

پژوهشهای حقوقی

شماره ۱۵

هزار و سیصد و هشتاد و هشت - نیمسال اول

مقالات

- تأملی بر انتشار تصویر چهره متهم در روزنامه‌ها
 - تحول قاعده عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای
 - مطالعه تطبیقی ماهیت و مبنای مسئولیت متصدیان حمل و نقل
 - استقلال قاضی در نظام قضایی ایران در پرتو تحولات قانون‌گذاری
 - راهکار تعقیب متهمان به جنایات جنگی در غزه بر اساس گزارش گلدستون
 - آغاز رویکرد غیرتاریخی به حقوق اساسی در ایران
 - قلمرو استدلال قیاسی با نقدی بر روش‌شناسی قیاس جزایی در فقه
 - انعقاد معاهدات معاضدت قضایی در نظام حقوقی ایران
 - نگرشی تطبیقی بر مالکیت در فقه اسلامی و حقوق غرب
 - اجرای تعهدات بین‌المللی در نظام قضایی ایران: محدودیت‌ها و ظرفیت‌ها
- موضوع ویژه: جایگاه و کارکرد سازمان‌های غیردولتی در نظام‌های حقوقی ملی و بین‌المللی
- درآمدی بر موضوع ویژه
 - وضعیت سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی در حقوق بین‌الملل و حقوق ایران
 - تعامل سازمان‌های غیردولتی با سازمان جهانی تجارت
 - تأثیر سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی بر حقوق داخلی با تأکید بر عملکرد «فیفا»
 - مناسبات سازمان ملل متحد و سازمان‌های غیردولتی در آیین‌تغییر
 - نقش انجمن‌ها در حمایت حقوقی از معلولان با نگاهی به قضیه «پروش»
 - موانع تشکیل و کارآمدی سازمان‌های غیردولتی در ایران
- ## نقد و معرفی
- قانون جرایم رایانه‌ای: نوآوری‌ها و کاستی‌ها
 - تحدید حق دادخواهی دانشگاهیان توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی!؟
 - نگاهی به تازه‌ترین دادنامه پرونده خون‌های آلوده





http://jlr.sdil.ac.ir/article_42050.html

مجله پژوهش‌های حقوقی (علمی - ترویجی)، شماره ۱۵، نیمسال اول ۱۳۸۸
صفحات ۳۷۵ الی ۴۰۷، تاریخ وصول: ۱۳۸۷/۱۱/۱۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۸۸/۲/۲۱

موانع تشکیل و کار آمدی سازمان‌های غیردولتی در ایران

طیبه واعظی* - دکتر محسن صادقی**

چکیده: سازمان‌های غیردولتی (NGOs)، به عنوان سازمان‌هایی که از دولت و کنترل مستقیم آن، مستقل بوده و به ابتکار و بر مبنای اراده آزاد و مشارکت خودجوش افراد خصوصی و خارج از حوزه حکومتی تشکیل می‌شوند و بدون قصد سودجویی، دارای اهداف عام‌المنفعه می‌باشند، امروزه نقشی چشمگیر در فعالیت‌ها و جنبش‌های حمایتی در حوزه‌های مختلف حقوقی، سیاسی، اقتصادی، زیست محیطی، فرهنگی و... دارند به طوری که صاحب‌نظران از این نهادها به عنوان وجدان بیدار جامعه و ابزارهایی برای تعدیل موقعیت ضعیف مردم در برابر نهادهای قدرتمند و پیچیده دولتی یاد می‌کنند. به رغم این اهمیت، سازمان‌های مزبور در جامعه ما یا اساساً شکل نمی‌گیرند یا در صورت تشکیل، در ایفای

* دانشجوی دوره دکترای روابط بین‌الملل دانشگاه تهران و عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی
vaezi@ut.ac.ir
** استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران و پژوهشگر گروه حقوق اقتصادی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
sadeghilaw@ut.ac.ir

1. Non-Governmental Organizations (NGOs)

اخیراً به عنوان معادل فارسی NGO، «تشکل‌های مردم‌نهاد» یا «سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن)» پیشنهاد شده است تا این معادل، جایگزین اصطلاح «سازمان‌های غیردولتی» گردد؛ با این حال نویسندگان این مقاله، همچنان از اصطلاح سازمان‌های غیردولتی استفاده نموده‌اند چرا که اصطلاح سازمان‌های غیردولتی رایج‌تر است و انگهی، اصطلاح تشکل‌ها یا سازمان‌های مردم‌نهاد، معادل چندان دقیقی نیست زیرا می‌تواند شامل نهادهای دیگری چون شرکت‌های تعاونی نیز شود؛ همچنین گویای ماهیت و ویژگی اصلی این سازمان‌ها یعنی غیردولتی بودن نیست.

وظایف و اثرگذاری خویش چندان کارا نیستند که نارسایی‌های حقوقی، مشکلات درون‌ساختاری و برون‌ساختاری را می‌توان مهم‌ترین موانع دانست. این مقاله مهم‌ترین موانع حقوقی و غیرحقوقی را مورد بررسی قرار داده و راهکارهای روشنی را برای رفع این نارسایی‌ها ارائه خواهد داد.

کلیدواژه‌ها: سازمان‌های غیردولتی، موانع حقوقی، موانع غیرحقوقی، ایران

درآمد

هرچند سازمان‌های غیردولتی، به عنوان پدیده‌هایی جدید فعالیت‌های خود را عمدتاً از دهه ۱۹۵۰ آغاز کرده‌اند،^۲ اما به واسطه نقش غیرقابل انکاری که در زمینه‌های مختلف اجتماعی، حقوقی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی ایفا نموده‌اند، به سرعت در جوامع توسعه یافته و در حال توسعه، گسترش یافته و امروزه به عنوان نهادهای جامعه مدنی، بستر مناسبی را برای مشارکت اعضای جامعه ملی در تحقق حاکمیت قانون و همکاری جامعه بین‌المللی در رعایت اصول و قواعد حقوق بین‌الملل فراهم ساخته‌اند. سازمان‌های غیردولتی به دلیل استقلال خود از دستگاه دولتی، این امکان را در اختیار اشخاص مختلف قرار می‌دهند که به دور از جنجال‌های سیاسی و پرهیز از هرنوع دیوان سالاری و روابط آمر و مأموری، هدف قانونی مورد نظر خود را در جامعه محقق سازند. حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان به عنوان طرف ضعیف‌تر زنجیره تأمین کالا،^۳ حمایت از حقوق بشر، حمایت از حریم خصوصی، دادرسی منصفانه و جلوگیری از آسیب‌های اجتماعی، حمایت از محیط زیست، ورزش، حقوق کودکان، حقوق زنان و مانند آن، از جمله محورهای فعالیتی سازمان‌های غیردولتی به شمار می‌آید. علت عمده توجه این سازمان‌ها به موضوعات مذکور آن است که گاه دولت به علت بوروکراسی اداری یا به دلیل مداخله برخی مسائل سیاسی قادر به پیاده‌سازی اهداف خود در زمینه حمایت از حقوق مزبور نیست و تحقق بسیاری از برنامه‌های خدمات رسانی دولت با مانع روبروست. از اینرو سازمان‌های غیردولتی با ورود به صحنه و انجام فعالیت، از یکسو اعضای خود و جامعه را با حقوق مزبور آشنا می‌کنند و آگاهی‌های لازم را برای

۲. سیدحسین صفایی، نادر ساعد، محمود کاظمی، باقر انصاری و ابراهیم انوری، «سازمان‌های غیردولتی حقوق بشر»،

طرح تحقیقاتی انجام شده در مؤسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۸۲، ص ۲.

۳. منظور از زنجیره تأمین، حلقه ارتباط زنجیره‌ای میان تولیدکننده، توزیع‌کننده و مصرف‌کننده است؛ به عبارت دیگر، زنجیره تأمین، زنجیری است که عوامل تولید، توزیع و مصرف کالا و خدمات را به یکدیگر پیوند می‌دهد و بیانگر روابط میان این حلقه‌هاست.

جلوگیری از نقض حقوق مذکور و جبران خسارات ناشی از نقض در اختیار آنها قرار می‌دهند و از سوی دیگر، با نشان دادن واکنش‌های مؤثر و مناسب، دولت را از تکرار یا تداوم خطاهای خود باز می‌دارند. همین امر باعث شده است تا حق برخورداری از سازمان‌های غیردولتی به عنوان یک حق بشری، در برخی اسناد حقوق بشر نظیر اعلامیه سازمان ملل درباره حقوق و مسئولیت‌های افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها مورد توجه قرار گرفته و در قوانین اساسی برخی کشورها نیز بر لزوم حمایت از سازمان‌های مزبور تأکید شده است.^۴

اهمیت سازمان‌های غیردولتی ملی با فرایند جهانی شدن افزایش قابل توجهی یافته است زیرا با تکامل اقتصاد جهانی و افزایش خصوصی‌سازی شاهد ایجاد تعداد زیادی از شرکت‌های فراملی فعال در بازار داخلی کشورها هستیم و بسیاری از این شرکت‌ها که بازار جهانی را محدود کرده فعالیت خود قراردادها را با انتقال محصولات خود به سراسر جهان، از محدودیت‌های ناشی از سازکارهای مهارکننده ملی می‌گریزند. از اینرو، سازمان‌های غیردولتی به منظور حفظ حقوق اعضای خود خصوصاً در حوزه‌های حقوق مصرف‌کننده، حفاظت از محیط زیست و منابع ژنتیکی و دفاع از حقوق کارگران، فعالتر از گذشته شده‌اند و نقش این سازمان‌ها در سیاست‌گذاری‌ها، تصمیم‌گیری‌های حساس و قانون‌گذاری داخلی کشورها پررنگ‌تر گشته است.

اما چرا این سازمان‌ها با توجه به جایگاهی که در کشورهای مختلف به‌ویژه کشورهای توسعه یافته دارند و نقش مؤثری که در تعدیل روابط میان افراد جامعه و دولت ایفا می‌نمایند، در ایران شکل نمی‌گیرند یا در صورت شکل‌گیری، چندان فعال و مؤثر نبوده و کارایی لازم را ندارند؟ چرا مقررات خاص موجود در نظام حقوقی کشورمان در زمینه امکان‌تشکیل و فعالیت این نهادهای مدنی، در عمل پیامدهای مثبتی را نداشته‌اند؟ و بالاخره برای برون رفت از این وضع چه راهکارهایی می‌توان ارائه داد تا نارسایی‌های موجود به وضع مطلوب تبدیل شوند؟

پاسخ به این پرسش‌های اساسی، موضوع مقاله حاضر است. برای این منظور، این نوشتار را به دو بخش اصلی تقسیم نموده‌ایم: در بخش نخست، مفهوم، ویژگی‌ها و نقش‌های سازمان‌های غیردولتی را در یک جامعه تبیین می‌کنیم و در خلال مباحث، به مطالعه تطبیقی در سازمان غیردولتی موفق در برخی کشورها می‌پردازیم. ضرورت طرح مباحث بخش نخست از آن روست که خواننده ابتدا باید با ویژگی‌ها و وظایف سازمان‌های غیردولتی کارا و مؤثر در یک جامعه مدنی به عنوان

۴. برای مثال، بند ۲ اصل ۵۱ قانون اساسی اسپانیا بر ضرورت تشکیل سازمان‌های غیردولتی تصریح کرده است. نک:

Charter of Fundamental Rights of the European Union, in:
http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/art38/default_en.htm#6

الگو آشنا شود تا بر اساس آن، نارسایی‌ها و مشکلات کشور ما بهتر فهمیده شود؛ در بخش دوم مقاله، مهم‌ترین دلایل عدم شکل‌گیری یا ناکارآمدی این سازمان‌ها در ایران مورد بررسی قرار خواهند گرفت؛ در پایان نیز، پیشنهادهایی روشن و کاربردی برای ترسیم وضع مطلوب ارائه خواهد شد. پیش از ورود به مباحث اصلی، ذکر این نکته را در خصوص گستره مقاله ضروری می‌دانیم که اولاً: مواع مورد بررسی در این نوشتار، محدود به مواع حقوقی نشده‌اند. علت توجه به مواع غیرحقوقی شامل مشکلات درون‌ساختاری و برون‌ساختار سازمان‌های غیردولتی آن است که ارائه تحلیل صحیح‌تر و تبیین راهکارهای دقیق‌تر در خصوص مسأله، نیازمند دیدی فراتر از حقوق است ضمن آنکه تحلیل برخی ابعاد حقوقی موضوع و ارائه راه‌حل‌های کاربردی نیازمند توجه به ابعاد غیرحقوقی نیز می‌باشد. ثانیاً: رویکرد این مقاله ملی است بدین معنا که قلمرو آن، محدود به مواع غیرحقوقی یا کارآمدی سازمان‌های غیردولتی در سطح داخلی است و به سازمان‌های غیردولتی در سطح بین‌الملل نمی‌پردازد.

بخش نخست: مفهوم، ویژگی‌ها و نقش‌های سازمان‌های غیردولتی

در این بخش از مقاله، ابتدا با مفهوم و ویژگی‌های سازمان‌های غیردولتی آشنا می‌شویم (بند الف) و سپس، نقش‌ها و وظایف مختلف این سازمان‌ها را مورد بررسی قرار خواهیم داد (بند ب).

الف) مفهوم و ویژگی‌ها

حوزه فعالیت سازمان‌های غیردولتی کاملاً متفاوت و متنوع است و این امر، ارائه تعریفی جامع و مانع از این نهادها را قدری دشوار می‌سازد. حتی در برخی نوشته‌ها تعریف سازمان‌های مزبور را تعریفی متغیر دانسته‌اند بدین معنا که این واژه بر حسب اوضاع و احوال مختلف می‌تواند مفاهیم متفاوتی به دنبال داشته باشد.^۵ با این حال، می‌توان بر مبنای ویژگی‌های مشترک این سازمان‌ها تعریفی مناسب از آنها ارائه داد. بدین منظور لازم و مفید است که ابتدا به ویژگی‌های مشترک این نهادها اشاره کنیم و سپس بر اساس این مشترکات، تعریف پیشنهادی خود را ارائه کنیم. به‌طور کلی مهم‌ترین شاخصه‌های سازمان‌های غیردولتی عبارتند از:

یک) ویژگی اعضای تشکیل دهنده آن: سازمان‌های غیردولتی، از اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی تشکیل می‌شوند و برخلاف دولت‌ها و سازمان‌های دولتی، ارتباط بنیادین

5. Peter Willet, "What is a NGO?", Available at: www.staff.city.ac.uk/p.willets/cs.NTWKS/NGO.art.htm, 2001, p. 5.

با دولت نداشته و از اینرو، می‌توان آنها را تجلی وجدان بیدار عموم دانست. البته این جمله بدان معنا نیست که نمایندگان منتخب دولت نمی‌توانند در سازمان‌های غیردولتی عضو شوند زیرا عضویت این اشخاص در صورتی که به اعتبار سمت دولتی ایشان نبوده و تا آنجا که به استقلال این سازمان‌ها خدشه وارد نکند مجاز است.

دو) استقلال این سازمان‌ها از نفوذ دولت و وابستگی به آن: مهم‌ترین وجه تمایز سازمان‌های غیردولتی از سازمان‌های دولتی، استقلال آن از نفوذ و وابستگی به دولت است. به همین دلیل تأکید شده است که این وصف در اساسنامه این سازمان‌ها مورد تصریح قرار گیرد. سازمان‌های غیردولتی با عنایت به همین وصف یعنی خصوصی و مستقل بودن از دولت، در کنار سازمان‌های دولتی شکل گرفته و اعضای آن می‌توانند به صورت داوطلبانه و فارغ از بوروکراسی دولتی و منفعت‌گرایی و بر پایه ساختاری مشارکتی و دموکراتیک و با هزینه‌ای کمتر از سازمان‌های دولتی به دنبال تحقق منافع قانونی و مشروع خود باشند و به تعادل منافع مردم و منافع دولت و رفع یا حداقل کاهش ضعف عملکرد دولت در زمینه‌هایی مانند حمایت از حقوق مصرف‌کننده در برابر غول‌های انحصاری تولیدکننده، حمایت از محیط زیست، حمایت از حق آموزش و اطلاع‌رسانی به مردم و مانند آن کمک کنند. اتفاقاً همین نقش سازمان‌های غیردولتی در تعدیل انحصار دولتی باعث شده بود تا در گذشته، دولت‌های بزرگ و دارای اقتدار انحصاری، با تشکیل و فعالیت این سازمان‌ها مخالفت کنند و به دلیل همین مخالفت‌ها و محدود بودن مشارکت عمومی، سازمان‌های مورد بحث در فعالیت‌های اجتماعی و مدنی، نقش فعالی نداشتند اما به تدریج با آشکار شدن نارسایی‌های دولت در تحقق برخی اهداف اجتماعی و خدمات رسانی، اهمیت بیشتری یافتند. به طوری که امروزه در اکثر کشورهای جهان به‌ویژه کشورهای پیشرفته، سازمان‌های غیردولتی نقشی مؤثر در بهبود وضعیت اجتماعی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی جامعه داشته‌اند.

ایرادی که ممکن است بر غیردولتی بودن سازمان‌های غیردولتی یا مستقل بودن آنها از دولت وارد شود این است که نهادهای مزبور برای آنکه هویتی رسمی بیابند ناگزیر باید بر اساس حقوق هر کشور به رسمیت شناخته شده و ثبت گردند.^۶ نیاز به ثبت در مراجع دولتی بدین معناست که

۶. لازم به توضیح است که نظام حقوقی کشورها در خصوص اینکه آیا ثبت، شرط اساسی برای تشکیل سازمان‌های غیردولتی است یا خیر، با یکدیگر اختلاف نظر دارند: در برخی کشورها مانند فرانسه و انگلستان، سازمان غیردولتی برای تشکیل و فعالیت، نیاز به ثبت ندارند و بدون مجوز قبلی و اعلان عمومی در روزنامه رسمی می‌توانند به صرف تراضی اشخاص تشکیل شده و فعالیت نمایند که در فرانسه به آنها، Associations non-déclarés و در انگلستان به آن Associations Incorporated اطلاق می‌شود. با این حال این سازمان‌ها، فاقد شخصیت حقوقی هستند و حق تملک هیچ

سازمان‌های مزبور بر مبنای اراده دولت، هویت خارجی پیدا می‌کنند و این اراده، وصف غیردولتی بودن آنها را مخدوش سازد. اما این ایراد وارد نیست زیرا باید مرحله تشکیل سازمان را از مرحله شناسایی آن مجزا کرد. در مرحله ایجاد یا تشکیل، اشخاص غیردولتی و خصوصی تشکیل دهنده این سازمان‌ها هستند اما در مرحله شناسایی سازمان غیردولتی باید در مرجع ذی‌صلاح دولتی ثبت شود و این الزام قانونی، وصف غیردولتی بودن آن را زایل نمی‌سازد زیرا ملاک تعیین دولتی یا غیردولتی بودن یک سازمان، زمان تشکیل آن است. وانگهی، اگر ثبت در مرجع دولتی، باعث دولتی بودن یک سازمان یا نهاد شود بسیاری از شرکت‌های تجاری خصوصی که در اداره ثبت شرکت‌ها به ثبت رسیده‌اند را باید دولتی محسوب کرد در حالی که هیچ حقوقدانی چنین نتیجه‌ای را نمی‌پذیرد.

اما برای تضمین موفقیت یک سازمان غیردولتی، صرف مستقل بودن آن از دولت و حاکم نبودن بوروکراسی اداری در روابط میان اعضا کافی نیست بلکه وجود رابطه‌ای مناسب و مبتنی بر تعاون، رکنی کاملاً ضروری است به گونه‌ای که یکی از صاحب‌نظران از آن، به عنوان کلید موفقیت سازمان‌های غیردولتی یاد می‌کند.^۷ این رابطه مطلوب خود از دو عنصر مادی و معنوی تشکیل شده است. منظور از عنصر مادی، تعداد اعضای سازمان است زیرا هر چه تعداد اعضای یک سازمان‌های غیردولتی، بیشتر باشد بیانگر اراده افراد بیشتری از افراد جامعه است. و مراد از عنصر معنوی - که بیش از عنصر مادی اهمیت دارد - وجود حس تعاون و تعامل میان اعضا برای رسیدن به یک هدف مشترک است و همین عنصر معنوی است که زمینه اقدام دسته جمعی و سازمان یافته اعضا را برای نیل به اهداف مشترک سازمان فراهم می‌سازد.

سه) گستردگی حوزه فعالیت سازمان‌های غیردولتی: حوزه فعالیت سازمان‌های غیردولتی از چند جهت می‌تواند گسترده باشد: از یکسو، دامنه فعالیت این سازمان‌ها می‌تواند در سطح داخلی (که کلیه سطوح محلی، شهری، استانی و... را دربرمی‌گیرد) منطقه‌ای (شامل سازمان‌های غیردولتی تشکیل شده در سطح چند کشور هم‌جوار)، و یا بین‌المللی باشد. حتی برخی حقوقدانان، قابلیت فعالیت گسترده را از اوصاف اصلی این سازمان‌ها محسوب کرده‌اند.^۸ از سوی دیگر، حوزه فعالیت

مال منقول و غیرمنقول و صلاحیت طرح هیچگونه دعوی‌ای را ندارند و ناگزیرند برای برخورداری از این اهلیت، خود را به ثبت برسانند. اما در اغلب کشورها، سازمان‌های غیردولتی زمانی ایجاد شده و می‌توانند شروع به فعالیت کنند که در مراجع رسمی به ثبت رسیده باشند. این موضوع در قوانین کشورهای چون قانون انجمن‌های سوریه، قانون انجمن‌های لیتوانی و قانون اشخاص حقوقی غیرانتفاعی بلغارستان تصریح شده است.

7. Cl. Quin, *Les consommateurs*, Paris, Le seuil, p. 137.

8. Margaret E. Keck and Kathryn Shikink, *Activities Beyond Borders*, Cornell: Cornell University Press,

سازمان‌های غیردولتی که خود را محدود به سطح داخلی کرده‌اند نیز می‌تواند متنوع باشد و زمینه‌های مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، حقوقی، اقتصادی، ورزشی و ... را شامل شود. البته حوزه فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی ممکن است متناسب با شرایط کشورها، تفاوت کند. به طوری که سازمان‌های غیردولتی در کشورهای توسعه یافته، حوزه فعالیت خود را بیشتر بر حقوق مدنی و سیاسی افراد متمرکز ساخته‌اند اما در کشورهای در حال توسعه، این حوزه بیشتر، حوزه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است. با این حال ویژگی گستردگی فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی، وصفی مورد پذیرش است؛ از اینرو، قانون‌گذار نمی‌تواند به‌طور نامتعارف، تشکیل یا فعالیت سازمان‌های غیردولتی را در برخی حوزه‌ها مانند فعالیت‌های سیاسی، به‌طور مطلق منع کند.

اما نکته مهم و در عین حال چالش برانگیز در خصوص حوزه فعالیت این سازمان‌ها آن است که برخی تصور می‌کنند مجاز بودن فعالیت سازمان‌های غیردولتی در حوزه سیاسی به آنها این امکان را می‌دهد که به اهدافی چون کسب قدرت، برکناری حزب یا گروه حاکم و مانند آن نیز اندیشیده و برای رسیدن به این هدف، فعالیت کنند. اما این تصور را باید از ذهن زدود زیرا هدف اصلی سازمان‌های غیردولتی بر خلاف احزاب سیاسی، جدال بر سر کسب قدرت یا انجام رقابت‌های سیاسی و به دست گرفتن سرنوشت حکومت نیست بلکه هدف اساسی ایشان از فعالیت سیاسی، انتقاد مستدل و مستند از مسئولان و طرز اعمال اقتدار در حوزه‌های سیاسی با هدف اصلاح اوضاع، منع دولتمردان از تکرار اشتباهات و افزایش رفاه عمومی است نه آنکه خود از طریق این انتقادات درصدد کسب قدرت باشند. با عنایت به این توضیح باید گفت که سازمان‌های غیردولتی می‌توانند به فعالیت‌های سیاسی بپردازند مشروط بر آنکه هدف اصلی آنها، جدال بر سر قدرت نباشد (مانند حمایت از حقوق زندانیان سیاسی).^۹

چهار) عام المنفعه و غیرانتفاعی بودن اهداف سازمان‌های غیردولتی: اعضای یک سازمان غیردولتی نباید درصدد دستیابی به سود مادی و تقسیم آن بین خود باشند و همین وصف باعث تمیز میان این سازمان‌ها از مؤسسات انتفاعی و شرکت‌های تجاری می‌گردد. آنچه گفته شد نباید این شائبه را ایجاد کند که سازمان‌های غیردولتی نمی‌توانند هیچ فعالیت سودآوری داشته باشند چرا که اولاً: منظور از غیرانتفاعی بودن هدف این سازمان‌ها آن است که هدف اصلی و مستقیم اعضا

1998.

۹. لازم به ذکر است که چون تفکیک میان این دو گاه بسیار دشوار بوده و مرز آنها مبهم و لغزان است و متناسب با تحولات هر جامعه این مرز می‌تواند تغییر کند، گاه در برخی کشورهای عموماً در حال توسعه، سازمان‌های غیردولتی اساساً مجاز به فعالیت در حوزه سیاسی - با هر هدفی که باشد - نیستند.

نباید کسب سود باشد. بنابراین کسب سود می‌تواند یک هدف فرعی محسوب شده بدون آنکه به غیرانتفاعی بودن سازمان لطمه‌ای وارد سازد؛ ثانیاً: اگر سازمان‌های غیردولتی از هرگونه فعالیت اقتصادی منع شوند نمی‌توانند به حیات خود ادامه دهند،^{۱۰} چون همانطور که در بالا گفته شد، سازمان‌های غیردولتی از دولت مستقل بوده، بودجه‌ای دریافت نمی‌کنند و باید خود از محل‌های مشروع مختلف نظیر گرفتن حق عضویت از اعضا و یا درآمد حاصل از انجام فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی، درآمد مورد نیاز خود را تأمین نمایند. برای نمونه، در کشور فرانسه، بعضی از سازمان‌های غیردولتی حقوق مصرف‌کننده، از طریق فروش مجلات آموزشی خود کسب درآمد می‌کنند.^{۱۱} با این حال، باید توجه داشت درآمدی که از این محل نیز به دست می‌آید، به حساب شخصی اعضا واریز نمی‌شود بلکه صرف تحقق اهداف کلی سازمان می‌گردد و از اینروست که گفته می‌شود اهداف سازمان غیردولتی باید عام‌المنفعه باشد.

پنج) قانونی بودن اهداف سازمان‌های غیردولتی: از آنجا که اهداف سازمان‌های غیردولتی باید مشروع و در چارچوب قانون باشد، لذا باید آنها را از سازمان‌های دارای اهداف تروریستی یا سازمان‌های متصدی جرایم سازمان یافته و به تعبیری، گروه مجرم^{۱۲} تفکیک نمود. در خصوص این وصف، ممکن است دو پرسش مطرح شود: نخست اینکه اگر هدف یک سازمان غیردولتی، نقض قانونی مشخص باشد، آیا هدف سازمان، غیر قانونی است یا خیر؟ در پاسخ می‌توان گفت که تقاضا برای نقض یک قانون فی نفسه و علی‌الاصول هدفی غیرقانونی محسوب نمی‌شود با این حال این امر باید از طرق قانونی نیز صورت پذیرد. تصور کنید قانون‌گذار یک کشور با تصویب قانونی خاص، دهن زباله‌های هسته‌ای را مجاز اعلام کند و حال سازمان‌های غیردولتی فعال در آن کشور برای نقض این قانون از طرق قانونی مانند برگزاری راهپیمایی‌های آرام، برگزاری دوره‌های آموزشی برای صنایع وابسته و عموم مردم، مسؤلان و قانون‌گذار را به پیامدهای منفی اجرای این قانون آگاه سازند. در این مثال، هدف سازمان کاملاً قانونی بوده و از راه‌های قانونی نیز درصدد تحقق آن هستند. اما اگر همین سازمان برای حمایت از محیط زیست و جلوگیری از دهن زباله‌های هسته‌ای تصمیم به قتل افرادی بگیرد که متولی دهن زباله‌ها هستند، اقدام سازمان غیرقانونی بوده و سازمان را در ردیف سازمان‌های تروریستی قرار می‌دهد.

پرسش دوم این است که اگر مقامات دولتی، اقدام و هدف سازمان غیردولتی را غیرقانونی

10. Jean Bossuyt and Patrick Develtere, Between Autonomy and Identity: The Financing Dilemma of NGOs, *The Courier*, July-August, pp. 76-78.

11. Nguyen Thanh, *Techniques juridiques de protection des consommateurs*, Paris: Institution national de la consommation, p. 246.

12. Criminal Group

دانسته ولی اعضای سازمان و افکار عمومی، آن را مشروع بدانند، ملاک کدام است؟ به نظر می‌رسد ملاک تشخیص قانونی یا غیرقانونی بودن اهداف سازمان غیردولتی را نباید در اختیار مقامات دولتی قرار داد چون در بسیاری از موارد، اقدامات سازمان‌های غیردولتی، مخالف نظر دولت بوده و اختیارات دولت را به نوعی تحدید می‌کنند. لذا نفع دولت در این است که با غیرقانونی دانستن اقدامات سازمان، آنها را محدود سازد. اعضای سازمان نیز نمی‌توانند ملاک این تشخیص باشند زیرا چه بسا این اعضا، بسیاری از اقدامات غیرقانونی خود را با دلایلی خاص و فریبنده، قانونی جلوه دهند. بنابراین بنظر می‌رسد با عنایت به تالی فاسد دو معیار دیگر، افکار عمومی بهترین ملاک تشخیص باشد زیرا عموم مردم، موضوع اصلی اهداف سازمان‌های غیردولتی هستند؛ وانگهی در برخی کشورها، این معیار مورد نظر قاضی دادگاه نیز قرار داشته است؛ برای نمونه، در دعوی دولت انگلستان علیه یک سازمان غیردولتی به نام جبهه آزادی‌بخش حیوانات در انگلستان، دادگاه با ملاک قرار دادن افکار عمومی چنین استدلال کرد که به‌رغم استدلال خواهان دعوا مبنی بر غیرقانونی بودن اهداف سازمان خوانده دعوا، افکار عمومی هدف این سازمان را می‌ستایند، لذا دعوی دولت وارد نیست.^{۱۳}

حال با توجه به ویژگی‌هایی که برای سازمان‌های غیردولتی بر شمردیم، می‌توان این تعریف را برای سازمان‌های مورد بحث پیشنهاد داد: سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌هایی هستند که از دولت و کنترل مستقیم آن مستقل بوده، به ابتکار و بر مبنای اراده آزاد و مشارکت خودجوش افراد خصوصی و خارج از حوزه حکومتی تشکیل شده و بدون قصد سودجویی، دارای اهداف قانونی، عام‌المنفعه بوده و قابلیت فعالیت در حوزه‌های گوناگون را دارا می‌باشند.

ب) نقش‌ها و وظایف سازمان‌های غیردولتی

از آنجا که گستره فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی، متنوع و وسیع است، لذا نیل به اهداف سازمان، مستلزم آن است که نقش‌ها و وظایف متعددی برای آن قائل شد. حتی سازمان‌هایی که فقط در یک حوزه خاص مانند حمایت از حقوق زنان، فعالیت می‌کنند ناگزیرند برای تحقق هر چه بهتر هدف خود، نقش‌های متنوعی را در جامعه ایفا نمایند. سازمان‌های غیردولتی مختلف ممکن است اولویت‌بندی متفاوتی را در وظایف خود لحاظ نمایند؛^{۱۴} با این حال، این اولویت‌بندی جنبه فرعی

13. Peter Willet, *op. cit.*, p. 10.

۱۴. برای مثال، در بسیاری از سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده که در کشورهای آنگلو ساکسون فعالیت می‌نمایند، مانند «اتحادیه مصرف‌کنندگان» آمریکا و «انجمن مصرف‌کنندگان» انگلیس، محور اصلی فعالیت‌ها، حمایت از

دارد و عموم سازمان‌های غیردولتی، ایفاگر نقش‌ها و وظایف مشترکی هستند که در این بند با ارائه یک طبقه‌بندی کلی از این وظایف مهم‌ترین آنها مورد بررسی تحلیلی و تطبیقی قرار می‌گیرد تا خواننده ضمن آشنایی با آنها، در بخش دوم مقاله بهتر ارزیابی کند که آیا در کشور ما بستر مناسب برای تحقق این نقش‌ها و ایفای این وظایف وجود دارد یا خیر. بر اساس این رویکرد و با توجه به مطالعات تطبیقی صورت گرفته، مهم‌ترین نقش‌ها و وظایف سازمان‌های غیردولتی در سطح ملی عبارتند از:

یک - نقش اطلاع‌رسانی

در اقتصاد دانش محور امروز، اهمیت دسترسی به اطلاعات بیش از پیش نمود یافته است به گونه‌ای که شخص دارای دانش و اطلاعات، بسیار توانمندتر از شخص فاقد اطلاعات است.^{۱۵} حتی بند ۲ ماده ۱۹ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی برای تبیین اهمیت این امر، حق تحصیل اطلاعات رأیک حق بنیادین بشری برای همه انسان‌ها دانسته است. در این میان، موفقیت سازمان‌های غیردولتی در نیل به اهداف خود، مستلزم برخورداری از حقوق و اختیارات قانونی کافی در دسترسی به اطلاعات است به خصوص زمانی که موضوع فعالیت سازمان، با مسائل حکومتی آمیخته باشد. به تعبیر دیگر سازمان‌های غیردولتی به خاطر آنکه وظیفه اصلی خود یعنی نظارت بر عملکرد دولت و نقد آن را به خوبی ایفا نمایند نیازمند دسترسی به اطلاعات کافی و درست هستند. در کنار این حق، سازمان‌های مذکور مکلفند به افراد تحت حمایت خود اطلاع‌رسانی کنند. پیرو همین اهمیت است که یکی از نویسندگان، حمایت از افراد تحت حمایت سازمان غیردولتی از طریق ارائه اطلاعات لازم را مهم‌ترین نقش این سازمان‌ها می‌داند و معتقد است که این سازمان‌ها برای اجرای مناسب و مؤثر سایر وظایف خود باید به این نقش، توجهی ویژه داشته باشند.^{۱۶}

اما اساساً فلسفه و لزوم ایفای این نقش برای حمایت از افراد مورد نظر یک سازمان غیردولتی

حقوق مصرف‌کننده از طریق ارائه اطلاعات راجع به محصولات موجود در بازار است. در مقابل، غالب سازمان‌های غیردولتی موجود در کشورهای اسکاندیناوی مثل «شورای مصرف‌کنندگان» نروژ و «شورای مصرف‌کنندگان» سوئد، محور اصلی برنامه‌های خود را بهبود وضعیت مصرف‌کنندگان از طریق ایجاد رابطه میان مصرف‌کنندگان و قوای عمومی می‌دانند.

۱۵. عبارت معروف انگلیسی Knowledge is power (دانش، قدرت است)، یادآور این شعر حکیم بزرگ ایرانی ابوالقاسم فردوسی است که «توانا بود هر که دانا بود».

16. Geraint Howells, "The Potential and Limits of Consumer Empowerment by Information", *Journal of Law and Society*, Vol. 32, No. 3, Sep. 2005, p. 350.

چيست؟ در مقام پاسخ باید گفت که مهم‌ترین مقدمه برای حمایت از افراد تحت حمایت سازمان غیردولتی، آگاه ساختن آنها از حقوقشان است. برای مثال، تا زمانی که زنان و کودکان از حقوق قانونی و مشروع خود آگاه نیستند نمی‌توان چندان به هدف رعایت حقوق این دو دسته نائل شد. در این میان سازمان‌های غیردولتی می‌توانند با دادن آموزش‌های لازم، افراد تحت پوشش و اعضای خود را با حقوق بنیادین خویش آگاه ساخته و با افزایش سطح آگاهی ایشان از این حقوق، هم آنها را به سلاح آگاهی مجهز ساخت و هم به‌طور غیرمستقیم جامعه را مکلف ساخت که حق افراد آگاه از حقوقشان را رعایت نماید. برای تبیین بهتر و عینی‌تر این نقش می‌توان از یک نمونه ملموس نام برد و آن، حق مصرف‌کنندگان بر کسب اطلاعات لازم در خصوص کیفیت کالاها و خدمات مورد نیاز است. سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده از آن رو بر نقش دسترسی مصرف‌کنندگان به اطلاعات بیش از دیگر نقش‌ها تأکید می‌کنند که تولیدکننده بر خلاف عموم مصرف‌کنندگان، از جریان تولید کالای خود و مواد اولیه سازنده آن آگاهی کامل دارد، لذا از اوصاف اساسی، ویژگی‌ها و نوع مصرف‌کالا و عوارض و خطرات احتمالی آن به‌خوبی مطلع است. وانگهی، تولیدکننده از هزینه تمام شده برای تولید کالا مطلع بوده و چون ابتکار عرضه نیز بنوعی در اختیار اوست، از اینرو می‌تواند به هر شیوه‌ای که خواست در مورد محصول خود تبلیغ نماید و چه بسا این تبلیغ، منطبق با واقع نباشد. در این میان مصرف‌کنندگان عموماً قادر به تشخیص خصوصیات اساسی و دقیق محصول نبوده و با پیچیده‌تر شدن محصولات نوین امروزی، این تشخیص به تخصص بسیار بالا نیاز دارد به علاوه اینکه بسته‌بندی‌های برخی کالاها، امکان بازرسی محصول را در زمان خرید از مصرف‌کننده سلب می‌نماید.^{۱۷} بنابراین در رابطه میان تولید و مصرف‌کننده ما با شخصی آگاه و شخصی بی‌اطلاع طرف هستیم. شخص بی‌اطلاع یا مصرف‌کننده را نمی‌توان به بهانه ناآگاهی از کیفیت و خصوصیات محصول از خرید و مصرف محروم ساخت. بنابراین نیازمند برقراری حق دسترسی و تحصیل اطلاعات راجع به کالا و خدمت و تضمین قانونی این حق از طریق الزام تولید و عرضه‌کنندگان کالا به ارائه اطلاعات لازم و ضروری هستیم. این تضمین حقوقی، یک پیامد اقتصادی مثبت نیز به همراه دارد و آن هم کاهش بار مالی مسئولیت دولت در حمایت از حقوق مصرف‌کننده است؛ توضیح اینکه با الزام تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان به ارائه اطلاعات به مصرف‌کننده و کاهش خسارات و صدمات مادی و معنوی ناشی از مصرف

۱۷. بهنام غفاری فارسانی، «مصرف‌کننده و حقوق بنیادین او»، طرح تحقیقاتی انجام شده در گروه مطالعات و پژوهش‌های حقوق اقتصادی و بازرگانی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۷، صص ۱۱۴ و ۱۱۵.

کالا و اصلاح الگوی مصرف، به تدریج از بار مسئولیت سنگین دولت در حمایت از مصرف‌کنندگان نیز کاسته خواهد شد. بر اساس این مطالب می‌توان دریافت که وجود و تضمین حق مصرف‌کننده به اطلاعات بر چند مبنای محکم استوار است: نخست اینکه باید رابطه قراردادی میان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان مبتنی بر تعادل قراردادی باشد و چون مصرف‌کننده به دلیل بی‌اطلاعی، طرف ضعیف‌تر قرارداد محسوب می‌شود لذا تولیدکننده از اطلاع و آگاهی خود، سوءاستفاده ننماید؛ ثانیاً: چون تولیدکننده و عرضه‌کننده از منافع حاصل از تولید و عرضه محصول به بازار، نفع می‌برند لذا تکلیف به اطلاع‌رسانی نیز وظیفه آنهاست.^{۱۸} ارائه اطلاعات صحیح و قابل فهم در مورد کیفیت بالا یا پایین محصولات موجود در بازار از جانب سازمان‌های غیردولتی فعال، زمینه تحقق یک حق دیگر را برای مصرف‌کننده مهیا می‌سازد و آن حق انتخاب مناسب است زیرا دسترسی به اطلاعات، مصرف‌کنندگان را در گزینش کالاهای سالم و ایمن یاری می‌رساند و ایشان را از مصرف محصولات بی‌کیفیت و معیوب و ورود زیان مالی و بدنی احتمالی باز می‌دارد. آگاه شدن مصرف‌کنندگان یک جامعه از میزان کیفیت یک محصول، به طور غیرمستقیم و در دراز مدت به نفع تولیدکنندگان نیز تمام می‌شود زیرا یک تولیدکننده برای جلب مشتریانی که با آگاهی مناسب وارد چرخه شده‌اند و برای بیرون نماندن از دایره رقابت، ناگزیر است کالاهای خود را با کیفیت مطلوب‌تر از قبل، به بازار عرضه کند. بنابراین ملاحظه می‌شود که این اقدام سازمان‌های غیردولتی، تولیدکنندگان را نیز بهره‌مند خواهد ساخت و زمینه‌ساز برقراری اعتدال میان منافع مصرف‌کننده و تولیدکننده می‌شود. به تعبیر یکی از نویسندگان فرانسوی: «در جهان اقتصاد معاصر، حمایت از حقوق مصرف‌کننده، روزبه روز شکل جمعی به خود می‌گیرد. ما در جهانی زندگی می‌کنیم که مصرف‌کنندگان در موقعیتی کاملاً نابرابر با تولیدکنندگان قرار دارند و اقدامات حمایتی سازمان یافته به‌ویژه از سوی خود مصرف‌کنندگان است که می‌تواند این نابرابری را به تعادل بکشانند.»^{۱۹} ارائه اطلاعات به مصرف‌کننده، با طرق مختلف صورت می‌پذیرد از جمله برگزاری دوره‌های آموزشی برای مصرف‌کنندگان و تبیین کیفیت کالاها و خدمات موجود در بازار و نحوه استفاده صحیح از آنها، انتشار مجلات و نشریات مفید و عامه فهم حاوی اطلاعاتی راجع به کیفیت محصولات موجود و راه‌اندازی سایت‌های اطلاع‌رسانی یا اطلاع‌رسانی از طریق رادیو و تلویزیون؛ با این حال یکی از

۱۸. به تعبیر فقهی: من له الغنم، فعلیه الغرم؛ یعنی هر کس حقوق و نفعی می‌برد مسئولیت‌ها و زیان‌های آن نیز متوجه او خواهد بود.

19. Maynaud, *Les consommateurs et pouvoir*, Paris: Institution national de la consommation, 1970, p. 187.

شیوه‌های جالب در ارائه اطلاعات به مصرف‌کننده، شیوه «بررسی تطبیقی کالاهای مصرفی»^{۲۰} است بدین ترتیب که در برخی کشورها مانند فرانسه و انگلستان، سازمان‌های غیردولتی به‌قدری فعال بوده و از آزادی عمل برخوردارند که با استفاده از تجهیزات انسانی و مالی قوی خود، بسیاری از محصولات موجود در بازار را که دارای مارک‌های مختلف هستند مورد بررسی قرار داده، با انجام بررسی تطبیقی، کالاهای بی‌کیفیت را شناسایی کرده و از آنها انتقاد کنند و برعکس، محصولات با کیفیت را به مصرف‌کنندگان معرفی می‌کنند؛ در اجرای این فرایند بسیاری از تولیدکنندگان ناگزیر از ارائه اطلاعات صحیح به این سازمان‌ها هستند و گرنه این سازمان‌ها در نشریات خود، تولیدکنندگانی را که حاضر به ارائه اطلاعات محصول خود نیستند به مصرف‌کنندگان معرفی کرده و مصرف‌کنندگان نیز با دیدی تردیدآمیز به محصولات این تولیدکننده می‌نگرند و این امر می‌تواند بر بازار فروش تولیدکننده مزبور اثر منفی بگذارد.^{۲۱}

دو - تأثیرگذاری در مرحله سیاست‌گذاری و وضع قوانین حمایتی

وجود قوانین مناسب و حمایتی مانند قوانین حمایت از حقوق مصرف‌کننده، حقوق زنان، محیط زیست و ...، یکی از مؤثرترین ابزارها در تحقق اهداف سازمان غیردولتی است و این سازمان‌ها می‌توانند با تمسک به این ابزار قانونی، راحت‌تر به هدف خود دست یابند زیرا ذکر جنبه‌های حمایتی در قالب قوانینی که از پشتوانه قدرت دولت برخوردار است در بسیاری از موارد می‌تواند بیش از حمایت‌هایی که در قانون نیامده‌اند مؤثر باشند. این فایده باعث شده است تا برخی از این سازمان‌ها در اساسنامه خود لزوم تأثیرگذاری در سیاست‌گذاری‌های کلان یا وضع قوانین و مقررات حمایتی را مورد تصریح قرار دهند و از طریق دستیابی به اطلاعات لازم و انتشار آن و با فشار غیرمستقیمی که به دولت وارد می‌کنند بر سیاست‌گذاری دولت تأثیر گذارده و استراتژی تصمیم‌گیرندگان را شکل می‌دهند.^{۲۲} همچنین این سازمان‌ها به وسیله ارتباط منظم با نمایندگان مجلس و ایجاد کمیته‌های تخصصی در مجلس و انتقال مطالبات و انتظارات عمومی و پیشنهاد مقررات کارا زمینه تصویب قوانینی را فراهم آورند که وضعیت حقوقی حمایت از قشر یا موضوع مورد نظر را بهبود می‌بخشد. افزون بر آن، سازمان‌های غیردولتی از طریق تعامل با دولتمردان و نمایندگان مردم در مجلس، قانون‌گذار را از وضع قوانین و آیین‌نامه‌های مغایر با قوانین موجود باز می‌دارند. البته

20. Essais comparatif des bien consommation

21. See: -Institution national de la consommation, available at: www.legifrance.gouv.fr/html/codes_traduits/consoretextA.htm - 568k, visited 06/12/2009; - Nguyen Thanh, *op. cit.*, p. 247.

22. Elizabeth Anne Blood Good, *Influential Information Non-Governmental Organizations*, p. 2.

نقش سازمان‌های غیردولتی در سیاست‌گذاری، محدود به سیاست کلی تقنینی نمی‌شود بلکه در سیاست‌گذاری‌های جزئی نیز شاهد مداخله مؤثر این سازمان‌ها هستیم. برای نمونه، برخی سازمان‌های خصوصی حمایت از محیط زیست می‌کوشند تا برای عملی‌تر کردن اهداف خود، روابط منظم و مستقیمی با گروه‌های حرفه‌ای و سازمان‌های فنی تعیین‌گواهی کیفیت کالاها داشته باشند. نمایندگان این سازمان‌های غیردولتی با حضور در جلساتی که در آن نمایندگان تولیدکنندگان و صنایع مختلف و نمایندگان بخش تعیین‌گواهی کیفیت و استاندارد شرکت دارند، مقرر می‌دارند که کالاهای مؤثر بر محیط زیست مانند اتومبیل باید با کیفیت یا استاندارد مشخص تولید شوند تا برای مثال دود حاصل از کار کردن ناقص اتومبیل باعث آلودگی هوا نشود. نمونه این اقدام را در کشور آلمان می‌توان دید که در آن، این قبیل سازمان‌های غیردولتی ضرورت حضور خود را در تعیین کیفیت و ضوابط گواهی کیفیت، تثبیت کرده‌اند و بار روانی ناشی از این کار، تولیدکنندگان را به تولید و ارائه کالاهای با کیفیت و مطابق استاندارد وا می‌دارد. در حقیقت سازمان‌های مزبور تلاش می‌کنند تا با دخالت غیرمستقیم در تعیین کیفیت و استاندارد محصولات - که می‌توان از آن به اقدامی پیشگیرانه تعبیر کرد - تا حد امکان از بروز تقلب یا سهل‌انگاری در طراحی و تولید و دادن گواهی کیفیت و ضوابط تعیین شده جلوگیری نمایند و از این طریق از محیط زیست حمایت کنند.^{۲۳}

سه - تأثیرگذاری در مرحله مشاوره قضایی

تأثیرگذاری سازمان‌های غیردولتی محدود به مرحله تقنینی نیست بلکه اعضای آن می‌کوشند تا در مرحله تبلور قضایی قوانین یا همان مرحله صدور رأی نیز تأثیرگذار باشند. این تأثیرگذاری به معنای آن نیست که به جای قاضی به صدور رأی اقدام کرده یا با تحمیل عقیده خود بر قاضی، استقلال رأی او را مخدوش سازند بلکه بدین معناست که قضات را از طریق ارائه مشاوره‌های عینی و کارشناسانه، در صدور رأی نزدیک‌تر به عدالت و وقایع موجود، یاری می‌کنند اما نظرات آنها صرفاً جنبه ارشادی دارد و قاضی مکلف به تبعیت از آن نیست. با این حال، مشاوره‌های سازمان می‌تواند به تدریج بر جهت رویه قضایی تأثیرگذار باشد. نمونه بارز این موضوع را می‌توان در دیوان آمریکایی حقوق بشر مشاهده کرد. ماده ۳۴ آیین دادرسی این دیوان به سازمان‌های غیردولتی اجازه می‌دهد که از طریق ورود به دعاوی، قضات دیوان را از مشاوره‌های کتبی یا شفاهی خود مطلع کنند

23. Thahn, *op. cit.*, pp. 261-271.

و تاکنون این دیوان بیش از صد مشاوره را از این طریق دریافت داشته است.^{۲۴}

چهار - اقامه دعوا در محاکم قضایی به نمایندگی از اқشار موضوع حمایت سازمان

سازمان‌های غیردولتی مؤثر، هیچگاه نقش خود را محدود به ارائه اطلاعات به افراد یا تلاش برای وضع قوانین حمایتی نمی‌کنند زیرا این کار هرچند لازم است اما کافی نیست. لذا این سازمان‌ها حمایت خود را در مرحله اجرای قانون نیز ادامه می‌دهند بدین ترتیب که اگر حقوق افراد تحت حمایت سازمان با نقض حق مواجه شوند بتوانند احقاق حق کنند. در این راستا، یکی از مهم‌ترین نقش‌های یک سازمان غیردولتی در حمایت از اشخاص موضوع حمایت خود، اقامه دعوا در دادگاه به نمایندگی از طرف آنهاست. این نقش به قدری دارای اهمیت است که شاید بتوان ادعا کرد حمایت از حقوق اشخاص موضوع حمایت سازمان غیردولتی به معنای خاص و دقیق کلمه، در اقامه دعوا در محاکم قضایی تبلور می‌یابد زیرا آنچه این اشخاص را به تشکیل سازمان‌های غیردولتی و عضویت در آنها ترغیب می‌کند بیش از همه به خاطر استفاده از حمایت فعالانه این سازمان‌ها در اعمال و دفاع از حقوق آنها در مراجع قضایی است.

اقامه دعوای زیان‌دیده از طریق سازمان‌های غیردولتی دارای چند مزیت است:

اولاً: سازمان‌های مزبور از وکلا و متخصصان حقوقی برخوردار هستند که می‌توانند ضعف اطلاعات حقوقی ذینفع را جبران کنند؛ وانگهی چنین شخصی برای پیروزی در دعوای خود علیه عامل ورود زیان، ناگزیر از اثبات ارکانی فنی و پیچیده نظیر عیب کالا است که مصرف‌کننده عادی بدانها دسترسی ندارد و گاه به خاطر این بی‌اطلاعی از طرح دعوا و احقاق حق منصرف می‌شود؛ برعکس، سازمان‌های غیردولتی با بهره‌گیری از کارشناسان فنی و دارای اطلاعات، اثبات این ارکان را بسیار تسهیل می‌کنند. برای نمونه، چون سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده، بر ضوابط تعیین کیفیت کالا آگاهی دارند و با بررسی تطبیقی در خصوص مارک‌های مختلف یک محصول، با کالاهای باکیفیت و بی‌کیفیت آشنا شده‌اند، لذا راحت‌تر از مصرف‌کننده می‌توانند عیب موجود در طراحی یا ساخت یک بخاری یا ماشین را شناسایی و آن را در دادگاه اثبات کنند.

ثانیاً: چون این سازمان‌های غیردولتی با هدف غیرانتفاعی فعالیت می‌کنند زیان‌دیده می‌تواند به‌طور رایگان یا دست کم با هزینه پایین، از خدمات حقوقی و مشاوره‌ای این نهادها در دادگاه

۲۴. به نقل از: نادر ساعد، «تأملی بر تکوین، نقش و تاثیر سازمان‌های غیردولتی در نظم حقوقی بین‌المللی»، مندرج در

سیدحسین صفایی، نادر ساعد، محمود کاظمی، باقر انصاری و ابراهیم انوری، پیشین، ص ۴۳.

بهره‌مند شود؛

ثالثاً: اگر زیان‌دیده به عنوان یک شخصی حقیقی و به صورت انفرادی، علیه سازمان‌های دولتی عامل ورود زیان اقامه دعوا کند، خطر عدم رعایت برابری احتمالی اصحاب دعوا در دادگاه وجود دارد؛ در حالی که حضور سازمان غیردولتی - به عنوان نماینده زیان‌دیده - در دادگاه می‌تواند از لحاظ روانی این نابرابری را به تعادل کشانده و اهرم فشار زیان‌دیده علیه دستگاه دولتی محسوب شود.

بخش دوم: شناخت موانع تشکیل و کارآمدی سازمان‌های غیردولتی در ایران

در بخش نخست دیدیم که حضور فعال و مؤثر سازمان‌های غیردولتی در چارچوب قانون می‌تواند پیامدهای فواید مثبت فراوانی را برای یک جامعه به دنبال داشته باشد. متأسفانه در کشور ما هنوز زمینه برای شکل‌گیری این سازمان‌ها یا فعالیت مؤثر آنها فراهم نیست. دلایل این امر بسیار متنوعند اما به منظور انسجام بخشی این دلایل پراکنده از یکسو و با توجه به رویکرد حقوقی نشریه حاضر از سوی دیگر، موانع موجود با معیار قرار دادن بعد حقوقی، به دو دسته حقوقی و غیرحقوقی تقسیم شده‌اند که در بند الف موانع حقوقی و در بند ب موانع غیرحقوقی تشکیل یا کارآمدی سازمان‌های غیردولتی در کشور ما معرفی و مورد بررسی قرار گرفته‌اند:

الف) بررسی موانع حقوقی

بی‌گمان وضعیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی تأثیر غیرقابل انکاری بر اثرگذاری آنها دارد. از اینرو این بند را به بررسی مهم‌ترین دلایل حقوقی عدم شکل‌گیری و ناکارآمدی سازمان‌های غیردولتی در ایران اختصاص داده‌ایم. این دلایل عبارتند از:

۱- جایگاه متزلزل این سازمان‌ها در نظام حقوقی ایران

یکی از مهم‌ترین نارسایی‌های حقوقی کشور ما در زمینه سازمان‌های غیردولتی، به جایگاه نامناسب سازمان‌های غیردولتی در قوانین ایران و به تعبیری فقدان امنیت حقوقی کافی باز می‌گردد. برای توضیح بیشتر در این باره باید به پیشینه قانونی این سازمان‌ها در حقوق ایران اشاره مختصری داشته باشیم. از دیر باز گروه‌هایی از مردم در ایران با تشکیل انواع تشکلهای خیریه و عام‌المنفعه در مناطق مختلف فعالیت داشته‌اند، با این حال چون اینگونه مؤسسات فاقد برخی از ویژگی‌های

سازمان‌های غیردولتی کنونی نظیر داشتن مجمع، سازمان یافتگی و گسترده‌گی اعضا بودند، لذا قانون‌گذار چندان برای تصویب قانونی خاص حاکم بر روابط این انجمن‌ها احساس نیاز نمی‌کرد. از اینرو، تشکیل و ثبت سازمان‌های غیردولتی بر اساس قوانین و مقررات کاملاً پراکنده نظیر مواد ۵۴۸ و ۵۸۵ قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱، آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷، مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تحت عنوان ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر آنها مصوب ۱۳۷۵ و مصوبه شورای عالی اداری تحت عنوان نحوه صدور مجوز و تأسیس تشکلهای غیردولتی مصوب ۱۳۷۸ صورت می‌پذیرفت. در لایحه حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۷۲، بحث تشکیل سازمان‌های غیردولتی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و نقش آنها مورد تصریح قرار گرفت با این حال این لایحه نیز با وجود گذشت سال‌ها، هنوز به تصویب نرسیده است^{۲۵} و در حال حاضر قابلیت استناد قانونی را ندارد^{۲۶}. قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷، نیز هرچند در ماده ۴۸ خود به سازمان‌های مدنی حمایت از حقوق مصرف‌کننده اختیار می‌دهد که به عنوان شاکی از طرف مصرف‌کننده زیان‌دیده اقامه دعوا نمایند، با این حال ماده مزبور تنها به سازمان‌های غیردولتی حمایت از حقوق مصرف‌کننده محدود است نه سایر سازمان‌ها؛ به علاوه، صرفاً به یکی از وظایف این سازمان‌ها اشاره کرده است و در خصوص دیگر نقش‌های کلیدی آنها در ارتباط با حمایت از حقوق مصرف‌کننده تصریح ندارد؛ وانگهی در خصوص اینکه آیا قلمرو اجرای این ماده، محدود به روابط الکترونیکی است یا می‌توان آن را به محیط فیزیکی نیز تسری داد، جای تردید وجود دارد.

با عنایت به ایرادات و پراکندگی‌های مذکور، وزارت کشور در سال ۱۳۸۰، پیش‌نویس آیین‌نامه‌ای را تهیه و تقدیم هیأت وزیران کرد که این متن در سال ۱۳۸۱ با عنوان «آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی»^{۲۷} و به عنوان آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۸۲) قانون برنامه

۲۵. برای مطالعه بیشتر در خصوص پیشینه و تحولات این لایحه، نک: مهرانگیر امیدوی و علیرضا سعادت‌مندی، **نگاهی به حقوق مصرف‌کننده**، زیر نظر هادی اسماعیل‌زاده، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات.

۲۶. لازم به ذکر است که لایحه مورد اشاره اخیراً از سوی مجلس شورای اسلامی مورد بازنگری قرار گرفته و ایرادات شورای نگهبان بر آن مورد اصلاح قرار گرفته است با این حال هنوز به صورت متن قانونی درنیامده است.

۲۷. یک نکته جالب توجه در خصوص این آیین‌نامه، آن است که قانون‌گذار ما در عنوان و متن آیین‌نامه مانند حقوق بین‌الملل به اصطلاح سازمان غیردولتی تصریح کرده و تأکید را بر وصف غیردولتی بودن این سازمان‌ها گذارده است. توضیح اینکه اصطلاح سازمان غیردولتی بیشتر در حقوق بین‌الملل مورد استفاده قرار می‌گیرد در حالی که قانون‌گذار

سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران^{۲۸} به تصویب رسید و در حال حاضر این متن، مهم‌ترین متن قانونی موجود در زمینه مورد بحث است.^{۲۹} با تصویب این آیین‌نامه، وضعیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی در ایران تا حد زیادی مشخص شده با این حال، دو ایراد اساسی بر آن وارد است: اولاً: متن آیین‌نامه دارای اشکالات متعددی است البته هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۶ به واسطه مغایرت آیین‌نامه با برخی اصول و قواعد شناخته شده در حقوق بین‌الملل، برخی از مواد آن را اصلاح کرد. با این حال، هنوز ایراداتی بر آن وارد است که در ادامه به برخی از آن اشاره می‌کنیم. ثانیاً: ایراد مهم‌تر اینکه یک آیین‌نامه برای حمایت و تضمین حقوقی کافی از این سازمان‌های مفید، نمی‌تواند از جایگاه مناسبی برخوردار گردد زیرا هر لحظه امکان تغییر مفاد یا نسخ آیین‌نامه توسط قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی وجود دارد و شاید یکی از دلایل تردید افراد در تشکیل نهادهای غیردولتی در کشور ما، به جایگاه نامناسب سازمان‌های غیردولتی در نظام قوانین ما باز می‌گردد که امنیت حقوقی کافی را به متقاضیان تشکیل این سازمان‌ها نمی‌دهد.

۲- شرایط دشوار و سخت‌گیری‌های زائد قانونی برای تأسیس سازمان‌های غیردولتی

یکی از موانع حقوقی در راه تشکیل سازمان‌های غیردولتی، سخت‌گیری‌های قانونی است که آیین‌نامه اجرایی مقرر داشته است. در این بند، به سه مورد از این موارد اشاره می‌کنیم و با مقایسه تطبیقی با برخی کشورها، سخت‌گیری موجود در حقوق ایران را بهتر تبیین می‌کنیم:

بسیاری از کشورها، در خصوص سازمان‌های غیردولتی ملی، بیشتر بر جنبه غیرانتفاعی بودن آن تأکید نموده و لذا از اصطلاحات دیگری بهره گرفته‌اند. برای مثال، در فرانسه، از عبارت «قانون راجع به انجمن‌های غیرانتفاعی»، در حقوق لیتوانی از عبارت «قانون راجع به انجمن‌ها» و در حقوق بلغارستان، از عبارت «قانون راجع به اشخاص حقوقی غیرانتفاعی» استفاده شده است.

۲۸. متن ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه به شرح زیر است: «وزارت کشور مکلف است با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرح‌های مربوط به ایجاد و تقویت تشکلهای مردمی (صنفي - تخصصي)، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های محلی با هدف زمینه‌سازی 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.»

۲۹. لازم به ذکر است که اخیراً طرحی درباره تشکیل و فعالیت سازمان‌های غیردولتی تهیه شده که در مجلس مورد بحث و بررسی است اما از آنجا که این طرح هنوز به صورت متن قانونی در نیامده و مفاد آن قابل استناد نیست ضمن آنکه پرداختن بدان، بر حجم مقاله می‌افزود، از اینرو در این مقاله بدان پرداخته نشده است و در مقاله‌ای مجزا، مورد نقد و بررسی قرار خواهد گرفت.

اول: سخت‌گیری راجع به تعداد مؤسسين سازمان: مطابق تبصره ۵ ماده ۱۷ آیین‌نامه، حداقل تعداد مؤسسين سازمان‌های غیردولتی، ۵ نفر است. این شرط، مانعی جدی در راه تأسیس این سازمان‌ها بوده، روند شکل‌گیری آنها را دشوار می‌سازد. این دشواری زمانی بیشتر جلوه می‌کند که بدانیم در قوانین بسیاری از کشورها، تعداد ۲ نفر نیز برای تأسیس سازمان غیردولتی کافی است. برای مثال در کشور فرانسه، چنین شرطی در «قانون راجع به انجمن‌های غیرانتفاعی»^{۳۰} دیده نمی‌شود، وانگهی شعبه اول مدنی دیوان این کشور، در رأی ۷ آوریل ۱۹۸۷ مقرر می‌دارد که قراردادهای تأسیس انجمن، یک قرارداد حقوق خصوصی است که جز در مواردی که خلاف آن در قانون تصریح شده است، شرایط آن تابع اصل آزادی قراردادی است؛ بر این اساس، دو نفر هم می‌توانند با توافق یکدیگر اقدام به تأسیس سازمان غیردولتی کنند.^{۳۱}

دوم: سخت‌گیری راجع به تابعیت مؤسسين سازمان: مطابق بند ب ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۸۱، مؤسسين سازمان غیردولتی باید تابعیت ایرانی داشته باشند. هر چند از مفهوم مخالف این بند اینگونه برمی‌آید که بعد از تأسیس سازمان، غیرایرانی‌ها هم می‌توانند به عضویت سازمان درآیند و ایرانی بودن تنها محدود به مرحله تأسیس سازمان غیردولتی است اما همین شرط نیز می‌تواند بر شکل‌گیری این سازمان‌ها در ایران اثر منفی بگذارد. ممکن است چنین استدلال شود که قانون‌گذار با رعایت جوانب احتیاط، خواسته است تا با محروم ساختن خارجیان از حق تأسیس سازمان‌های غیردولتی، زمینه و مقدمات شکل‌گیری احزاب سیاسی مخالف نظام و استقلال ایران را از بین ببرد؛ با این حال این استدلال به دلایل زیر قابل پذیرش نیست:

اولاً: محدودیت مقرر شده توسط قانون‌گذار، محدود به سازمان‌های غیردولتی فعال در زمینه سیاسی نیست و با توجه به اطلاق بند ب ماده ۱۷ آیین‌نامه، ناظر به تمام سازمان‌های غیردولتی حتی سازمان‌های کاملاً علمی است؛ ثانیاً: اگر هدف قانون‌گذار، جلوگیری از شکل‌گیری و فعالیت سازمان‌های غیردولتی در کشور بوده است این محدودیت کافی نیست زیرا تنها ناظر به مرحله تأسیس است لذا می‌توان در مرحله تأسیس، از تبعه ایرانی بهره برد و سپس تبعه خارجی را پس از تأسیس به عضویت سازمان در آورد.

علاوه بر استدلالات فوق باید افزود که محدودیت مقرر در آیین‌نامه، با رویه قانونی غالب کشورها مغایر است برای نمونه، بند یک ماده ۴ «قانون انجمن‌های کشور لیتوانی»^{۳۲} تصریح می‌کند

30. Loi relative au contrat d association, 1er Juillet 1901.

31. Voir: Yves Chartier, "La liberté d association dans la jurisprudence de la Cour de Cassation", Available at: <http://www.courdecassation.fr/-rapport.htm>.

32. "Law on associations", Available at: <http://www.tm.lt/litlex/eng/frames/Laws/documents/361.htm>

که اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی هم می‌توانند مؤسس سازمان غیردولتی در خاک این کشور باشند. همین موضوع، در ماده ۵ «قانون راجع به اشخاص حقوقی غیرانتفاعی» کشور بلغارستان^{۳۳} نیز مورد پذیرش قرار گرفته است. وانگهی محدودیت مورد بحث، با برخی قوانین جاری ایران و اصول حقوقی حاکم بر حقوق کشور ما نیز مغایرت دارد. توضیح اینکه ماده ۹۶۱ قانون مدنی ایران با بیان اصل اهلیت خارجیان برای دارا شدن حقوق در ایران، تنها برخی حقوق را برای خارجیان قائل نشده است که این حقوق عبارتند از: یک) حقوقی که قانون صراحتاً منحصر به اتباع ایرانی کرده یا از اتباع خارجی سلب کرده است؛ دو) حقوق مربوط به احوال شخصی که قانون دولت متبوع خارجه، آن را قبول نکرده است؛ سه) حقوق مخصوصه که صرفاً از نقطه نظر جامعه ایرانی ایجاد شده باشد. با نگاه دقیق به این سه دسته حقوق استثنایی براحتی می‌توان دریافت که حق تأسیس سازمان غیردولتی در زمره هیچ‌یک از این سه قرار نمی‌گیرد ضمن آنکه سلب حقی از خارجیان نیازمند مصوبه مجلس دارد و هیأت وزیران نمی‌تواند در قالب یک آیین‌نامه، حقی را از خارجیان سلب کند. به عبارت دیگر آیین‌نامه نمی‌تواند برخلاف قانون مدنی، خارجیان را از حقی که قانون مصوب مجلس، آن را از اتباع خارجی محروم نساخته است، محروم نماید. بنابر این استدلال محکم حقوقی باید گفت که این شرط مقرر در آیین‌نامه، برخلاف قانون مصوب مجلس است زیرا نقش و هدف یک آیین‌نامه اجرایی، بیان جزئیاتی درباره سهولت در اجرای مصوبه مجلس است نه آنکه دایره حق مقرر در قانون را موسع یا مضیق سازد؛ به علاوه، این محدودیت، با هدف برخی سازمان‌های غیردولتی نیز ناسازگار می‌نماید. برای مثال، سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق بشر یا سازمان‌های غیردولتی حامی دوستی ملل مختلف، اساساً با هدف گسترش دوستی و رعایت حقوق بشر صرف نظر از مرزها و تابعیت‌ها تأسیس می‌شوند و حال این محدودیت که مؤسسان آن ضرورتاً باید ایرانی باشند، با هدف و فلسفه وجودی این سازمان‌ها مغایرت آشکار دارد.

سوم: سخت‌گیری‌های راجع به اخذ مجوزهای قانونی تأسیس سازمان: وجود قوانین دست‌وپاگیر و الزام به اخذ مجوزهای متعدد، هم آزادی فعالیت را از سازمان‌های غیردولتی می‌گیرد و هم تنوع فعالیت را. متأسفانه در حقوق ما، تأسیس سازمان‌های غیردولتی با هر نوع فعالیتی، مستلزم اخذ مجوزهای متعدد است. این الزام، زمینه نظارت دولت بر این سازمان‌ها را از ابتدای تأسیس تا پایان فعالیت آنها فراهم می‌کند خواه سازمان مرتکب تخلفی شده باشد یا خیر و خواه

33. "Law on Juridical Persons with Non-Purposes", Available at: <http://www.ngo.istanov/lawngoie.htm>.

ذینفع تقاضای نظارت بر عملکرد سازمان را کرده باشد یا خیر. این نوع نظارت گسترده با وصف غیردولتی بودن سازمان‌های مورد بحث، سازگار نیست زیرا این اختیار وسیع را به مراجع دولتی متعددی می‌دهد که از تأسیس بسیاری از سازمان‌های غیردولتی جلوگیری کرده یا نوع فعالیتشان را متناسب با خواست خود، تغییر دهند.

بر اساس آیین‌نامه اجرایی، سازمان‌های غیردولتی اعم از اینکه در سطح ملی فعالیت کنند یا در سطح استانی یا شهرستانی، تأسیس آنها نیازمند تأیید کتبی هیأت نظارت خاص همان سطح است. بنابراین متقاضیان تأسیس سازمان‌های غیردولتی باید متناسب با سطح فعالیتشان، از هیأت نظارت خاص آن سطح، اجازه کتبی دریافت نمایند. پس از طی نمودن این مرحله، اگر سازمان غیردولتی می‌خواهد در زمینه بهداشت و درمان یا امور آموزشی و پژوهشی یا آموزش عالی یا امور مالی و اعتباری و قرض‌الحسنه فعالیت کند مؤسسان باید طبق تبصره ۲ ماده ۲۰ اصلاحی سال ۱۳۸۲، حسب مورد از وزارت بهداشت و درمان، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، کسب مجوز کنند. همچنین مطابق تبصره ۳ ماده ۲۰، پس از اخذ مجوزهای لازم، مؤسسان باید برای ثبت سازمان به وزارت کشور مراجعه نمایند اما پیش از آن باید اجازه نیروی انتظامی را هم دریافت کرده باشند.

طی نمودن این تشریفات طولانی بی‌گمان یکی از موانع عمده در راه تشکیل سازمان‌های غیردولتی است و این امر با رویه بسیاری از کشورها سازگار نیست؛ برای مثال، در ماده ۳ قانون انجمن‌های غیرانتفاعی فرانسه، اخذ مجوز ضروری نیست و تنها در موارد خاص مانند مواردی که شائبه مغایرت اهداف سازمان با نظم عمومی یا امنیت فرانسه وجود دارد، تنها یک مرجع یعنی دادسرای دادگاه کیفری، وزارت کشور و یا هیأت وزیران حسب مورد، متولی صدور یا عدم صدور مجوز است.

۳- مداخله بیش از حد دولت در فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی

همانطور که در صفحات قبل اشاره شد، برخلاف قوانین بسیاری از کشورها که تأکید بیشتر بر وصف غیرانتفاعی بودن سازمان‌های غیردولتی است، قانون‌گذار ایرانی بیشتر بر وصف غیردولتی بودن این سازمان‌ها تأکید داشته و از اینرو، در عنوان آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۸۱، از عبارت سازمان غیردولتی استفاده کرده است و تبصره ۲ ماده ۱ آن نیز تصریح می‌کند که منظور از غیردولتی بودن این سازمان‌ها آن است که دستگاه‌های غیردولتی در تأسیس و اداره سازمان دخالت ندارند. اما برخلاف این مقررات، دخالت دولت از پیش از تأسیس سازمان‌های غیردولتی آغاز شده و در تمام

طول فعالیت آنها ادامه می‌یابد و هر چند در اساسنامه سازمان، استقلال آنها از دولت پیش‌بینی و تصریح شده است، اما در عمل، سازمان‌های دولتی بنا به سلیقه خود در اساسنامه تغییراتی می‌دهند که با انگیزه و اهداف سازمان‌های غیردولتی مغایر است ضمن آنکه مقررات آیین‌نامه اجرایی به‌گونه‌ای تنظیم شده است که اجازه مداخله بیش از حد دولت را می‌دهد که یک نمونه از آن را در بند راجع به شرایط تأسیس سازمان‌های غیردولتی در ایران دیدیم و در ادامه، به دو نمونه دیگر اشاره می‌کنیم:

یکی از نمونه مداخله‌های افراطی و زائد دولت در امور سازمان‌های غیردولتی، تکلیف سازمان به ارائه گزارش عملکرد اجرایی و مالی سالانه به مراجع نظارتی به موجب ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی است. این در حالی است که سازمان‌های غیردولتی بودجه‌ای از دولت نمی‌گیرند که مکلف به دادن گزارش مالی سالانه باشند ضمن آنکه این گزارش، وضع سازمان‌های غیردولتی را به شرکت‌های تجاری نزدیک می‌سازد.

نمونه دیگر، تکلیف سازمان غیردولتی به اخذ مجوز برای فعالیت در کشور دیگر به موجب آیین‌نامه اجرایی است. برای نمونه اگر یک سازمان غیردولتی ایرانی فعال در زمینه حمایت از حقوق زندانیان سیاسی بخواهد در برگزاری یک همایش علمی - انتقادی با سازمان غیردولتی کشور دیگر همکاری کند، باید ابتدا از هیأت نظارت کشور مجوز بگیرد. این هیأت نیز از وزارت خارجه استعلام گرفته و در صورت لزوم از سایر دستگاه‌های دولتی نظرخواهی می‌کند و چه بسا، دستگاهی که فعالیت و همکاری سازمان غیردولتی را در خارج از کشور، به صلاح خود نمی‌بیند، با تقاضای مزبور مخالفت کند. بی‌تردید این مداخلات بیش از حد که آیین‌نامه زمینه آن را فراهم ساخته است، آزادی عمل و کارایی سازمان‌های غیردولتی را در ایران کاهش خواهد داد. در چنین شرایطی اعضا چندان نمی‌توانند به تولید نتایج مطلوب امیدوار باشند. این مداخلات گاه از تغییر مکرر قوانین و وضع آیین‌نامه‌های مغایر با اهداف این سازمان‌ها و یا تصویب قوانین دست و پاگیر نشأت می‌پذیرد. به علاوه گاه دولت خود به تشکیل سازمان غیردولتی اقدام می‌کند که به رغم ظاهر آن، دارای ساختار و بودجه کاملاً دولتی هستند.

۴- نداشتن جایگاه و اثرگذاری در سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و رویه‌قضایی ایران

اگر یکی از نقش‌های اصلی سازمان‌های غیردولتی، نظارت بر عملکرد قدرت و حکومت است و اگر بناست که این سازمان‌ها، دولت را در اتخاذ تصمیمات درست در زمینه مسائل مرتبط با موضوع سازمان هدایت و یاری کنند، باید ابزارهای حقوقی کافی و کارا در اختیار آنها قرار گیرد و یکی از

این ابزارها، الزام دولت به بهره‌گیری از نظرات این سازمان‌ها و لزوم دعوت از آنها در مجامع تصمیم‌گیری است. این در حالی است که قانونی که دولت را ملزم به این دعوت کند در حقوق ایران وجود ندارد همچنین در عمل، سازمان‌های غیردولتی ایران اکثراً ارتباطی با نمایندگان مجلس نداشته و بیانگر انتظارات مطلوب اعضای تحت پوشش خود نیستند و ارتباطات موجود نیز بیشتر در راستای منافع شخصی است تا منافع عام‌المنفعه؛ این امر باعث شده است تا سازمان‌های مذکور در جریان قانون‌گذاری‌ها دارای اثرگذاری کمی باشند و وضع قوانین متعارض در زمینه‌های مختلف یا عدم توجه به موازین حمایتی در قوانین راجع به حقوق مصرف‌کنندگان، جلوه‌ای از این نارسایی است.^{۳۴}

مراجع قضایی ایران هم غالباً اعتقادی به گرفتن مشاوره از این سازمان‌ها ندارند؛ همچنین بسیاری از قضات ما از پذیرش سازمان‌های غیردولتی به عنوان نماینده در اقامه دعوا خودداری می‌کنند به‌ویژه در مواردی که سازمان در صدد طرح دعوی جمعی^{۳۵} باشد برای مثال در جایی که برخی باندها از کودکان به نحو تاسف‌باری سوءاستفاده می‌کنند و سازمان غیردولتی حامی حقوق

۳۴. نمونه بارز بی‌توجهی به موازین حمایت از حقوق مصرف‌کننده و عدم تأثیرگذاری سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده در وضع قوانین ایران را می‌توان در نوع مسؤلیت مقرر شده در لایحه حمایت از حقوق مصرف‌کننده برای تولیدکنندگان کالای معیوب دید. در این لایحه، باز هم مسؤلیت تولیدکنندگان محصول معیوب، همچنان مبتنی بر تقصیر انتخاب شده است یعنی مصرف‌کننده زیان‌دیده برای پیروزی در دعوی مطالبه خسارت، ناگزیر است تقصیر تولیدکننده را اثبات کند که چون اثبات این امر در اکثر موارد دشوار یا غیرممکن است، مصرف‌کننده از طرح دعوا منصرف می‌شود. به‌واسطه این ایراد، قانون‌گذار اکثر کشورها نظام مسؤلیت مبتنی بر تقصیر را برای حمایت از مصرف‌کننده ناکارآمد دانسته و به‌واسطه تلاش و فشار سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده، نظام مسؤلیت محض (Strict Liability) را جایگزین کرده‌اند که در این نظام، مصرف‌کننده زیان‌دیده برای مطالبه خسارت متحمل شده، نیازی به اثبات تقصیر تولیدکننده محصول معیوب ندارد و به صرف اثبات عیب کالا، می‌تواند مطالبه خسارت کند. برای مطالعه بیشتر در مورد ایرادات نظام مسؤلیت مبتنی بر تقصیر و سیر تحول این نظام به سوی مسؤلیت محض، رک: ناصر کاتوزیان، **مسؤلیت ناشی از عیب تولید**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۰؛ محسن صادقی، «مسؤلیت ناشی از کالای معیوب: مطالعه تطبیقی در حقوق سوئیس و ایران»، **مجله پژوهشنامه بازرگانی**، ش ۳۸، ۱۳۸۴.

35. Collective Action

منظور از دعوی جمعی دعاوی‌ای است که در آن، شخصی دعاوی‌ای را علیه شخص دیگر طرح می‌کند در حالی که در صورت پیروزی خواهان در دعوا، جمعی که در دعوا سمتی ندارند، از آثار آن بهره‌مند می‌شوند. برای مثال اگر یک داروساز به نمایندگی از جمع داروسازان علیه صدا و سیما و به استناد مطالبه خسارات ناشی از توهین یک سریال به این صنف طرح دعوا نماید و دادگاه صدا و سیما را محکوم به عذرخواهی و یا پرداخت خسارت کند، جمع آن صنف از حکم دادگاه بهره‌مند می‌شوند.

کودکان درصدد است تا با طرح دعوی جمعی به نمایندگی از جمع کودکان احقاق حق کند، رویه قضایی ما چندان با پذیرش اینگونه دعاوی سازگار نیست^{۳۶} زیرا نظر غالب بر این است که به استناد ماده ۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۹، دعوا باید از سوی ذینفع مشخص طرح شود ضمن آنکه امکان پذیرش دعاوی‌ای که آثار آن متوجه اشخاص ثالث نیز می‌شود، منوط به مستند قانونی است.^{۳۷} البته ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی به‌طور ضمنی امکان طرح اینگونه دعاوی را با نمایندگی سازمان غیردولتی داده است با این حال، چون این موضوع در آیین‌نامه پیش‌بینی شده است و قانون مصوب مجلس در زمینه امکان پذیرش اینگونه دعاوی وجود ندارد، ممکن است قضات ما به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی، از پذیرش آیین‌نامه مخالف قانون خودداری ورزند.

۵- نبودن قوانین مؤثر و روشن در زمینه آزادی دسترسی به اطلاعات و اطلاعات دولتی

گفتیم که سازمان‌های غیردولتی برای ایفای نقش مهم نظارت و نقد عملکرد دولت، نیازمند دسترسی به اطلاعات بوده و برای حمایت بایسته از اعضای خود مکلف به ارائه اطلاعات صحیح و روشن به آنها هستند زیرا وقتی شهروندان - که عموماً به نقد عملکرد حکومت نمی‌پردازند و بر سبیل اتفاق، به دسترسی به اطلاعات دولتی نیازمندند، از حق بشری دسترسی به اطلاعات برخوردارند، به طریق اولی، سازمان‌های غیردولتی که نقش اساسی‌شان، نقد عملکرد دولت و نظارت بر آن است، باید از این حق بهره‌مند باشند. در راستای این موضوع است که در حقوق بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، آزادی دسترسی افراد به اطلاعات به صورت قوانینی منسجم به رسمیت شناخته شده است ضمن آنکه برای کاهش مداخلات دولت در دسترسی سازمان‌های غیردولتی به این اطلاعات، قوانین مخصوصی در مورد الزام دولت به ارائه اطلاعات به این سازمان‌ها تصویب شده است و از جمله این کشورها می‌توان به قوانین دسترسی به اطلاعات کشور نروژ مصوب سال ۱۹۹۷، کشور ژاپن مصوب سال ۱۹۹۸ و کشورهای پاکستان و آفریقای

۳۶. هرچند شعبه تشخیص دیوانعالی کشور در پرونده کلاسه ۱۹۶۵/۱۴ در دعوی مطالبه ضرر جمعی وارد به قشر وکلا، رأی به جبران زیان وارده داد، اما بحث ما، رویه قضایی غالب در نظام حقوقی ماست. برای مطالعه پرونده مورد استناد، نک: ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی: الزامات خارج از قرارداد، ج ۱، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۸، صص. ۲۷۵ به بعد.

۳۷. به نقل از: باقر انصاری، «بررسی و نقد قوانین و مقررات ایران درباره سازمان‌های غیردولتی»، مندرج در: سیدحسین صفایی، نادر ساعد، محمود کاظمی، باقر انصاری و ابراهیم انوری، پیشین، صص ۹۳ و ۹۴.

جنوبی هر دو مصوب سال ۲۰۰۰، اشاره کرد که در آن، آزادی دسترسی به اطلاعات، حقی همگانی معرفی شده و دستگاه‌ها برای ارائه اطلاعات حق ندارند از افراد مجوز و دلیل بخواهند و تنها اگر اطلاعات طبقه‌بندی شده باشند، افراد با ارائه دلایل متقن می‌توانند به اطلاعات مزبور نیز دسترسی یابند. با این حال در نظام حقوقی ایران، چنین قوانینی دیده نمی‌شود. حتی در آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۸۱، اساساً حق دسترسی سازمان‌های غیردولتی به اطلاعات و الزام دستگاه‌های دولتی به ارائه اطلاعات دیده نشده است و هرچند در اصلاحات سال ۱۳۸۲ و به موجب ماده ۱۱، مؤسسات عمومی مکلف به ارائه اطلاعات طبقه‌بندی نشده خود به سازمان‌های غیردولتی شده‌اند، با این حال بنظر می‌رسد که این اصلاح نیز به چند دلیل راهگشا نیست:

اولاً: ممکن است بسیاری از دستگاه‌های دولتی چنین استدلال کنند که الزام مقرر در ماده ۱۱ اصلاحی، ناظر به مؤسسات عمومی بوده است نه دستگاه‌های دولتی؛ ثانیاً: ممکن است برخی دستگاه‌های دولتی در مقابل درخواست سازمان‌های غیردولتی، اطلاعات تقاضا شده را در زمره اطلاعات طبقه‌بندی شده قلمداد کرده و بنابه مجوز ماده ۱۱، از ارائه اطلاعات خودداری ورزیده‌اند؛

ثالثاً: از اطلاق ماده چنین بر می‌آید که چه سازمان غیردولتی دلایل متقنی برای دسترسی به اطلاعات داشته باشد و چه نداشته باشد، مؤسسه عمومی می‌تواند از ارائه اطلاعات به صرف طبقه‌بندی شده بودن، خودداری ورزد؛

رابعاً: این کم‌توجهی مقنن در آیین‌نامه اجرایی و اصلاح بعدی آن، باعث نوعی تعارض برخی مواد آیین‌نامه با یکدیگر شده است زیرا بند ب ماده ۴ آیین‌نامه در حالی سازمان‌های غیردولتی را مجاز به اظهارنظر در مورد آثار و نتایج فعالیت دستگاه‌های دولتی و عمومی و برنامه ریزی مراجع دولتی و عمومی غیردولتی می‌داند که ماده ۱۱ اصلاحی به‌خوبی ابزار قانونی مناسبی را برای دسترسی به اطلاعات مؤسسات دولتی و عمومی در اختیار سازمان‌های قرار نداده است.

بی‌گمان این محدودیت و نارسایی قانونی را می‌توان یکی از اصلی‌ترین موانع در راه ایفای نقش واقعی و تأثیرگذاری سازمان‌های غیردولتی در ایران دانست و این ادعا گزاف نیست اگر بگوییم که تا قبل از اصلاح قوانین موجود و وضع قوانین لازم در مورد آزادی دسترسی به اطلاعات، نمی‌توان به کارایی سازمان‌های مزبور در کشورمان امیدوار بود.

۶- نبودن الزام قانونی کمیته‌ها، اصناف و دستگاه‌های دولتی به اخذ نظرات

سازمان‌های غیردولتی در حقوق ایران

عدم ارتباط سازمان‌یافته و تعریف شده سازمان‌های غیردولتی با بخش صنعت و تجارت و صنایع تولیدکنندگان و نبودن الزام قانونی برای حضور این سازمان‌ها در اتحادیه‌ها و اصناف و کمیته‌های تعیین ضوابط و استانداردهای تعیین کیفیت محصولات سبب شده است تا این نهادها در تعیین ضوابط کیفیت محصولات نقش پررنگی نداشته باشند. همچنین متأسفانه در کشور ما، قانونی که دولت را ملزم به اخذ نظرات و مشورت سازمان‌های غیردولتی کند، وجود ندارد؛ در آیین‌نامه اجرایی نیز ایفای نقش مشورتی سازمان‌های غیردولتی، منوط به درخواست دستگاه دولتی شده است؛ یعنی جنبه اختیاری به خود گرفته است. دستگاه‌های دولتی نیز سازمان‌های غیردولتی را در تصمیم‌گیری‌های خود همچون اشخاصی بیگانه دیده و تخصص خود را نه کمتر بلکه در بسیاری از موارد، بیش از تخصص اعضای سازمان‌های غیردولتی می‌دانند. این در حالی است که در قوانین بسیاری از کشورها نظیر فرانسه و آمریکا، دستگاه‌های دولت ملزم شده‌اند که اولاً: در جلسات تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، از سازمان‌های غیردولتی متخصص در آن زمینه دعوت و از نظرات مشورتی آنها استفاده کنند؛ ثانیاً: اگر دستگاه دولتی نظر سازمان غیردولتی را نمی‌پسندد، مکلف است نظرات را با استدلال و استناد کافی رد کند.

ب) بررسی موانع غیرحقوقی

بدون شک سازمان‌های غیردولتی در مسیر تحقق اهداف و برنامه‌های خود به غیر از موانع حقوقی با موانع غیرحقوقی فراوانی نیز روبرویند. این موانع دارای زمینه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی گوناگونی هستند و می‌توان آنها را در قالب دو دسته کلی موانع درون‌ساختاری و برون‌ساختاری طبقه‌بندی کرد. در این قسمت به طور جداگانه به تشریح این موانع می‌پردازیم.

۱- موانع درون‌ساختاری

موانع درون‌ساختاری کارآمدی سازمان‌های غیردولتی طیف وسیعی از موانع و مشکلات را در برمی‌گیرد. در یک تقسیم بندی کلی این موانع را می‌توان به موانع مدیریتی و فرهنگی و موانع مالی تقسیم بندی کرد.

یک) موانع مدیریتی و فرهنگی: برخلاف کشورهای توسعه یافته که از همان آغاز دهه ۱۹۸۰ مسائل مدیریتی سازمان‌های غیردولتی و آموزش‌های مربوط به شیوه مدیریت این سازمان‌ها را در

دستور کار خود قرار دادند ما در ایران هیچگاه شاهد شکل‌گیری مباحث مدیریتی این حوزه نبوده‌ایم، از اینرو در حوزه مدیریت سازمان‌های غیردولتی در ایران با چالش‌هایی روبرو هستیم که به برخی از آنها اشاره می‌کنیم. اولین چالش در این حوزه نبود طرز تفکر مدیریتی و تمرکز بر کارهای صرفاً اجرایی است به طوری که اعضای این سازمان‌ها اندیشیدن در مورد مسائل سازمانی را مغایر با وظیفه اصلی خود می‌دانند. دومین چالش وجود شکاف فکری و تفاوت رویکرد بین مؤسسان و سایر اعضای آنها است. توضیح آنکه مؤسسان سازمان‌های غیردولتی عموماً این نهادها را مأمونی برای اندیشیدن دانسته، معتقدند که برای نیل به اهداف سازمان، نیازی به کار اجرایی گسترده و ارتباط قوی با سازمان‌های دولتی نیست زیرا نیاز اولیه و اصلی سازمان، اندیشیدن بر روی اهداف آن است. در مقابل، اعضای عادی سازمان، گاه اعتقادی به این رویکرد نداشته و صرفاً بر انجام کارهایی با نتایج عینی تأکید می‌کنند و صرف زمان برای اندیشه بر روی اهداف و برنامه‌های سازمان را اتلاف وقت تلقی می‌کنند.^{۳۸} ضعف در طراحی برنامه‌های بلند مدت و کلی و مبهم بودن اهداف، دسته‌دیگری از مشکلات مدیریتی این سازمان‌ها هستند که می‌توان آن را ناشی از مشکل دیگر یعنی عدم به کارگیری افراد متخصص و نبود آگاهی سازمان‌های غیردولتی نسبت به نقش‌ها و وظایف خود دانست. این عوامل در کنار نبود ارزیابی مداوم در این سازمان‌ها مجموعه‌ای ناهمگون را به وجود آورده که این سازمان‌ها را در رویارویی با مشکلات و انجام وظایف با مشکل مواجه ساخته است.

باید توجه داشت که بسیاری از موانع مدیریتی، در موانع فرهنگی ریشه دارد به طوری که می‌توان گفت بخش عمده‌ای از مشکلات مدیریتی این سازمان‌ها، نتیجه نبود فرهنگ مشارکت و بی‌اعتقادی به کار گروهی در میان اعضای این گروه‌هاست که نتیجتاً آنها را به سمت مدیریت فرد محور و فعالیت‌های منفعت‌طلبانه و شکل‌گیری انگیزه‌های متفاوت در میان اعضا سوق می‌دهد و مانع شکل‌گیری رابطه قوی سازمانی و اقدام جمعی سازمان یافته در این گروه‌ها می‌شود و این در حالی است که از نظر مدیریتی، وجود حسن تعاون و تعامل میان اعضای یک سازمان، از تعداد اعضای آن مهم‌تر است.

دو) موانع مالی: دسته دیگری از موانع درون‌ساختاری کارآمدی سازمان‌های غیردولتی ناشی از ضعف در تأمین منافع این سازمان‌هاست. در کشور ما، تأمین مالی سازمان‌های غیردولتی به دلایل

۳۸. سیدمحمد مقیمی، «سازمان‌های غیردولتی کارآفرین»، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره سوم، ۱۳۸۲، صص. ۱۰۰-

متعددی با مشکل روبروست از جمله: الف) گرفتن حق عضویت پایین، برای سازمان منبع مالی قابل اتکایی نبوده و بالا بردن میزان حق عضویت نیز، بسیاری از افراد را به دلیل مشکلات اقتصادی، از عضویت در سازمان محروم می‌کند؛ ب) ناشناخته بودن این سازمان‌ها، امکان دریافت کمک‌های دولتی را گاه غیر ممکن می‌سازد؛^{۳۹} ج) وجود ضعف مالی، سازمان‌های خصوصی را از انتشارات مجلات و نشریات باز می‌دارد؛ ضمن آنکه فرهنگ و علاقمندی نیرومندی برای استفاده از این نشریات وجود ندارد. د) در برخی موارد، توجه بیش از حد مقامات این سازمان‌ها به فعالیت‌های درآمدزا، هدف اصلی سازمان را تحت الشعاع قرار داده و آن را به یک بنگاه تجاری مبدل می‌کند. ه) حساسیت‌های بیش از حد دولت نسبت به کمک‌های بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی، در غالب موارد مانع استفاده سازمان‌های غیردولتی داخلی از این منبع مالی می‌شود. در ایران این حساسیت به قدری بالاست که یک سازمان غیردولتی برای اخذ هر نوع کمکی مکلف است ابتدا موافقت هیأت نظارت را جلب نماید همچنین دریافت هر نوع کمک از منابع خارجی مشکوک، منوط به عدم مخالفت وزارت اطلاعات، وزارت امور خارجه و بانک مرکزی است. این در حالی است که در بسیاری از کشورها چنین محدودیت‌هایی دیده نمی‌شود و یا این حساسیت‌ها کاملاً استثنایی و ناظر به دریافت کمک از کشورهایی است که دارای سوابق استعماری در آن کشور هستند. به علاوه در شرایطی که قشر وسیعی از مردم، دچار مشکلات اقتصادی ناشی از اقتصاد بیمار هستند، سازمان غیردولتی به عنوان یک گروه مدنی، به دلیل فقدان امکانات لازم مجال ظهور و فعالیت نخواهند یافت.

۲- موانع برون‌ساختاری

از جمله مهم‌ترین دلایل غیرحقوقی ناکارآمدی سازمان‌های غیردولتی در کشور ما، ضعف‌ها و مشکلات برون‌ساختاری آنهاست. موانع برون‌ساختاری این سازمان‌ها به نوع رابطه آنها با دیگر بخش‌های جامعه یعنی سه نهاد دولت، مردم و سایر نهادهای غیروابسته به دولت ارتباط دارد. لذا می‌توان موانع برون‌ساختاری کارآمدی این سازمان‌ها را از این چشم‌انداز بررسی کرد. براین اساس،

۳۹. ممکن است این ایراد به ذهن خواننده تیزبین برسد که اگر یکی از اوصاف سازمان غیردولتی، مستقل بودن آن از دولت است چرا در اینجا صحبت از کمک‌های دولتی شده است. در پاسخ به این ایراد باید گفت که دریافت این کمک‌ها اگر به اهرم فشار دولت بدل نشده و به وابستگی مالی سازمان غیردولتی منجر نگردد، با وصف غیردولتی بودن سازمان مغایرتی ندارد به‌ویژه آنکه بسیاری از سازمان‌های غیردولتی رأی آنکه بتوانند شکل بگیرند و فعالیت خود را آغاز کنند به مقداری کمک دولتی نیازمندند.

در خصوص رابطه سازمان‌های غیردولتی با دولت می‌توان عدم اطمینان نهادهای دولتی به سازمان‌های غیردولتی را از مهم‌ترین آسیب‌های موجود در رابطه دولت با این نهادها برشمرد. به‌رغم نبود انگیزه قدرت طلبی سیاسی در این نهادها، دستگاه‌های دولتی آنها را به مثابه بیگانگانی می‌نگرند که در صدد رقابت با دولت هستند.^{۴۰}

در خصوص آسیب‌شناسی رابطه سازمان‌های غیردولتی با مردم باید گفت به‌رغم ویژگی مردم‌نهاد بودن این سازمان‌ها، یکی از مهم‌ترین موانع برون‌ساختاری سازمان‌های مورد بحث، فقدان رابطه مستمر و پویا با بخش‌های مختلف جامعه است به نحوی که غالباً با آن دسته از اقشار اجتماعی در ارتباطند که اغلب جزو اقشار آسیب‌پذیر و نقطه هدف سازمان‌های غیردولتی خیریه و حمایتی هستند. این مسأله باعث شده است تا این سازمان‌ها از بخش عظیمی از ظرفیت‌های موجود در جامعه - یعنی بهره‌گیری از حمایت‌های مادی و معنوی افراد غیرعضو - بی‌بهره بمانند. این مسأله از یکسو ناشی از ناتوانی این سازمان‌ها در برقراری ارتباط با اقشار مختلف جامعه و از سوی دیگر نتیجه عدم شناخت کافی مردم از اهداف آنهاست. علاوه بر این (همانطور که در بخش قبل گفته شد) رابطه شکننده و آسیب‌پذیر این نهادها با دولت، رابطه مردم با این سازمان‌ها را نیز تحت تأثیر قرار داده است چون وقتی دولت، سازمان‌های غیردولتی را به چشم بیگانه می‌نگرد افراد جامعه از مطرود شدن این سازمان‌ها ابا داشته و از تبعات احتمالی همکاری با سازمان‌های فوق‌پرهیز می‌کنند. این عوامل سبب گردیده است تا سازمان‌های مزبور نتوانند از پایگاه اجتماعی مناسبی در میان مردم برخوردار شوند.

و سرانجام در زمینه رابطه سازمان‌های غیردولتی با سایر نهادهای غیروابسته به دولت نیز باید گفت که در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، به‌رغم وجود دولت به عنوان عالی‌ترین مرجع اقتدار در کشور، برخی نهادهای قدرتمند دیگری وجود دارند که دارای تمایلات انحصارطلبانه بوده، وجود تشکل‌های منتقد و اثرگذاری چون سازمان‌های غیردولتی را مانعی برسر راه رسیدن به اهداف انحصارطلبانه خود می‌دانند. از اینرو، از یکسو با مانع تراشی و از سوی دیگر با عدم ارائه اطلاعات لازم به این نهادها مانع از انجام و عملی شدن کارویژه‌های سازمان‌های غیردولتی می‌شوند. برای مثال برخی از تولیدکنندگان در بازار انحصاری ایران به عنوان غول‌های بزرگ اقتصادی مانع دستیابی

۴۰. علی امید محترم، سازمان‌های غیردولتی به مثابه یک راه حل، نسیم صبا، فروردین ۱۳۸۲ به نقل از علی‌اصغر سعیدی، «رابطه دولت و سازمان‌های غیردولتی زنان در ایران (جستجوی یک همکاری بهینه)»، پژوهش زنان، دوره ۳، ش ۳، پاییز ۱۳۸۴، صص ۲۷-۵۸.

این سازمان‌ها به اطلاعات و ارائه آن به مصرف‌کنندگان می‌شوند. بی‌گمان این وضعیت علاوه بر نبود قوانین مناسب برای الزام این تولیدکنندگان به ارائه اطلاعات، معلول غیر رقابتی بودن بازار ایران است. زیرا هرچه بازار به سمت غیررقابتی بودن پیش رود بستر برای انحصارطلبی و تبعات منفی آن مساعدتر می‌شود. لذا در کنار وضع قوانین مؤثر باید زمینه رقابتی شدن اقتصاد را در ایران فراهم کرد؛ به تعبیر روشن‌تر، تا زمانی که بازار ایران شکل رقابتی به خود نگرفته است وضع قانون به تنهایی راهگشا نخواهد بود. البته با تصویب و اجرای درست قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران» مصوب ۱۳۸۷ مجمع تشخیص مصلحت، می‌توان به کاهش این انحصار و افزایش رقابت اقتصادی در بازار امیدوار بود. با این حال، تا زمان اجرای صحیح و کامل این قانون و آشکار شدن پیامدهای اقتصادی آن در بازار ایران راه بسیار باقی مانده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

۱- سازمان‌های غیردولتی آزاد و فعال، می‌توانند نقشی غیرقابل انکار در ابعاد مختلف توسعه‌ای، حمایتی و خدماتی و توانمندسازی و اطلاع‌رسانی ایفا نمایند؛ از اینرو دولت باید به آنها به مثابه بازوهای توانمند اجرایی برای تحقق اهداف توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی خویش بنگرد حتی این مهم در برخی قوانین و مقررات ایران از جمله قانون برنامه سوم توسعه (بند ۵ ماده ۱۹۴) و قانون برنامه چهارم توسعه (بند ۶ قسمت ۶ ماده ۹۶) تصریح شده است. برای این منظور دولت مکلف است نگاه سیاسی و بدبینانه دستگاه‌های دولتی، نهادهای خصوصی و مردم را به این نهادها کاسته و رفع نماید زیرا بسیاری از اهداف و برنامه‌های دولت و سازمان‌های غیردولتی، از جمله در امور حمایتی و رفاهی و خدماتی یکسان است و نگاه همکارانه دولت به این سازمان‌ها نه تنها دولت را در نیل به وظایفش یاری خواهد رساند بلکه از بار مالی او در بسیاری از موارد خواهد کاست؛ با این حال ناه دولت نباید افراطی بوده و حالت مداخله‌ای به خود بگیرد به گونه‌ای که سازمان‌های غیردولتی عملاً وصف غیردولتی بودن خود را از دست بدهند و به لحاظ مالی نیازمند دولت شده و از مرحله تأسیس تا فعالیت، زیر نظر دولت قرار داشته باشند معضلی که سازمان‌های غیردولتی در ایران با آن مواجهند.

وانگهی سازمان‌های غیردولتی به عنوان بخشی از جامعه مدنی، می‌توانند نقش ضربه‌گیر دولت را ایفا نمایند بدین معنا که انتقادات اقشار مختلف جامعه به جای آنکه مستقیماً متوجه دولت باشد از طریق این سازمان‌ها به دولت منتقل می‌گردد ضمن آنکه سازمان‌های مورد بحث با و نظارت بر

رویه‌های دولت، می‌توانند باعث اصلاح عملکرد دولت شده و رضایت مردم را از دستگاه‌های دولتی فزونی بخشند.

۲- برای رفع نارسایی‌های حقوقی سازمان‌های غیردولتی، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:
 - قانونی خاص و مصوب مجلس به تأسیس و اختیارات این سازمان‌ها بپردازد چرا که آیین‌نامه نمی‌تواند اطمینان حقوقی کافی را به مؤسسين و اعضای سازمان‌های مذکور بدهد؛
 - شرط حداقل ۵ عضو برداشته شده و به ۲ یا حداکثر ۳ عضو تغییر یابد؛
 - الزام سازمان‌ها به ارائه گزارش مالی سالانه به دولت حذف شود و به جای آن، سازمان ملزم شود تا نتایج فعالیت‌های خود را به کمیسیون پیشنهادی در بند زیر ارائه دهد؛
 - مجوزهای متعدد و دست‌وپاگیر برای تأسیس و فعالیت سازمان‌ها برداشته شده و یک سازمان، متولی صدور مجوز گردد. وزارت کشور از آنجا که بر حسب نوع وظیفه‌اش، نگاهی سیاسی به مسائل دارد نمی‌تواند سازمان چندان مناسبی برای صدور مجوز باشد لذا پیشنهاد شود کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت بازرگانی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، قوه قضائیه و وزارت امور خارجه تشکیل شود تا یکجا در خصوص صدور مجوز تصمیم‌گیری شود و در صورتی که نوع فعالیت سازمان غیردولتی، حضور نماینده دیگری را بطلبد مانند فعالیت‌های زیست محیطی، نماینده‌ای از سازمان مربوط در کمیسیون حاضر شود.

- قانون الزام دستگاه‌های دولتی به ارائه اطلاعات به سازمان‌های غیردولتی تصویب شود؛
 همچنین قانونی در خصوص الزام اصناف یا سیاست‌گذاران بخش صنعت مانند سازمان استانداردسازی ایران جهت بهره‌گیری از نظرات مشورتی این سازمان‌ها به تصویب مجلس برسد.

- خودداری از کلی‌گویی و وضع مواد مبهم در اساسنامه این سازمان‌ها؛

- استفاده قانون‌گذار از تجارب سایر کشورهای موفق در زمینه سازمان‌های غیردولتی.

۳- برای رفع نارسایی‌های غیرحقوقی سازمان‌های غیردولتی، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:
 - بانک‌ها و مؤسسات از جانب دولت ملزم به ارائه تسهیلات و وام‌های کم بهره و دراز مدت به سازمان‌های مذکور جهت انجام فعالیتشان شوند البته تا حدی که باعث وابستگی مالی سازمان‌ها به منابع مالی دولت نشود؛

- سازمان‌های مزبور باید از نیروهای تخصصی بهره‌گیرند؛ همچنین در محافل دانشگاهی بحثی تحت عنوان مدیریت سازمان‌های غیردولتی گنجانده شود و کارگاه‌های آموزشی برای آشنایی با ابعاد مدیریتی این سازمان‌ها توسط نهادهای دولتی و غیردولتی برگزار شود؛ قوه قضائیه نیز می‌تواند

قضات را با نقش مشورتی مفید این سازمان‌ها آشنا سازد؛

- برخی سازمان‌های حمایتی متولی مانند سازمان حمایت مصرف‌کننده و تولیدکننده موظف شوند که با برگزاری دوره‌های آموزشی ساده، مصرف‌کنندگان را با مزایای سازمان‌های غیردولتی آشنا سازند؛ همچنین رسانه‌های ملی مانند صدا و سیما، برنامه‌های غیرتخصصی و ویژه‌ای را جهت معرفی سازمان‌های غیردولتی و کارکردهای آنها، تهیه ببینند تا زمینه برای تحقق جامعه مدنی و ایجاد پایگاه اجتماعی برای این سازمان‌ها فراهم شود.

- بزرگترین راهکار برای رفع موانع فرهنگی، ارائه آموزش‌های لازم از سنین پایین برای ارتقای روحیه و فرهنگ تعاون و کار گروهی است لذا مدارس می‌توانند با گنجانیدن برخی برنامه‌های خاص، نقشی قابل توجه در این زمینه داشته باشند.

- رقابتی و شفاف شدن بازار اقتصادی ایران و کاهش انحصارات، زمینه را برای فعالیت بهتر سازمان‌های غیردولتی در زمینه دسترسی به اطلاعات و ارائه اطلاعات به اقشار موضوع حمایت سازمان و تبادل اطلاعات و افزایش همکاری میان سازمان‌های غیردولتی فراهم می‌سازد. در این راه، نظارت بر اجرای درست قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌تواند راهکار مؤثری باشد.

فهرست منابع

۱. امید، مهرانگیز، و علیرضا سعادت‌مندی، نگاهی به حقوق مصرف‌کننده، زیر نظر هادی اسماعیل‌زاده، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات.
۲. انصاری، باقر، «بررسی و نقد قوانین و مقررات ایران درباره سازمان‌های غیردولتی»، مندرج در: سیدحسین صفایی، نادر ساعد، محمود کاظمی، باقر انصاری و ابراهیم انوری، «سازمان‌های غیردولتی حقوق بشر»، طرح تحقیقاتی انجام شده در مؤسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۸۲.
۳. ساعد، نادر، «تأملی بر تکوین، نقش و تاثیر سازمان‌های غیردولتی در نظم حقوقی بین‌المللی»، مندرج در سیدحسین صفایی، نادر ساعد، محمود کاظمی، باقر انصاری و ابراهیم انوری، «سازمان‌های غیردولتی حقوق بشر»، طرح تحقیقاتی انجام شده در مؤسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۸۲.
۴. صادقی، محسن، «مسئولیت ناشی از کالای معیوب: مطالعه تطبیقی در حقوق سوئیس و ایران»، مجله پژوهشنامه بازرگانی، ش ۳۸، ۱۳۸۴.
۵. صفایی، سیدحسین، نادر ساعد، محمود کاظمی، باقر انصاری و ابراهیم انوری، «سازمان‌های غیردولتی حقوق بشر»، طرح تحقیقاتی انجام شده در مؤسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۸۲.
۶. غفاری فارسانی، بهنام، «مصرف‌کننده و حقوق بنیادین او»، طرح تحقیقاتی انجام شده در گروه

- مطالعات و پژوهشهای حقوق اقتصادی و بازرگانی موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ۱۳۸۷.
۷. کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی: الزامات خارج از قرارداد، ج ۱، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۸.
۸. کاتوزیان، ناصر، مسؤلیت ناشی از عیب تولید، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۰.
۹. محترم، علی امید، سازمان‌های غیردولتی به مثابه یک راه حل، نسیم صبا، فروردین ۱۳۸۲ به نقل از علی اصغر سعیدی، «رابطه دولت و سازمان‌های غیردولتی زنان در ایران (جستجوی یک همکاری بهینه)»، پژوهش زنان، دوره ۳، ش ۳، پاییز ۱۳۸۴، صص ۲۷-۵۸.
۱۰. مقیمی، سیدمحمد، «سازمان‌های غیردولتی کارآفرین»، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره سوم، ۱۳۸۲.
11. Anne Blood Good, Elizabeth, *Influential Information Non-Governmental Organizations*.
12. Bossuyt, Jean, and Patrick Develtere, *Between Autonomy and Identity: The Financing Dilemma of NGOs*, The Courier, July-August.
13. Charter of Fundamental Rights of the European Union, in: http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/art38/default_en.htm#6
14. Chartier, Yves, "La liberté d'association dans la jurisprudence de la Cour de Cassation", Available at: <http://www.courdecassation.fr/-raport.thm>.
15. Howells, Geraint, "The Potential and Limits of Consumer Empowerment by Information", *Journal of Law and Society*, Vol. 32, No. 3, Sep. 2005.
16. http://www.legifrance.gouv.fr/html/codes_traduits/consoregtextA.htm - 568k, visited 06/12/2009
17. Keck, Margaret E., and Kathryn Shikink, *Activities Beyond Borders*, Cornell: Cornell University Press, 1998.
18. <http://www.tm.lt/litlex/eng/frames/Laws/documents/361.htm>
19. *Law on Juridical Persons with Non-Purposes*, Available at: <http://www.ngo.istanov/lawngoie.htm>
20. Maynaud, *Les consommateurs et pouvoir*, Paris: Institution national de la consommation, 1970.
21. Quin, Cl., *Les consommateurs*, Paris, Le seuil.
22. Thanh, Nguyen, *Techniques juridiques de protection des consommateurs*, Paris: Institution national de la consommation.
23. Willet, Peter, "What is a NGO?", Available at: www.staff.city.ac.uk/p.willetts/cs.NTWKS/NGO.art.htm, 2001.

JOURNAL OF LEGAL RESEARCH

VOL. VII, No. 2

Articles

- The ICC and Issue of Arrest Warrant for *Al Bashir*
- Homicide or Injury in Battle
- Research & Development in Nanotechnology and Right to Health
- Challenges of the Concept of “Combatant” in International Humanitarian Law
- Merging Commercial Companies in the Iranian Laws
- Sanction against Iranian Aviation: An Approach to the Chicago Convention

Special Issue: Challenges of Real Estate Transactions in the Iranian Legal System

- The Role of Official Documents in Real Estate Transactions
- Role of Notaries Public in Regulating Real Estate Transactions and its Legal Vacuums
- Deficiencies Caused by the Insertion of Regional rather than Actual Prices
- Advance Selling of Flats: Legal Nature and Working Procedures for Official Registrations
- Proving the Claim of Ownership: A Legal Analysis

Critique: The Draft of Iranian Commercial Code

- The Method of the Drafting the Commercial Code
- The 2005 Cabinet Draft to Modify the Commercial Code
- The 1-6 Chapters of the Commercial Draft
- The 5 & 7 Chapters of the Commercial Draft
- Independent Guarantees in the Provisions of the Commercial Draft
- Merging Companies in the Commercial Draft

ISSN: 1682-9220



S. D. I. L.
The S.D. Institute of Law
Research & Study