید با نقش سنتی دولت - کشور در روابط بین‌المللی تلقی می‌شوند که اولاً با وضعیت آنها به عنوان بازیگر اصلی در سیستم بین‌المللی و ثانیاً، با خود مفهوم «دولت» به مقابله یا رقابت برخاسته‌اند. خواسته این سازمانها، شکستن انحصار دولتها در نقش‌آفرینی در عرصه بین‌المللی است. آنها حتی این حق را برای خود قائل هستند که بر اقدامات دولتها در راستای عملی کردن تعهدات خود و پابندی به موازین و هنجارهای بین‌المللی (که می‌توان اغلب آن را تعهدات عام‌الشمول یا ارگاو منس^{۱۲} تلقی نمود) نظارت نمایند.^{۱۳} وجود این بازیگران، سرمنشای برای تحول ساختار سیستم دولت محور^{۱۴} کنونی در جامعه بین‌المللی است که از نظر تئوریک به احیای اندیشه آرمانی بزرگانی چون ژرژ سل و لئون دوگی در قالب نظریات جامعه‌شناختی و زیست‌شناختی حقوقی یعنی تلقی فرد به عنوان تابع حقیقی حقوق بین‌الملل خواهد انجامید.

در ابعاد درون ملی نیز با تغییر شرایط اجتماعی و سیاسی پس از انقلاب اسلامی بویژه دهه اخیر، تشکیل و فعالیت این سازمانها رونقی شایان توجه یافت به گونه‌ای که تا کنون نزدیک به چهل هزار سازمان غیردولتی در کشور به ثبت رسیده است. تنوع حوزه فعالیت این سازمانها ضمن حمایت خاص و بخشی^{۱۵} نهادهای دولتی از آنها (که با صدور مجوزهای مجزا و

بشر به صورت فطری یا بر مبنای ضرورت حیات و یا عقلانیت نهفته در تامین بسترهای بقا و زیست پایدار، به زیست جمعی متمایل بوده و از کنش‌های متقابل بشری در این گستره، فضائی برای همزیستی^۱ موسوم به «اجتماع» انسانی شکل گرفته که سابقه‌ای به قدمت تاریخ بشریت دارد.^۲ تنظیم روابط در این اجتماع^۳ یا جامعه،^۴ به صورت مختلف انجام می‌گیرد. از دیدگاه حقوقی آنگاه که نظم مبتنی بر «هنجارهای عام، امری و نسبتاً دائمی» دارای ضمانت اجرا^۵ در این جامعه مستقر می‌گردد، جامعه سیاسی به منزله صورت بندی تکامل یافته این اجتماعات، شکل می‌گیرد. در جوامع سیاسی، با اینکه اصولاً رابطه طولی و سلسله‌مراتبی مبتنی بر عنصر حاکمیت یا اعمال اقتدار عمومی است که تابعان قواعد حقوقی را از واضعان تفکیک می‌نماید و به دولت (مجموعه نهادهای اعمال اقتدار عمومی) شخصیت فرادست اعطا می‌کند اما در جامعه مدرن و پسا مدرن، بازیگرانی موسوم به سازمانهای غیردولتی نه تنها امکان و حق مشارکت در تنظیم روابط این جامعه را کسب کرده‌اند بلکه به جابجایی به مثابه رقیب بازیگران سنتی یافته‌اند.

حضور بازیگران غیردولتی در روابط اجتماعی مؤید بلوغ فکری حاکم بر معادله فرادستی - فرودستی در جامعه سیاسی است. این بازیگران تبلور وجدان بیدار جمعی و نماینده این وجدان در جهت دادن به بینش‌ها و اقدامات مردمی و همچنین تحدید نوع و شکل اعمال اقتدار عمومی از سوی نهادها و مقامات حکومتی هستند

حضور بازیگران غیردولتی^۶ در روابط اجتماعی مؤید بلوغ فکری حاکم بر معادله فرادستی - فرودستی^۷ در جامعه سیاسی است. این بازیگران تبلور وجدان بیدار جمعی و نماینده این وجدان در جهت دادن به بینش‌ها و اقدامات مردمی و همچنین تحدید نوع و شکل اعمال اقتدار عمومی از سوی نهادها و مقامات حکومتی هستند. بر این اساس، حوزه اصلی نقش‌آفرینی این سازمانها و تشکلات، تأثیرگذاری بر شکاف ناشی از دارندگی و اعمال کنندگی یا قابلیت‌ها و فعلیتهای حاکمیت در چارچوب تکوین گروه‌های فرازین و فرودین در جامعه سیاسی است.

از آنجا که این تشکل‌ها در پدیداری، و تکوین و صفی خودجوش دارند، ظهور آنها مؤید آن است که درک فرودستان از قابلیت‌ها، داشته‌ها و اثربخشی اقدامات خویش در حوزه اقتدار عمومی چنان بلوغی یافته که تفویض حاکمیت خویش بر اساس و منش نماینده سالاری^۸ را هرگز به معنای قطع کامل رابطه خود با اصل و منشأ حاکمیت^۹ نمی‌دانند و نظارت بر شکل

* مدیر گروه مطالعات و پژوهش‌های حقوق عمومی در اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی. این نوشتار بخشی از طرحی تحقیقاتی است که در این اداره کل انجام شده و در دست انتشار می‌باشد.

حقیقت

حمایت های مالی و غیرمالی خاص همراه بوده و این حمایت ها حاصل درک نقش این سازمانها به عنوان بخشی موثر در تسهیل انجام وظائف حاکمیتی نهادهای دولتی مذکور می باشد) سبب شده که جذابیت فعالیت های مردمی در قالب آنها روز به روز بیشتر گردد. در این صورت، سازمانهای مذکور به عنوان جزئی اجتناب ناپذیر از روند تصمیم گیری پیرامون امور اجتماع درآمده اند که اغماض تعمودی نسبت به آنها، روند اجرای مناسب تصمیمات حکومتی را با مانع اساسی روبرو خواهد ساخت. این وضعیت تشکل های مردمی و نقشی که در روند ایجاد و اجرای نظم حقوقی و اجتماعی دارند، کالبدشکافی آنها در پرتو حقوق موضوعه را ضروری ساخته است. این نوشتار نیز به همین منظور تدوین و نگارش یافته است.

در این نوشتار، وضعیت سازمانهای غیردولتی را از منظر نظم حقوقی بررسی خواهیم کرد و ضمن پردازش نحوه شکل گیری، کارکردها و پیامدهای آنها، وضعیت و شخصیت آنها در نظم حقوقی ملی (جمهوری اسلامی ایران) و بین المللی را در پرتو بینش جامعه مدنی مورد بررسی تحلیلی قرار خواهیم داد. امید است که این نوشتار مقدمه ای برای تحلیل های حقوقی تفصیلی بعدی بوده و مورد استفاده علاقمندان به حقوق سازمانهای غیردولتی قرار گیرد.

مقدمه و لازمه بررسی و تحلیل تشکل های موسوم به سازمانهای غیردولتی، درک صحیح مفهوم و تعریف آنها در قاموس حقوقی است. برخلاف آنچه به نظر می رسد، اگر چه در مورد سازمانهای غیردولتی به رغم تنوع و تعدد نگرش ها تعاریف گوناگونی وجود دارد اما با تعمیق می توان قدر مشترک آنها را به دست آورد و به عنوان حداقل ها و بایسته های تکوین این سازمانها مطرح کرد. به همین دلیل، در آغاز بحث، به عناصر اصلی در بررسی مفهوم شناختی سازمانهای غیردولتی پرداخته می شود.

بند اول: مفهوم شناسی سازمانهای غیردولتی

بر اساس ماده ۱ آیین نامه تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی مصوب ۱۳۷۱/۰۲/۲۵ هیأت وزیران که مستند به ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه بوده است، سازمانهای غیردولتی در کلیت آن چنین تعریف شده اند: سازمان غیردولتی به تشکل هایی اطلاق می شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی و یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می باشد.

این نخستین سند تفصیلی در منابع حقوق موضوعه است که نحوه تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی را بیان داشته و در جهت قاعده مند کردن رفتار این بازیگران در صورت بندی روابط جمعی در جامعه ایرانی اقدام نموده است. در این تعریف چند عنصر اساسی وجود دارد که با تأکید بر آن، شرایط و معیارهای تکوینی تشکل های مذکور را بر اساس حقوق موضوعه کشورمان می توان احراز و تبیین نمود.

الف - غیردولتی بودن خاستگاه پدیداری

منظور از غیردولتی بودن، عدم وابستگی ایجاد و اداره سازمان غیردولتی به نهادها و مقامات حکومتی است. عمده ترین دلیل این وصف که در عنوان سازمانهای مذکور نیز آمده است، تأمین بسترهای استقلال شخصیتی و کارکردی تشکل های مذکور است. در تبصره ۲ ماده ۱ آیین نامه تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی مصوب هیأت وزیران نیز همین نکته در توضیح «غیردولتی» بودن سازمانهای فوق الذکر آمده است. به عبارت دیگر، برخلاف سازمانها و تشکیلات دولتی که منشأ تأسیس آنها از بالا بوده و در جهت تحقق اهداف تبیین شده توسط فرادستان (که البته در نظامهای مردمی، این اهداف مبتنی بر مصلحت و منافع عمومی است و نه اهداف صنفی حاکمان) فعالیت می نمایند، خاستگاه سازمانهای غیردولتی یا مردمی، از دل جامعه و میان مردم بوده و به همین دلیل، نماینده آنها هستند که بدون

چشم داشت کسب قدرت یا منافع مالی، در جهت تأمین خواسته های عمومی تلاش و فعالیت می نمایند.

با این حال، دو نکته مهم در این خصوص قابل توجه است. اولاً منظور از عدم شرکت مقامات و نهادهای حکومتی در تأسیس این سازمانها این است که مشارکت «پیرو سمت و وصف حکومتی و در مقام اعمال حاکمیت» ممنوع است. اما اشخاصی که در گروه فرادست حضور دارند، در کنار شخصیتی که به دلیل عنوان و سمت دولتی و حکومتی دارند، نه شخصیتی حقیقی هم دارند. تأسیس سازمانهای غیردولتی در مقام اعمال حقوقی که همگان به عنوان افراد عادی دارند، بلا مانع بوده و موجودیت این سازمانها را تحت الشعاع قرار نمی دهد.

ثانیاً استقلال در بودجه و تأمین منابع مالی سازمان لازمه تکوین یا کارکرد سازمانهای غیردولتی نیست. به عبارت دیگر، (که در تبصره فوق اشاره نشده) از آن جهت است که دولت مکلف است از این سازمانها حمایت کرده و در موارد لزوم بودجه هایی را به آنها اختصاص دهد بدون آنکه این کمکهای مالی دستاویزی برای مداخله در استقلال مدیریتی آنها باشد.

خاستگاه مردمی و غیرحکومتی این تشکل ها، در عمل سبب شده که افکار عمومی با تأثیرپذیری شدید از اقدام آنها، نه تنها از دیدگاه آنها به مثابه شاخصی برای ارزیابی مشروعیت و مشروعیت حکومتها بهره گیرند بلکه شناسایی قانونی امکان حضور و فعالیت این نهادها را به عنوان یکی از معیارهای ارزیابی وجود یا فقدان وصف مردم سالارانه نظامهای سیاسی تلقی نمایند. هر اندازه که مخالفت این نهادها با شکل گیری یا الگوی عملکردی حکومتها بیشتر باشد، فرض می شود که فاصله گرفتن فرادستان از خواسته های عمومی و مردم سالار نبودن آنها بیشتر است.

ب - غیر سیاسی بودن کارویژه

در ابعاد درون ملی نیز با تغییر شرایط اجتماعی و سیاسی پس از انقلاب اسلامی بویژه دهه اخیر، تشکیل و فعالیت این سازمانها رونقی شایان توجه یافت به گونه ای که تا کنون نزدیک به چهل هزار سازمان غیردولتی در کشور به ثبت رسیده است

از آنجا که کارکرد سازمان غیردولتی تأثیرگذاری بر روابط فرادستی- فرودستی است، این کارکرد الزاماً شأن سیاسی در معنای عام آن دارد. ولی منظور از غیرسیاسی بودن اهداف سازمانهای غیردولتی، عدم تعقیب اهداف و رفتارهای مشابه با احزاب است. به عبارت دیگر، «غایت و هسته» فعالیت احزاب، کسب قدرت یا تغییر گروه حاکم است اما فعالیت سازمانهای غیردولتی به صورت فرعی و تبعی ممکن است به چنین نتیجه ای منجر شود بدون آنکه چنین نتایجی را به عنوان امری اصلی و غایی دنبال نمایند.^{۱۶} عمده ترین تفاوت سازمانهای غیردولتی از احزاب و تشکل های سیاسی، همین وصف است. سازمانهای غیردولتی صلاحیت مداخله در امور سیاسی را نداشته و از این امر ممنوع هستند. نه تنها غیرسیاسی بودن لازمه شکل گیری این نهادها است، فعالیت سیاسی پس از شکل گیری هم موجبات انحلال آنها را به دلیل عدول از حدود شرایط تأسیسی و اختیارات و صلاحیت های عملکردی، فراهم می سازد.

تدقیق در این وصف به دلیل اختلاط مولفه های اجتماعی در برخی شرایط ضروری است. منظور از غیرسیاسی بودن، منع مشارکت در اموری که به صورت فرعی یا تبعی، وصف یا اثر سیاسی دارند نخواهد بود. مخالفت

یک سازمان غیردولتی با تصمیمی زیست محیطی یا اعتراض به یک لایحه ناظر بر رفاه اقتصادی و نظایر آن که اساساً غیرسیاسی هستند، ممکن است موجب اعمال فشار بر دولت برای تجدیدنظر در سیاست خود شود. این امر هر چند از نظر نتیجه ممکن است با اقدامات احزاب تشابه داشته باشد، اما از نظر حقوقی نمی توان آن را به غیرسیاسی بودن سازمانهای غیردولتی مربوط نمود. مهم این است که سازمانهای غیردولتی اولاً در حدود صلاحیت موضوعی و تخصصی خود فعالیت نمایند و ثانیاً هدف آنها از تاسیس و فعالیت، کسب قدرت سیاسی و بهره مند کردن اعضای خود از این قدرت نباشد.

پ - غیر انتفاعی بودن اهداف و آرمان

بی شک، تفاوت بارز شرکتهای تجاری^{۱۷} و مؤسسات مالی با سازمانهای غیردولتی در این است که این سازمانها به دنبال کسب سود و توزیع آن بین اعضای خود نیستند. بلکه بدون چشم داشت مالی و سودجویی، صرفاً از اقدامات درآمدزا برای تأمین هزینه ای فعالیت عادی خود بهره می گیرند بدون آنکه اعضا از حق بهره مندی و کسب بخشی از این درآمدها به عنوان «سهم و حصه» برخوردار باشند.

طبیعی است که سازمانهای غیردولتی همانند کلیه تشکلهای دیگر، برای تأمین هزینه فعالیت های خود به منابع مالی کافی نیاز دارند. با اینکه بخش مهمی از منابع مذکور از طریق کمک های مردمی و دولتی و یا خودپیردازی های اعضا (بویژه در قالب حق عضویت) تأمین می شود اما عواید حاصل از برخی فعالیت های خود سازمان نیز در این خصوص جایگاه مهمی دارد. به عبارت دیگر، آنچه شاخص تعریفی «غیرانتفاعی» بودن است، کسب سود و عایدی مادی در اثر فعالیت نیست بلکه «عدم توزیع منافع کارکرد»

از آنجا که این تشکلهای در پدیداری و تکوین، وصفی خودجوش دارند، ظهور آنها مؤید آن است که در ک فرودستان از قابلیتها، داشته ها و اثر بخشی اقدامات خویش در حوزه اقتدار عمومی چنان بلوغی یافته که تفویض حاکمیت خویش بر اساس و منش نماینده سالاری را هرگز به معنای قطع کامل رابطه خود با اصل و منشأ حاکمیت نمی دانند و نظارت بر شکل اعمال این اختیارات تفویض شده را نه تنها «حق» بلکه تکلیف اجتماعی (و حتی حقوقی) خویش می انگارند

سازمان بین اعضای آن است. عدم استحقاق حقوقی اعضا در تقسیم منافع سازمان بین خود، به این نتیجه منجر می گردد که در صورت انحلال سازمان نیز اموال و داراییهای سازمان به روشی منتقل گردد یا تغییر مالکیت داده شود که اعضا از آن سهمی دریافت نکنند. به عبارت دیگر، حق مالکیت فردی اعضای این سازمانها (که مورد حمایت شدید قوانین اساسی لیبرال قرار دارد)^{۱۸} به نفع اهداف مشترک و سازمانی، کنار گذاشته می شود.

ت - تجمع و سازماندهی افراد و گذار از تلاش فردی به کار گروهی

سازمان غیردولتی، تجمعی از افراد دارای اشتراک در هدف است. از این رو، تشکل مذکور هنگامی محقق می شود که افراد انسانی به تعداد کافی در آن حضور داشته باشند. این حضور دو جلوه متفاوت دارد: حضور در مرحله شکل گیری و تاسیس و حضور در قالب اعضای سازمان در مرحله فعالیت. آنچه از نظر حقوقی مورد توجه است، حداقل افراد در مرحله تاسیس است. هر چند ضابطه دقیقی در مورد این حداقل افراد وجود ندارد اما در حقوق کشورمان بموجب آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت

سازمانهای غیردولتی، حداقل مذکور «پنج نفر» عنوان شده است. به عبارت دیگر، آیین نامه مذکور سازمانهای مذکور را تشکل «گروهی» از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی تلقی کرده است.^{۱۹} هر چند از نظر کمی، «گروه» از مفهوم جامعه شناختی آن از «دو یا چند نفر» تشکیل می گردد^{۲۰} ولی آیین نامه مذکور آن را به «حداقل پنج نفر» تعبیر کرده به گونه ای که هیأت مؤسس این سازمانها باید حداقل پنج عضو داشته باشند. رویکرد آیین نامه مذکور آن است که حضور در مرحله فعالیت بیش از اینها بوده و اعضای سازمان به آن پنج عضو محدود نباشد بلکه مجامع عمومی متشکل از اعضای جدید نیز تشکیل شود و سازمان سطح مناسبی از جامعه را با آرمانها و اهداف خود همراه کرده و به عضویت خود درآورد.

افزایش حضور افراد در مرحله تاسیس و بویژه فعالیت، اثربخشی کارکرد سازمان را نمایان خواهد کرد. به عبارت دیگر، دامنه عضویت سازمان خود می تواند عنصری مؤثر برای انعکاس کارآمدی سازمان در تأمین اهداف عام المنفعه و میزان استقبال عمومی از آن سازمان باشد که این امر به نوبه خود بر مساله مشروعیت کارکردی و همچنین بسترهای شخصیتی سازمان نیز بی تاثیر نخواهد بود.

بند دوم: تحول تاریخی سازمانهای غیردولتی در آئینه منابع حقوقی

تنها سند قانونی قبل از انقلاب در مورد سازمانهای غیردولتی، کلیات مندرج در قانون تجارت است. با این حال، پس از انقلاب اسلامی در اسناد مختلف اعم از قوانین و مقررات عمومی، شکل گیری و فعالیت این سازمانها مورد توجه قرار گرفته است. قبل از بررسی وضعیت حقوقی این سازمانها، تحول تاریخی آنها را از منظر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تحلیل و ارزیابی خواهیم کرد.

۱- مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت

قانون تجارت مصوب ۱۳ اردیبهشت ۱۳۱۱ ضمن مواد ۵۸۴ و ۵۸۵، وضعیت حقوقی سازمانهای غیردولتی را از حیث شکل گیری شخصیت حقوقی و نحوه ثبت آنها تبیین نمود بدون آنکه اساساً در خصوص شکل گیری آن دسته از اشخاص حقوقی خصوصی، تمایلی به قبول رویکرد تسهیل کننده و غیرتشریفاتی داشته باشد. بلکه به عکس با تعمیم تشریفات ناظر بر امور تجاری به این نهادها، عملاً موانعی اساسی در این خصوص تعبیه نمود. بر اساس ماده ۵۸۴ این قانون، تشکیلات و موسساتی که برای مقاصد غیرتجارتی تاسیس شده یا بشوند، از تاریخ ثبت در دفتر مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد، شخصیت حقوقی پیدا می کنند. در واقع، در این زمان هنوز واژگان حقوقی «سازمان غیردولتی» وارد ادبیات حقوقی نشده و شاخص اصلی تعیین کننده برای توجه قانون تجارت به این گونه نهادها، ماهیت غیرتجاری آنها در مقایسه با شرکتهای تجاری بوده است. بموجب ماده ۵۸۰ نیز شرایط ثبت موسسات و تشکیلات مذکور، به مفاد نظامنامه مصوب وزارت عدلیه محول گردید.

منظور این قانون از تشکیلات غیرتجاری، موسسات انتفاعی و غیرانتفاعی است که نمی توان آنها را در قالب شرکت های تجاری قرار داد. منظور از اقدامات تجاری نیز در ماده ۲ این قانون پیش بینی شده است. از این حیث، واژگان مذکور اعم از سازمانهای غیردولتی به عنوان موسسات غیرانتفاعی بود. این تنها سند قانونی در پردازش وضعیت حقوقی سازمانهای غیردولتی قبل از انقلاب بود.

۲- قانون احزاب (۱۳۶۰)

بر اساس ماده ۱ قانون فعالیت احزاب، جمعیت ها و انجمن های سیاسی و صنفی و انجمن های اسلامی یا اقلیتهای دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۳۶۰، «حزب، جمعیت، انجمن، سازمان سیاسی و امثال آن تشکیلاتی است که دارای مرامنامه و اساسنامه بوده و توسط یک گروه از اشخاص حقیقی

معتقد به آرمانها و مثنی سیاسی معین تاسیس شده و اهداف، برنامه ها و رفتار آنها به صورتی به اصول اداره کشور و خط مشی کلی نظام جمهوری اسلامی ایران مربوط باشد.

منظور از انجمن، جمعیت، اتحادیه صنفی و امثال آن، تشکیلاتی است که به وسیله دارندگان کسب یا پیشه یا حرفه و تجارت معین تشکیل شده، اهداف، برنامه ها و رفتار آنها در جهت منافع خاص مربوط به آن صنف باشد.

این قانون، با تفسیر موسع کارکرد نهادهای سیاسی یعنی تعریف گسترده اهداف سیاسی، به نوعی موجب تضییق دامنه مفهومی سازمانهایی شده که بدون توجه به این اهداف به عنوان غایت شکل گیری و فعالیت خود، تنها به صورت تبعی و فرعی به این حوزه وارد می شوند. این همان سازمانهای غیردولتی هستند. همین تفسیر موسع از قانون احزاب از یک سو و فقدان مبانی حقوقی کافی در کشور برای توجه مستقل به تشکل های مدنی غیردولتی از سوی دیگر، سبب شد که تا سال ۱۳۸۱ یعنی زمان تصویب آئین نامه هیات وزیران، مرجع صدور مجوز یا پروانه علیت برای سازماندهی غیردولتی نیز همانند احزاب، کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب باشد. با این حال، آئین نامه سال ۱۳۸۱ هیات وزیران و اصلاحیه های آن با تفکیک احزاب از سازمانهای غیردولتی، در حمایت از استقلال عمل این سازمانها تلاش خوبی به عمل آورده است.

۳- مصوبه شورای عالی اداری (۱۳۷۸)

شورای عالی اداری به عنوان نهاد ساخته و پرداخته قانون برنامه دوم توسعه، که قانوناً بازاریابی در ضوابط و ساختارهای اداری کشور را هدف اصلی کاری خود قرار داده، با توجه به وضعیت تاسیس سازمانهای غیردولتی در مراجع دولتی بویژه وضعیت ثبت آنها حاکی از وجود موانع جدی در تسهیل کارکرد آنها بود، در ۱۳۷۸/۱۲/۱۷ ضمن صدور مصوبه ای، آئین تاسیس و فعالیت این تشکل ها را با رویکردی تسهیل کننده، مقرر نمود.^{۳۱} با این حال، به دلیل مغایرت این مصوبه با قوانین از جمله ماده ۵۸۵ قانون تجارت، موضوع (از سوی برخی نهادهای دولتی) در دیوان عدالت اداری مطرح و به ابطال آن انجامید. بدین ترتیب، زمینه های نگاه قانونمند دولت و مجلس به این تشکل ها فراهم شد. قانون برنامه سوم توسعه، بهترین حوزه برای شناسایی اهمیت این تشکل ها و تاکید بر لزوم تدوین آئین ایجاد و فعالیت آنها بود.

۴- قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹)

قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۷، در شرایطی به تصویب رسید که فضای سیاسی و تحولات اجتماعی کشور مهبای پذیرش تکثیر بازیگران بویژه حضور و نقش آفرینی تشکل های مدنی (از جمله سازمانهای غیردولتی) بود. دولت که خود مبتکر بینش و ایده جامعه مدنی در عرصه داخلی و بین المللی بود، مبانی حقوقی حمایت از این تشکل ها را در قالب لایحه قانون برنامه سوم پیش بینی نمود و متعاقب آن، مجلس نیز این مبانی را مورد تایید قرار داد.

بر این اساس، علاوه بر شناسایی حضور و ایفای نقش تشکل های مدنی به عنوان وجدان بیدار مردم در صحنه های مختلف به عنوان روح قانون برنامه سوم توسعه، مواد ۱۰۴، ۱۸۲ و ۱۸۷ این قانون به وضعیت حقوقی این تشکل ها اختصاص یافت.

الف- ماده ۱۸۲ و نگاه کلی به توسعه سازمانهای غیردولتی

بموجب ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، توسعه کلی حضور سازمانهای غیردولتی در بخش های مختلف اجتماع، به عنوان یکی از محورهای اولویت دار برنامه ریزی و مدیریت کشور تلقی شده و چارچوب بندی حقوقی این تشکل ها مورد تاکید قرار گرفته است. این ماده با تمرکز خطاب خود به وزارت کشور، آن وزارتخانه را مسئول تهیه مقررات اجرایی این ماده دانسته و در هر حال، مقرر داشته که:

وزارت کشور مکلف است با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرحهای مربوط به ایجاد و تقویت تشکل های مردمی (صنفی-تخصصی)، سازمانهای غیردولتی و سازمانهای محلی با هدف زمینه سازی برای واگذاری اعمال تصدی دولت به آنها و تقویت نظارت های سازمان یافته مردمی بر فعالیتهای دستگاههای دولتی اقدام نموده و پس از تصویب هیات وزیران به مورد اجرا بگذارد.

با اینکه تعدد واژگان مندرج در این ماده نظیر سازمانهای محلی یا تشکل های صنفی-تخصصی در کنار سازمانهای غیردولتی از عدم تحکیم سازمانهای غیردولتی در ادبیات حقوق ایران حکایت دارد اما مهم اینکه قانونگذار دو کارکرد مهم را برای سازمانهای مذکور به رسمیت شناخته و با تکیه بر آن دو، وجاهت حقوقی آن تشکل ها را رسمیت بخشیده است: اولاً واگذاری اعمال تصدی دولت و ثانیاً تقویت نظارت سازمان یافته مردمی بر فعالیت و عملکرد دستگاههای دولتی به عنوان یکی از لوازم شکل گیری یا تعمیق دولت قانونمند و خدمتگزار.

آنچه در این ماده آمده، توجه کلی به سازمانهای غیردولتی بدون توجه به دامنه موضوعی و حوزه های تخصصی فعالیت آنها است. بر همین اساس، قواعد کلی تاسیس و فعالیت تشکل های غیردولتی توسط این وزارتخانه پیشنهاد و به تصویب هیات وزیران رسیده است.

ب- ماده ۱۰۴ در مورد سازمانهای غیردولتی زیست محیطی

ماده ۱۰۴ در بخش سیاستهای زیست محیطی کشور نیز حمایت و تقویت تشکل های غیردولتی فعال در این عرصه را یکی از لوازم حصول به هدف بنیادین «حفاظت از محیط زیست و بهره گیری پایدار از منابع طبیعی کشور» تلقی کرده و مقرر داشته است:

به منظور حفاظت از محیط زیست و بهره گیری پایدار از منابع طبیعی

**افزایش حضور افراد در مرحله تاسیس و بویژه فعالیت،
اثربخشی کارکرد سازمان را نمایان خواهد کرد. به عبارت
دیگر، دامنه عضویت سازمان خود می تواند عنصری موثر
برای انعکاس کارآمدی سازمان در تأمین اهداف عام المنفعه
و میزان استقبال عمومی از آن سازمان باشد که این امر به نوبه
خود بر مساله مشروعیت کارکردی و همچنین بسترهای
شخصیتی سازمان نیز بی تاثیر نخواهد بود**

کشور، اجرای موارد زیر ضروری است:

...

ب- به منظور تقویت و پشتیبانی از سازمانهای غیردولتی حامی محیط زیست و منابع طبیعی کشور، کمکهای مالی اشخاص حقیقی و حقوقی به این سازمانها به عنوان هزینه قابل قبول تلقی می شود. این کمکها به حساب خاصی در خزانه واریز می گردد و بر اساس آئین نامه ای که به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه [سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور] و سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد سازندگی تهیه و به تصویب هیات وزیران می رسد، مشتمل بر حداکثر میزان کمکها و نحوه اعطای آنها، در اختیار این سازمانها قرار خواهد گرفت.

آئین نامه اجرائی این ماده نیز در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۵ به تصویب هیات وزیران رسید. بموجب بند الف ماده ۱۰ این آئین نامه، منظور از سازمانهای غیردولتی حامی محیط زیست و منابع طبیعی «تشکیلات و موسساتی مردمی هستند که بر اساس بند (الف) مصوبه شماره ۱۴/۴۵۵ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۷ شورای عالی اداری، تشکیل و ثبت شوند و صرفاً در زمینه حفاظت محیطی زیست و منابع طبیعی فعالیت نمایند.^{۳۲}

بر اساس بند (ب) ماده ۱ فوق، حداکثر کمک هر یک از اشخاص حقیقی و حقوقی به سازمانهای مذکور دویست میلیون ریال خواهد بود.

ج- ماده ۱۵۷ پیرامون سازمانهای غیردولتی جوانان

ماده ۱۵۷ قانون برنامه سوم توسعه با اشاره ویژه به موقعیت و اهمیت جوانان و نقش آنها در روند توسعه کشور مقرر می‌دارد:

با عنایت به اهتمام ویژه نظام جمهوری اسلامی ایران به مسائل جوانان و اعتلا رشد نسل جوان کشور و استفاده بهینه از استعدادها و توانایی‌های این نسل عزیز، مرکز ملی جوانان به منظور ساماندهی اساسی امور جوانان کشور به صورت ساختار و سازمان کار متناسب با این مأموریت به سازمان ملی جوانان تبدیل می‌گردد تا وظایف اساسی ذیل را بر عهده گیرد:

الف- سازمان ملی جوانان موظف است برنامه جامع ملی سازمان دهی امور جوانان کشور با عنایت به جایگاه نقش و مأموریت‌های اساسی دستگاههای مختلف دولتی و غیردولتی مرتبط با امور جوانان نظیر نیروی مقاومت بسیج و توجه اساسی به نیازهای جوانان در حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، شغلی، علمی، تفریحی و تحصیلی را تهیه و تدوین نماید.

ب- شناسایی و پیگیری و اگذاری آن دسته از فعالیتهای دستگاههای اجرایی که می‌تواند با پیش‌بینی تمهیدات لازم از طریق سازمانهای غیردولتی جوانان انجام گیرد.

ج- برای تحقق مواردی که نیاز به تهیه طرح دارد، سازمان ملی جوانان بر حسب مورد طرحهای لازم شامل اهداف، اصلاحات سازمانی، تسهیلات مالی، حمایت‌های اجرایی از تشکلهای غیردولتی را تهیه نماید.

در واقع، این سومین بار است که قانون برنامه سوم توسعه به سازمانهای غیردولتی به صورت عام و خاص اشاره کرده و در این ماده، بر سازمانهای تخصصی جوانان متمرکز شده است. در هر حال، قانونگذار ایرانی تسهیل

از آنجا که کارکرد سازمان غیردولتی تأثیرگذاری بر روابط فرادستی- فرودستی است، این کارکرد الزاماً شأن سیاسی در معنای عام آن دارد. ولی منظور از غیرسیاسی بودن اهداف سازمانهای غیردولتی، عدم تعقیب اهداف و رفتارهای مشابه با احزاب است. به عبارت دیگر، «غایت و هسته» فعالیت احزاب، کسب قدرت یا تغییر گروه حاکم است اما فعالیت سازمانهای غیردولتی به صورت فرعی و تبعی ممکن است به چنین نتیجه‌ای منجر شود بدون آنکه چنین نتایجی را به عنوان امری اصلی و غایی دنبال نمایند

فعالیت سازمانهای غیردولتی را یکی از دغدغه‌های خود در روند توسعه همه‌جانبه کشور تلقی کرده و توجه ویژه دولت به آنها را خواستار شده است.

۵- آئین نامه تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی (۱۳۸۱)

هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۰۲/۲۵ به پیشنهاد وزارت کشور و با استناد به اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی و ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، آئین نامه اجرائی تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی را در ۲۷ ماده تصویب نمود.

روح ابتکار منتهی به این آئین نامه، تسهیل شکل‌گیری و فعالیت و همچنین تقویت کارکرد قانونی این سازمانها بود. با این حال، نتیجه مباحثات مختلف پیرامون این موضوع در مجموعه دولت، اندکی این هدف را کم رنگ تر نمود. در این میان، غلبه نگرش امنیتی به اشتغالات این سازمانها سبب شد که نه تنها شرایط پیشنهاد تاسیس این سازمانها به صورتی سنگین و با محدودیت‌های مختلف (و اغلب در عناوین و عبارت پردازیهای مبهم و تفسیر برانگیز) پیش‌بینی شود بلکه تعدد نظارت‌های مختلف حکومتی با تأثیرگذاری استصوابی و بدون حق مقاومت یا مخالفت این تشکل‌ها نیز

موانعی عمده فراروی فعالیت‌های مستقل آنها ایجاد نمود. به همین دلیل، اصلاح موادی از آن و همچنین افزایش دامنه اختیارات و حقوق این تشکل‌ها از میزان پیش‌بینی شده در آن مصوبه، در مجموعه دولت مطرح شد که با تقویت بینش‌های مبتنی بر جامعه مدنی و مشارکت عمومی در تصمیم‌سازی، محورهای عمده این اصلاحات به تصویب هیات وزیران رسید. محور کلی و مبنای حقوقی منتهی به این اصلاحات را می‌توان در سه مورد دسته‌بندی نمود. این موارد نه تنها در مباحث حقوقی درون قوه‌ای بلکه در مواضع مستقل سازمانهای غیردولتی نیز مطرح گردید: انتخاب رویکرد تحدید کننده، پدیداری نظارت حداکثری، اولویت دادن به نگرش‌های تمرکزی.

اولاً، در جامعه مبتنی بر حاکمیت قانون، نه تنها آزادیهای سیاسی و مدنی از اهمیت برخوردارند بلکه گسترش آن‌ها به عنوان اولویت دنبال می‌شود. پس از تحولات سیاسی دهه اخیر که در جهت ایفای کارویژه‌های جمهوریت نظام،^{۳۳} حاکمیت قانون با جامعه مدنی همگام شد، انتظار این بود که قوانین ناظر بر محورها و پایه‌های جامعه مدنی (و به ویژه سازمانهای غیردولتی) تسهیل‌کننده تاسیس و فعالیت این سازمانها باشد. اما با ملاحظه مفاد این آئین نامه از نظر تشریفاتی کردن تاسیس سازمان (موانع قبل از تاسیس) و نظارتهای استصوابی بر جریان فعالیت آن‌ها (موانع پس از تاسیس)، این آئین نامه رویکرد تحدید فعالیت این سازمانها را برگزیده است. به گفته سازمانهای غیردولتی، به این ترتیب، این آئین نامه نه تنها درصدد بسط آزادیهای مدنی نیست بلکه در مسیر محدود کردن آن آزادی‌ها گام بر می‌دارد.

ثانیاً، آئین نظارت بر فعالیت سازمانهای غیردولتی، باید به گونه‌ای باشد که با منطبق و جودی و کارکردی آنها سازگار باشد. در حداقل بودن نظارت، اکتفا به نظارتهای اطلاعی و جلوگیری از مداخلات دولت در فعالیت آنها به بهانه‌های حاکمیتی و نظایر آن، از اصول و ضروریات سازمانهای غیردولتی است. تفاوت این سازمانها با احزاب سیاسی، تفاوت نظارت دولت بر آن‌ها را عقلانیت می‌بخشد. اما به نظر می‌رسد که محتوای این آئین نامه در جهت ایجاد نظارت‌های کلی، فراگیر، متعدد و استصوابی است که هر یک از آن‌ها، با موجودیت و اساس پذیرش تشکیل و تاسیس سازمانهای غیردولتی مغایرت اساسی دارد.

ثالثاً، برخلاف رویکرد قانون برنامه سوم توسعه و تکلیف درخصوص اصلاح ساختارهای اداری و جلوگیری از تمرکز امور، مفاد آئین نامه فوق به سوی تمرکززائی حرکت می‌کند. این در حالی است که یکی از لوازم جامعه مدنی، کاهش گستره صلاحیت یا مداخلات دولتی و افزایش آزادی عمل مردم و نهادهای غیردولتی است. بنابراین نتیجه عملی کردن ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، نه «تقویت»، نهادهای مدنی بلکه گذار به تمرکزگرایی و افزایش نظارتهای کنونی دولتی بر فعالیتهای جامعه مدنی است.

بند سوم: چارچوب شناسی حقوق سازمانهای غیردولتی در نگاهی ایرانی

با توجه به اینکه ضوابط عام حاکم بر سازمانهای غیردولتی را آئین نامه سال ۱۳۸۱ هیات وزیران و اصلاحات بعدی آن مقرر نموده است، در این بند به تشریح وضعیت حقوقی تشکیل و فعالیت این تشکل‌ها در پرتو این آئین نامه خواهیم پرداخت.

اما قبل از آن گفتنی است که دو برداشت در مورد جانمایی^{۳۴} ابعاد حقوقی این سازمانها قابل توجه است. در واقع، مساله این است که آیا تبیین وضعیت حقوق سازمانهای غیردولتی منوط به مراجعه به این آئین نامه بوده یا آنکه منابع حقوقی دیگر، این نیاز را بر طرف نموده‌اند. از طرف دیگر، آیا با تصویب آئین نامه مفصل هیات وزیران در مورد این تشکل‌ها، خلاء‌های حقوقی راجع به سازمانهای غیردولتی برطرف شده است؟

۱- مبانی نظری اقدام دولت به تصویب آئین نامه سازمانهای

غیردولتی

مجلس ششم نیز در صدد برآمد این نهادهای موثر در تنظیم روابط اجتماعی را متناسب با پیش‌های تاسیس و تعمیم جامعه مدنی ایرانی مورد توجه قرار داده و قواعد حاکم بر این تاسیسات را قانونی نماید. به همین دلیل، طرحی قانونی با عنوان تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی در مجلس مطرح شد. هیات وزیران نیز که پیش از اینها آئین نامه ای را در اجرای ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه تصویب کرده بود، نه تنها این مصوبه را برای قانونی کردن ابعاد مختلف تاسیس و فعالیت این تشکل‌های مدنی کافی می‌دانست بلکه وجود قانونی که عمدتاً تکرار مفاد این آئین نامه باشد، صرفاً مردد کردن اعتبار حقوقی و ابعاد مختلف این نهادها می‌نمود. در هر حال، نخستین دیدگاه این بود که نیازی به تصویب قانون برای تاسیس و فعالیت این سازمانها نمی‌باشد.

الف- عدم ضرورت تصویب قانون تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی

نخستین باری که ضرورت تاسیس و تقویت سازمانهای غیردولتی به صورت عام در حقوق موضوعه کشورمان مورد تأکید صریح قرار گرفت، قانون برنامه سوم توسعه می‌باشد. این قانون که براساس سیاست گسترش مشارکت مردم در امور عمومی و تقویت جامعه مدنی تدوین شده است، در ماده ۱۸۲ تصریح کرده که:

وزارت کشور مکلف است با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرحهای مربوط به ایجاد و تقویت تشکلهای مردمی (صنعی، تخصصی)، سازمانهای غیردولتی، سازمانهای محلی با هدف زمینه سازی برای واگذاری اعمال تصدی دولت به آنها و تقویت نظارت‌های سازمان یافته مردمی بر فعالیتهای دستگاههای دولتی، اقدام نموده و پس از تصویب هیأت وزیران به مورد اجرا گذارد.

تحلیل ماده مذکور مستلزم رعایت نکات مفصلی است که خارج از حوصله این نوشتار می‌باشد اما آنچه در ماده مذکور روشن و خالی از هرگونه ابهام است اینکه «ایجاد و تقویت سازمانهای غیردولتی» به تأیید قانونگذار رسیده و مسئولیت تصویب نهایی نحوه اجرای آن به هیأت وزیران محول گردیده است.

براین اساس، اگر چه تهیه طرحهای مربوط به ایجاد و تقویت سازمانهای غیردولتی مندرج در ماده مذکور برعهده «وزارت کشور» نهاده شده است اما در این خصوص منعی برای پیشنهاد‌های سایر دستگاههای دولتی و حتی خود هیأت دولت وجود ندارد.

در هر حال، از آنجا که در ماده ۱۸۲، هیأت وزیران اختیار یافته است با صدور تصویب نامه‌هایی نحوه اجرای مناسب این ماده را مشخص و پیش بینی نماید، اساساً ضرورتی برای تصویب قانون تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی وجود نداشته است. براین اساس، آنچه در ۸۷۱۰۲۵ توسط هیأت وزیران تصویب شده، از مبنای حقوقی مناسب برخوردار بوده است. با این حال، نظر به وجود این آیین نامه، ضرورتی برای تصویب مفاد آن به صورت «قانون» وجود ندارد. بنابراین، اقدامات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی از این جهت که صرفاً موجب انتقال محتوای این آیین نامه به مصوبه مجلس می‌شود، بیشتر دوباره کاری است. تنها دلیلی که می‌تواند توجیه کننده چنین قانونی باشد، تضمین امنیت حقوقی سازمانهای غیردولتی است. از آنجا که این آیین نامه ممکن است به صورت کلی یا جزئی توسط دیوان عدالت اداری ابطال شود، وجود قانونی در این خصوص، ثبات وضعیت حقوقی سازمانهای غیردولتی را تضمین خواهد کرد.

ممکن است، مغایرت مفاد آیین نامه سال ۱۳۸۱ با برخی ملاحظات حقوقی و سیاسی، دلیل تهیه پیش نویس قانون سازمانهای غیردولتی باشد. اما اصلاح آیین نامه به شرح این نوشتار، این ضرورت را برطرف خواهد ساخت. بدین دلیل، در این نوشتار، از پیش نویس مذکور به مراتب استفاده شده است.

ب- ضرورت مستثنی شدن سازمانهای غیردولتی از شمول قانون تجارت و قانون احزاب

دومین برداشت و نظریه حقوقی این است که سازمانهای غیردولتی امروزه تابع قواعدی خاص بوده و نمی‌توان آنها را تابع تشریفات و آئین پیچیده ای دانست که در گذشته بر مبنای اولویت «رسمیت» تشکل‌های غیرتجاری پیش بینی شده است. به عبارت دیگر، قانون تجارت که اصولاً روح مواد آن را تضمین چارچوب بندی رفتار نهادهای تجاری در جهت اصل اعتبار و اعتماد عمومی تشکیل داده است، در خصوص نهادهایی که با فعالیت خود در صدد تحقق اهداف عام المنفعه هستند و اشتغال اصلی آنها را گردش پول و سرمایه برای انتفاع فردی یا صنفی تشکیل نمی‌دهد، نه تنها قابل اعمال نیست بلکه با فلسفه پیدائی و اهداف آنها در تعارض ذاتی و آشکار است.

از این جهت، اصلاح موادی از قانون تجارت که چنین تشکلهایی را تحت پوشش آئین تشریفاتی ثبتی قرار داده، ضروری می‌نمود. با این حال، هنوز هم به رغم تحولاتی که در تسهیل تاسیس و فعالیت این سازمانها صورت گرفته است، تشریفات مذکور به قوت خود باقی بوده و مصوبات هیات وزیران نیز که قانوناً قادر به ایجاد انعطاف در این مفاد قانون تجارت نبوده اند، از کنار این معضل گذشته و آن را به ابتکارهای قانونی آتی در جهت اصلاح قانون تجارت محول کرده اند.

به عبارت بهتر، مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت، حالت عام و فراگیر دارد و شامل نحوه تاسیس و شخصیت حقوقی یافتن کلیه نهادهای غیرتجاری است. این نهادهای غیر تجاری به دو دسته سازمانهای غیردولتی (غیرانتفاعی) و مؤسسات انتفاعی نظیر دفاتر حقوقی تقسیم می‌شوند. در وضعیت کنونی، مقررات ماده ۵۸۴ و آیین نامه اصلاحی

نخستین باری که ضرورت تاسیس و تقویت سازمانهای غیردولتی به صورت عام در حقوق موضوعه کشورمان مورد تأکید صریح قرار گرفت، قانون برنامه سوم توسعه می‌باشد. این قانون براساس سیاست گسترش مشارکت مردم در امور عمومی و تقویت جامعه مدنی تدوین شده است

ثبت تشکیلات غیرتجاری ۱۳۱۱ هنوز هم بر تاسیس و ثبت سازمانهای غیردولتی حاکم است، اما از آنجا که نظم مبتنی بر این قانون و آیین نامه، پیروی از اصول شکلی و پرتشریفات می‌باشد. به نظر می‌رسد که بین منطوق آن با آنچه در آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه آمده، مغایرتی چشم‌گیر وجود دارد. از این جهت است که دگرگونی در مفاد قوانین مذکور ضروری می‌نماید.

به عبارت دیگر، از آنجا که محدوده اختیار هیأت وزیران در اجرای ماده ۱۸۲، ابتکار با «رعایت قوانین موجود» است، در نتیجه لازم بود که قبل از تصویب آیین نامه اجرایی فوق، پیش نویس ماده واحده ای با عنوان «قانون مستثنی شدن تاسیس سازمانهای غیردولتی از شمول مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت و قانون احزاب» به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شد. در هر حال، مغایرت مفادی و محتوایی این آیین نامه با قانون تجارت و حتی لزوم تدوین مقرراتی مستقل برای ثبت سازمانهای غیردولتی، نکته‌ای است که توسط مرکز مطالعات و آموزش سازمانهای جامعه مدنی نیز تأیید شده است. همین امر ممکن است سبب ابطال کلی یا جزئی این آیین نامه توسط دیوان عدالت اداری گردد.

شایان ذکر است که دیوان عدالت اداری در رأی مورخ ۱۰/۱۷۹۷، مصوبه شورای عالی اداری در خصوص اصلاح آیین نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری مصوب ۱۳۳۷ را به دلیل مغایرت آن با ماده ۵۸۴ قانون تجارت، ابطال نمود.

تسهیل ثبت و تأسیس سازمانهای غیردولتی مستلزم آن است که مقرراتی خاص برای این سازمانها ایجاد شود. این امر محقق نخواهد شد مگر آنکه لایحه‌ای در این خصوص تقدیم مجلس شورای اسلامی گردد.

ج- اجرای کلیات مندرج در ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه

هیات وزیران که قانونمند کردن سازمانهای غیردولتی را به عنوان ضرورتی اجتماعی درک کرده بود، در تکاپوی راهکارها و مجاری حقوقی در این خصوص برآمد. بدین منظور ابتدا پیش نویس لایحه‌ای با عنوان تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی مطرح شد که به دلایل مختلف از جمله تشریفات طولانی بررسی لوائح در دولت و مجلس، این پیش نویس در همان مراحل اولیه، کنار گذاشته شد و به جای آن (به همت معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور)، پیش نویس آئین نامه ای برای تصویب هیات وزیران از طریق وزارت کشور ارائه گردید.

این سند پس از طی مراحل قانونی و با وجود موانعی نظری که در مجموعه نهادهای اجرائی وجود داشت، متعاقب همگرایی در دیدگاههای وزارتخانه‌ها در قبول نقش این تشکل‌ها در تحقق جامعه مدنی، به تصویب هیات وزیران رسید که در دو مرحله زمانی به منظور اصلاح و تکمیل آن نیز اقدام گردید.

بند چهارم: ضوابط تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی در حقوق ایران

همانطور که در بالا اشاره شد، در وضعیت فعلی علاوه بر کلیت موادی از

با اینکه تعدد واژگان مندرج در ماده ۱۸۲ برنامه سوم نظیر سازمانهای محلی یا تشکل‌های صنفی - تخصصی در کنار سازمانهای غیردولتی از عدم تحکیم سازمانهای غیردولتی در ادبیات حقوق ایران حکایت دارد اما مهم اینکه قانونگذار دو کار کرد مهم را برای سازمانهای مذکور به رسمیت شناخته و با تکیه بر آن دو، وجاهت حقوقی آن تشکل‌ها را رسمیت بخشیده است: اولاً واگذاری اعمال تصدی دولت و ثانیاً تقویت نظارت سازمان یافته مردمی بر فعالیت و عملکرد دستگاههای دولتی به عنوان یکی از لوازم شکل‌گیری یا تعمیق دولت قانونمند و خدمتگزار

قانون تجارت (در خصوص نحوه ثبت سازمانهای غیردولتی و شخصیت حقوقی آنها) مهمترین سند تبیین‌کننده ابعاد حقوقی این تشکل‌ها در سیستم حقوقی کشورمان، آیین نامه تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی است در مورخ ۲۵/۱۷۱۰ پس از سه سال فعالیت، به تصویب هیات وزیران رسید. اندکی پس از انتشار این آیین نامه که مشتمل بر ۲۷ ماده و تبصره‌های فراوان می‌باشد، انتقادهای زیادی از سوی سازمانهای غیردولتی و نهادهای جامعه مدنی در کشور پیرامون برخی از مفاد آن بویژه از حیث نظارت‌های متعدد و دامنه داری که مانع تحقق روح قانون برنامه سوم توسعه یعنی تسهیل تأسیس و فعالیت آنها به عنوان ابزاری در تعمیق جامعه مدنی بود، مطرح شد.

نهایتاً پس از تدقیق در دیدگاههای وزارت کشور (نهاد تهیه‌کننده پیش‌نویس آیین نامه) و سایر اجزای دولت و همچنین انتقادهای سازمانهای غیردولتی، برخی از مواد این آیین نامه که از جهات مختلف حقوقی دارای ایراد بود،^{۲۵} اصلاح گردید. شاید در پرتو همین نکات بوده که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در صدد برآمد تا خود به صورتی مستقل این موضوع را بررسی نموده و با ارائه پیش‌نویس «قانون

سازمانهای غیردولتی»، مقدمات ارائه طرحی قانونی از سوی نمایندگان مجلس ششم را فراهم سازد. در هر حال، اصلاح آئین نامه مذکور که در برخی جهت با الگو گرفتن از طرح قانونی مذکور بود، سبب گردید که مجلس هم به آن اکتفا کرده و موجبی برای تدوین طرحی موازی احساس نشود.

۱- عناصر تکوینی و شرایط ماهوی سازمانهای غیردولتی

در اغلب سیستم‌های حقوقی، وضعیت حقوقی سازمانهای غیردولتی را در قالب قانون یا مصوبه دولت یا فرمان اجرائی رئیس جمهور تبیین کرده‌اند. یکی از نخستین مفاد این اسناد حقوقی، شرایط تکوین یک شخص حقوقی به نام سازمان غیردولتی است. این امر به صورت مشروح در مصوبه هیات وزیران نیز منعکس شده است. با این حال، رویکرد هیات وزیران آنگونه که در اصلاحیه سال ۱۳۸۲ آمده، بسیار متفاوت از مقررات تصویب شده در سال ۱۳۸۱ می‌باشد.

ماده ۱ مصوبه هیات وزیران قبل از اصلاح با عنوان «کلیات» به تعریف و تبیین سازمانهای غیردولتی می‌پرداخت و اشعار می‌داشت:

سازمان غیردولتی که در این آیین نامه «سازمان» نامیده می‌شود، به تشکل‌هایی اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می‌باشد.

تبصره ۱- عناوین «جمعیت»، «انجمن»، «کانون»، «مرکز»، «گروه»، «مجمع»، «شبکه»، «خانه»، «مؤسسه» و نظایر آن می‌تواند به جای واژه «سازمان» در نامگذاری به کار گرفته شود.

تبصره ۲- غیردولتی: به این معناست که اجزای حکومتی در تأسیس و اداره «سازمان» دخالت نداشته باشند.

تبصره ۳- اهداف غیرسیاسی: منظور از آن، عدم فعالیت سیاسی تحت عنوان شخصیت حقوقی «سازمان» است.

تبصره ۴- اهداف غیرانتفاعی: عبارت است از عدم فعالیت‌های تجاری و صنفی انتفاعی به منظور تقسیم منافع آن بین اعضاء، مؤسسات، مدیران و کارکنان سازمان.

ب: هیأت مؤسس: به مجموعه اشخاصی گفته می‌شود که «سازمان» را تأسیس می‌نمایند.

پ: پروانه فعالیت: سندی است که توسط مراجع مقرر در این آیین نامه با رعایت ضوابط مربوط در جهت تشکیل «سازمان» صادر می‌شود.

ت: مراجع نظارتی: مشتمل بر فرمانداری (مرجع نظارتی شهرستان)، استانداری (مرجع نظارتی استان) و معاونت ذی‌ربط وزارت کشور (مرجع نظارتی فرااستانی و ملی) می‌باشند که در حیطه این آیین نامه نسبت به نظارت بر سازمانهای غیردولتی در سطح شهرستان، استان و کشور مبادرت می‌ورزند.

همانطور که پیدا است، مجموعه‌ای شرایط ماهوی و صوری در این تعریف پیش‌بینی شده است. از این جهت، شکل‌گیری سازمانهای غیردولتی منوط به وجود شرایط ماهوی و همچنین رعایت صورت بندی مورد نظر هیات وزیران می‌باشد.

در هر حال، مفاد ماده مذکور، انتقاد سازمانهای غیردولتی را در بر داشت. به نظر این سازمانها، اولاً واژه «شبکه» در تبصره ۱، مفهوم حقوقی آن را نمی‌رساند و به همین منظور لازم است با رعایت تفاوت شبکه‌ها با سازمانهای غیردولتی، مقررات مستقلی در مورد این شبکه‌ها تدوین شود. ثانیاً عبارت «اجزای حکومتی»، در تبصره ۲، بسیار کلی و نامفهوم است و موارد متنوعی را در بر خواهد گرفت. نامشخص بودن تعریف و دایره مفهومی آن ممکن است «کارکنان دولت» را نیز در بر بگیرد، در حالی که این افراد حق دارند به عنوان شخصیت خصوصی و فردی که دارند، بدون توجه به وصف کارمند بودن در این سازمانها مشارکت داشته باشند.

الف- وضعیت شبکه سازمانهای غیردولتی

اگر منظور از «شبکه»، ذکر عنوانی از عناوین احتمالی قابل استفاده توسط سازمانهای غیردولتی باشد، هر نهاد یا تشکلی که حالت غیردولتی نداشته و متناسب با اصول سازمانهای غیردولتی نیست، عنوان «شبکه» را اختیار کند، این امر الزاماً به معنای آن نخواهد بود که بتوان آن را «سازمانی غیردولتی» و مشمول آن آیین نامه تلقی کرد. منظور آیین نامه فوق، شبکه سازمانهای غیردولتی است (نظیر شبکه سازمانهای غیردولتی زیست محیطی که تجمع سازمانهای غیردولتی زیست محیطی تشکیل می شوند و از حق حضور و رأی در جلسات شورای عالی حفاظت محیط زیست، برخوردارند). بر اساس آیین نامه، شبکه سازمانهای غیردولتی که مجمعی متشکل از دو یا چند سازمان غیردولتی هم سنخ و همگون است، خود سازمانی غیردولتی تلقی شده و تابع مقرراتی است که بر هر سازمان غیردولتی اعمال می گردد.

البته این امر خالی از انتقاد نیست. شبکه سازمانهای غیردولتی، حاصل جمع چند شخص حقوقی خصوصی است و از آنجا که اشخاص حقیقی در این شبکه ها به عنوان اصیل نقش ندارند، وضعیت حقوقی تاسیس و فعالیتشان متفاوت از یک سازمان غیردولتی متشکل از اشخاص حقیقی و حقوقی است. شایان ذکر است که بند (ج) ماده ۱ آیین نامه اجرائی ماده ۱۰۴ (ب) قانون برنامه سوم توسعه، شبکه سازمانهای غیردولتی زیست محیطی را چنین تعریف کرده است:

«شبکه مجمعی است ایرانی، غیرسیاسی، غیرانتفاعی و مستقل از دولت که با شرکت سازمانهای غیردولتی حامی محیط زیست و منابع طبیعی ایجاد شده و برای تسهیل فعالیت سازمانها و برقراری هماهنگی با دستگاههای اجرائی ذیربط فعالیت می کنند».^{۲۶}

ب- استقلال سازمانهای غیردولتی از دولت

مهم بودن عبارت «اجزای حکومتی» انتقاد سازمانهای غیردولتی در این مورد نیز، کاملاً صحیح بود. به همین دلیل، در اصلاحیه این ماده نه تنها «اجزای حکومتی» به «دستگاههای حکومتی» تغییر یافت بلکه در انتهای تبصره ۲ ماده ۱ متن زیر اضافه شد که:

مشارکت مقامات و کارکنان دولتی در تأسیس و اداره سازمان، در صورتی که خارج از عنوان و سمت دولتی آنان باشد، مانع وصف غیردولتی سازمان نخواهد بود.

ج- ارادی و داوطلبانه بودن تاسیس و اداره سازمان

یکی دیگر از کاستی های ماده فوق، عدم تعریف «داوطلبانه» بود. پیشنهاد دیگری که در این راستا مطرح شد این بود که در کنار تشریح اجزای تعریف سازمانهای غیردولتی، واژه «داوطلبانه» نیز تشریح گردد. به همین منظور، تعریف مندرج در تبصره ۳ پیش نویس قانون سازمانهای غیردولتی تهیه شده توسط مرکز پژوهش های مجلس مناسب به نظر رسید. این تبصره که به عنوان تبصره ۵ ماده فوق به تصویب هیات وزیران رسید، چنین است:

«داوطلبانه» به معنای مشارکت در تأسیس و اداره سازمان براساس اراده آزاد اشخاص بدون الزام قانونی یا قضایی است.

د- غیرسیاسی بودن هدف و کارویژه اصلی سازمان

تبصره ۳ ماده ۱ آیین نامه سال ۱۳۸۱ در تعریف غیرسیاسی بودن سازمان مقرر کرده بود که «منظور از اهداف غیرسیاسی، عدم فعالیت سیاسی تحت عنوان شخصیت حقوقی سازمان است».

پیدا است که تعریف فوق از «اهداف غیرسیاسی» از وضوح کافی برخوردار نیست و به خوبی نمی تواند مبین مرز بین حزب و سازمان غیردولتی باشد. به همین دلیل در اصلاحیه این تبصره پیشنهاد شد که به جای آن، از تبصره ۵ ماده ۱ پیش نویس مرکز پژوهش های مجلس استفاده شود که مقرر می دارد:

«غیرسیاسی»، در بردارنده فعالیتهایی است که مشمول ماده ۱ قانون احزاب نگردد.

به عبارت بهتر، به جای تعریف مفهومی و موضوعی تبصره ۳ موجود، از تعریفی به شیوه ای احصائی و مصداقی استفاده شد. در این صورت،

هر آنچه توسط قانون احزاب به عنوان اقدامات سیاسی و کارویژه های اختصاصی احزاب و تشکل های سیاسی و صنفی مطرح نشده، «غیرسیاسی» تلقی خواهد شد.

با این حال همانطور که گفته شد، در صورتی که نتیجه اقدامات تخصصی این تشکل های غیردولتی موجب اعمال فشار بر حکومت و تغییر سیاست ها و اقدامات آنها گردد هر چند افکار عمومی علیه آنها تحریک گردد اما نمی توان این اقدامات را «دارای اهداف سیاسی» تلقی کرد. بلکه هر آنچه مقصود اصلی آن کسب قدرت سیاسی یا تغییر در وضعیت توزیع و تقسیم قدرت حاکمه نباشد، در حدود صلاحیت ذاتی این سازمانها خواهد بود. به عبارت دیگر، ابهامات در این حوزه را باید به نفع صلاحیت نقش آفرینی سازمانهای غیردولتی تفسیر نمود.

غیرسیاسی بودن فعالیت سازمانهای غیردولتی سبب می شود که عضویت در این تشکل ها حتی برای افرادی که قانون عضویت شان در تشکل های سیاسی را منع کرده (نظیر کارکنان نیروهای مسلح)، میسر باشد. عضویت در این نهادها، مشمول ممنوعیت های مذکور نخواهد بود.

۲- آیین تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی

در خصوص تشریفات حاکم بر شکل گیری این تشکل ها نیز دولت به صورت مشروح مقرراتی را تعبیه کرده است. بر این اساس، اولاً موسسین سازمان یعنی اشخاصی که ابتکار شکل گیری سازماندهی اولیه این تشکل ها را بر عهده دارند، باید واجد شرایط خاصی باشند که از منظر سیاستگذاران ایرانی، در درجه اول اهمیت قرار دارد.

ثانیاً موسسان باید اسناد و مدارک لازم برای فراهم کردن بسترهای موجودیت یافتن این تشکل ها از منظر قانونی و نهادهای صالح حکومتی را فراهم سازند. چراکه این نهادها هستند که با تایید واجد شرایط بودن

در صورتی که نتیجه اقدامات تخصصی این تشکل های غیردولتی موجب اعمال فشار بر حکومت و تغییر سیاست ها و اقدامات آنها گردد هر چند افکار عمومی علیه آنها تحریک گردد اما نمی توان این اقدامات را «دارای اهداف سیاسی» تلقی کرد. بلکه هر آنچه مقصود اصلی آن کسب قدرت سیاسی یا تغییر در وضعیت توزیع و تقسیم قدرت حاکمه نباشد، در حدود صلاحیت ذاتی این سازمانها خواهد بود

موسسین و اسناد آنها، خلق این اشخاص حقوقی را بموجب قانون فراهم می نمایند. ثالثاً برای مراجعه موسسان به نهادهای حاکم، آئینی خاص تعبیه شده تا کلیه مراحل ناظر بر این روند، تابع قانون انجام گیرد و حقوق ملت و حکومت به گونه ای متوازن تامین شود.

الف- شرایط موسسین

ابتدا در ماده ۱۳ آیین نامه سال ۱۳۸۱ مقرر شده بود که هیأت مؤسس باید دارای شرایط زیر باشند: داشتن حداقل هجده سال تمام؛ تابعیت ایرانی؛ ابراز التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ نداشتن محکومیت مؤثر کیفری به نحوی که موجب محرومیت از حقوق اجتماعی شود؛ عدم عضویت در گروههای محارب و معاند؛ دارا بودن صلاحیت تخصصی درخصوص موضوع فعالیت «سازمان». تبصره آن ماده هم چنین بود که هیأت مؤسس باید دارای حداقل پنج عضو باشد.

به عبارت دیگر مرجع آیین نامه ساز، با تاکید بر یک سلسله محورهای گزینشی، شرایطی را به صورت سلبی و ایجابی توأمان مقرر نمود. اما با آگاهی یافتن دولت به رویکرد سخت گیرانه ماده مذکور و همچنین قبول این طرز تلقی که تشکیل نهادهای مدنی الزاماً نباید منوط با متابعت آنها از

شرایط موجود باشد (بلکه کارکرد موثر آنها ممکن است تلاش برای تغییر برخی از این شرایط موجود باشد)، ضمن کاهش شرایط قبلی، در ماده ۹ اصلاحیه سال ۱۳۸۲ مقرر نموده که:

اولاً بندهای (ب) و (ث) یعنی التزام موسسان به قانون اساسی، نداشتن عضویت در گروه‌های محارب و معاند، از ماده ۱۳ (۱۷ جدید) حذف گردید. به نظر اصلاح کنندگان این ماده، ابتکار برای شکل‌گیری سازمانهای غیردولتی حقیقی اساسی است و نمی‌توان صرفاً به این دلیل که آنها قبلاً به هر دلیل در گروه‌های معاند و محارب عضویت داشته‌اند، این حق اساسی همساز با جامعه مدنی را از آنها سلب نمود. در این اصلاحیه متن زیر نیز به عنوان بند (ت) به آن ماده اضافه گردید: «دارا بودن صلاحیت تخصصی حداقل دو نفر از مؤسسان در خصوص موضوع فعالیت سازمان». با این حال، مشخص نیست که منظور از «صلاحیت تخصصی» چیست و آیا بدین منظور داشتن توان علمی ضرورت دارد یا تجربه هم نوعی صلاحیت تخصصی تلقی می‌شود و از طرف دیگر، مراجع صدور پروانه فعالیت برای این تشکل‌ها، چگونه این شرط را احراز می‌کنند. ظاهراً مبنای عمده تدوین این بند اصلاحی، داشتن مدرک تحصیلی مرتبط با موضوع فعالیت سازمان می‌باشد هرچند داشتن صلاحیت تخصصی به صورت مطلق و بدون ضابطه معین، پیش‌بینی شده است.

ب- شرایط اعضای سازمان

برای تاسیس سازمان، صرفاً واجد شرایط بودن موسسان کافی است و از این حیث چون هنوز مرحله عضوگیری تشکل صورت نگرفته و این امر متعاقب کسب پروانه فعالیت به عمل می‌آید، قانوناً شرایط اعضای غیرموسس تأثیری در شکل‌گیری سازمان ندارد. با این حال، واقعیت آن است که در ابتدای تدوین مقررات ناظر بر فعالیت سازمانهای غیردولتی، به صورت تلویحی شرایطی را برای اعضا قائل شده بود از جمله اینکه در

همین شرط همسانی تابعیت سازمان با اعضای آن نیز قابل تامل است. اولاً ممکن است برخی از اعضای یک سازمان، اشخاص حقوقی باشند. اشخاص حقوقی هم از حقوق اشخاص حقیقی برای عضویت در سازمانهای غیردولتی برخوردارند. ثانیاً برای اینکه یک شخص حقوقی، ایرانی محسوب شود، معیار و شاخص تعیین‌کننده، مرکز مهم امور اداری و دولت محل ثبت سازمان است و نه تابعیت اعضای آن. شخصیت سازمان مستقل از اعضای آن بوده و از این جهت، دلیلی وجود ندارد که افراد بیگانه نتوانند به عضویت یک سازمان ایرانی در آیند. این امر بویژه در مورد سازمانهای غیردولتی بین‌المللی کاملاً صادق است. اصولاً هم موضوع و هم حوزه جغرافیایی فعالیت این تشکل‌ها، از یک کشور فراتر می‌رود. همانطور که اتباع ایرانی حق دارند به عضویت سازمانهای غیردولتی بین‌المللی ثبت شده در خارج از کشور در آیند، اتباع غیر ایرانی نیز می‌توانند در سازمانی که در ایران ثبت شده، عضو شده و در تحقق اهداف آن، سهم‌گرددند.

در هر حال، در بازنگری این ماده، شرایط ناظر بر اعضای سازمان اعم از اصلی یا افتخاری،^{۳۷} حذف گردید.^{۳۸}

ج- لوازم اسنادی تاسیس سازمان: اساسنامه

تاسیس سازمان منوط به طی دو مرحله اصلی است: صدور پروانه فعالیت بوسیله مراجع نظارتی عام (مراجع وابسته به وزارت کشور به نحو مندرج در آئین‌نامه تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی) یا خاص (نهادهای تخصصی نظارتی مندرج در سایر قوانین و مقررات) و ثبت در اداره ثبت تشکیلات و موسسات غیرتجاری. با توجه به اینکه لوازم هر یک از این دو مرحله و همچنین مرجع ثبت آنها متفاوت است، جزئیات آنها را به صورت مجزا بررسی خواهیم کرد.

کسب پروانه فعالیت برای سازمان غیردولتی

کسب پروانه فعالیت (و همچنین ثبت) سازمان بوسیله هیات موسس به عمل می‌آید. بر اساس ماده ۱۶ اصلاحی تقاضیان تاسیس سازمان مکلفند درخواست اخذ پروانه را به مراجع نظارتی مقرر در بند (ت) ماده ۱ ارائه نمایند. برای دریافت پروانه فعالیت، باید مدارک زیر به مراجع نظارتی ارائه شود: فرم تقاضانامه تکمیل شده مبنی بر درخواست صدور پروانه، تصویر مدارک هویتی اعضای هیات موسس، گواهی عدم سوء پیشینه کیفری اعضای هیات موسس، اساسنامه سازمان، اولین صورتجلسه هیات موسس و همچنین یک نسخه از اجازه نامه موضوع بند (ه-) ماده ۶ آئین‌نامه ثبت تشکیلات و موسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷.^{۳۹}

بر اساس تبصره همین ماده، نحوه تشکیل هیات‌های مذکور، در بخشنامه وزیر کشور ظرف یک ماه از تاریخ این آیین‌نامه تعیین خواهد شد. این در حالی است که به رغم گذشت بیش از یک سال، تاکنون چنین بخشنامه‌ای تهیه و ابلاغ نشده است. از آنجا که هیات موسس از حقوق و تکالیف قانونی برخوردار شده و قانوناً حق دارد که تاسیس سازمان را درخواست و پیگیری نماید (و حتی به رد درخواست خود اعتراض و یا شکایت نماید)، ظاهراً نوعی شخصیت حقوقی موقت و جزئی برای آن برقرار شده است به گونه‌ای که با تشکیل سازمان یعنی ثبت آن، این شخصیت به نام سازمان تکمیل و منتقل می‌گردد.

بنابراین برای درخواست اخذ پروانه فعالیت، هیات موسس باید اسناد و مدارکی را که لازمه شکل‌گیری رسمی سازمان است، تهیه و ارائه نماید. هر چند منظور از فرم تقاضانامه پروانه فعالیت مشخص نبوده و فرم معینی ضمیمه آئین‌نامه نمی‌باشد، اما لوازم و محورهای مفادی «اساسنامه سازمان» در آئین‌نامه تصریح شده است. بر این اساس، اساسنامه باید حاوی موارد زیر باشد: اهداف سازمان؛ خط مشی و سیاستهای کلی؛ موضوع فعالیت؛ مدت فعالیت؛ مرکز اصلی فعالیت؛ نحوه ایجاد شعب؛ ارکان و تشکیلات سازمان، نحوه انتخاب، شرح وظایف و اختیارات و مسؤلیت‌های آنها؛ صاحبان امضاهای مجاز؛ شرایط پذیرش عضو؛ منابع تأمین درآمد و دارایی؛ نحوه تغییر و تجدید نظر در اساسنامه؛ نحوه انحلال؛ مشخص

با این حال، شرایط قائل شدن از سوی حکومت برای اعضای این سازمانها با روح غیردولتی این تشکل‌ها مغایرت دارد. هرچند شناسائی موجودیت رسمی تشکل‌های مردمی الزاماً باید از سوی دولت صورت پذیرد و این امر موجب اختیاراتی برای نهادهای صادرکننده محور شکل‌گیری و فعالیت آنها است اما این مداخله دولت باید در حداقل ممکن تا حد ضرورت بوده و مانع از عملکرد مستقل آنها نگردد

ماده ۸ قبل از اصلاح مقرر شده بود که اعضای اصلی سازمان الزاماً باید تبعه و شهروند ایرانی باشند.

با این حال، شرایط قائل شدن از سوی حکومت برای اعضای این سازمانها با روح غیردولتی این تشکل‌ها مغایرت دارد. هرچند شناسائی موجودیت رسمی تشکل‌های مردمی الزاماً باید از سوی دولت صورت پذیرد و این امر موجب اختیاراتی برای نهادهای صادرکننده محور شکل‌گیری و فعالیت آنها است اما این مداخله دولت باید در حداقل ممکن تا حد ضرورت بوده و مانع از عملکرد مستقل آنها نگردد. درخواست تشکیل سازمانهای غیردولتی و عضویت در آنها، حقیقی اساسی و از نوع مدنی و سیاسی است که دولت نمی‌تواند با شرط گذاشتن در این خصوص، امکان عضویت افراد در سازمانهای موجود را محدود کرده و یا سلب نماید. تعیین شرایط عضویت در یک سازمان، مسأله‌ای درون سازمانی است و باید در اساسنامه و مقررات داخلی سازمان که به تصویب مجامع و ارکان عمومی آن رسیده، مقرر گردد. از آنجا که خاستگاه این سازمانها، مردم و بطن جامعه هستند، مردم آزادند تا به هر سازمانی که مناسب تشخیص دادند بپیوندند و در این خصوص دولت نمی‌تواند محدودیت ایجاد نماید.

ساختن وضعیت دارایی‌ها پس از انحلال؛ محدوده جغرافیایی فعالیت سازمان^{۳۰}.

بر اساس تبصره‌های سه‌گانه این ماده، اساسنامه سازمان باید بر رأی گیری آزاد از تمام اعضا برای انتخاب مدیران و همچنین نحوه تغییر مدیران و دوره تصدی آنها و نیز تصمیمات اساسی در ایجاد هر گونه تغییر و تأثیر گذاری، تصریح کند. در اساسنامه سازمان می‌باید به صراحت، نحوه و ارائه گزارشهای عملکرد اجرایی مالی سازمان به اعضای خود و نیز بازرسی و حسابرسی سازمان مشخص شود. محدوده جغرافیایی فعالیت سازمان با پیشنهاد هیأت مؤسس،^{۳۱} بر اساس شاخص‌های تقسیمات کشوری تعیین می‌شود.

در آئین نامه هیأت وزیران قبل از اصلاحات مقرر شده بود که باید «خط مشی و سیاستهای کلی» و همچنین «سرمایه و دارائی اولیه» سازمان نیز در اساسنامه پیش بینی شود. اما سازمان غیردولتی، چون تفاوت اساسی با احزاب و شرکتها دارد، تعیین قبلی «خط مشی و سیاست های کلی» و «سرمایه و دارایی اولیه» سازمان، مسائلی است که اولی در مورد احزاب سیاسی و مورد اخیر در خصوص شرکتها موضوعیت دارد. به همین دلیل، این دو بند از محتوای الزامی اساسنامه این تشکل‌ها حذف گردید.

از طرف دیگر، ماده ۸۵ آئین نامه قبل از اصلاحات مقرر می‌داشت که «اساسنامه و فعالیتهای سازمان نباید مغایر با اصول قانون اساسی باشد». با توجه به اینکه در ماده ۱۰، التزام این سازمانها به رعایت کلیه قوانین و مقررات ذکر شده است، دیگر وجود ماده ۸۵، هیچ ضرورتی نداشت. با این توجیه، عدم مغایرت مفاد اساسنامه این تشکل‌ها با قانون اساسی مفروض گرفته شد و این ماده حذف گردید.

تکلیف مراجع نظارتی در قبال درخواست صدور پروانه:

سازمانهای غیردولتی با مخالفت شدید با محتوای آئین نامه قبل از اصلاح از نظر وضعیت رسیدگی مراجع نظارتی به درخواست صدور پروانه فعالیت از سوی هیأت مؤسس سازمانهای غیردولتی، آن را خلاف موازین حقوقی تلقی کردند به نظر آنها اولاً اجرای فصل سوم آیین نامه از جمله ماده ۱۶، مغایر با اصل ۲۶ قانون اساسی است. چون تأسیس سازمان را که قانون اساسی مستلزم کسب مجوز ندانسته، به اخذ مجوز منوط ساخته است. حال اگر ثبت آنها موضوعیت می‌یابد، باید شرایط آن سهل و آسان باشد تا فعالیتهای داوطلبانه مردم دچار مشکل نگردد. این ماده به جای تشویق و تسهیل، از تشریفات و سخت گیری بهره گرفته است. ثانیاً معلوم نیست چرا هر سازمانی باید اسامی همه اعضای خود را اعلام کند. مثلاً در امور خیریه، افشای نام همه اعضا بدون رضایت آنها، اقدامی ضد مشارکت عمومی است. از طرف دیگر، معلوم نیست چگونه به این نتیجه رسیده‌اند که تعداد اعضای سازمان غیردولتی را با عدد ۳۰ پیوند دهند. این کمیت سبب می‌شود به سازمانهای غیردولتی کمتر از ۳۰ عضو صدمه وارد آید. از طرف دیگر، با وجود اصرار بر بیان برخی جزئیات، متأسفانه زمان بندی معینی برای درخواست تجدیدنظر از رد تقاضای تأسیس سازمانهای غیردولتی پیش بینی نکرده، امکان اظهار نظر مراجع نظارتی در خصوص رد یا قبول تقاضای تأسیس سازمان به صورت مطلق پیش بینی شده بدون آنکه مقرر شود که حداقل رد این تقاضاها باید به صورت مستدل باشد و نهایتاً اینکه بر افشای اسامی حداقل ۳۰ عضو از اعضای سازمان، اثری منطقی مترتب نیست. زیرا همانطور که در نقد سازمانهای غیردولتی آمده، در برخی موارد نظیر امور خیریه، اجبار افراد به افشای هویت خود به نهادهای حکومتی، ضد انگیزش برای مشارکت در این سازمانها خواهد بود.

به همین دلیل، وضعیت اولیه اصلاح و پیشنهادهای مذکور مورد توجه دولت قرار گرفت. بر اساس ماده ۱۶ آئین نامه اصلاحی، مراجع صدور پروانه فعالیت پس از دریافت تقاضانامه «سازمان» باید ظرف حداکثر یک ماه نظریه خود را نسبت به تأیید یا رد تقاضا اعلام نمایند. در صورتی که هیأت نظارت تقاضا را رد کند مکلف است کتباً دلایل رد درخواست

را به متقاضی اعلام کند.

چنانچه موضوع فعالیت سازمان امور زیر باشد حسب مورد اخذ نظر موافق دستگاه یا دستگاههای دولتی ذی ربط نیز ضروری است؛ در امور بهداشت و درمان و مراقبتهای جسمانی و روانی از وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، در امور آموزش و پرورش و آموزش عالی حسب مورد از وزارت آموزش و پرورش یا وزارت علوم تحقیقات و فناوری، در امور پولی، مالی، اعتباری و قرض الحسنه از بانک مرکزی. هیأت نظارت مکلف است ظرف مدت یک هفته از تاریخ دریافت تقاضا نسبت به اخذ نظر مرجع ذی صلاح اقدام کند و آن مرجع نیز مکلف است حداکثر ظرف مدت یک ماه نظر خود را اعلام نماید. در غیر این صورت نظر هیأت مزبور موافق تلقی می‌شود. متقاضی صدور پروانه می‌تواند نسبت به رد تقاضای خود به نحو زیر اعتراض نماید:

● از تصمیم هیأت نظارت شهرستان ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ به هیأت نظارت استان و در صورت رد تقاضا در هیأت نظارت استان، ظرف مدت یک ماه به هیأت نظارت کشور،

● از تصمیم هیأت نظارت استان ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ، به هیأت نظارت کشور،

● تصمیم هیأت نظارت کشور در هر مورد قابل اجرا ولی در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض خواهد بود.^{۳۳}

در ماده ۱۴ قبل از اصلاح به عنوان یکی از تعهدات ناشی از صدور پروانه فعالیت مقرر شده بود که «هیأت مؤسس چهار ماه پس از صدور پروانه فعالیت، اسامی اعضا (حداقل ۳۰ نفر) و هیأت رئیسه را به اطلاع مرجع صدور پروانه مربوط می‌رساند. در صورتی که «سازمان» دارای هیأت امنا باشد، هیأت مؤسس موظف است قبل از صدور پروانه، اعضا هیأت امنا (حداقل ۹ نفر) را معرفی و هیأت رئیسه را انتخاب و صورت جلسه

برای اینکه یک شخص حقوقی، ایرانی محسوب شود، معیار و شاخص تعیین کننده، مرکز مهم امور اداری و دولت محل ثبت سازمان است و نه تابعیت اعضای آن. شخصیت سازمان مستقل از اعضای آن بوده و از این جهت، دلیلی وجود ندارد که افراد بیگانه نتوانند به عضویت یک سازمان ایرانی در آیند. این امر بویژه در مورد سازمانهای غیردولتی بین المللی کاملاً صادق است. اصولاً هم موضوع و هم حوزه جغرافیایی فعالیت این تشکل‌ها، از یک کشور فراتر می‌رود

انتخابات انجام شده را به پیوست اسناد ارائه نماید.^{۳۳}

ثبت سازمان

همانطور که در ماده ۲ مقرر شده است، تشکل های غیردولتی پس از اخذ پروانه و ثبت برابر ضوابط این آئین نامه و سایر مقررات جاری دارای شخصیت حقوقی می‌گردند. منظور این ماده از «ضوابط این آئین نامه» مواد راجع به مراجعه به مراجع ثبت موسسات غیر تجاری برای ثبت اولیه متعاقب اخذ پروانه فعالیت از یک سو و مراجعه های الزامی بعدی پس از تغییرات اساسی در سازمان (بویژه اساسنامه آن) است. اما ضوابط اصلی صوری و ماهوی راجع به ثبت این تشکیلات، در آئین نامه ای مقرر شده که در سال ۱۳۳۸ بوسیله وزارت دادگستری (عدلیه سابق) تصویب شده است.

تکلیف مرجع ثبت موسسات غیر تجاری به ثبت سازمان: در صورت تأیید درخواست و صدور پروانه، متقاضی باید مدارک مقرر در آیین نامه ثبت تشکیلات و موسسات غیر تجاری - مصوب ۱۳۳۷ با اصلاحات بعدی - را به همراه پروانه فعالیت به اداره ثبت شرکتها ارائه کند. مرجع مذکور

موظف به ثبت «سازمان» حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز است. موضوع باید برابر مقررات مربوطه در روزنامه رسمی منتشر شود.^{۳۳}

۳- امتداد زمانی شخصیت حقوقی سازمان غیردولتی

به موجب ماده ۵۸۲ قانون تجارت، کلیه اشخاص حقوقی از شخصیت حقوقی برخوردار هستند. یکی از مهمترین مسائل راجع به حقوق سازمانهای غیردولتی به عنوان یکی از اشخاص حقوقی، شخصیت حقوقی آنها و دامنه حقوق و تعهدات ناشی از این شخصیت است. اینکه شخصیت این سازمانها چه زمانی شکل می گیرد و محقق می شود؛ زمان ثبت یا کسب پروانه فعالیت؟ نقش نهادهای دولتی در این خصوص ماهیت اعلامی و شناسائی دارد یا اینکه از طبع و ماهیت تاسیسی برخوردار است؟

ماده ۲ آئین نامه هیات وزیران به صورت مشخص به زمانبندی شکل گیری شخصیت این سازمانها پرداخته و مقرر نموده است که: «سازمان» پس از اخذ پروانه فعالیت و ثبت برابر ضوابط این آیین نامه و سایر مقررات جاری دارای شخصیت حقوقی می گردد.

طبیعی است که شکل گیری شخصیت حقوقی سازمان، آثار و پیامدهائی بدنبال خواهد داشت که اصولاً همان آثار و پیامدهای حق یا تکلیف ساز ناظر بر سایر اشخاص حقوقی خواهد بود. یعنی حق داشتن تابعیت و اقامتگاه، حق دادخواهی فعال (اقامه دعوی در مراجع قضائی)^{۳۴} و منفعل (دفاع از خود در برابر دعوی علیه سازمان)، استقلال مالی، اهلیت انعقاد قرارداد و ...

به دلیل همین اشتراک در حقوق و تعهدات ناشی از شخصیت حقوقی است که آئین نامه هیات وزیران به صورت مشروح به این مساله پرداخته است. با این حال، تابعیت سازمان و همچنین مواردی از حقوق برجسته این تشکل ها در رابطه با نهادهای حکومتی تبیین گردیده است. به عنوان

طبیعی است که شکل گیری شخصیت حقوقی سازمان، آثار و پیامدهائی بدنبال خواهد داشت که اصولاً همان آثار و پیامدهای حق یا تکلیف ساز ناظر بر سایر اشخاص حقوقی خواهد بود. یعنی حق داشتن تابعیت و اقامتگاه، حق دادخواهی فعال (اقامه دعوی در مراجع قضائی و منفعل (دفاع از خود در برابر دعوی علیه سازمان)، استقلال مالی، اهلیت انعقاد قرارداد و ... به دلیل همین اشتراک در حقوق و تعهدات ناشی از شخصیت حقوقی است که آئین نامه هیات وزیران به صورت مشروح به این مساله پرداخته است

نمونه، ماده ۲۲ آئین نامه مذکور مقرر نموده که سازمان «باید تابعیت ایرانی داشته باشند. به نظر می رسد که نحوه عبارت پردازی این ماده باید بر محوریت حق بر داشتن تابعیت استوار می بود و نه تکلیف محوری. به عبارت دیگر، بهتر بود این ماده مقرر می نمود که «سازمان، تابعیت ایرانی خواهد داشت». منظور این ماده هم این می بود که درخواست تاسیس یک سازمان غیردولتی در ایران با رعایت این آئین نامه، معیار ایرانی بودن این تشکل ها خواهد بود. در این صورت، این تشکلهای همانند سایر اشخاص حقوقی ایرانی، تابع صلاحیت قانون و قضائی ایران خواهند بود.

۴- ارکان سازمان

معمولاً تشکل های غیردولتی دارای سه رکن مجمع عمومی، شورای اجرائی یا هیات مدیره، امور مالی و حسابرسی و همچنین دبیرخانه هستند. در آئین نامه هیات وزیران با تلفیق ساختار و سازوکار سازمانی تشکل های غیردولتی به عنوان مساله ای داخلی که تابع مقررات اساسنامه سازمان خواهد بود، تنها بر وجود مجمع عمومی و هیات امناء تاکید داشته است. در تبصره ۲ ماده ۱۴ آئین نامه مقرر شده که در اساسنامه سازمان می یابد

به صراحت، نحوه و ارائه گزارشهای عملکرد اجرایی مالی سازمان به اعضای خود و نیز بازرسی و حسابرسی سازمان مشخص شود.

بر اساس ماده ۱۷ اصلاحی نیز مجمع عمومی رئیس و هیات امناء (حسب مورد) بالاترین مرجع اجرایی سازمان هستند و می باید دارای همان شرایطی باشند که در این آئین نامه در خصوص هیات موسس مقرر شده است. (اصلاحی مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۲ هیات وزیران). با این حال، در خصوص این اصلاحیه چند نکته قابل توجه به نظر می رسد. اولاً تلفیق مجمع عمومی و هیات امناء به عنوان بالاترین رکن اجرائی سازمان، صحیح به نظر نمی رسد. این ارکان تصمیم گیر و سیاستگذار هستند و شورای اجرائی یا هیات مدیره، امور اجرائی این تشکل ها را بر عهده دارد. ثانیاً عبارت پردازی ماده اصلاحی این است که «مجمع عمومی و هیات امناء» باید دارای شرایط فوق (داشتن حداقل ۱۸ سال تمام، تابعیت ایرانی و عدم سوء پیشینه کیفری)^{۳۵} باشند. این در حالی است که این شرایط ناظر بر اعضای آنها است و نه خود آن ارکان. ثالثاً، پیش بینی شرایط مذکور برای اعضای مجمع عمومی (و نه هیات امناء) خلاف منطقی حقوقی و رواج آئین نامه است. از آنجا که اعضای مجمع عمومی را کلیه اعضای سازمان تشکیل می دهند، پیش بینی شرایط مذکور برای عضویت در تشکل های مدنی غیردولتی آن هم با همان شرایطی که برای هیات موسس مقرر شده است، نادرست به نظر می رسد. با توجه به اطلاعی که از روند تدوین و اصلاح آئین نامه هیات وزیران وجود دارد، به نظر می رسد که در این خصوص اشتباه صورت گرفته است. در هر حال، این ماده ضرورتاً باید اصلاح گردد.

۵- نحوه تامین منابع مالی سازمانهای غیردولتی

بر اساس ماده ۶ آئین نامه قبل از اصلاح، نحوه تامین منابع مالی «سازمان» در چارچوب قوانین و مقررات به شرح زیر مقرر شده بود:

هدایا، اعانه و هبه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخلی و خارجی و دولتی و غیردولتی، موارد وفقی اشخاص حقیقی و حقوقی و وجوه حاصل از فعالیتهای انجام شده در چارچوب موضوع فعالیت، اهداف و اساسنامه «سازمان» و این آیین نامه.

بر اساس تبصره ۱ آن ماده، سازمان موظف بود پیش از دریافت کمک از منابع خارجی، میزان و چگونگی آن را به صورت مشروح بر حسب مورد به مراجع نظارتی مربوط اعلام نماید. مراجع مذکور در این گونه موارد موظفند ظرف حداکثر پانزده روز از تاریخ وصول اعلام یاد شده، نسبت به نظرخواهی از وزارتخانه های اطلاعات و امور خارجه و بانک مرکزی اقدام نمایند. موافقت دستگاههای اخیرالذکر ضروری است و این دستگاهها موظف به اظهار نظر در ظرف حداکثر مدت سه ماه از تاریخ وصول استعلام می باشند. عدم ارائه پاسخ ظرف مدت یاد شده به عنوان نظر موافق تلقی می گردد.

تبصره ۲ هم اضافه کرده بود که هزینه و درآمد هر «سازمان» باید در دفاتر قانونی ثبت گردد.

به نظر سازمانهای غیردولتی، تبصره ۱ این ماده، بیانگر ایجاد مراحل بروکراتیک و پیچیده ای بود که می توانست مخل مشارکت سازمانهای غیردولتی در عرصه عمومی باشد. محتوای این تبصره با واقعیات ملی و بین المللی سازگاری نداشت. در این راستا، به جای نظارت استصوابی و قبل از عمل، اطلاع دهی به مراجع ذیربط کفایت تلقی گردید.

دلیل اصلی تدوین این تبصره، ابعاد امنیتی آن بود. با این حال، ترتیبات تشریفاتی مقرر در این تبصره، سرعت کار را از سازمانهای غیردولتی می گرفت و آنها را صرفاً به نهادهای فراملی تبدیل می نمود که می بایست صرفاً از منابع مالی داخلی تغذیه کنند. این در حالی است که سازمانهای بین المللی دولتی و غیردولتی زیادی در جهان وجود دارند که سازمانهای غیردولتی می توانند از خدمات آنها برای تحقق اهداف خود بهره بگیرند. از طرف دیگر، برخی دولتها در بودجه خود (به ویژه بودجه وزارت امور خارجه) از نهادهای غیردولتی حمایت مالی به عمل می آورد.

از آنجا که این روند تشریفاتی به دلیل دادن فرصت کافی به نهادهای کنترل ملی، برای شناسایی منبع کمک کننده و نظایر آن است، لازم بود نظارت استصوابی تعدیل شود. به عبارت دیگر، اولاً نظارت بر استفاده سازمانهای غیردولتی از منابع مالی خارجی صرفاً با «لزم اطلاع دادن آن به نهادهای نظارتی» کفایت می کرد. ثانیاً، صراحتاً استفاده از منابع مالی رژیمهایی که بر اساس سیاست کشور از شناسایی آنها خودداری شده یا خواهد شد، ممنوع گردد و ثالثاً، در مورد منابع مالی خارجی که مشکوک باشند، به نهادهای نظارتی امکان داده شود تا ظرف زمانی که مانع حسن عمل سازمانهای غیردولتی نباشد، اگر مخالفت قانونی داشتند، نظر خود را ابراز نمایند. بنابراین، در این خصوص، متن زیر به عنوان تبصره های ماده ۶ جایگزین شد:

تبصره ۱- سازمان موظف است پیش از دریافت هر گونه کمک، مشخصات کمک کننده و میزان آن را به اطلاع هیأت نظارت مربوطه برساند.

تبصره ۲- دریافت کمک از رژیمهایی که توسط دولت به رسمیت شناخته نشده اند ممنوع است.

تبصره ۳- سازمان موظف است پیش از دریافت کمک از منابع خارجی مشکوک، مشخصات منبع کمک کننده و میزان کمک را به هیأت های نظارت مربوطه اطلاع دهد. مراجع مذکور موظفند ظرف حداکثر یک هفته از تاریخ وصول اطلاع یاد شده مراتب را به اطلاع وزارتخانه های اطلاعات، امور خارجه و بانک مرکزی برسانند. دستگاههای مذکور در صورت وجود نظر مخالف می توانند ظرف حداکثر ۱۵ روز از تاریخ اطلاع نظر خود را اعلام نمایند. هیأت نظارت مربوطه موظف است حداکثر ظرف ۷۲ ساعت پس از اخذ نظر مراجع ذی ربط یا انقضای مدت ۱۵ روز از تاریخ اطلاع دستگاههای مذکور نسبت به ارائه پاسخ به سازمان غیردولتی اقدام کند. عدم ارائه پاسخ ظرف این مدت به منزله نظر موافق است. نظر وزارتخانه های مذکور باید مستدل با ذکر علل منع قانونی باشد. نظر مخالف آنها در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض خواهد بود. وزارت اطلاعات، امور خارجه و کشور موظفند ظرف مدت یک ماه پس از تصویب این آیین نامه دستورالعمل تعریف و شناسایی مصادیق منابع خارجی مشکوک را تهیه و تنظیم و ابلاغ نمایند.

۶- حقوق و اختیارات سازمانهای غیردولتی

بر اساس ماده ۵۸۸ قانون تجارت، سازمانهای غیردولتی به دلیل اینکه از شخصیت حقوقی برخوردار هستند، از کلیه (تکالیف و) حقوقی که اشخاص حقوقی دارند بهره مند خواهند بود. با این حال، محدودیت صلاحیت این تشکل ها به امور موضوعی و تخصصی، دامنه این اختیارات و حقوق را به تعقیب و پیگیری امور مرتبط با آن موضوعات و تخصص ها محدود خواهد کرد.

الف- اصول حاکم بر تبیین حقوق سازمانهای غیردولتی

با توجه به اصل نهفته در ماده ۵۸۸ قانون تجارت، طبیعی است که صلاحیت فعالیت به عنوان یک اصل نمود خواهد یافت و نمی توان با تبیین مواردی از این اقدامات، حوزه عملکرد آنها را به صورت حصری مقرر نمود. به عبارت دیگر، تعلق حق به افراد انسانی به مثابه یک اصل نمود می یابد،^{۳۷} این توانمندیها جزئی از ارزش های ناگسستنی انسان بوده^{۳۸} و نمی توان در این خصوص قید تعیین را معتبر شناخت.^{۳۹} اما ماده ۴ آئین نامه سال ۱۳۸۱ بدون توجه به این نکته، در صدد برآمده بود که دامنه حقوق سازمانهای غیردولتی را به صورت دقیق و حصری تبیین نماید. این ماده مقرر می داشت:

«سازمان» مجاز است در محدوده ذیل متناسب با موضوع فعالیت خود، در چارچوب این آیین نامه و سایر قوانین و مقررات مربوط اقدام نماید:
الف- ارائه خدمات امدادی مورد نیاز دستگاههای دولتی و عمومی غیردولتی.

ب- اظهار نظر مشورتی و پیشنهاد راهکارهای مناسب:

۱- در فرایند برنامه ریزی مراجع دولتی و عمومی غیردولتی در سطوح شهرستان، استان یا ملی بر حسب مورد.

۲- در مورد آثار و نتایج فعالیتهای دستگاههای دولتی و عمومی غیردولتی، نقایص و مشکلات موجود از جمله به مراجع و دستگاههای قانونی ذی ربط.

پ- کمک به اجرای برنامه ها و پروژه های دستگاههای دولتی و عمومی غیردولتی از طریق توافق و تفاهم با آنها.

ت- برگزاری اجتماعات و راهپیمایی ها در جهت تحقق اهداف سازمان.

ث- انتشار نشریه.

ج- انجام هر گونه عملیات دیگر برای تأمین اهداف مقرر در اساسنامه سازمان.

دیدگاه سازمانهای غیردولتی در مورد این ماده این بود که ماده فوق بر اساس نگاه ابزاری و نابرابر به سازمانهای غیردولتی تدوین شده که حاکی از نگرش نادرست به رابطه مردم و سازمانهای غیردولتی با حکومت می باشد. در این نگرش، مردم به عنوان «شریک» در عرصه اجتماعی حضور ندارند بلکه حضور پیش بینی شده برای آنان صرفاً جنبه تزئینی دارد.

از منظر حقوقی نیز به نظر می رسد که عبارت پردازی آن از جهات مختلف دور از انتظار بود. در خصوص محتوای این ماده، سه نکته وجود دارد:

محدود انگاری گستره صلاحیت سازمانهای غیردولتی.

همانطور که قبلاً گفته شد، اگر سازمانهای غیردولتی را بتوان وجدان بیدار و سازمان یافته مردم و تبلور خودجوش اراده جمعی آنان تلقی کرد، چون صلاحیت برای مردم، اصل است، در مورد سازمانهای غیردولتی نیز اصولاً این قاعده جاری است. اما مدلول این ماده چیز

با توجه به اصل نهفته در ماده ۵۸۸ قانون تجارت، طبیعی است که صلاحیت فعالیت به عنوان یک اصل نمود خواهد یافت و نمی توان با تبیین مواردی از این اقدامات، حوزه عملکرد آنها را به صورت حصری مقرر نمود. به عبارت دیگر، تعلق حق به افراد انسانی به مثابه یک اصل نمود می یابد، این توانمندیها جزئی از ارزش های ناگسستنی انسان بوده و نمی توان در این خصوص قید تعیین را معتبر شناخت

دیگری است. استفاده از عبارات «در محدوده ذیل» و «متناسب با موضوع فعالیت» به معنای آن است که حوزه صلاحیت مجاز آنان یا کارکردهای آنان به سبکی مصداقی معین شده و آنچه خارج از این باشد، ممنوع است. با اینکه اشاره به «سایر موارد» در بند ج آن ماده، سعی کرده که انتهای این مصداق یابی را باز بگذارد، اما گذار از برداشت لفظی^{۴۰} در پرتو تفسیر موسع آن با صدر ماده مغایرت خواهد یافت. در هر حال، تأکید دولت صرفاً بر موارد مصرح است.

رویکرد تخییری به جای التزام نهادهای دولتی.

همان طور که در صدر ماده ۴ آمده است، موارد مندرج در آن ماده، فعالیتهای «مجاز» سازمانهای غیردولتی است. در این موارد ضمن آنکه بسیاری از کارکردهای این سازمانها مورد توجه خاص قرار نگرفته، است، صرفاً مقرر شده که ورود این سازمانها به آن حوزه ها، «مجاز» است. این در حالی است که اگر این مجاز بودن، حاکی از وجود نوعی «حقوق» باشد (که هست)، تکالیف دولت و سایر مخاطبین این حقوق نیز باید مشخص می شد. به عنوان مثال، در قبال حق دسترسی آنان به اطلاعات غیر طبقه بندی نهادهای دولتی یا

برگزاری اجتماعات و... باید مشخص می شد که دولت و نهادهای دولتی چه تکالیفی دارند.

بنابراین، این رویکرد تخییری سبب می شود که سازمانهای غیردولتی با وجود آنکه حق اقدام دارند، از این حقوق مستفاد نگردند و حتی امکان استیفای آنها را به همین دلیل به نظر می رسد که باید تمامی بندهای مقرر در این ماده به صورتی بازنویسی شود که تکیه اصلی بر «تکلیف ویژه نهادهای دولتی» باشد و نه بیان صرف حقوق سازمانهای غیردولتی.

عدم اشاره به حق دادخواهی سازمانهای غیردولتی.

با وجود آنکه براساس ماده ۲ آیین نامه، سازمانهای غیردولتی از شخصیت حقوقی برخوردارند، اما به حق دادخواهی که یکی از نتایج مستقیم شخصیت حقوقی است، اشاره نشده است. به نظر می رسد که بدون تصریح به این حق، امکان حضور آنها در دستگاه قضایی وجود نخواهد داشت.

به همین دلیل، متن زیر در خصوص اصلاح ماده ۴ فوق الذکر پیشنهاد گردید که به تصویب هیات وزیران رسید:

«سازمان حق دارد متناسب با موضوع فعالیت خود، با رعایت این آیین نامه و سایر ضوابط، از جمله نسبت به موارد زیر اقدام نماید: ... حق دادخواهی در مراجع قضایی و شبه قضایی».

ب- برخی از حقوق عمده سازمانهای غیردولتی

بر اساس مواد ۱۱ تا ۱۵ الحاقی به فصل دوم آیین نامه تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی مصوب هیات وزیران، حق دسترسی به اطلاعات دولتی (به عنوان یکی از ابعاد آزادی اطلاعات)، حق مشارکت در تصمیم سازیهای دولتی و همچنین حق دادخواهی این

از آنجا که مشارکت در تصمیم سازیهای عمومی، حق تشکل های غیردولتی بوده و یکی از کارویژه های مهم آنها محسوب می شود، بستر سازی در این خصوص بر عهده دولت و کلیه سازمانهای دولتی است. بنابراین، سازمانهای دولتی مکلفند زمینه مشارکت سازمان در نظارت بر حسن اجرای امور عمومی را فراهم نموده و حسب مورد با هیأت های حقیقت یاب آنها همکاری نمایند

تشکل ها نیز به عنوان مهمترین حقوق آنها در وضعیت کنونی، پیش بینی گردید.

بر این اساس، سازمان از حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی برخوردار است و مؤسسات مذکور مکلفند اطلاعات غیر طبقه بندی شده خود را در اختیار سازمان قرار دهند. سازمانهای دولتی و عمومی در قوا و نهادهای مختلف مکلفند در فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری نسبت به اخذ نظر سازمان اقدام نموده و حسب مورد آنها را برای شرکت در جلسات دعوت نمایند و گزارشی از نقطه نظرات ارائه شده را در اسناد سازمان ذی ربط ثبت نمایند.^{۳۱}

دولت نیز مکلف است وظایف، امور و فعالیتهای قابل واگذاری دستگاههای اجرایی به سازمان را شناسایی و نسبت به واگذاری آن اقدام نماید. سازمان نیز حق دارد پیشنهادهای خود را در این خصوص به دولت ارائه کند.^{۳۲}

از آنجا که مشارکت در تصمیم سازیهای عمومی، حق تشکل های غیردولتی بوده و یکی از کارویژه های مهم آنها محسوب می شود،

بستر سازی در این خصوص بر عهده دولت و کلیه سازمانهای دولتی است. بنابراین، سازمانهای دولتی مکلفند زمینه مشارکت سازمان در نظارت بر حسن اجرای امور عمومی را فراهم نموده و حسب مورد با هیأت های حقیقت یاب آنها همکاری نمایند.^{۳۳} منظور از هیات های حقیقت یاب، هیات های منصوب از سوی سازمانهای غیردولتی به منظور کشف حقایق رفتاری نهادهای دولتی است. این هیات ها متعاقباً با سنجش میزان پایبندی نهادهای دولتی به قانون، تاثیر پیشگیرانه داشته و در صورت احراز تخلف، موارد را به اطلاع مردم می رسانند تا از جمله به واسطه فشار افکار عمومی، روند عدول از قانون خاتمه یابد. عمده ترین حق سازمانهای غیردولتی به عنوان اشخاص حقوقی خصوصی، حق دادخواهی فعال یعنی اقامه دعوی علیه اشخاصی است که به حقوق قانونی آنها صدمه وارد آورند. بموجب ماده ۱۵ آیین نامه هیات وزیران، سازمان حق دارد در موضوع فعالیتهای خود و برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا نماید.^{۳۴} به عبارت دیگر، سازمانهای غیردولتی بر دو اساس می توانند در مراجع قضایی اقامه دعوی نمایند. اولاً علیه اشخاصی که به حقوق شخصی و مستقیم آنها صدمه وارد آورند. در این موارد، سازمان همانند سایر اشخاص، از حقوق اختصاصی خود در زمینه مالکیت و غیره دفاع خواهد کرد و در اقامه دعوی، نفع شخصی داشته و نمایندگی عمومی ندارد. ثانیاً سازمان به دلیل اینکه نماینده وجدان و افکار عمومی است و تامین حقوق آنها را حوزه از حقوق و منافع عمومی صدمه می زند، به نیابت از جامعه اقامه دعوی نماید. تردیدی نیست که قواعد راجع به دادرسی در هر دو حالت مذکور یکسان بوده و مراجع قضایی باید سمت این تشکل ها را در این موارد «قانونی» تشخیص داده و منفعت حقوقی آنها در این گونه دعاوی را مفروض و بی نیاز از اثبات تلقی نمایند. دعاوی سازمانهای غیردولتی زیست محیطی علیه اقدامات آلاینده نهادهای دولتی بارزترین مصداق این گونه موارد است. با این حال، به نظر می رسد که شایسته است این امر در قوانین پیش بینی گردد تا بار الزام سازی آن برای قضات و محاکم تحت تاثیر محدودیت دامنه تصمیم سازی دولت یا مساله تفکیک قوا قرار نگیرد. در کنار این امر، دادخواهی از مقامات نظارتی نیز قابل توجه است.

با اینکه آئین نامه فوق به حق اعتراض و تجدیدنظرخواهی سازمانهای غیردولتی از اقدامات نظارتی (تذکر، توبیخ یا تعلیق و توقف پروانه فعالیت) را مقرر نموده اما مرجع قضایی را آخرین تصمیم گیرنده در این حوزه تلقی نموده است. با این حال، در نحوه دادخواهی احزاب و سازمانهای غیردولتی تفاوت اساسی وجود دارد. هر چند بموجب این آئین نامه، دیوان عدالت اداری مرجع نهائی رسیدگی به شکایات سازمانها از مراجع نظارتی است اما قانون احزاب، رسیدگی نهادی به شکایات احزاب از کمیسیون ماده ۱۰ احزاب (که مرجع صدور مجوز و نظارت بر احزاب و نهادهای سیاسی قانونی است)، دادگاه عمومی را بدین منظور صالح دانسته است.

۷- تکالیف و تعهدات حقوقی سازمان در عمل

علاوه بر لوازم الزامی تاسیس سازمانهای غیردولتی نظیر داشتن اساسنامه، اعتقاد و التزام موسسین و اعضا به قوانین و مقررات که در واقع تکالیف هیات موسس در قبال تاسیس و ثبت این تشکلهای مدنی است، سازمان در عمل باید در قبال حقوقی که از آن برخوردار است، یک سلسله تکالیف و الزامات را رعایت نماید. برخلاف حقوق این سازمانها که جنبه تمثیلی دارد، تکالیف آنها را باید به صورت حصری تفسیر کرد. به عبارت دیگر، آزادی عمل این تشکل ها همانند سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، یک اصل است و تنها با تصریح قانون

است که می توان این آزادی را محدود کرد و به عکس، در مواردی که تعهد یا تکلیفی در قوانین و مقررات بر آنها بار نشده، نمی تواند آنها را متعهد تفسیر و تلقی نمود. عمده ترین تعهدات و تکالیفی که در حقوق خاص حاکم بر این سازمانها مقرر شده عبارتند از: گزارش دهی به نهادهای نظارتی و مردم، قبول نظارت مالی، اجرائی و اطلاعاتی نهادهای دولتی، رعایت قواعد حقوقی ذیربط و اخلاق حرفه ای، رعایت محدوده فعالیت از قبل تعیین شده، التزام به حاکمیت قانون و حقوق شهروندان.

الف- تعهد به گزارش دهی

سازمان در برابر نهادهای دولتی مسئول و موظف به ارائه اطلاعات است به گونه ای که رفع موانع بی اعتمادی دولت و مردم به حسن عملکرد این تشکل ها تضمین شود. بنابراین، سازمانهای غیردولتی مکلفند گزارش عملکرد اجرائی و مالی سالانه خود را حداکثر تا دو ماه پس از پایان هر سال مالی به مرجع نظارتی مربوط و نیز در طی سال، سایر گزارشهای عملکرد اجرائی و مالی را بنا به درخواست مرجع یاد شده، حسب مورد، ارائه نمایند و همچنین نسبت به انتشار خلاصه ای از گزارش سالانه مذکور برای اطلاع عموم، در محدوده جغرافیائی فعالیت خود اقدام کند.^{۲۵}

همانطور که در بالا گفته شد، گزارش دهی نهادهای غیردولتی هم خطاب به دولت است و هم مردم. در این صورت، نه تنها شفافیت رفتاری این سازمانها در قبال دولت موجب تسهیل استیفای حقوق آنها در عمل و رفع موانع احتمالی دولتی خواهد شد بلکه تعمیق رابطه این تشکل ها با عموم را تضمین و موجب مردمی تر شدن تشکلهای و تشدید بسترهای جامعه مدنی خواهد گردید.

ب- نظارت پذیری سازمانهای غیردولتی

سازمان موظف است امکان دسترسی بازرسان مراجع نظارتی مربوط را به اطلاعات و اسناد خود فراهم کند.^{۲۶} یکی از مواردی که غلبه نگرش حاکمیت مداری در تدوین این آیین نامه غلبه را تثبیت می کرد، همین ماده بود. این آیین نامه در ابتدا، به جای آن که حقوق این سازمانها را پیش بینی کند و تکالیف دولت را، بیشتر تکالیف این سازمانها در قبال دولت را مقرر داشت. در واقع، بایسته بود که بین حق اطلاع دولت از عملکرد این سازمانها و حق این سازمانها از اطلاع عملکردهای عادی حکومتی، تعادل برقرار سازد. در ضمن، اگر قرار است که عملکرد این سازمانها زیر ذره بین دولت باشد، باید جزئیات آنها نیز مشخص شود. مثلاً اینکه بازرسی از اطلاعات و اسناد باید در محل دفتر این سازمانها و با حضور نماینده آن سازمان باشد و اسناد نباید توقیف گردد.

بر همین اساس، در اصلاحیه آئین نامه پیش گفته، متنی به آن ماده اضافه گردید تا این اشکال نیز برطرف گردد. بر اساس این الحاقیه به ماده ۹: بازرسان نیز باید در حضور نماینده سازمان و صرفاً در محل دفتر سازمان، اسناد و اطلاعات مذکور را بررسی نمایند. نحوه بررسی باید به گونه ای باشد که به وظایف سازمان خللی وارد نیاید. خارج کردن اسناد از سازمان جز به حکم دادگاه، ممنوع است.

ج- عدم گذار به فراسوی محدوده جغرافیائی فعالیت سازمانهای غیردولتی

سازمانهای غیردولتی ملی و درون ملی، اساساً باید فعالیت خود را در همان محدوده جغرافیائی که در اساسنامه مقرر شده، انجام دهند و فعالیت در خارج از آن محدوده، در دو حالت ممکن است. کسب مجوز از نهادهای نظارتی یا تغییر محدوده جغرافیائی سازمان با طی تشریفات مربوط به تاسیس سازمان (تغییر اساسنامه، اعلام به مراجع نظارتی و اعلام تغییرات به مرجع ثبتی).^{۲۷} آئین نامه سال ۱۳۸۱ صرفاً به مورد نخست پرداخته و مقرر نموده بود که: فعالیت سازمان در هر یک از کشورهای دیگر باید با کسب مجوز

کلی از مرجع نظارتی فرااستانی و ملی باشد. مرجع یاد شده، قبل از اعلام نتیجه به «سازمان متقاضی» می باید از دستگاہهای دولتی ذیربط از جمله وزارت امور خارجه نظرخواهی نماید. دستگاہهای مذکور ظرف حداکثر یک ماه باید پاسخ لازم را ارائه دهند، در غیر این صورت نظر آن ها موافق تلقی می شود.

مرجع مذکور باید حداکثر ظرف ۴۵ روز از تاریخ تقاضا، پاسخ لازم را به متقاضی ارائه دهد. ارائه تقاضای «سازمان» با محدوده فعالیت شهرستان و یا استان، حسب مورد ابتدائاً از طریق مرجع نظارتی شهرستان یا استان صورت می گیرد.

ما با دو نوع سازمان غیردولتی روبرو هستیم: سازمانهای غیردولتی ملی و بین المللی. در مورد سازمانهای غیردولتی ملی، ممکن است اقدام بین المللی و فرامرزی، حالت غیر عادی داشته و احیاناً مستلزم یک مجوز باشد، اما در مورد سازمانهای غیردولتی بین المللی که حوزه فعالیت آنها ذاتاً فرامرزی است، نه تنها یک مجوز هیچ ضرورتی ندارد بلکه این مجوز، در ماهیت کار آنها نهفته و نتیجه تصویب و تأیید اساسنامه آنها توسط مراجع نظارتی دولتی است. به همین دلیل، به عنوان تبصره ۳ اضافه شد که: «در مورد سازمانهای غیردولتی بین المللی، صدور مجوز مذکور ضرورت ندارد».

د- التزام به حاکمیت قانون و حقوق شهروندان

سازمان مانند هر ایرانی، تابع حقوق کشور بوده و موظف است ضمن رعایت تعهدات و تکالیف قانونی، تعقیب اهداف خود را در پرتو رعایت قوانین و مقررات به عمل آورد. از طرف دیگر، احترام به حقوق شهروندی بویژه خودداری از اقداماتی که به حقوق مدنی و کرامت اشخاص صدمه وارد آورد، الزامی است. عدم رعایت این امور می تواند نه تنها به نظارت قضائی بر فعالیت آنها منجر گردد بلکه به

سازمان مانند هر ایرانی، تابع حقوق کشور بوده و موظف است ضمن رعایت تعهدات و تکالیف قانونی، تعقیب اهداف خود را در پرتو رعایت قوانین و مقررات به عمل آورد. از طرف دیگر، احترام به حقوق شهروندی بویژه خودداری از اقداماتی که به حقوق مدنی و کرامت اشخاص صدمه وارد آورد، الزامی است. عدم رعایت این امور می تواند نه تنها به نظارت قضائی بر فعالیت آنها منجر گردد بلکه به تدابیر انضباطی تا حد انحلال آنها نیز بیانجامد

تدابیر انضباطی تا حد انحلال آنها نیز بیانجامد.

در ماده ۱۰ آئین نامه مقرر شده که «سازمان می باید در فعالیتهای خود، قوانین و مقررات و الگوهای رفتاری نهادهای مدنی را رعایت نموده و از ارتکاب اعمال مجرمانه خودداری نماید».

از طرف دیگر، بموجب ماده ۲۲، مراجع نظارتی موظفند در حدود فعالیت خود در صورت وصول گزارش و یا اطلاع از نقض آزادی های قانونی دیگران و یا ایراد تهمت، افترا و شایعه پراکنی، نسبت به بررسی آن با حضور مشورتی نماینده سازمان غیردولتی مربوط و نماینده دستگاہ دولتی تخصصی ذیربط اقدام نمایند و در صورت احراز، به آنها تذکر داده و حتی توقف یا تعلیق پروانه فعالیت آنها را از مراجع قضائی درخواست نمایند.

ه - اعلام تغییرات مهم در مشخصات سازمان

اعتماد دولت به سازمانهای غیردولتی مستلزم شفافیت فعالیت این سازمانها و حداقل، شفافیت ساختار و برنامه های اعلامی آنها است. به همین دلیل است که اصول و برنامه های کلی هدفمند سازمان در قالب اساسنامه آنها به اطلاع مراجع نظارتی رسیده و بر آن اساس، پروانه

فعالیت را دریافت می نمایند. از این روست که هرگونه تغییراتی که در این محورهای کلی اطلاع دولت از این سازمانها صورت گیرد، باید به اطلاع مراجع نظارتی برسد. آیین نامه هم مقرر داشته که: «سازمان» مکلف است هرگونه تغییرات در مفاد اساسنامه، مجمع عمومی، هیأت امضاء و نشانی را به مرجع صدور پروانه مربوط اطلاع دهد. در صورت اعلام عدم مغایرت تغییرات با مقررات این آیین نامه از سوی مراجع یاد شده، «سازمان» مکلف است وفق آیین نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری - مصوب ۱۳۳۷ با اصلاحات بعدی - اقدام لازم را به عمل آورد.

۸- انحلال سازمانهای غیردولتی

سازمانهای غیردولتی همانند سایر اشخاص حقوقی، حیات و ممت دارند. از این رو، ممکن است به دلیل انقضای مدت فعالیت، از موضوعیت افتادن مسائل منجر به تشکیل سازمان، حکم دادگاه یا قانون به انحلال آنها و حتی تصمیم اختیاری ارکان سازمان به عدم ادامه فعالیت، موجودیت آن خاتمه یابد.

بر همین اساس، با تاکید بر قواعد عام ناظر بر مبنای حقوقی انحلال ارادی و اختیاری نهادهای غیردولتی در چارچوب آیین نامه سال ۱۳۳۷ وزارت دادگستری، ماده ۲۹ آیین نامه هیات وزیران نیز مقرر می دارد که:

انحلال «سازمان» اعم از اختیاری و قهری، براساس مفاد ذی ربط آیین نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری - مصوب ۱۳۳۷ با اصلاحات بعدی - صورت می گیرد. تبصره - چنانچه مدت فعالیت «سازمان» در اساسنامه به صورت

۱۳۳۷) برای پرداخت دیوان سازمان و استیفای مطالبات آن تشکیل می گردد.

۲- انحلال قهری

انتفای موضوع فعالیت و یا خاتمه مدت فعالیت پیش بینی شده سازمان، عمده ترین موارد انحلال قهری یا خارج از اراده سازمان است. علاوه بر این، انحلال حکمی (انضباطی و کیفری) یعنی تصمیم مراجع قضائی به انحلال این تشکل ها نیز از همین دسته است.

از آنجا که آئین نامه هیات وزیران نحوه مداخله قضائی در خصوص انحلال سازمانهای غیردولتی را مقرر ننموده است، معلوم نیست دادگاهها (منظور دادگاههای عمومی است) به چه نحوی به این مساله رسیدگی کرده و در چه مواردی می توانند یک سازمان غیردولتی را منحل نمایند. این امر یکی از ابهامات مهم و حساس آئین نامه است که البته به دلیل عدم صلاحیت دولت در ایجاد تکلیف قضائی، تمعداً از پردازش این مسائل خودداری شده است.

مهمترین مساله در این موارد، تکلیف اموال سازمان پس از انحلال و متعاقب تسویه دیون است. اصولاً این امر بموجب اساسنامه خواهد بود. در ماده ۱۴ آئین نامه هم مقرر شده که باید اساسنامه تکلیف اموال بعد از انحلال را پیش بینی نموده باشد. پس با وجود انحلال، اساسنامه سازمان در آن حدود که راجع به آئین تصفیه دیوان و تعیین تکلیف اموال است، به حیات خود ادامه خواهد داد. با این حال، ضابطه کلی این است که اموال سازمان به مدیران و اعضای سازمان منتقل نخواهد شد. چراکه به موجب ماده ۷ آئین نامه هیات وزیران: تقسیم دارائی، سود و یا درآمد «سازمان» در میان مؤسسان، اعضاء و مدیران و کارکنان آن قبل و پس از انحلال، ممنوع است.

بند چهارم: نظارت دولت بر سازمانهای غیردولتی

تشکیل جامعه مدنی و تعمیق آن، به معنای آزادی عمل کامل این نهادها و سلب صلاحیت نظارت اطلاعاتی دولت و آگاهی مقامات و نهادهای حکومتی از دامنه و حدود فعالیت این تشکل ها نیست. از این رو، در سیستم های مختلف حقوقی، نهادهای متفاوتی برای نظارت بر تاسیس و فعالیت این تشکل ها پیش بینی شده است.

در حقوق خارجی نظیر ازبکستان، وزارت دادگستری مسئول نظارت عام و فراگیر بر کلیه سازمانهای غیردولتی است. اما در حقوق کشورمان با توجه به اینکه در حوزه فعالیت برخی نهادهای تخصصی، قوانین خاص اجازه تشکیل و فعالیت سازمانهای غیردولتی داده شده است، آئین نامه مصوب هیات وزیران نتوانست در خصوص مرجع نظارتی، وحدت ایجاد کند و با وجود آنکه محور عمده توجه ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، وزارت کشور بوده است، آئین نامه مذکور با توجه به مراجع دیگر مندرج در قوانین خاص، تعدد مراجع نظارتی را شناسائی نمود.

۱- تعدد مراجع نظارت بر سازمانهای غیردولتی

بنابراین، در کنار نهادهای تشکیل شده در وزارت کشور که مرجع عام نظارت بر تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی هستند، برخی از نهادهای دولتی دیگر نیز در حوزه تخصصی خود این نظارت را به عمل می آورند و جایگزین نقش نهادهای عام خواهند بود. نکته قابل توجه در این خصوص آنکه هرچند کارکرد مراجع نظارتی عام در آئین نامه هیات وزیران به تفصیل مقرر شده است اما معلوم نیست که مراجع خاص چگونه فعالیت می کنند، نتیجه فعالیت نظارتی آنها چیست و چه آئینی برای حمایت از این سازمانها در برابر آنها وجود دارد.

الف- مراجع نظارتی عام: مراجع درون وزارت کشور وزارت کشور علاوه بر اینکه مسئول حسن اجرای آئین نامه اجرائی

تشکیل جامعه مدنی و تعمیق آن، به معنای آزادی عمل کامل این نهادها و سلب صلاحیت نظارت اطلاعاتی دولت و آگاهی مقامات و نهادهای حکومتی از دامنه و حدود فعالیت این تشکل ها نیست. از این رو، در سیستم های مختلف حقوقی، نهادهای متفاوتی برای نظارت بر تاسیس و فعالیت این تشکل ها پیش بینی شده است

محدود قید شده باشد، پس از انقضای آن و عدم تمدید براساس مقررات این آیین نامه، «سازمان» خودبه خود منحل می گردد. بر این اساس، در دو حالت سازمان غیردولتی منحل خواهد شد: انحلال ارادی بنا به تصمیم ارکان صلاحیتدار هر سازمان و انحلال قهری به دلیل اوضاع و احوال خارج از اراده سازمان.

۱- انحلال ارادی

عموماً انحلال سازمان یکی از اختیارات مجمع عمومی فوق العاده در شرکتها و مؤسسات غیر تجاری است. در اساسنامه سازمانهای غیردولتی نیز مساله نحوه انحلال سازمان اعم از مراجع پیشنهاد و تصویب و همچنین آئین تصمیم گیری در این رابطه پیش بینی می گردد. در هر حال، مجمع عمومی به عنوان رکن عام تصمیم ساز هر سازمان غیردولتی، در صورتی که به هر دلیل تمایلی به ادامه فعالیت نداشته باشد، می تواند انحلال ارادی خود را در دستورکار قرار دهد. در این صورت به محض تصویب انحلال ارادی، حیات حقوقی سازمان خاتمه یافته و هیات تصفیه (فوق اساسنامه یا مقررات آئین نامه سال

ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه است. بموجب بند (ت) ماده ۱ اصلاحی این آئین نامه نیز مراجع نظارتی با توجه به سطح و حوزه فعالیت جغرافیائی آنها چنین مقرر شده اند:

اولاً، هیأت نظارت شهرستان (متشکل از فرماندار، نماینده شورای اسلامی شهرستان و نماینده سازمانهای غیردولتی شهرستان)،

ثانیاً، هیأت نظارت استان (مرکب از استاندار، نماینده شورای اسلامی استان و نماینده سازمانهای غیردولتی)،

ثالثاً، هیأت نظارت کشور (مرکب از معاون ذریبط وزیر کشور، نماینده شورای عالی استانها و نماینده سازمانهای غیردولتی).^{۲۸}

مراجع مذکور براساس این آیین نامه و با رعایت ضوابط مربوط، به ترتیب در سطح شهرستان، استان و کشور نسبت به نظارت بر سازمانهای غیردولتی اقدام می نمایند. نظارت بر سازمانهای غیردولتی فرااستانی، کشوری یا بین المللی با هیأت نظارت کشور خواهد بود. این مراجع نه تنها نظارت بر عملکرد سازمانهای غیردولتی را بر عهده دارند بلکه صدور پروانه فعالیت برای آنها را نیز بر عهده دارند. در واقع، مرجع اصلی دریافت درخواست های تاسیس سازمانهای غیردولتی و نظارت بر فعالیت حرفه ای آنها، با مراجع سه گانه مذکور است.

به نظر می رسد که این نظارت های حرفه ای که به لحاظ دقت در رعایت ضوابط مندرج در این آئین نامه صورت می گیرد، مانع از نظارت های تخصصی انتظامی و اطلاعاتی نمی شود.

ب- مراجع نظارتی خاص

آئین نامه هیأت وزیران در مواد مختلف، تصریح نموده که قواعد عام مندرج در آن، نسخ مفاد قوانین خاص نمی گردد. در واقع، از آنجا که آئین نامه نمی تواند مغایر قانون باشد، هر نهادی که به موجب قوانین خاص از صلاحیت نظارت بر تاسیس و فعالیت تشکل های غیردولتی معین برخوردار شده است، کماکان در این خصوص صالح خواهد بود و این آئین نامه شامل آنها نمی گردد.

در این خصوص، ماده ۱ به هنگام تعریف مراجع نظارتی، تصریح داشت که این تعریف شامل مراجع مندرج در قوانین خاص نمی شود. ماده ۲۶ قبل از اصلاحات اخیر نیز مقرر می نمود:

انجمنهای صنفی مشمول ماده (۱۳۱) قانون کار اعم از کارگری و کارفرمایی، واحدهای آموزش عالی و یا مؤسسات پژوهشی موضوع بند (ل) ماده (۱) قانون اصلاح قانون تاسیس وزارت علوم و آموزش عالی - مصوب - ۱۳۵۳ آموزشگاههای علمی آزاد و نیز مدارس غیرانتفاعی موضوع قانون تاسیس مدارس غیر انتفاعی و نیز سایر تشکلهای غیردولتی که در نص قوانین جاری صراحتاً اجازه تاسیس و انحلال آنها به عهده دستگاههای دولتی گذارده شده است، از شمول سازمانهای غیردولتی موضوع این آیین نامه خارج می باشند.

تبصره - مرجع صدور پروانه براساس سازمانهای غیردولتی تخصصی با رعایت مقررات این آیین نامه و با اخذ نظر دستگاههای ذی ربط، وزارت کشور است.

در اصلاحیه ماده ۲۶ (۳۰ جدید)، تبصره زیر به آن ماده اضافه و سازمان ملی جوانان نیز به جمع مراجع نظارتی خاص افزوده شد:

تبصره ۱ - سازمانهای غیردولتی جوانان، تابع مقررات این آیین نامه و همچنین مقررات اجرایی مربوط به ماده ۱۵۷ قانون برنامه سوم توسعه خواهند بود. در صورت مغایرت مقررات مذکور با این آیین نامه، مقررات مذکور در مورد سازمانهای غیردولتی جوانان اعمال خواهد شد.

بر این اساس، مراجع نظارتی خاص عبارتند از: وزارت کار و امور اجتماعی، بانک مرکزی، وزارت تعاون، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان ملی جوانان.^{۲۹}

در کنار ماده فوق، ماده ۲۷ نیز با اشاره به جایگاه قانونی بانک مرکزی در نظارت بر سازمانهای غیردولتی مالی و اعتباری، تصریح نموده که چنانچه موضوع فعالیت «سازمان»، امور پولی، مالی، اعتباری و یا قرض الحسنه باشد، مرجع نظارتی تخصصی در مورد آنها، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

تبصره - اعمال نظارت عمومی وزارت کشور بر مؤسسات مشمول این تصویب نامه، نافی مسؤولیتهای قانونی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در نظارت بر عملکرد آن دسته از مؤسسات مشمول این تصویب نامه که به عملیات پولی، مالی و اعتباری می پردازند، نخواهد بود. (اصلاحی مورخ ۱۲/۶/۸۲ هیأت وزیران)

پیدا است که مواد فوق، مساله نظارت تاسیسی و عملکردی را از همدیگر تفکیک نموده اند. بنابراین، در مورد مؤسسات غیردولتی مشمول مواد فوق، صدور پروانه بر عهده وزارت کشور خواهد بود اما نظارت مراجع وزارت کشور بر فعالیت آنها، به نفع دستگاههای تخصصی مذکور کنار گذاشته می شود. حتی تبصره الحاقی فوق چنین می نماید که دو نوع نظارت عملکردی را پیش بینی کرده است به گونه ای که نظارت بانک مرکزی، مستقل از نظارت های عمومی وزارت کشور و در عرض آن انجام می گیرد.

۲- کارکرد مراجع نظارت بر سازمانهای غیردولتی: از

اعطای مجوز تا نظارت بر حسن انجام فعالیت

همانطور که گفته شد، آئین نامه هیأت وزیران نحوه فعالیت مراجع نظارت بر سازمانهای غیردولتی را پیش بینی کرده ولی مراجع خاص را از شمول آن مستثنی نموده است. این در حالی است که آئین مدون و روشنی در خصوص فعالیت نظارتی نهادهای خاص وجود ندارد.

در حقوق خارجی نظیر ازبکستان، وزارت دادگستری مسئول نظارت عام و فراگیر بر کلیه سازمانهای غیردولتی است. اما در حقوق کشورمان با توجه به اینکه در حوزه فعالیت برخی نهادهای تخصصی، قوانین خاص اجازه تشکیل و فعالیت سازمانهای غیردولتی داده شده است، آئین نامه مصوب هیأت وزیران نتوانست در خصوص مرجع نظارتی، وحدت ایجاد کند و با وجود آنکه محور عمده توجه ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، وزارت کشور بوده است، آئین نامه مذکور با توجه به مراجع دیگر مندرج در قوانین خاص، تعدد مراجع نظارتی را شناسائی نمود

بنابراین، در این خصوص به تبیین و تشریح آئین نامه فوق اکتفا می شود.

الف - نظارت حاکمیتی و تضمین کارکرد قانونی سازمانهای غیردولتی

بموجب ماده ۲۱ وظایف مرجع نظارتی فرااستانی و ملی در مورد سازمانهای غیردولتی عبارت است از:

الف - نظارت و بررسی مشکلات سازمانهای مذکور و راههای توانمندسازی آنان و نیز چگونگی بهره مندی این سازمان ها از اعتبارات بین المللی و چارچوب قوانین و مقررات؛

ب - بررسی و اعلام نظر در خصوص ثبت و فعالیت سازمانهای غیردولتی خارجی در ایران،

پ - رسیدگی و اعلام نظر و اخذ تصمیم نسبت به شکایات واصله از متقاضیان در خصوص تأخیر یا رد صدور پروانه فعالیت و سایر شکایات و اختلافات میان سازمانهای غیردولتی با استانداردها و فرمانداری ها.

ت - بررسی تقاضا و صدور مجوز برای سازمانهای غیردولتی با

محدوده جغرافیایی فعالیت فرا استانی و ملی و دریافت گزارشهای عملکرد اجرایی و مالی سالانه و در صورت لزوم موارد مقطعی آن‌ها؛

ث- نظارت بر حسن اجرای مقررات این آیین نامه؛

ج- رسیدگی به عملکرد سازمان در خصوص عدم رعایت مقررات این آیین نامه.

د- بررسی و اعلام نظر در خصوص ثبت و فعالیت سازمانهای غیردولتی خارجی در ایران.

به نظر سازمانهای غیردولتی، نظارت مورد نظر این ماده، نظارت حداکثری است. ترکیب هیأت نظارت کاملاً دولتی است. این مرجع نظارتی دارای نقش‌های سیاستگذاری، اجرایی و همچنین دادرسی است. این رویکرد نظارتی، برای سازمانهای غیردولتی مشکل‌زا است. چنین جدیدی ترتیبات نظارتی، موجد واحدهای جدید اداری است که هزینه‌های زیادی بردستگاههای دولتی تحمیل خواهد کرد و موجب افزایش بودجه دولت خواهد شد.

انتقادهای مطروحه از سوی سازمانهای غیردولتی، صحیح به نظر می‌رسند. اگر چه ایراد سوم یعنی افزایش ساختارهای اداری ممکن است کم رنگ تر باشد و وزارت کشور این وظایف را به نهادهای موجود مستقر در فرمانداری، استانداری یا ستاد وزارت محول کند اما اینکه در ترکیب مرجع مذکور، هیچ عضو غیردولتی یا ناظر سایر قوا وجود ندارد، موجب می‌شود که وزارت کشور به تنهایی این حوزه را به دست بگیرد.

بند (ب) ماده فوق قبل از اصلاح چنین بود: بررسی و اعلام نظر در خصوص درخواست «سازمان» برای کسب مقام مشورتی از کشورهای اقتصادی اجتماعی سازمان ملل متحد (اکوسک) و نیز پاسخ گویی به استعلامات سازمان‌های بین‌المللی در همین زمینه، جهت انعکاس آن به مراجع ذیربط خارجی از طریق وزارت امور خارجه. در نقد این موضوع اعلام شد که کسب مقام مشورتی نزد شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد، ارتباطی با مراجع نظارتی ندارد که از آنها کسب مجوز شود. در ضمن، استقلال آنها از دولت است که موجب تثبیت اکتساب چنین مقامی خواهد شد. این وابستگی‌های سازمانی و صلاحیتی به دولت، عملاً کلیه سازمانهای غیردولتی ایران را از کسب مقام مذکور و بهره مندی از مزایای آن محروم خواهد کرد. بر همین اساس، این بند اصلاح گردید. در ضمن، انتقادی که هنوز به قوت خود باقیست اینکه حوزه اختیارات مراجع نظارتی بسیار موسع بوده و هیچ ضابطه‌ای در خصوص اینکه آن مراجع چگونه باید این درخواست‌ها را بررسی کنند، آیا بدون استدلال می‌توانند آن درخواست را رد کنند و نظایر آن در این ماده پیش بینی نشده است.

ب- حمایت از حقوق اساسی شهروندان

بموجب ماده ۲۲، مراجع نظارتی موظفند در حدود فعالیت خود در صورت وصول گزارش و یا اطلاع از نقض آزادی‌های قانونی دیگران و یا ایراد تهمت، افترا و شایعه پراکنی و یا عدم رعایت مقررات این آیین نامه از سوی «سازمان» از جمله دریافت غیرمجاز هر گونه کمک مالی و تدارکاتی از منابع خارجی، نسبت به بررسی آن با حضور مشورتی نماینده سازمان غیردولتی مربوط و نماینده دستگاه دولتی تخصصی ذیربط اقدام نمایند و در صورت احراز، حسب مورد، مراحل زیر را به اجرا گذارند:

الف- تذکر شفاهی با مهلت یک ماهه برای اصلاح وضعیت؛
ب- تذکر کتبی با درج در پرونده با مهلت یک ماهه برای اصلاح وضعیت؛

حقوق

پ- اخطار کتبی با مهلت دو هفته‌ای برای اصلاح وضعیت؛
ت- تقاضای تعلیق و یا لغو پروانه فعالیت از دادگاه در صورت عدم اصلاح وضعیت^۵.

تبصره- مرجع نظارتی، تنها برای یک مرتبه جهت ارائه تقاضای تعلیق مجاز می‌باشد.

به عقیده سازمانهای غیردولتی، عبارات به کار رفته در این ماده، موسع است و تعریف دقیق و مشخصی از تخلف‌ها و حیطة صلاحیت مراجع نظارتی ارائه نشده است. این امر موجب افزایش سلیقه گرایی در رویه مراجع نظارتی خواهد شد.

ظاهراً این ماده ناظر بر امور انضباطی است. ولی مشخص نیست که احراز تخلف یا نقض آزادی و ایراد افترا و... که قانوناً از مجموعه جرایم عمومی هستند، چگونه توسط این مراجع غیرقضایی صورت می‌گیرد. بنابراین، اولاً، احراز تخلف و یا جرایم اموری قضایی است که نه قانوناً و نه عملاً در حوزه اختیار و تخصص این مراجع نظارتی است. ثانیاً، مشخص نیست که این مراجع چگونه و با چه جزئیاتی این ماده را اعمال می‌کنند. از طرف دیگر، دادگاه در تعلیق پروانه فعالیت سازمان، بر چه اساسی عمل می‌کند و مدت این تعلیق چقدر است. آیا برای لغو پروانه یا تعلیق آن، باید مراتب مذکور در بندهای الف، ب و ت، به صورت تدریجی طی شود؟ بر این اساس، تبصره ذیل به عنوان تبصره ۲ ماده فوق اضافه گردید:

نحوه اقدام مراجع نظارتی براساس این ماده، در بخشنامه وزیر کشور که ظرف یکماه از تصویب این آیین نامه ابلاغ خواهد کرد، تعیین خواهد شد.

ظاهراً به رغم گذشت مدتها از زمان تصویب این اصلاحیه، تا کنون چنین بخشنامه‌ای تصویب و ابلاغ نشده است ■

جامعه از سوی دیگر - دکتر عباس منوچهری، «گفتنسان جمهوری و جمهوری گفتنسانی»، در: سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، **جمهوریت و انقلاب اسلامی**، (تهران، سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، ۱۳۷۷)، ص ۳۱.

¹Location

^۱ مغایرت مفاد و محتوای آن‌ها با قوانین موجود، ناسازگاری رویکرد حاکم بر این اسبین نامه با ضروریات و اصول اساسی جامعه مدنی از جمله این موارد بوده است.

^۲ مصوبه ابلاغی مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۲۵ هیات وزیران.

^۱ گفتنی است که در بررسی از مقررات داخلی سازمانهای غیردولتی، اعضای سازمان به دسته های مختلف تقسیم شده اند. از جمله اینکه اعضای اصلی، شامل کلیه اشخاص هستند که با رعایت مقررات داخلی سازمان، به عضویت آن پذیرفته شده و از حقوق و تعهدات عضویت، برخوردارند. اما اعضای افتخاری هم وجود دارند که به دلیل سوابق و درجات عالی علمی، اخلاقی یا حرفه ای، بدون اینکه مثلاً حق عضویت بپردازند، به عضویت سازمان پذیرفته می شوند. در هر حال، با توجه به اینکه تنوع اعضای در این نامه هیات وزیران مقرر نشده است، این امر تابع مقررات داخلی سازمانهای غیردولتی خواهد بود.

^۱ با این حال، توجه به ظاهر ماده ۱۷ اصلاحی آن آیین نامه ضروری است. بر اساس این ماده، مجمع عمومی ریسمه و هیات امنا (حسب مورد) بالاترین مرجع اجرائی سازمان هستند و می باید دارای همان شرایط باشند که در این آیین نامه در خصوص هیات موسس مقرر شده است. (اصلاحی مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۲ هیات وزیران). شرایط مذکور عبارتند از: داشتن حداقل ۱۸ سال تمام، تابعیت ایرانی و نداشتن محکومیت کیفری مؤثر. پیش بینی شرایط مذکور (صرفنظر از اینکه چه محتوایی داشته باشند) برای اعضای مجمع عمومی خلاف منطق حقوقی و روح آیین نامه است. از آنجا که اعضای مجمع عمومی را کلیه اعضای سازمان تشکیل می دهند، پیش بینی شرایط برای عضویت در تشکل های مدنی غیردولتی آن هم با همان شرایطی که برای هیات موسس مقرر شده است، نادرست به نظر می رسد. با توجه به اطلاعاتی که از روند تدوین و اصلاح آیین نامه هیات وزیران وجود دارد، به نظر می رسد که در این خصوص اشتباهاتی صورت گرفته است. به هر حال، این ماده ضرورتاً باید اصلاح گردد. به همین دلیل، هنوز هم باید گفت که هر کس می تواند به هر سازمانی که مایل است، بپیوندد و عضویت در این سازمانها، تابع مقررات داخلی آنها است و نه مقررات دولتی مگر عضویت در هیات امنا.

^۱ ماده ۱۸ آیین نامه با اصلاحات سال ۱۳۸۲

^۱ ماده ۱۵ آیین نامه

^۱ قبل از اصلاحات مقرر شده بود که این پیشنهاد باید به تأیید مرجع صدور پروانه برسد.

پاورقی مقاله تأملی بر حقوق سازمانهای غیر دولتی مدیر گروه مطالعات و پژوهشهای حقوق عمومی در اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی.

¹Co-existence

^۱ مک ایور، **جامعه و حکومت**، ترجمه ابراهیم علی کنی، (تهران، نگاه نشر کتاب، ۱۳۴۹)، صص ۸۶-۸۷.

¹Society

¹Community

^۱ دکتر ناصر کاتوزیان، **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، (تهران، برنسا، ۱۳۷۵)، ص ۹۸.

¹Non-State Sector or Actors

¹Governor-Governed

¹Representative Democracy

¹Sovereignty

^۱ در خصوص جامعه مدنی در ابعاد فراملی آن رتک به: دکتر حسین شریفی طرازکوهی (مترجم)، **جامعه مدنی جهانی**، (تهران، دانگستر، ۱۳۷۹).

¹Legal Institution

¹Erga Omnes Obligations

^۱ در خصوص ابعاد و گستره این مفهوم در ادبیات حقوق بین الملل رتک به: حسین شریفی طرازکوهی، **قواعد آمره در نظم حقوقی بین المللی**، (تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۸) همچنین:

M. Ragazzi, **The Concept of International Obligations Erga Omnes**, (Oxford, Xlarendon Press, 1997).

¹State-Centric System

¹sectoral

¹see Alfred Jepson Bingham, **Marie-Joseph Chénier: Early Political Life and Ideas, 1789-1794** (New York, 1939), 123-26.

¹Corporations

¹Jennifer Nedelsky, "American Constitutionalism and the Paradox of Private Property," in: Jon Elster and Rune Slagstad, eds., **Constitutionalism and Democracy** (Cambridge, 1988).

^۱ با این حال، تعریفی که سازمان ملی جوانان دارد، این است که سازمانهای جوانان صرفاً با حضور اشخاص حقیقی تشکیل می شوند.

^۱ دکتر منوچهر حقیقی، **مقدمت جامعه شناسی**، (تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۲)، ص

^۱ مصوبه شماره ۱۴/۵۵۵ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۷

^۱ با توجه به اینکه مصوبه مذکور توسط دیوان اطفا شده است، این تعریف را باید به نفع تعریف ماده ۱ آیین نامه اجرائی ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، کنار گذاشت.

^۱ جمهوری نوعی سامان سیاسی است برای قید زدن به قدرت از یک سو و اعتلای مقام اخلاقی افراد

'Patrick Monahan, "The 'Rights' Stuff: Roberto Unger and Beyond," *Texas Law Review* 62 (1984): 1477-1539, 1483-84.

'Michael Walzer, "Interpretation and Social Criticism," in *The Tanner Lectures on Human Values* (Salt Lake City, Utah, 1988), 17.

'See G. W. F. Hegel, *Philosophy of Right*, trans. T. M. Knox (London, 1952), § 279A.

^۱ تفسیر لفظی عموماً قدر به بیان رسای مقصود قانگذار نمی باشد:

See John Searle, "Literal Language," in *Expression and Meaning: Studies in the Theory of Speech Acts* (Cambridge, 1979), 117-36

^۱ ماده ۱۲

^۱ ماده ۱۳

^۱ ماده ۱۴

^۱ ماده ۱۵

^۱ ماده ۵

^۱ ماده ۹

^۱ در این صورت، به رغم تغییر دامنه فعالیت سازمان، شخصیت حقوقی سازمان تغییر نمی یابد و سازمان مذکور ضمن ادامه شخصیت خود، دامنه بیشتری را برای فعالیت کسب می کند. در خصوص تعدیل دامنه صاحبیت و فعالیت نیز چنین است. در هر حال، بر اساس ماده ۲۴ آیین نامه هیات وزیران، «سازمان» مکلف است هر گونه تغییرات در مفاد اساسنامه، مجمع عمومی، هیات امنا و نشانی را به مرجع صدور پروانه مربوط اطلاع دهد. در صورت اعلام عدم مغایرت تغییرات با مقررات این آیین نامه از سوی مراجع یاد شده، «سازمان» مکلف است وفق آیین نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری - مصوب ۱۳۳۷ با اصلاحات بعدی - اقدام لازم را به عمل آورد.

^۱ قبلاً مقرر شده بود که وزارت کشور مرجع اختصاصی نظارت خواهد بد و بدین منظور به ترتیب فرمانار، استانداری و معاون ذریبط وزارت کشور، مراجع نظارتی معرفی شده بودند. وزارت امور خارجه نیز با ارائه پیشنهادی به دولت، درصدد است که به عنوان مرجع خاص صدور مجوز برای انجمن های دوستی بین دولتها، به رسمیت شناخته شود.

^۱ معلوم نیست که دادگاه چگونه به این امور رسیدگی و رای صادر می کند.

^۱ محتوای این ماده قبل از اصلاح چنین بود: ماده ۱۴- مراجع مذکور موظفند جهت احراز شرایط مندرج در ماده (۱۳)، از دستگاههای دولتی ذریبط استعلام کنند. چنانچه موضوع فعالیت «سازمان» امور تخصصی باشد، وجود نظر موافق دستگاههای دولتی ذریبط حسب مورد، برای صدور پروانه ضروری است و اگر موضوع فعالیت «سازمان» در چند زمینه تخصصی باشد، اخذ نظر موافق کلیه دستگاههای دولتی مربوط لازم می باشد.

دستگاههای دولتی ذریبط تخصصی به جز مورد مذکور در تبصره (۴) این ماده توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مشخص و به وزارت کشور اعلام می گردد. چنانچه موضوع فعالیت «سازمان» امور پولی، مالی، اعتباری و یا فرض الحسنه باشد، دستگاه دولتی ذی ربط تخصصی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می باشد. نظر موافق بانک مذکور از جمله در خصوص صلاحیت تخصصی هیات موسس ضروری است.

در صورت تأیید درخواست و صدور پروانه، متقاضی (هیات موسس) برای ثبت بر طبق مقررات جاری کشور اقدام می نماید. چنانچه مدارک لازم مقرر در آیین نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری - مصوب ۱۳۳۷ با اصلاحات بعدی - به همراه پروانه فعالیت توسط متقاضی یاد شده به مرجع صلاحیت دار ثبتی ارائه گردید، مرجع مذکور موظف به ثبت «سازمان» می باشد. انتشار در روزنامه رسمی برابر مقررات مربوط صورت خواهد گرفت.

هیات موسس می تواند در صورت رد تقاضا در فرمانداری، درخواست تجدیدنظر را به استانداری مربوط تقدیم و چنانچه تقاضا مجدداً در استانداری رد شود، به معاونت ذریبط وزارت کشور طرح شکایت کند. چنانچه تقاضا ابتدا در استانداری رد گردد درخواست تجدیدنظر را به معاون ذریبط وزارت کشور ارائه نماید.

تبصره ۵ ماده ۱۶

^۱ تبصره ۳ ماده ۱۶ اصلاحی رسیدگی قضایی به دعاوی این دسته از اشخاص حقوقی، موبد شخصیت حقوقی آنها به عنوان بازیگران مسئول در روابط اجتماعی و گردونه زیست جمعی است. رتک به:

Benjamin Cardozo, *The Nature of the Judicial Process* (New Haven, Conn., 1921), 41.

^۱ سلب عضویت افرادی که به هر دلیل دارای سوابق کیفری هستند در تشکل های غیردولتی، به معنای تسری آثار کیفری رای اجرا شده در طول زمان است. هیات وزیران نمی تواند عضویت آزادانه افراد در تشکل های مدنی را به عنوان مجازات تبعی تلقی کرده و حق عضویت آنها را سلب نماید.