

بازشناسی سازمانهای غیردولتی در پرتو نظم حقوقی: فرصتها و ظرفیتهای فراوی بسیج

نادر ساعد: دکتری حقوق بین‌الملل
پروانه تیلا: کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل

فصلنامه مطالعات بسیج، سال هفتم، شماره ۲۳، تابستان ۱۳۸۳

چکیده

سازمانهای غیردولتی، تشکل سازمان‌یافته افراد، حول محور دیدگاهها و اهداف مشترک هستند که بدون مداخله در امور سیاسی، در جهت تحقق ایده‌های عام‌المنفعه فعالیت می‌کنند. گرچه کلیت نهفته در مقررات اصلی ناظر بر تشکیل و فعالیت بسیج که به رابطه این نهاد با سازمانهای غیردولتی نپرداخته است، اما کلیت این امر را می‌توان از لابلای مواد ناظر بر اهداف و وظایف بسیج استخراج نمود. «تجهیز و سازماندهی همه افراد ملت برای دفاع و مقابله با تهدید، تجاوز و سوانح»، وظیفه و مأموریتی کلی است که بدون شک بسیج می‌تواند در راستای تحقق آن از حضور و فعالیت «همکارانی» مناسب برخوردار گردد. بهره‌گیری از سازمانهای غیردولتی، چه به صورت تأسیس و حمایت از فعالیت سازمانهای غیردولتی تخصصی در حوزه‌های تحت مأموریت و مسئولیت بسیج و چه همکاری با سازمانهای غیردولتی مستقلی که به نحوی از انحا در حوزه‌های موضوعی مربوط به بسیج فعالیت می‌کنند، از مسائلی است که در وضعیت امروز قابل توجه بوده و لازمه همگانی حرکت بسیج با تحولات زمان می‌باشد.

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

حضور بازیگران غیردولتی^۳ در روابط اجتماعی تبلور وجدان بیدار جمعی و نماینده این وجدان در جهت دادن به بینشها و اقدامات مردمی و همچنین تهدید 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 اعمال‌کنندگی یا قابلیتها و فعالیتهای حاکمیت در چارچوب تکوین گروههای فرازین و فرودین در جامعه سیاسی است.

از آنجا که این تشکلهای در پدیداری و تکوین، وصفی خودجوش دارند، 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^۴ را هرگز به معنای قطع کامل رابطه خود با اصل و منشأ حاکمیت^۵ نمی‌دانند و نظارت بر شکل اعمال این اختیارات تفویض شده را نه

1. Society

2. Community

3. Non-State Sector or

4. Representative Democracy

5. Sovereignty.

تنها «حق» بلکه تکلیف اجتماعی (و حتی حقوقی) خویش می‌انگارند. از سوی دیگر، بها دادن به این تشکلهای توسط نظم حقوقی و گروه حاکم، به منزله قبول شفافیت در رفتار و صداقت در عملکردهای حکومتی براساس منشور و میثاق سیاسی - حقوقی کشور (قانون اساسی) و گذار به شکل‌گیری دولت شفاف، خدمتگذار و قانونمدار است.

مدتها از تکوین این تشکلهای 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 تشکلهای، بررسی و تحلیل پاسخ حکومت به این تشکلهای در فضای حقوقی و سیاسی جدید و قبول آنها است. در چنین فضایی که اندیشه جامعه مدنی 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 طرفی نیز 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 خلأهای آن در عرصه نظام ضمانت اجرا (کارکردهای حقیقی و اصیل)، در تأمین امنیت نیز نقش مؤثری 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 دائمی، برپایبندی دولتها به قواعد حقوق بین‌الملل و از طریق وارد کردن خواسته‌های خود در رژیمهای بین‌المللی، نظیر حفاظت محیط زیست، حقوق بین‌الملل بشر و حقوق بشردوستانه، در اجرای حقوق بین‌الملل و نظارت بر اجرای آنها نیز فعال هستند.

این تحولات به صورت قابل توجهی به عنوان چالش و برخورد فزاینده یک نهاد و پدیدار حقوقی^۱ 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 نقش آفرینی در عرصه بین‌المللی است. آنها حتی این حق را برای خود قائل هستند که بر اقدامات دولتها در راستای عملی کردن تعهدات خود و پایبندی به موازین و هنجارهای بین‌المللی (که می‌توان اغلب آن را تعهدات عام‌الشمول^۱ تلقی نمود) نظارت نمایند. (درخصوص ابعاد و گستره این مفهوم در ادبیات حقوق بین‌الملل ر.ک. به: حسین شریفی، ۱۳۷۸ و (M.Ragazzi, 1997). وجود این بازیگران، سرچشمه‌ای برای تحول ساختار سیستم دولت محور^۲ کنونی در جامعه بین‌المللی است که از لحاظ نظری به احیای اندیشه آرمانی شخصیت‌هایی چون «ژرژ سل» و «لئون دوگی» در قالب نظریات جامعه شناختی و زیست شناختی حقوقی؛ یعنی تلقی فرد به عنوان تابع حقیقی حقوق بین‌الملل خواهد انجامید.

هدف اصلی این مقاله، بررسی ابعاد حقوقی این نهادهای جدید ملی و بین‌المللی با تأکید بر نقش آنها در ساخت و پرداخت نظم حقوقی است تا از رهگذر آن، نقش آنها در تأمین امنیت (به عنوان یکی از مهمترین کار ویژه این تشکلات مردمی) نیز روشن و آشکار گردد.

در این نوشتار، وضعیت سازمانهای غیردولتی را از منظر نظم حقوقی، بررسی و ضمن پرداختن به نحوه شکل‌گیری، کارکردها و پیامدهای این سازمانها، ارتباط آنها را با بسیج به عنوان نیرویی مردمی، تجزیه و تحلیل خواهیم کرد.

آیا بسیج می‌تواند در انجام وظایف و تحقق رسالتهای خود از این سازمانها بهره گرفته، از آنها کمک بطلبد؟ بدون شک وحدت‌مبنایی سازمانهای غیردولتی و بسیج؛ یعنی خود جوش بودن و زایش آنها از میان عموم، موجب شده که اشتراک زیادی بین آنها وجود داشته باشد. با این حال، برخی از اوصاف حقوقی این سازمانها نظیر غیر سیاسی بودن و عدم وابستگی دولتی، موجب تمایز میان آنها می‌گردد.

پرسش عمده این است که سازمانهای غیردولتی در عرصه بین‌المللی چه وجاهت و تأثیری دارند و آیا بهتر نیست تأسیس و فعالیت این تشکلهای (به ویژه در راستای تأمین امنیت) در دستور کار ملی قرار گیرد؟ به عنوان فرضیه اصلی نوشتار، به نظر می‌رسد که دنیا به کارکرد سازمانهای مذکور در تأمین و حفظ صلح و امنیت ملی و بین‌المللی آگاهی پیدا کرده است. با این حال، برخی از دولتها با بهره‌برداری از همین

1. Erga omnes obligations.

2. State-Centric System.

سازمانها، برنامه‌ها و اهداف خود را دنبال می‌کنند. از این جهت، هنوز این کارکرد سازمانهای مذکور در کشورمان مورد توجه و تدقیق قرار نگرفته و برنامه‌هایی منسجم بدان منظور طراحی نشده، ولی بسیج می‌تواند مبتکر چنین امری باشد.

بند اول: سازمانهای غیردولتی و سیستم حقوقی جمهوری اسلامی ایران

مقدمه و لازمه بررسی و تحلیل تشکلهای موسوم به سازمانهای غیردولتی، درک صحیح مفهوم و تعریف آنها در قاموس حقوقی است. اگرچه در مورد سازمانهای غیردولتی به رغم تنوع و تعدد نگرشها، تعاریف گوناگونی وجود دارد اما با تعمیق می‌توان قدر مشترک آنها را به دست آورد و به عنوان حداقل‌ها و بایسته‌های تکوین این سازمانها مطرح کرد. به همین دلیل، در آغاز بحث، به عناصر اصلی در بررسی مفهوم شناختی سازمانهای غیردولتی می‌پردازیم.

بر اساس ماده ۱ آئین نامه تأسیس و فعالیت سازمانهای غیر دولتی مصوب ۸۱/۱۰/۲۵ هیأت وزیران که مستند به ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه بوده است، سازمانهای غیردولتی در کلیت آن چنین تعریف شده‌اند: سازمان غیردولتی به تشکلهایی اطلاق می‌شود 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 می‌باشد

این نخستین سند تفصیلی در منابع حقوق موضوعه است که نحوه تأسیس و فعالیت سازمانهای غیر دولتی را بیان کرده و در جهت قاعده‌مند کردن رفتار این بازیگران در صورت‌بندی روابط جمعی در جامعه ایرانی اقدام نموده است. در این تعریف چند عنصر اساسی وجود دارد که با تکیه بر آنها، می‌توان شرایط و معیارهای تکوینی تشکلهای مذکور را براساس حقوق موضوعه کشورمان احراز و تبیین نمود.

الف) غیردولتی بودن پدیدآورندگان

منظور از غیردولتی بودن، عدم وابستگی ایجاد و اداره سازمان غیردولتی به نهادها و مقامات حکومتی است. عمده‌ترین دلیل این وصف که در عنوان سازمانهای مذکور نیز آمده، تأمین زمینه‌های استقلال شخصیتی و کارکردی تشکلهای مذکور

است. در تبصره ۲ ماده ۱ آئین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی نیز همین نکته در توضیح «غیردولتی» بودن سازمانهای فوق آمده است.

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، شخصیت حقیقی هم دارند. تأسیس سازمانهای غیردولتی در مقام اعمال حقوقی که همگان به عنوان افراد عادی دارند، بلامانع بوده و موجودیت این سازمانها را تحت الشعاع قرار نمی‌دهد.

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

ب) غیرسیاسی بودن

هر چند کارکرد سازمان غیردولتی تأثیرگذاری بر روابط فرادستی - فرودستی است، اما این کارکرد الزاماً شأن سیاسی در معنای عام آن دارد و منظور از غیر سیاسی بودن اهداف سازمانهای غیردولتی نیز 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 کنند.

عمده‌ترین تفاوت سازمانهای غیردولتی از احزاب و تشکلهای سیاسی، همین وصف است. سازمانهای غیردولتی صلاحیت مداخله در امور سیاسی را نداشته و از این امر ممنوع شده‌اند. نه تنها غیرسیاسی بودن لازمه شکل‌گیری این نهادها است، بلکه فعالیت سیاسی پس از شکل‌گیری هم موجبات انحلال آنها را به دلیل عدول از حدود شرایط تأسیسی و اختیارات و صلاحیتهای عملکردی فراهم می‌سازد.

تدقیق در این وصف به دلیل اختلاط مؤلفه‌های 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 هرچند از نظر نتیجه ممکن است با اقدامات احزاب مشابه باشد، اما از نظر حقوقی نمی‌توان آن را به غیر سیاسی بودن سازمانهای غیردولتی مربوط کرد. مهم این است که سازمانهای غیر دولتی اولاً، در حدود صلاحیت موضوعی و تخصصی خود فعالیت کنند و ثانیاً، هدف آنها از تأسیس و فعالیت، کسب قدرت سیاسی و بهره‌مند کردن اعضای خود از این قدرت نباشد.

پ) غیرانتفاعی بودن

بی‌شک، تفاوت بارز شرکتهای تجاری^۱ 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 چشمداشت مالی و سودجویی، صرفاً از اقدامات درآمدزا برای تأمین هزینه‌های فعالیت عادی خود بهره می‌گیرند بدون آنکه اعضا از حق بهره‌مندی و کسب بخشی از این درآمدها به عنوان «سهم و حصه» برخوردار باشند. طبیعی است که سازمانهای غیردولتی همانند سایر تشکلهای، برای تأمین هزینه‌های خود به منابع مالی کافی نیاز دارند. با اینکه بخش مهمی از منابع مذکور از طریق کمکهای مردمی و دولتی و یا خودپردازیهای اعضا (به ویژه در قالب حق عضویت) تأمین می‌شود اما عواید حاصل از برخی فعالیتهای خود سازمان نیز در این خصوص جایگاه مهمی دارد. به عبارت دیگر، آنچه شاخص تعریف «غیرانتفاعی» بودن است، کسب سود و عایدی مادی در اثر فعالیت نیست بلکه «عدم توزیع منافع کارکرد» سازمان بین اعضای آن است. در واقع؛ عدم استحقاق حقوقی اعضا در تقسیم منافع سازمان بین خود، باعث می‌شود که در صورت انحلال سازمان نیز اموال و داراییهای آن به روشی منتقل یا تغییر مالکیت داده شود که اعضا از آن سهمی دریافت نکنند.

ت) تجمع افراد حول اهداف مشترک

سازمان غیردولتی، تجمعی از افراد با هدف مشترک است. از این رو، تشکل مذکور هنگامی محقق می‌شود که افراد انسانی به تعداد کافی در آن حضور داشته باشند. این حضور دو جلوه متفاوت دارد: حضور در مرحله شکل‌گیری و تأسیس؛ حضور در قالب اعضای سازمان در مرحله فعالیت. آنچه از نظر حقوقی مورد توجه است، حضور حداقل افراد در مرحله تأسیس است. هرچند ضابطه دقیقی در مورد این حداقل افراد وجود ندارد، اما در کشور ما به موجب آئین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی، حداقل مذکور «پنج نفر» عنوان شده است. به عبارت دیگر، آئین‌نامه مذکور سازمانهای مذکور را تشکل «گروهی» از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی تلقی کرده است.^۱ هرچند گروه از مفهوم جامعه‌شناختی آن از «دو یا چند نفر» تشکیل می‌گردد ولی آئین‌نامه مذکور آن را به «حداقل پنج نفر» تعبیر کرده است، به گونه‌ای که هیأت مؤسس این سازمانها باید حداقل پنج عضو داشته باشد. رویکرد آئین‌نامه مذکور آن است که حضور در مرحله فعالیت بیش از اینها بوده، 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 کند و به عضویت خود درآورد.

افزایش حضور افراد در مرحله تأسیس و به ویژه فعالیت، اثربخشی کارکرد سازمان را نمایان خواهد کرد. به عبارت دیگر؛ دامنه عضویت سازمان می‌تواند عنصری مؤثر برای انعکاس کارآمدی آن در تأمین اهداف عام‌المنفعه و میزان استقبال عمومی از آن سازمان باشد بدیهی است این امر به نوبه خود بر مشروعیت کارکردی و همچنین بسترهای شخصیتی سازمان نیز تأثیرگذار خواهد بود.

بند دوم: سازمانهای غیردولتی و تکرر در ترکیب جامعه بین‌المللی

همان‌طور که گفته شد، سازمانهای غیردولتی، تشکلی مردمی و تبلور وجدان بیدار و خودجوش مردم هستند که ضمن ورود به عرصه‌های مختلف روابط اجتماعی، سعی می‌کنند ضمن پرهیز از درگیر شدن با پدیده‌ها و دنبال کردن

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

اغراض و انگیزه‌های سیاسی، در هسته پیرامونی قدرت و اقتدار عمومی که از سوی مردم به گروه فرازین سپرده شده تأثیر بگذارند و شکاف فرادستی - فرودستی را که ممکن است به عدم تأمین مناسب خواسته‌های مردم منجر شود، تقلیل دهند. پطرس غالی، دبیر کل پیشین سازمان ملل متحد، در گزارش بیستم دسامبر ۱۹۹۶ با عنوان «دستور کاری برای دموکراتیزه شدن»، ضمن اذعان به موجودیت این بازیگران جدید بین‌المللی، اعلام کرد که: «شکل‌گیری و تنظیم روابط بین‌المللی نه تنها توسط خود دولتها بلکه به صورت فزاینده‌ای حاصل فعالیت گروه وسیعی از بازیگران غیردولتی در عرصه بین‌المللی است» (Boutros Boutro.Ghali, 1996).

سیستم بین‌المللی براساس مفهوم سنتی آن، مبتنی بر اصل وجود «دولتهای حاکم»^۱ و حداقل، حاصل تجمع دولتهای مستقل و برابر در عرصه بین‌المللی است. (W.Friedmann, 1964.p.213) این مفهوم، ساختار خودکار^۲ سیستم بین‌المللی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. به عنوان مثال، منابع حقوق بین‌الملل، به تعامل و اراده دولتها و تبلور آن به شکل معاهدات و حقوق عرفی بستگی دارد و یا اصول کلی حقوق، از اشتراکات اراده دولتها که در سیستم حقوقی داخلی آنها تبلور یافته، استنتاج می‌شود. مقوله‌ها، مفاهیم و مؤلفه‌های بنیادین حقوق بین‌الملل همچون: تمامیت ارضی، عدم مداخله و دفاع مشروع نیز بر پایه نقش ممتاز دولت به عنوان بازیگر اصلی در عرصه بین‌المللی استوار هستند (M.Koskenniemi, 1991.p.406) و بافت دولت‌محور سیستم بین‌المللی، نتیجه مستقیم این نقش ممتاز آنها است. گرچه پیدایش سازمانهای بین‌المللی به خصوص در چهار قرن گذشته، عامل و عنصر جدیدی را به صحنه تعامل دولتها در سیستم بین‌المللی افزوده است، اما صرف وجود این نهادها که از سوی دولتها ایجاد می‌شوند و ساخت آنها نشأت گرفته از اراده آنان است، لزوماً به عنوان تغییر اساسی در نقش سیستم بین‌المللی محسوب نمی‌شود. عملکرد سازمانهای بین‌المللی به عنوان دیگر مرجع تعامل میان دولت - کشورها، ماهیت سیستم بین‌المللی سنتی را مورد تأکید قرار می‌دهد (Camileri & Falk)؛ زیرا این سازمانها نیز مخلوق اراده دولتها هستند و هرچند از شخصیت حقوقی برخوردارند اما اغلب از اراده دولتها تأثیر می‌پذیرند.

1. Sovereign States.

2. Autonomouse Structure.

۱- سازمانهای غیردولتی: مسأله‌ای عینی در جامعه بین‌المللی

در روند جهانی شدن، می‌توان اهمیت نوین و روز افزونی را در روشهای قانونگذاری غیر رسمی و بین‌المللی قائل شد که نقش یکسویه و انحصاری دولتها را در ایجاد ضوابط و هنجارهای حقوقی مورد تردید قرار می‌دهند. در ارزیابی تمام این پدیده‌های گوناگون باید این مسأله را در نظر داشت که در جامعه بین‌المللی با افزوده شدن شمار بازیگران بین‌المللی و تکثر آنها، پیشرفتهایی به سوی جامعه‌ای مشارکت‌گراتر در جریان است (Finger, 1994, pp.48-67) و حتی می‌توان آن را حرکت از جامعه مبتنی بر «همکاری»^۱ به جامعه‌ای مبتنی بر «همبستگی»^۲ تشبیه نمود. (ر.ک. به: بیگ‌زاده، ۱۳۷۳)

یکی از چالشهای ناشی از حضور بازیگران غیردولتی بر موضع دولتها این است این بازیگران، که هرکدام مدافع منافع قشر خاص یا بخشی از جامعه یا کلیت آن هستند و ناتوانی دولتها در تأمین این خواسته‌ها، سبب شده‌اند که سکوت سنتی حاکم بر این اوضاع شکسته شود. از این رو، همان‌طور که پروفیسور شاکتر خاطر نشان می‌کند؛ هنوز دولتها «از عهده شکایات بی‌وقفه گروههای اجتماعی و تأمین عدالت عمومی لازم برای نظم و مسئولیت اجتماعی برنیامده‌اند» (Shachter, 1997, p.22) و این سازمانهای غیردولتی هستند که خلأ ناشی از آن را مرتفع می‌سازند. با این حال دولتها تا حدی تغییر کرده‌اند و با تغییر رویه خود در سیستم بین‌المللی، ضمن قبول این بازیگران و تأکید بر لزوم حضور آنان برای کمک به بررسی مسائل جهانی در کلیت آنها، به همکاری و اقدام مشترک با بازیگران مذکور ادامه می‌دهند.

می‌توان نتیجه گرفت که با فراهم شدن برخی از عناصر تحول ساختاری شاهد تغییر اساسی از «جامعه بین‌المللی»^۳ به «جامعه جهانی»^۴ هستیم. در هر حال سیستم بین‌المللی فعلی حالت چند لایه دارد و بر این اساس تعداد بازیگران مؤثر و تعامل میان آنها ویژگی بارز اجتماع بین‌المللی معاصر است که برخی از این بازیگران، سازمانهای غیردولتی مستقل از دولتها هستند. (M. Janis, 1991, p.32) افزایش نفوذ سازمانهای غیردولتی از جهتی به فرایند جهانی شدن مربوط می‌شود. پیشرفتهای اخیر در مخابرات و فن‌آوری اطلاعات، ارتباط جهانی را آسانتر و سریعتر

1. International Cooperation.
3. International Society.

2. International Solidarity.
4. International Community.

از پیش کرده است. این پیشرفته‌ها امکان انجام مذاکرات بین‌المللی بین سیاستمداران و افراد دارای منافع مشترک را از طریق شبکه‌های اینترنتی و الکترونیکی میسر می‌سازد. همچنین آنان را از تصمیماتی که دولت‌ها در عرصه‌های مختلف بین‌المللی اتخاذ کرده‌اند و حتی تصمیمات ملی و مخفی آگاه می‌کند. فن‌آوری نوین اطلاعات، فعالان سیاسی و طرفداران حقوق بشر را قادر ساخته است تا ظرف مدت بسیار کوتاهی سازمانهای سراسر جهان را از پیشرفتهای کشور خود مطلع سازند. تأثیر این پیشرفت از طریق ایجاد شرکتهای رسانه‌ای جهانی بیشتر می‌گردد. این رسانه‌ها فرصتی را در اختیار سازمانهای غیردولتی قرار می‌دهند تا نقطه نظرات خود را به گوش مخاطبان خویش در سراسر جهان برسانند.

در نتیجه این فرایند، جهان در دهه‌های اخیر بیشتر به سوی تکامل پیش رفته و موجب افزایش «اطلاع‌رسانی عمومی، آگاهی ملتها از همدیگر و اتصال انسانها به هم شده است». برای مثال اطلاع‌رسانی عمومی بر توجه روزافزون به حفاظت از محیط زیست منتهی شده و شاخه‌ای جدید و گسترده در حقوق بین‌الملل ایجاد کرده است. علاوه بر این، علاقه رو به رشد به کسب اطلاعات نه تنها در سطح بین‌دولتی بلکه در سطوح غیردولتی نیز وجود دارد و اطلاع‌رسانی عمومی از موارد نقص حقوق بشر خواه در زمان صلح یا در طول درگیریهای داخلی و یا آشوبها سبب می‌شود که این سازمانها بر مقوله حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و داخلی دولت‌ها تأثیر مستقیمی بر جا بگذارند.

تمام این پیشرفته‌ها منجر به افزایش فعالیت بازیگران غیردولتی در زمینه بین‌المللی می‌گردد و تأثیر چشمگیری بر نقش پر اهمیت سازمانهای غیردولتی در سیستم بین‌المللی به طور اعم و در حقوق بین‌الملل به طور اخص بر جای می‌گذارند. دیپلماسی و مذاکرات بین‌المللی به طور روز افزون با انتظارات موجود در خصوص شفافیت آنها و ایجاد فرصت مشارکت عمومی^۱ از طریق دیگر سازمانهای بین‌المللی غیردولتی مواجه شده است.

بنابراین، اهمیت رو به تزاید سازمانهای غیردولتی در روابط بین‌المللی کنونی را می‌توان با توسل به عوامل گوناگونی که موجب افزایش احساس «وابستگی»^۲ در

1. Public Participation.

2. Coherence.

میان جوامع مدنی ملی و «همبستگی»^۱ افراد انسانی در سطح جهانی شده‌اند، توجیه کرد.

کارکرد و اشتغال^۲ سازمانهای غیردولتی در حقوق بین‌المللی معاصر را می‌توان به دو زمینه متفاوت تقسیم کرد: مشارکت آنها در روند تصمیم‌گیری بین‌المللی مربوط به تدوین و توسعه تدریجی بین‌الملل یا Decision-Making و همچنین فعالیت آنها در اجرای حقوق بین‌الملل، ارتقای منافع عامه و نظارت بر اجرای موازین مذکور.

۲- شرایط پدیداری سازمانهای غیر دولتی بین‌المللی

با در نظر گرفتن اسناد بین‌المللی ناظر بر سازمانهای بین‌المللی غیردولتی جمع‌بندی اشتراکات آنها با کنوانسیون استراسبورگ مورخ ۲۷ آوریل ۱۹۸۶ موسوم به کنوانسیون (Frits Hondius) N.124، پیش‌نویسهای اتحادیه انجمنهای بین‌المللی (Organization Descriptions and Index, 1989) پیش‌نویسهای مؤسسه حقوق بین‌الملل و گزارشهای دبیر کل ملل متحد و همچنین پیش‌نویس قانون مدل در مورد سازمانهای غیردولتی که توسط برخی از همین سازمانها تدوین شده است، (Model law of NGOs) می‌توان شرایط پدیداری آن سازمانها را به صورت ذیل برشمرد. شایان ذکر است که پدیداری سازمانهای غیردولتی جوانان، تابعی از شرایط عام این تشکلهای بوده و در این خصوص، خصوصیت یا وصف خاصی برای سازمانهای جوانان وجود ندارد.

۲-۱- از نظر ترکیب، متشکل از افراد و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی هستند. این اشخاص برخلاف دولتها و همچنین سازمانهای بین‌المللی که ساخته دست دولتها هستند، ساخته و پرداخته افرادی هستند که ارتباط بنیادین با دولت ندارند. لذا این سازمانها را «غیردولتی» و نمودار وجدان بیدار عموم می‌دانند. با این حال، عضویت نمایندگان منتخب دولت در این تشکلهای به شرط آنکه نوعاً استقلال آنها را خدشه‌دار نسازد و اثربخشی فعالیتهای آنها را تضعیف نکند، مجاز است. این امر در قطعنامه ۱۹۶۸ شورای اقتصادی و اجتماعی تبیین شده است.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود این ترکیب حالت کیفی دارد اما اینکه از نظر کمی چگونه باشد، بسته به حقوق داخلی کشورهای مختلف است. مثلاً در حقوق مصر

1. Solidarity.

2. Function.

برای این امر بیش از ۱۰ نفر پیش‌بینی شده است. (Egypt's law of Associations) ۲-۲ از نظر رسمیت، بر مبنای اراده «یک دولت» هویت خارجی و بین‌المللی پیدا می‌کنند. این امر مغایرتی با شرط نخست ندارد. سازمانهای غیردولتی گرچه ساخت دست اشخاص غیر از دولت هستند اما برای آنکه این نهاد تکوین یافته بتواند هویت رسمی و خارجی پیدا کند باید براساس حقوق یک کشور به رسمیت شناخته شده و شاید هم ثبت گردد. بنابر این، دو مرحله «تکوین» و «شناسایی» را در خصوص آنها می‌توان از هم تفکیک نمود.^۱ تکوین آنها با رعایت موازین حقوق بین‌الملل، توسط اشخاصی غیر از دولت صورت می‌گیرد ولی شناسایی آنها حاصل اراده دولتهاست. نکته جالب توجه در این خصوص، تجمع شخصیت حقوقی ملی و بین‌المللی در سازمانهای غیردولتی است؛ یعنی با ثبت یا کسب مجوز لازم براساس حقوق ملی یک کشور، واجد شخصیت حقوقی ملی در آن کشور و حتی در برخی دیگر از کشورها (ولی به صورت محدود، نظیر اتحادیه اروپا) می‌گردند اما با به دست آوردن شرایط سازمانهای غیردولتی بین‌المللی، این شخصیت به صورت عام تعمیم می‌یابد و امکان نقش‌آفرینی در عرصه ایجاد، اجرا و نظارت بر اجرای موازین حقوقی بین‌المللی پیدا می‌کند.

۲-۳ از نظر موضوع فعالیت، سازمانهای غیردولتی، بین‌المللی گستره‌ای فراگیر و فراملی یا فرامرزی دارند؛ یعنی موضوع فعالیت آنها بین‌المللی است. نظیر حمایت از حقوق بشر، محیط زیست، حقوق بشردوستانه و نظایر آن. بنابراین، تأسیس یک سازمان غیردولتی را که اهداف و موضوع فعالیت آن به نحو مندرج در اساسنامه، محدود به امور محلی یا ملی است (نظیر حمایت از دانشجویان فلان رشته یا شهر، فارغ‌التحصیلان مقیم مرکز و ...)، نمی‌توان در حوزه موازین بین‌المللی حاکم بر این سازمانها قرار داد. به عنوان نمونه، سازمان عفو بین‌الملل به عنوان یکی از سازمانهای مسلم حقوق بشری، این فراگیری موضوعی را صراحتاً در ماده ۱ اساسنامه خود پیش‌بینی کرده است. در پرتو همین فراگیری موضوعی است که می‌توان گفت داشتن شخصیت حقوقی بین‌المللی، جزئی جدایی‌ناپذیر از ضرورت عملی این سازمانها است؛ یعنی چون دستیابی به اهداف و انجام وظایف محوله به این سازمانها

۱. بدین ترتیب، نهاد شناسایی که در ادبیات حقوق بین‌الملل در مورد دولتها و حکومتها به کار می‌روند، در خصوص سازمانهای غیردولتی نیز وجاهت می‌یابد.

چنین اقتضایی دارد، لاجرم باید این شخصیت حقوقی را حداقل به صورتی شبیه به دیگران (البته با گستره‌ای محدودتر) به رسمیت شناخت. این امر را می‌توان به نظر دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی جبران خسارت وارده بر کارکنان ملل متحد (۱۹۴۹) مستند کرد. (ر.ک. (I.C.J Rep. 1949.174, 180(June 27)).

نظر دیوان، آنچه در خصوص احراز شخصیت حقوقی بین‌المللی باید مدنظر قرار گیرد، کارکرد در عرصه بین‌المللی است. از این جهت، سازمانهای غیردولتی بین‌المللی را، در صورت ارائه این کارکرد در عملکرد خود، از چنین اوصافی بهره‌مند دانست. نکته مهم در این حوزه آن است که ممکن است اعضای این سازمانها، اتباع یک یا چند دولت باشند. اما در این خصوص الزامی به تنوع تابعیت اعضا وجود ندارد. بر خلاف رویکرد سال ۱۹۸۳ اتحادیه انجمنهای بین‌المللی که وجود اتباع حداقل سه دولت را در این سازمانها ضروری می‌دانست، چنین الزامی که رجوع مجدد به مسائل مرتبط با دلبستگی حاکمیت دولت است، موجب تضعیف کارکرد این سازمانها خواهد شد.

۲-۴- از جهت گستره جغرافیایی، به دلیل نامحدود بودن موضوع، سازمانهای غیردولتی نباید به فعالیتهای محلی یا ملی بسنده کنند. در این خصوص هرچند وفاقی بر اسناد ناظر بر سازمانهای غیردولتی وجود ندارد اما فرامشی بودن گستره فعالیت این سازمانها مورد تأکید قرار گرفته است. (Keck & Sikkink, 1998)

در کنوانسیون استراسبورگ این امر به فعالیت در بیش از یک کشور (حداقل دو کشور) تعبیر شده ولی در قطعنامه‌های شورای اقتصادی و اجتماعی، «فعالیت مؤثر در حداقل سه کشور» پیش‌بینی شده است.

۲-۵- استقلال کامل از نفوذ دولت، ویژگی بارز این سازمانها و همچنین شرط تکوین آنان به شمار می‌رود. لذا، این استقلال باید به صورت واقعی در اساسنامه تبلور یافته باشد. البته در تعبیر این شرط ممکن است تفاسیر مختلفی ارائه شود؛ برای مثال اینکه کمک مالی دولت به این سازمانها موافق با استقلالشان هست یا خیر؛ نمونه‌ای از مسائل قابل بحث در این گستره است. شورای اقتصادی و اجتماعی، این امر را معایر با استقلال آنها ندانسته ولی مقرر کرده است که این سازمانها باید اسناد مالی خود را؛ یعنی میزان کمکهای اخذ شده از سوی دولت، به صورت کتبی و شفاف گزارش دهند. از طرف دیگر، در قطعنامه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۸ اکوسوک نیز آمده که: «سازمانهای غیردولتی، به سازمانهایی اطلاق می‌شوند که ... افراد منتخب از

سوی مقامات دولتی را به عضویت خود پذیرا می‌شوند با این شرط که این افراد مانع از آزادی عمل و استقلال این سازمانها نشوند».

از این رو، اولاً؛ عضویت مقامات دولتی در این سازمانها در صورتی که به لحاظ وضعیت و سمت رسمی و دولتی آنها نباشد، نه تنها مجاز است بلکه وصف غیردولتی سازمان را تغییر نخواهد داد. ثانیاً؛ حضور نمایندگان منتخب دولتها در ترکیب اعضای این سازمانها نیز در صورتی که موجب استیلاي دولت بر این سازمانها نگردد، با وصف غیردولتی آنها قابل جمع خواهد بود. هدف شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد از این تعریف موسع، ایجاد امکان بهره‌مندی از مقام مشورتی برای سطح وسیعی از این سازمانها و بهره‌گیری از خدمات آنها مطابق منشور است. این امر می‌تواند، زمینه‌ای برای تحول در ساختار بازیگران مؤثر بین‌المللی در حیات آتی ملل متحد باشد.

۲۶- از حیث اهداف غیرسیاسی، سازمانهای غیردولتی را باید از تشکلهای حزبی مجزا نمود. این سازمانها به امور غیرسیاسی اشتغال دارند و هدف اصلی آنها کسب قدرت سیاسی یا برکناری گروه حاکم نیست؛ لذا ابزار کارشان نیز از آنچه در رقابتهای حزبی مرسوم است، مجزا بوده، هدف آنها حول امور اجتماعی که با رفاه و سرنوشت عمومی همبسته است، دور می‌زند. هرچند تفکیک امور «سیاسی» از «غیرسیاسی» در علوم انسانی و اجتماعی بسیار دشوار است و گاه این مرزها مبهم می‌گردند اما یقیناً آنچه این سازمانها در اساسنامه خود تبیین می‌کنند و باید فعالیت آنها نیز بر اساس آن باشد، جدال بر سر قدرت یا به دست گرفتن سرنوشت امور حکومت در یک کشور نیست، ولی انتقاد از مسئولان و طرز اعمال اقتدار در حوزه‌های موضوع فعالیت این سازمانها را نمی‌توان از ماهیت و ذات اشتغالشان جدا نمود.

۲۷- از نظر تمتع و اقدامات مالی، سازمانهای غیردولتی حالت عام‌المنفعه یا غیرانتفاعی دارند. (ر.ک. به: بیگزاده، ابراهیم، ۱۳۷۹، صص ۲۴-۲۰) بنابر این، به دنبال دستیابی به سود مادی و تقسیم آن بین اعضای خود نیستند. این امر مهمترین شاخص سازمانهای غیردولتی در مقایسه با شرکتهای فراملیتی و تجاری بین‌المللی است. شاخص احراز این شرط آن است که هدف اولیه و مستقیم این سازمانها از فعالیت‌های مختلف، کسب سود نباشد، اما این شرط مانع از فعالیت اقتصادی سازمانهای غیردولتی به صورت فرعی نیست. از این رو، انجام فعالیت‌های مختلف

تحقیقاتی، پژوهشی و نظایر آن به صورت معوّض در این راستا قابل قبول است. بدیهی است در غیر این صورت، مشکلات مالی سبب اضمحلال آنها خواهد شد. (Bossuyt & Develtere, 1995. PP.76-77) در واقع، این گونه فعالیتها لازمه استقلالشان نیز هست. اما نکته مهم آنکه نتایج مادی این فعالیتها به حساب بودجه این تشکلهای واریز می‌شود و هرگز بین اعضا تقسیم نمی‌گردد. تشکلهای کارگری و حتی سندیکاهای تجاری در سازمان بین‌المللی کار نیز گرچه ظاهر آنها حمایت از حقوق اصناف و تخصیص نتایج آن به اعضای خود است، اما به دلیل آنکه سود مادی مستقیمی از فعالیت آنها ناشی نمی‌شود، سازمان غیردولتی محسوب می‌شوند. از سوی دیگر، منظور از نفع عام مذکور، نفعی است که با موضوع و عرصه فعالیت این سازمانها تناسب داشته باشد. از این رو، منفعت مذکور باید برای جامعه بین‌المللی باشد. کنوانسیون استراسبورگ در ماده ۱ خود مقرر داشته که این سازمانها در عین اینکه نباید هدف انتفاع داشته باشند، باید منفعتی بین‌المللی را دنبال نمایند.

۸-۲- در سازمانهای بین‌المللی غیردولتی، شخصیت حقوق ملی و بین‌المللی جمع

شده است. با این توضیح که شخصیت حقوقی ملی آنها کامل و بر حسب حقوق داخلی است اما شخصیت حقوقی بین‌المللی شان «محدود» و به موجب حقوق بین‌الملل است. (Merle, 1995. pp.324-330) این امر می‌تواند سازمانهای غیردولتی بین‌المللی را از سازمانهای غیردولتی ملی مجزا سازد.

۹-۲- تبعیت از حاکمیت قانون و اصول دموکراتیک نیز از جمله شرایطی است

که در مصوبات شورای اقتصادی و اجتماعی برای تکوین این سازمانها برشمرده شده است. بر این اساس، از نظر شکلی این سازمانها باید دارای مجامعی باشند که اعضا بتوانند در آن آزادانه اظهار نظر نمایند و به صورت آزادانه امکان انتخاب شدن و انتخاب کردن داشته باشند. همچنین تمامی اصول و اهداف این سازمانها باید با اصول و اهداف سازمان ملل متحد سازگار باشند. به صورت خلاصه این شرط در مصوبات «کوسوک»^۱ این گونه تعبیر شده است: داشتن اساسنامه دموکراتیک، رعایت حاکمیت قانون، داشتن رکن اداری، رعایت حق اعتراض اعضا و اعطای حق نمایندگی در اظهار نظر.

با توجه به رشد فزاینده سازمانهای غیردولتی در عرصه بین‌المللی، که در حال حاضر نزدیک به ۲۰۰۰ سازمان برآورد شده‌اند (Anthony, 2004)، افزایش این بازیگران به چندگانگی و تعدد هرچه بیشتر اشخاص حقوقی بین‌المللی منجر خواهد شد. در این صورت، یقیناً باید منتظر تحول در ساختار جامعه بین‌المللی و ساز و کارهای حقوقی بین‌المللی حاکم در آن باشیم. در حال حاضر چهره‌هایی از این تحولات در شکل و ساختار جامعه بین‌المللی آشکار شده است. در این فرایند، دیگر اصل حاکمیت دولتها نخواهد توانست به عنوان تنها پایه نظم حقوقی بین‌المللی تلقی شود و به حفظ وضع موجود و بهبود مناسب این نظم کمک نماید. حق این سازمانها در نظارت بر پایبندی دولتها به تعهدات بین‌المللی عام‌الشمول (یعنی تعهداتی که با منافع این جامعه و منافع جمعی بشریت پیوند عمیق دارند) و در هم شکستن سد انحصار تصمیم‌سازی بین‌المللی توسط دولتها، (James A. Paul, 2000) نمونه بارز این تغییر و تحولات است. در این میان، همکاری این سازمانها با سیستم سازمان ملل متحد، سبب شده که بینش جامعه مدنی به این سیستم مبتنی بر اراده و حاکمیت دولتها، وارد شود و تحقق جامعه مدنی جهانی را بیشتر بنمایاند. (Kofi Annan, 1998)

تحولات مذکور نوید می‌دهد که این سازمانها در مسیر «دارا شدن شخصیت حقوقی بین‌المللی گام بر می‌دارند» (بیگزاده، ۱۳۷۹، ص ۲۰۹) و این امر چنان با واقعیات زیست بین‌المللی پیوند خورده که دیگر به رضایت محض دولتها بستگی ندارد.

بند سوم: محدوده فعالیت سازمانهای غیردولتی در دنیای رو به جهانی شدن

برخلاف محدودیت دولتها در افزایش گستره بازیگران بین‌المللی، سازمانهای بین‌المللی از این محدودیت رها بوده، به ویژه سازمانهای غیردولتی از ظرفیتهای وسیعی برای تکثر برخوردارند. به همین دلیل در حال حاضر بیش از ۳۰۰۰ سازمان بین‌المللی بین‌الدولی و بیش از ۳۰۰۰۰ سازمان غیردولتی در جهان وجود دارد. سازمانهای غیردولتی برحسب حوزه علائق و اهداف خود قرار می‌دهند و بر آن اساس، گستره جغرافیایی خاصی را برای خود ترسیم می‌کنند.

با درنظر گرفتن تنوع سازمانهای غیردولتی، می‌توان این تشکلهای را به صورتهای مختلف دسته‌بندی کرد. در این خصوص دو دسته‌بندی عمده و واجد اثر حقوقی را بر مبنای محدوده صلاحیت جغرافیایی و محدودیتهای مرزی آنها می‌توان یادآور شد.

سازمانهای غیردولتی ممکن است به ترتیب در ابعاد درون ملی، ملی یا بین‌المللی فعالیت کنند. با اینکه تاکنون بیشتر تأکید مقررات کشور بر ابعاد درون ملی و ملی تشکلهای غیردولتی بوده است، ولی باید ارتقای کارکرد آنها از این سطوح به عرصه فرا ملی نیز مورد تأکید قرار گیرد. در این خصوص لازم است امکان فعالیت سازمانهای غیردولتی بین‌المللی نیز در کشور فراهم شود و نظارت بر آنها با رعایت «دامنه حداقل» و اعطای حداکثر اختیار و استقلال به این تشکلهای در تصمیم‌گیری و آزادی عمل، به نهادهای ذی‌ربط؛ نظیر وزارت کشور و وزارت امور خارجه، سپرده شود. از نظر بین‌المللی نیز دلایل فراوانی برای تأثیرگذاری فزاینده سازمانهای غیردولتی در سالهای اخیر بر روابط بین‌الملل و فعالیت بیش از پیش در سیاست‌گذاریهای جهانی وجود دارد. مهمترین این دلایل، فرایند جهانی شدن است. تعریف جهانی شدن معمولاً عبارت است از: «خصوصی کردن چندین فعالیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی؛ در نتیجه افزایش نیاز به یافتن راه حل مسائل جهانی (همچون محیط زیست و حقوق بشر) در سطح بین‌المللی، استقلال عمل و خودمحموری دولت‌ها را در نظارت بر فعالیتهای درون مرزی تضعیف می‌کند و یا به عکس، با تمهید شیوه‌های جدید و کمکی (یعنی اقدامات سازمانهای غیردولتی) موجبات تقویت این انتظارات را فراهم می‌سازد. دولتهای غیرعضو درخصوص این مراحل، همچون جبهه صلح سبز یا سازمان عفو بین‌الملل، به «گروههای فشار» جهانی مبدل شده‌اند که نماینده منافع عموم مردم هستند.

فرایند جهانی شدن به خصوص در تشخیص مسائل جهانی، به مذاکرات و تصمیم‌گیریهای بیشتر در سطح بین‌المللی منجر شده که تأثیر فراوانی نیز بر سیاست‌گذاریها و روند قانونگذاری داخلی گذاشته است. در واقع؛ بسیاری از سازمانهای غیردولتی ملی‌گرای پیشین، برای حفظ وضعیت خود، به گروههای فشار در روابط بین‌المللی و همچنین شرکایی در عرصه تصمیم‌گیری داخلی تبدیل شده‌اند.^۱

بند چهارم: کار ویژه‌شناسی بسیج و ظرفیتهای ارتباطی با سازمانهای غیردولتی

با بررسی منابع حقوقی کشور، تحولات وضعیت حقوقی نیروی مقاومت بسیج نیز

۱. این گروهها از فشار افکار عمومی برای رسیدن به اهداف خود بهره می‌گیرند و با برانگیختن تقابل ملت - دولت، دولت‌ها را به رعایت موازین بین‌المللی وا می‌دارند.

از نظر ماهیت، شرح وظایف و ساختار سازمانی مشخص می‌شود. در پرتو این قوانین و مقررات ملاحظه می‌شود که در پاره‌ای از موارد، صراحتاً به نوعی ارتباط بین بسیج و سازمانهای غیردولتی اشاره شده و از سویی نیز، کلیت اهداف و مأموریت‌های بسیج چنین اقتضایی دارد و نه تنها مانعی قانونی در عمل به این مقتضیات وجود ندارد بلکه از نظر حقوقی نیز ایجاد، تعمیق و توسعه رابطه مذکور در سطوح مختلف مورد حمایت اصولی خواهد بود.

بسیج در این خصوص می‌تواند در سطوح مختلف؛ اعم از ایجاد سازمانهای غیر دولتی اختصاصی در حوزه بسیج - نظیر رویه‌ای که سایر نهادهای دولتی در تأسیس و حمایت از این سازمانها دارند (به عنوان نمونه، اجازه تأسیس سازمانهای غیردولتی جوانان توسط سازمان ملی جوانان، سازمانهای غیردولتی علمی توسط وزارت علوم و...) - و همکاری با سازمانهای غیردولتی که به نحوی در حوزه کاری بسیج نقش آفرین و سهیم هستند (سازمانهای غیردولتی فرهنگی، علمی، آموزشی و...) فعالیت کند.

علاوه بر این به ویژه پس از اواسط دهه ۷۰، برخی از تشکلهای و نهادهای اختصاصی در حوزه بسیج (با تمرکز بر بسیج ملی) شکل گرفته‌اند که هرچند ویژگیهای تکوینی، ساختاری و کارکردی خاصی دارند اما پاره‌ای از اوصاف غیردولتی در مورد آنها محرز است.

اکنون مناسب است به اشارات صریح و تلویحی قوانین و مقررات بسیج در خصوص تشکیل و حمایت از سازمانهای غیردولتی بپردازیم.

۱- سازمانهای اولیه و مقدماتی بسیج ملی در ایران

براساس قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی و به منظور تمهید توان ملی (در سطوح دولتی و غیردولتی) برای مقابله با رویدادهای اضطراری اعم از وضعیتهای ناشی از درگیری مسلحانه و یا حوادث طبیعی یا انسانی در زمان صلح، «سازمان آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی» تأسیس شد. سازمانهای مذکور ابتدا وابسته به

نخست‌وزیری بودند و سپس تحت نظارت و مدیریت وزارت کشور قرار گرفتند. (ر.ک. به: بسیج در پرتو قانون، ۱۳۷۹، صص ۴۲-۴۰)

براساس قانون مذکور به ویژه بند ۱ ماده ۱ آئین نامه اجرایی آن، منظور از آمادگی ملی وجود شرایطی بود که وزارتخانه‌ها، ... و سازمانهای بخش خصوصی و عمومی و به طور کلی عموم مردم را قادر به مقابله با هرگونه رویداد اضطراری نماید. به عبارت دیگر؛ با اینکه در آن زمان هنوز درک روشنی از کارکرد سازمانهای غیردولتی به مفهوم امروزی آن وجود نداشت^۱ اما مسئولیت دولت در قبال سازمانهای مذکور؛ یعنی «ایجاد آمادگی در سازمانهای بخش خصوصی» پذیرفته شده بود. از این امر، قبول تلویحی مشارکت سازمانهای بخش خصوصی (اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی) در تأمین امنیت (البته صرفاً در مواقع اضطراری ناشی از وقوع جنگ یا حوادث طبیعی) نیز قابل استنباط است؛ هرچند این سازمانها به طور عمده در پرتو فرامین حکومت وقت و برای تحقق اهداف معینی که از طرف آنها دیکته می‌شد، فعالیت می‌کردند. به عبارت دیگر، این سازمانها نه تنها باید در برابر آثار زیانبار ناشی از وضعیت اضطراری از خود محافظت می‌کردند بلکه موجب تسهیل اقدامات ملی در پیشگیری و مقابله با این آثار نیز می‌شدند. این همان کارکرد تأمین امنیت^۲ یا امنیت‌بانی^۳ سازمانهای غیردولتی است که در ادبیات حقوقی امروز بر آن به صورت ویژه تأکید می‌شود.

بنابراین، از نخستین سازه‌های شکل‌گیری ایده بهره‌گیری از نیروهای مردمی برای مقابله با حوادث منتهی به زیانهای عمومی در ایران، می‌توان پیوند ناگسستنی سازمانهای دولتی ناظر بر این امر را با تشکلهای مردمی که در اصطلاح حقوقی، «غیردولتی» خوانده می‌شوند، ترسیم کرد. هرچند این تشکلهای تحت تأثیر وضعیت سیاسی زمان و سیاستهای تمرکزگرای حکومتی، فعالیت چشمگیری نداشته‌اند اما ادبیات حقوقی ناگزیر از ترسیم وضعیت آنها حتی به صورت موضوعی، تاریخی و شکلی است.

۱. به عبارت دیگر، عدم درک مفهوم سازمان غیردولتی و کارکرد آن به گونه‌ای بوده که تفکیک روشنی بین نهادهای انتفاعی و غیرانتفاعی در قانون فوق لحاظ نشده است.

2. Security-Building functions.

3. Security-Keeping functions.

۲- تکوین و سازماندهی نوین بسیج مردمی پس از انقلاب: جایگاه سازمانهای

غیردولتی

وقوع انقلاب اسلامی، که متصف به وصف مردمی بود، شکل‌گیری نهادهای عمومی به ویژه بسیج مردمی را در کشور به نحوی دیگر مطرح کرد. شورای انقلاب اسلامی در اردیبهشت سال ۱۳۵۹ ضمن تصویب تشکیل سازمانی به نام «بسیج ملی» زیر نظر وزارت کشور، تشکیل ارتش بیست‌میلیونی را به فرمان بنیانگذار جمهوری اسلامی، تصویب و مقابله با تهدیدات داخلی، خارجی و سوانح طبیعی را رسالت آن برشمرد. (ر.ک. به: بسیج در پرتو قانون، ص ۳۶) این شورا دو ماه پس از آن، با تصویب لایحه قانونی درخصوص تشکیل سازمان بسیج ملی، به تشریح کارکردهای آن پرداخت؛ ضمن آنکه ایفای نقش نظامی و دفاع از دستاوردهای انقلاب اسلامی مورد بیشترین تأکید قرار داد و از نظر سازمانی، زیر نظر رهبر و وابسته به ریاست جمهوری اعلام کرد. (همان، ص ۴۳)

به منظور یکنواخت کردن تشکیلات متعدد مذکور، مجلس شورای اسلامی ادغام سازمانهای آمادگی ملی و «بسیج غیرنظامی» و «دفاع غیرنظامی» را در سازمان جدیدالتأسیس «بسیج ملی» تصویب نمود و در نهایت با توجه به اشتراکات کارکرد این سازمان با سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، به ویژه «دفاع از دستاوردهای انقلاب اسلامی و مقابله با هرگونه تهدید»، مجلس شورای اسلامی نیز مقرر کرد که سازمان مذکور که عملاً به «بسیج مستضعفین» تغییر نام داده بود، تحت عنوان «واحد بسیج» در نیروی مذکور ادغام شود. (همان، ص ۴۳)

در مقررات قانونی مذکور، به سازمانهای غیردولتی، هم به صورت صریح و هم تلویحی اشاره شده است. لوایح قانونی مصوب شورای انقلاب، دو وظیفه مهم را برای بسیج پیش‌بینی کرده‌اند: پیشگیری و مقابله با هرگونه تهدید و تجاوز از یک سو و سوانح طبیعی از سوی دیگر.

هنگام تصویب این لوایح قانونی، مسئولیت انحصاری «پیشگیری و مقابله با تهدید، تجاوز و سوانح» برعهده بسیج نبود، بلکه سایر سازمانها و نهادهای نظامی و غیرنظامی نیز در کنار بسیج از نظر قانونی مسئولیت داشتند. بنابر این، می‌توان تصور کرد که اعضای شورای انقلاب چنین در نظر داشته‌اند که سازمان بسیج ملی یا بسیج

مستضعفین رابطه‌ای مناسب با سایر تشکیلات دولتی^۱ و غیردولتی^۲ مرتبط با این امور برقرار نماید.

۲-۱- لایحه تشکیل سازمان بسیج مستضعفین (۱۳۵۹)

براساس ماده ۱ لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی (مستضعفین) مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۹ شورای انقلاب، «آموزش و سازماندهی همه افراد داوطلب» به منظور مقابله با تهدید و تجاوز داخلی و خارجی و «ایجاد آمادگیهای لازم در مردم» برای مقابله با آثار ناشی از وقوع «سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» به صورت کلی و عام مطرح شده و به نظر می‌رسد که تشکیل سازمانهای غیردولتی بسیجی و حمایت از سازمانهای غیردولتی مرتبط با این دو مأموریت ذاتی، مطابق با مدلول این ماده خواهد بود. سازماندهی داوطلبان مردمی به ویژه برای امور امدادی،^۳ مستلزم دولتی شدن ساختارهای ناشی از این سازمان یافتگی داوطلبان نخواهد بود.

از طرفی، بند سوم ماده ۲ همین لایحه مقرر داشته که «تهیه طرحها و برنامه‌های ضروری متناسب با شرایط روز در جهت تحقق اهداف سازمان و گسترش فعالیتهای بسیج در کلیه سطوح مملکت» یکی از وظایف کلی سازمان است. از این جهت که سازمانهای غیردولتی یک تأسیس نسبتاً جدید در عرصه‌های ملی و بین‌المللی هستند که «متناسب با شرایط روز»، بهره‌گیری و تعامل با آنها موجب «تحقق اهداف بسیج و گسترش دامنه اثربخشی فعالیتهای بسیج در سطوح مختلف جامعه» می‌گردد، چنین کارکردی برای بسیج حتی می‌تواند به منزله یک وظیفه نیز تلقی شود. بنابراین، این ماده نیز می‌تواند مبنایی حقوقی برای اعمال صلاحیت بسیج در حوزه تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی باشد.

لایحه ادغام بسیج در سپاه (۱۳۵۹)

ماده ۳ لایحه قانونی ادغام سازمان بسیج ملی در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی

۱. از جمله نیروهای مسلح (در بخش مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی و تجاوز دشمن) و وزارت کشور (در بخش مقابله با سوانح طبیعی).

۲. از جمله هلال احمر جمهوری اسلامی ایران (یا جمعیت شیر و خورشید سابق).

۳. در این خصوص، بند سوم ماده ۲ لایحه تشکیل سازمان بسیج ملی مقرر داشته که «تهیه طرحها و برنامه‌های لازم برای ایجاد آمادگی در مردم به منظور پیشگیری از بروز سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه و مقابله با آثار سوء ناشی از آنها و هماهنگ کردن فعالیتهای مذکور در زمان اضطرار» یکی از وظایف کلی بسیج خواهد بود.

مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۱۸، (روزنامه رسمی شماره ۷۱۶۲۴) صراحتاً به رابطه بسیج با سازمانهای غیردولتی اشاره کرده و مقرر داشته است که:

«کلیه اعتبارات و امکاناتی که از طرف سازمانهای دولتی و غیردولتی و افراد، در اختیار سازمان مذکور قرار گرفته، در اختیار سپاه پاسداران انقلاب اسلامی صورت می‌گیرد». (روزنامه رسمی، شماره ۷۱۶۲۴، مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۲۹)

به عبارت دیگر؛ شورای انقلاب با فرض اینکه سازمان بسیج، پیش از این روابطی با سازمانهای غیردولتی داشته و حتی کمکهای سازمانهای غیردولتی به منزله یکی از منابع مالی در تأمین هزینه‌های بسیج بوده، به وضعیت مالکیت جدید این اموال و کمکها پرداخته است. با این حال، نوع اقداماتی که در زمینه بسیج در رابطه با این سازمانهای غیردولتی قابل تحقق است، مسکوت ماند.

۳-۲- اساسنامه واحد بسیج مستضعفین سپاه (۱۳۶۱)

فصل چهارم اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در تشریح «اساسنامه واحد بسیج مستضعفین»، اهداف و وظایفی را به صورت کلی مقرر کرده است که حمایت بسیج از تشکیل سازمانهای غیردولتی از سوی بسیجیان و حتی حمایت از سازمانهای غیردولتی مرتبط با مأموریتها و شرح وظایف بسیج را نیز در بر می‌گیرد. (روزنامه رسمی، شماره ۱۰۹۵۳، مورخ ۱۳۶۱/۷/۱۱)

به موجب ماده ۳۶ این اساسنامه، سازماندهی اعضای بسیج و تعلیم و تربیت در زمینه‌های عقیدتی، سیاسی و تخصصهای موردنیاز، از جمله اهداف واحد بسیج در سپاه خواهد بود. علاوه بر اینکه این «سازماندهی» می‌تواند در قالب ساختار واحد بسیج سپاه و به صورت دولتی صورت گیرد، فراهم کردن تسهیلات و بسترهای لازم برای تشکیل سازمانهای غیردولتی متشکل از بسیجیان نیز در این حوزه قابل توجه خواهد بود. ضمن اینکه در شرح مأموریتهای بسیج، «کمک به آموزش و سازماندهی مردم در امر دفاع و امداد» نیز پیش‌بینی شده است.

مواد ۳۷ تا ۴۲ این اساسنامه، مؤید گسترش دامنه فعالیت بسیج به تمامی سطوح جامعه و جذب آحاد مردم از تمامی اقشار و صنوف بوده و تسهیل تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی بسیج و مرتبط با بسیج و حمایت قانونی از آنها، یکی از روشهای متیقن و متناسب با شرایط امروز در جهت تحقق این هدف خواهد بود.

شایان ذکر است که روش اصلی حصول به ارتش بیست میلیونی نیز «از طریق ایجاد رده‌های مقاومت بسیج در مساجد، ادارات، کارخانجات و مراکز آموزشی با بهره‌گیری از همکاریهای دولت و نهادهای انقلاب اسلامی و سایر مؤسسات و اصناف» می‌باشد. تردیدی نیست که هرچند تاکنون از سازمانهای غیردولتی بدین منظور بهره‌برداری نشده، اما همکاری سازمانهای مذکور، یکی از مصادیق عبارت «سایر مؤسسات و اصناف» در مقررۀ فوق است.

۴-۲- قانون حمایت قضایی از بسیج (۱۳۷۱)

ماده ۵ قانون حمایت از بسیج مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۱ نیز با پرداختن به موضوعاتی فراتر از «حمایت قضایی» و گام نهادن به مسأله عمومیت گسترۀ بسیج و بسترهای جلب حمایت مردمی چنین مقرر کرده است: «نیروی مقاومت بسیج موظف است نسبت به جذب آحاد مردم از تمامی اقشار و صنوف و ایجاد رده‌های مقاومت در مساجد، ادارات، کارخانجات و مراکز آموزشی اقدام نماید و کلیه مسئولین ادارات و نهادهای کارخانجات، امور مساجد و مراکز آموزشی موظف به فراهم نمودن تسهیلات و امکانات لازم موضوع این قانون می‌باشند». (روزنامه رسمی، شماره ۱۳۹۴۶، مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۸)

با وجود تبصرۀ این ماده که براساس آن می‌بایست آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت قضایی بسیج به نحوۀ اجرای وظیفۀ مذکور، یعنی جلب حمایت مردم از بسیج پردازد، آیین‌نامه مصوب ۱۳۷۲/۳/۳۰ (روزنامه رسمی، شماره ۱۴۰۷۹، مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۲) از اشاره تفصیلی به اجرای این ماده خودداری کرده است. اما نکته حائز اهمیت در بحث رابطۀ سازمانهای غیردولتی با بسیج این است که گسترده کردن عرصۀ فعالیت و عضویت بسیج و تسری آن به آحاد ملت از تمامی اقشار و صنوف، وظیفه‌ای است که ماده قانونی فوق بر بسیج تحمیل کرده است. از آنجا که سازمانهای غیردولتی به عنوان تشکلهایی حاصل از سازماندهی همین اقشار و صنوف هستند، بسیج می‌تواند با برقراری ارتباط با همین سازمانها، زمینه جلب حمایت آحاد مردم را آن گونه که قانونگذار در نظر داشته و تکلیف نموده، فراهم سازد.

۲-۵- قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۸)

در ماده ۱۵۷ قانون برنامه سوم توسعه، نیروی مقاومت بسیج به منزله یکی از دستگاههای دولتی تلقی شده که نقش و مأموریتی اساسی در رابطه با امور جوانان دارد و سازماندهی جوانان در حوزههای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، شغلی، علمی، تفریحی و تحصیلی باید با در نظر گرفتن نقش و مأموریت این نیرو صورت پذیرد. این ماده مقرر می‌دارد:

«با عنایت به اهتمام ویژه نظام جمهوری اسلامی ایران به مسائل جوانان و اعتلای 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 ساز و 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 سازماندهی 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 واگذاری 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 برحسب مورد طرحهای لازم شامل اهداف، اصلاحات سازمانی، تسهیلات مالی، حمایت‌های اجرایی از تشکلهای غیردولتی را تهیه نماید.»

بنابراین، یکی از حوزههای قانونی فعالیت نیروی مقاومت بسیج، امور مرتبط با جوانان است. بسیج می‌تواند با استناد به بند الف این ماده، ضمن همکاری با سازمان ملی جوانان، زمینه‌های تشکیل سازمانهای غیردولتی جوانان در سطح بسیج را در امور جوانان از طریق این سازمان به اجرا درآورد. به عنوان نمونه، کسب مجوز برای تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی جوانان در حوزههای مرتبط با بسیج می‌تواند از سازمان ملی جوانان (که براساس ماده ۱۵۷ قانون برنامه سوم توسعه و آیین‌نامه

تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی مصوب هیأت وزیران، مرجع صدور مجوز تأسیس این سازمانها است) به بسیج تفویض گردد.

۳- شکل گیری نسل اول سازمانهای غیردولتی بسیجی و روزه‌ای به افقهای آینده

خاتمه جنگ تحمیلی و فراهم شدن تمرکز برنامه‌های کشور بر امر سازندگی، فرصت توجه به مؤلفه‌ها و نهادهای جدید و نوپای سیاسی، اجتماعی و حقوقی را در مسیر این حرکت فراهم ساخت. تشکیل نهادهایی در حوزه فعالیت‌های بسیج (و با عنوان بسیج) که از بسیاری جهات واجد همان اوصاف سازمانهای غیردولتی هستند، از مهمترین نمودها و مصادیق این مؤلفه‌ها و تأسیسات حقوقی و اجتماعی است. در این راستا، قانونگذار ایرانی (و شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان نهاد تصمیم‌ساز در امور فرهنگی) با درک نقش سازمانهای غیردولتی در تنظیم روابط اجتماعی در اجتماعات داخلی و بین‌المللی، تأسیس سه تشکل خاص بسیج را در حوزه علمی و آموزشی تصویب کرد. این سه نهاد عبارتند از: سازمان بسیج دانش‌آموزی، سازمان بسیج دانشجویی و سازمان بسیج اساتید دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور.

این سه نهاد در نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ به پیشنهاد نهادهای دولتی از جمله نیروی مقاومت بسیج سپاه تشکیل شده‌اند. با فرض مبتنی بودن این ابتکارات بر درک فلسفه وجودی و کارکردی این سازمانها در تسهیل انجام وظایف و مسئولیتهای قانونی بسیج، می‌توان افقهای امیدبخشی را در این راستا ترسیم کرد؛ افقهایی که حاکی از تعمیق فعالیت نهادهای غیردولتی در تأمین نیازهای عمومی از جمله نیاز به امنیت و رفع مشکلات عمومی به ویژه مقابله با بسترهای تهدیدات امنیتی (فردی و اجتماعی) باشد.

۳-۱- ماهیت و اوصاف حقوقی تشکلات اختصاصی بسیج در پرتو مفهوم سازمان غیردولتی

از نظر حقوقی، سازمانهای غیردولتی به تشکلهای غیرسیاسی با حضور داوطلبانه و ارادی سه نفر یا بیشتر اطلاق می‌شود که بدون وابستگی به مقامات و نهادهای حکومتی برای تحقق منافع عمومی (یا اقشار خاصی از آنها) فعالیت می‌کنند

بی‌آنکه هدف از تشکیل و فعالیت آنها، کسب سود مادی و تقسیم آن بین اعضا باشد. بنا بر این، اوصاف اساسی این سازمانها عبارتند از: غیرانتفاعی بودن، غیرسیاسی بودن، حضور ارادی و داوطلبانه و عدم وابستگی به حکومت. با ملاحظه سه نهاد تشکیل شده توسط بسیج در سطوح دانش‌آموزی، دانشجویی و اساتید دانشگاهی، به نظر می‌رسد که درک تدریجی کارکرد سازمانهای غیردولتی در حوزه مأموریت و فعالیت بسیج سبب شده که محور تصمیم‌گیری از گزینه نهادها و وابسته و دولتی بسیج، به نهادهای غیردولتی تغییر یافته و به سازمانهای غیردولتی بیش از پیش توجه گردد.

۱-۳-۱. تشکیل بسیج دانش‌آموزی و دانشجویی

به موجب قانون تشکیل بسیج دانش‌آموزی مصوب ۱۳۷۵/۲/۹، به منظور جذب، آموزش و سازماندهی دانش‌آموزان مدارس کشور در ارتش بیست‌میلیونی و ایجاد روحیه همیاری، مسئولیت‌پذیری و آمادگی دفاع همه جانبه از انقلاب و بسط فرهنگ و تفکر بسیجی، واحدهای بسیج دانش‌آموزی توسط نیروی مقاومت بسیج سپاه در مدارس تشکیل گردید.^۱ این واحدها در سه مقطع تحصیلی ابتدایی (امیدان)، راهنمایی (پویندگان) و دبیرستان (پیشگامان) با هماهنگی و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش تشکیل شده‌اند.

سازمان بسیج دانش‌آموزی از نظر عضویت ارادی و داوطلبانه دانش‌آموزان، غیرانتفاعی و غیرسیاسی بودن، همانند سازمانهای غیردولتی بوده، ولی برخلاف سایر سازمانها، از نظر مالی به بودجه عمومی وابسته است و براساس تبصره ۵ این قانون، اعتبار تشکیل آنها از محل ردیف تقویت بنیه دفاعی نیروهای مسلح و سرانه بسیج دانش‌آموزی تأمین می‌گردد. سازماندهی فعالیت این سازمان نیز تابع تصمیم شورای هماهنگی و پشتیبانی بسیج دانش‌آموزی است که با حضور هفت مقام دولتی تشکیل می‌شود. حتی براساس تبصره ۴ این قانون، به منظور پیگیری مصوبات شورای هماهنگی و پشتیبانی بسیج دانش‌آموزی و نظارت بر عملکرد ستادهای استانها و کمیته‌های تخصصی، ستاد اجرایی بسیج دانش‌آموزی با ترکیب دو نماینده از سوی وزیر و معاونت پژوهشی وزارت آموزش و پرورش و دو نماینده از سوی فرماندهی و

۱. براساس تبصره ۲ این قانون، برنامه‌های بسیج دانش‌آموزی با حفظ درجات مصوب بسیج و تعیین سطوح سه‌گانه در هر درجه مناسب با مقطع تحصیلی و در عضویت عادی، فعال و ویژه انجام می‌شود.

نمایندگی ولی فقیه در نیروی مقاومت بسیج تشکیل شده است.

بنابر این، سازمان بسیج دانش‌آموزی نه یک سازمان غیردولتی، بلکه نهادی دولتی و وابسته به بسیج است که با سازماندهی، بودجه و برنامه‌ریزی بسیج سپاه فعالیت می‌کند. در کنار تجارب اولیه نگاه بیرونی بسیج، یعنی رو آوردن به نهادهای خارج از ساختار قدیمی، بسیج سپاه در راستای انجام بهینه مأموریت‌های محوله (ضمن در نظر گرفتن شرایط و تحولات جدید اجتماعی)، وضعیت خاص دانش‌آموزان به دلیل وضعیت سن مشارکت قانونی در فعالیتهای اجتماعی و حقوقی نیز در عدم اعطای اوصاف کامل سازمانهای غیردولتی به بسیج دانش‌آموزی تأثیر داشته است. در هر حال پس از آن، حرکت سریعتر به سمت و سوی غیردولتی شدن مشارکت برخی از نهادها در عرصه مأموریتی بسیج توسط مراجع صالح پذیرفته شد.

جمعی از نمایندگان مجلس ششم نیز با طرح «تشکیل، تقویت و توسعه بسیج دانشجویی»، موجبات تصویب قانونی را در ۱۳۷۷/۹/۲۲ توسط مجلس شورای اسلامی فراهم ساختند. (روزنامه رسمی، شماره ۶۲۸۱۴ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۶). بر اساس این قانون، مقرر شد که بسیج دانشجویی به منظور تحقق اهداف مشابه با آنچه موجب شکل‌گیری بسیج دانش‌آموزی اعلام شده بود؛ یعنی «جذب، آموزش و سازماندهی دانشجویان داوطلب، ایجاد روحیه همیاری، مسئولیت‌پذیری، بسط فرهنگ و تفکر بسیجی و ایجاد آمادگی دفاع همه‌جانبه از دستاوردهای انقلاب اسلامی در عرصه‌های گوناگون فرهنگی، علمی و دفاعی»، توسط نیروی مقاومت بسیج در کلیه دانشگاهها و مراکز آموزش عالی تشکیل گردد.

۱-۲-۳- غیردولتی شدن مشارکت در عرصه مأموریت بسیج

شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۸۰ بنا به پیشنهاد سال ۱۳۷۸ نیروی مقاومت بسیج، (موضوع نامه شماره ۱۴۴۱۱/م مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱) تشکیل «بسیج اساتید دانشگاهها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی کشور» را تصویب کرد. (روزنامه رسمی، شماره ۱۶۵۸۶، ۱۳۸۰/۱۱/۱۳) بر اساس این مصوبه چهار ماده‌ای، شرایط و اوصاف سازمانهای غیردولتی به بیشترین حد ممکن در مورد بسیج اساتید مراعات شده است. بر این اساس، بسیج اساتید تشکلی غیرانتفاعی، غیر سیاسی^۱ و دارای

۱. براساس بند (ب) ماده ۵ این مصوبه، «ساماندهی» بسیج اساتید به شرط عدم بهره‌گیری از بسیج اساتید در جهت منافع حزبی و گروهی و پرهیز از ورود این تشکل به منازعات جناحی منوط شده است.

شخصیت حقوقی مستقل است که در محدوده دانشگاهها، مسئولیت خاصی را عهده‌دار شده و برای تحقق اهدافی معین و کلی، وظایف مشخصی را به انجام می‌رساند. با توجه به درجه علمی و استقلال فکری اعضای بسیج اساتید که متشکل از اعضای هیأت علمی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور هستند، استقلال اعضا در برنامه‌ریزی فعالیت این تشکل نیز مراعات شده است اما از نظر مالی، امکانات و اعتبارات و بودجه این تشکل، عمدتاً از محل اعتبارات نیروی مقاومت بسیج، تأمین می‌گردد. با این حال، در اساسنامه بسیج اساتید مقرر شده که این تشکل، نهادی غیردولتی است که با همکاری و همیاری بسیج، در دانشگاهها فعالیت می‌کند.

در کل، با توجه به شرایط تکوینی پیش گفته در مورد سازمانهای غیردولتی، به نظر می‌رسد که تشکلهای سه‌گانه فوق، حتی بسیج اساتید که درجه وابستگی سازمانی آن به بسیج (به عنوان بخش دولتی) در حداقل ممکن است، با سازمانهای غیردولتی از پاره‌ای جهات تفاوت دارند. اولاً؛ با اینکه سازمانهای غیردولتی بدون نیاز به تصویب قانون، صرفاً با رعایت چارچوب مقرر در قوانین و مقررات تأسیس می‌شوند اما در خصوص تشکیل سه نهاد مذکور، قانونگذار راساً نقش ایفا کرده است. ثانیاً؛ تشکیل نهادهای غیردولتی امری داوطلبانه و اختیاری است، اما شاید بتوان دخالت قانونگذار در تأسیس سه نهاد تخصصی برای فعالیت در حوزه‌های تحت مسئولیت و مأموریت بسیج را (که گاه به پیشنهاد خود بسیج بوده و پس از تصویب نیز عملاً همگی آنها توسط بسیج «تشکیل» شده‌اند) نوعی برداشت مقنن به لزوم وجود آنها تعبیر کرد.

۲-۳- حوزه‌های مقتضی فعالیت سازمانهای غیر دولتی بسیجی

در کنار انگیزه‌های درون ملی و ملی، به عنوان موجبات شکل‌گیری تشکل‌های غیر دولتی در کلیت آنها ابعاد فراملی و بین‌المللی را نیز باید از جمله تشکل‌های جوانان در نظر داشت که اینک در دنیای رو به جهانی شدن، این ابعاد روز به روز دامنه بیشتری می‌یابند و بیش از پیش از وجاهت برخوردار می‌شوند. شاید توجه به پیشینه تاریخی اتخاذ تصمیم نهادهای بین‌المللی دولتی (نظیر سازمان ملل متحد) در خصوص جوانان، مؤید این مطلب باشد که این قشر از اعضای جامعه انسانی هم به لحاظ در بر گرفتن گروه بزرگی از ترکیب جامعه بشری و هم این که به عنوان

سازندگان آینده روابط بین‌المللی می‌بایست نیک اندیشیدن و بهره‌گیری از قابلیت‌ها را در مسیر صحیح و متناسب با منافع مبتنی بر زیست مشترک و جمعی تجربه کنند، صاحب موقعیتی حساس در ابعاد بین‌المللی نیز هستند.

به نظر می‌رسد که تشکیل سه نهاد اختصاصی برای فعالیت در حوزه مأموریت بسیج (اعم از غیردولتی به معنای دقیق آن یا وابسته مالی و سازمانی به بسیج)، فرصت بررسی گزینه‌های مختلف برای تحول در روشهای انجام مأموریت بسیج و تحقق اهداف آن را فراهم ساخته است. استفاده از سازمانهای غیر دولتی در سایر امور تحت صلاحیت و مأموریت بسیج، الگوی مناسبی متناسب با تحولات امروز است.

بدین منظور، چند گزینه پیشنهادی برای گسترش دامنه ابتکارات فعالیت این سازمانها در رابطه با بسیج بررسی می‌شود اتخاذ راهبردهای لازم برای عملی کردن این پیشنهادها مستلزم اقدام فعالانه و مؤثر بسیج و جلب موافقت نهادهای صالح و ذیربط است.

۱-۲-۳- سازمانهای غیر دولتی، تأمین امنیت و امنیت بانی:

ایجاد و حفظ امنیت، رسالتی است که بدون شک بسیج را نیز در برمی‌گیرد. «پیشگیری و مقابله با تهدید، تجاوز و سوانح»، ماهیت دقیقاً امنیتی کارکرد بسیج را نشان می‌دهد. این امر چنان گسترده و کلی است که نه تنها با تحولات و اوضاع و احوال، پیچیده و وسیع می‌شود بلکه نیاز به بازیگرانی دیگر به عنوان شریک یا حداقل همکار را مسلم می‌سازد. ایجاد سازمانهای غیر دولتی به ویژه در خصوص مطالعه عوامل و زمینه‌های تهدید امنیت عمومی در شرایط معین و راههای پیشگیری یا مقابله با تهدید، در تمهید و تسهیل کار ویژه‌های بسیج نقش اساسی خواهد داشت.

۲-۲-۳- سازمانهای غیر دولتی و دفاع غیر نظامی:

امداد رسانی به عموم مردم در شرایط بحرانی که امنیت جسمی و روحی آنها در معرض خطر قرار می‌گیرد، به شکل گیری نهاد دفاع غیرنظامی در کشورهای مختلف انجامیده است. بر اساس بند ۱ ماده ۶ پروتکل اول الحاقی به کنوانسیونهای چهار گانه ۱۹۴۹ ژنو، «دفاع غیرنظامی عبارت است از انجام تمام یا قسمتی از وظایف بشر دوستانه

که منظور از آنها حمایت از سکنه غیرنظامی در برابر مخاطرات و همچنین مساعدت برای رفع آثار ناشی از مخاصمات یا مصائب و همچنین تدارک شرایط لازم جهت حفظ و بقای آنها می‌باشد».

همان طور که در بحثی تفصیلی پیرامون رابطه بسیج و دفاع غیر نظامی آمده است، نیروی مقاومت بسیج سپاه به دلیل ادغام نقش دفاع غیر نظامی در زمان صلح و جنگ؛ یعنی کاهش آثار درگیری مسلحانه و سوانح بر مردم عادی یا نیازمند کمک، نمونه سازمان دفاع غیر نظامی به مفهوم بین‌المللی آن است که با رعایت شرایط دفاع غیر نظامی، از حمایت‌هایی که در این اسناد بین‌المللی پیش بینی شده است، بهره‌مند خواهد شد. (نادر ساعد، ۱۳۸۳، صص ۳۰-۱) اما تجربه نشان داده که در مواقع نیاز به فعالیت امدادی، به ویژه هنگامی که میزان مصائب آن زیاد باشد، تنها با همکاری و تعاون می‌توان بر این مشکلات غلبه کرد. به همین دلیل، در اغلب بحرانهای ملی و بین‌المللی، گروهی وسیع از تشکلهای غیر دولتی ملی و بین‌المللی نیز در کنار سازمانهای دولتی به امداد رسانی می‌پردازند.

بسیج می‌تواند با حمایت از تأسیس و فعالیت سازمانهای غیر دولتی امدادی و دفاع غیر نظامی، نه تنها سطح فعالیت خود را از «اقدام کننده» به «ناظر» ارتقا بخشد بلکه با ایجاد شبکه‌ای از نهادهای غیر دولتی متخصص در این امور، ضریب اطمینان در اثربخشی فعالیت‌های دفاعی خود را به بالاترین حد ممکن رسانده و میزان آسیب پذیریهای عمومی را به حداقل ممکن کاهش دهد. افزایش بهره‌وری کاری و حداقل بودن ضعف‌ها، یکی از ویژگیهای نهاد کارآمد و موفق در مدیریت امروز است که بسیج با چنین راهبردی، بیش از پیش بدان دست خواهد یافت.

۲-۳-۳- سازمانهای غیر دولتی و رهیافت عدم تراکم در امور بسیج:

مدیریت نوین در عرصه‌های مختلف نظامی و غیر نظامی، مؤید تفکیک وظایف اساسی از دیگر امور است. بر همین اساس، تنها وظایف اساساً حاکمیتی است که باید توسط دولت انجام گیرد و انجام سایر امور را می‌توان به نهادهای غیردولتی سپرد. این عدم تمرکز در وظایف دولت، موجب کوچکتر شدن دستگاه دیوانی و فراهم شدن امکان بهره‌گیری مناسبتر از امکانات موجود و تقسیم عادلانه حجم خزانة متناسب با نیازمندیهای عمومی می‌شود.

علاوه بر این، برخی از اهداف بسیج نظیر فرهنگ سازی و تعمیق فرهنگ بسیجی در اқشار و صنوف مختلف جامعه، پدیده‌ای زمان بر است که با بهره‌گیری از سازمانهای غیردولتی می‌توان پیامهایی که بسیج در این خصوص برای جامعه و عموم دارد مطرح و تحقق آن را از سطح اولیه و بستر جامعه پیگیری کرد. یکی از ظرفیتهای کارکرد سازمانهای غیردولتی این است که جریان امور ملی را به جای تحمیل از سطح فوقانی و رأس به قاعده هرم، به صورت صعودی و از مردم به دولت حرکت می‌دهد. این امر سبب می‌شود که بهره‌گیری از سازمانهای غیردولتی در صورت داشتن راهبرد و دکترین مشخص، سریعتر و بیشتر از طرحهای حکومتی و دولتی که از بالا به پایین نازل می‌شوند، تحقق یابند و تأثیرگذاری عمیقتر و بیشتری داشته باشند.

۲-۳- بسیج و تعامل با سازمانهای غیر دولتی جوانان:

در تعریف سازمان غیر دولتی جوانان،^۱ دو برداشت «سِنّی» از اعضای آن از یک سو و گسترهٔ فعالیت آنان در امور سازمانهای جوانان ارائه شده است. در ماده قانون فدراسیون روسیه، در خصوص حمایت دولت از سازمانهای جوانان و کودکان، سازمان غیر دولتی جوانان چنین تعریف شده است: «تشکل داوطلبانه، غیرتجاری و مستقل که در نتیجه اظهار تمایل شهروندان جوان و ذی‌نفع به وجود آمده است». در ماده ۴ آن قانون، منظور از جوانان، «شهروندان فدراسیون روسیه که دارای سن ۱۴ تا ۳۰ سال هستند» عنوان شده است. سازمان ملی جوانان ایران به عنوان نهاد تخصصی مرتبط با جوانان در گزارش ملی پیرامون تشکلهای غیر دولتی جوانان، تعریف ذیل را ارائه کرده است: نهادی است با اهداف خیرخواهانه، دارای شخصیت حقوقی مستقل، غیر دولتی و غیر انتفاعی که برای انجام فعالیت داوطلبانه با گرایشهای غیر سیاسی و بر اساس قانونمندی و اساسنامه مدون و رعایت چارچوب قوانین موضوعه کشور و مفاد آیین‌نامه‌های اجرایی آن فعالیت می‌نماید. این تشکلهای توسط جوانان تشکیل شده و خود آنها اداره کننده آن هستند. (سازمان ملی جوانان، ۱۳۸۱، ص ۹)

این سازمان، در ارائه شیوه نامه‌های ناظر بر شناسایی سازمانهای غیر دولتی جوانان، منظور از جوان را «افراد دارای سن ۱۴ تا ۲۹ سال» (همان، ص ۲۵۳، بندهای ۱-۳) معرفی کرده است.

تعریف سازمان غیر دولتی سوای هر یک از معیارهای مذکور، فرصتهای مناسب تعاملی را فراروی بسیج قرار می‌دهد. وضعیت خاص سنتی اعضای این سازمانها که عموماً تازه وارد زندگی اجتماعی شده و در تعیین سرنوشت خود مشارکت می‌نمایند، موجب می‌شود که رسالت فرهنگ سازی بسیج تسریع گردد. از طریق این سازمانها نه تنها موجبات جوانتر شدن ترکیب عضویت بسیج فراهم می‌شود بلکه با همراه کردن آنها با بسیج، توفیق در برنامه‌های فعلی بسیج را تقویت و دورنمای آینده را امیدوارتر خواهد ساخت. توجه به وضعیت جوانان در توزیع جمعیتی کشور؛ یعنی ضریب بالای جوانی جمعیت ایران، اهمیت چنین تعاملی با سازمانهای جوانان را بیشتر نمایان خواهد ساخت. ضمن این که بند الف ماده ۱۵۷ قانون برنامه سوم توسعه نیز مبنای قانونی لازم برای چنین تعاملی را فراهم نموده است.

نتیجه‌گیری پایانی

هر چند مقررات اصلی ناظر بر تشکیل و فعالیت بسیج، به رابطه بسیج با سازمانهای غیر دولتی نپرداخته است اما کلیت این امر را می‌توان از لابلای مواد ناظر بر اهداف و وظایف بسیج استخراج نمود. «تجهیز و سازماندهی همه افراد ملت برای دفاع و مقابله با تهدید، تجاوز و سوانح»، وظیفه و مأموریتی کلی است که بدون شک بسیج می‌تواند در راستای تحقق آن، از حضور و فعالیت «همکارانی» مناسب برخوردار گردد. بهره‌گیری از سازمانهای غیردولتی، چه به صورت تأسیس و حمایت از فعالیت سازمانهای غیر دولتی تخصصی در حوزه های تحت مأموریت و مسئولیت بسیج و چه به صورت همکاری با سازمانهای غیر دولتی مستقلی که به نحوی از انحا در حوزه‌های موضوعی مربوط به بسیج فعالیت می‌کنند، از جمله مسائلی است که در وضعیت امروز قابل توجه بوده و لازمه همگامی حرکت بسیج با تحولات زمان است.

تأمل در ابعاد و کارکردهای فرامرزی سازمانهای غیر دولتی، به ویژه سازمانهای بین‌المللی غیردولتی نیز ضروری است. سیستم بین‌المللی بر اساس مفهوم سنتی آن، مبتنی بر اصل وجود دولتهای حاکم است و حداقل حاصل تجمع دولتهای مستقل و برابر در عرصه بین‌المللی است. (Friedman, Ibid) مقوله‌ها، مفاهیم و مؤلفه‌های بنیادین حقوق بین‌الملل همچون: تمامیت ارضی، عدم مداخله و دفاع مشروع نیز بر پایه نقش ممتاز دولت به عنوان بازیگر اصلی در عرصه بین‌المللی استوار هستند

(Koskenniemi, Ibid) و بافت دولت محور سیستم بین‌المللی، نتیجه مستقیم این نقش ممتاز آنها است. گر چه پیدایش سازمانهای بین‌المللی بین‌الدولی و غیر دولتی، به خصوص در قرن گذشته، عامل و عنصر جدیدی را به صحنه تعامل دولتها در سیستم بین‌المللی افزوده است، اما صرف وجود این نهادها که از سوی دولتها ایجاد می‌شوند و از نظر ساخت و تولد، نشأت گرفته از اراده آنان هستند، لزوماً به عنوان تغییر اساسی در نقش سیستم بین‌المللی محسوب نمی‌شود. (Camilleri & Falk, Ibid)

در روند جهانی شدن، می‌توان اهمیت نوین و روز افزونی برای روشهای قانونگذاری غیررسمی و بین‌المللی قائل شد که نقش یکسویه و انحصاری دولتها را در ایجاد ضوابط و هنجارهای حقوقی مورد تردید قرار می‌دهد. در ارزیابی پدیده‌های مختلف باید این مسأله را در نظر داشت که در جامعه بین‌الملل از طریق افزایش شمار بازیگران گوناگون در عرصه بین‌المللی، پیشرفتهایی به سوی جامعه‌ای «مشارکتی‌تر» در جریان است (Finger, Ibid) و حتی می‌توان آن را حرکت از جامعه مبتنی بر «همکاری»^۱ به جامعه‌ای مبتنی بر «همبستگی»^۲ تشبیه نمود. (ابراهیم بیگ زاده، ۱۳۷۳). در هر حال، سازمانهای غیر دولتی بین‌المللی (تولد یافته در ایران اعم از بسیجی یا غیر آن)، به دنبال تعمیم اشتراکات در اعضای جامعه انسانی (و بدون مرز) بوده و با جلب توجه دیگر ملتها موجبات ارتقای گسترده قبول و اجرای مطلوبیتهای جامعه ایرانی را در سطح جهان فراهم می‌سازند. عدم توجه جامعه ایرانی به این پدیده‌ها موجب شده که کشورمان تاکنون از فواید عملکرد بین‌المللی این سازمانها، محروم باشد و در این خصوص، عمدتاً رویکرد «پذیرش و تأثر» به جای «تأثیر» نمود یابد.

سازمانهای مذکور در کنار برانگیختن فعالیت عام المنفعه^۳ در دولتها و تأمین حمایت کارشناسانه برای قانونگذاری بین‌المللی، درخواست خصوصی مستقیمی ارائه داده‌اند و با تصمیم‌گیران مسئول در سازمانهای بین‌المللی و همچنین سازمانهای ملی در ارتباط هستند. آنها بدین وسیله به طور غیر مستقیم بر رفتار دولتها در نظام بین‌المللی تأثیر می‌گذارد (Lindblom). از آنجایی که سازمانهای غیر دولتی هنوز در

1. International Cooperation.
2. Internatioal Solidarity.
3. On – profit goals or achieving public interests.

روند ایجاد ضابطه در حقوق عرفی بین‌المللی به عنوان شرکت کننده فعال شناخته نشده‌اند، فعالیتها و بیانات آنها را نمی‌توان طبق ماده ۳۸-۱ ب اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری به عنوان مشارکت دولتی تلقی کرد. اما با این حال آنها از طریق مشارکت خود در روند تصمیم‌گیری بین‌المللی (در مورد نقش این سازمانها در احراز قواعد عرفی و همچنین ایفای نقش در فرایند عرفی شدن هنجارهای حقوق بشر دوستانه ر.ک. به: دکتر جمشید ممتاز. نیمسال اول ۸۲ - ۱۳۸۱) و سیاستهای غیررسمی در داخل دولتها و سازمانهای بین‌المللی، بر رفتار دولتها و سازمانهای بین‌المللی تأثیر گذار هستند.

هر چند در شرایط کنونی پیدایی سازمانهای غیر دولتی در آغاز راه است و هنوز زمینه‌های لازم برای تأسیس سازمانهای غیر دولتی بین‌المللی (بسا قلمرو فرامرزی) بسیجی یا مرتبط با مأموریت‌های بسیج فراهم نشده. اما از هم اکنون باید در این خصوص نیز اندیشه و تأمل لازم صورت گیرد. قدر متیقن این که سازمانهای ملی و بین‌المللی‌ای که بسیج می‌تواند با در نظر گرفتن مأموریت‌های قانونی خود به صورت غیر دولتی تأسیس و اجازه فعالیت به آنها اعطا کند باید از نظر تکوینی، شرایطی را که برای تأسیس قانونی هر سازمان غیر دولتی ضرورت دارد، دارا بوده و با برقراری ساز و کار مشخص، نظارت کلی و اطلاعی بر فعالیت آنها را تضمین نماید.

بسیج می‌تواند با حمایت از تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی امدادی و دفاع غیر نظامی، نه تنها سطح فعالیت خود را از «اقدام کننده» به «ناظر» ارتقا بخشد بلکه با ایجاد شبکه‌ای از نهادهای غیر دولتی متخصص در این امور، ضریب اطمینان در اثربخشی فعالیت‌های امدادی خود را به بالاترین حد ممکن رسانده و میزان آسیب‌پذیریهای عمومی را به حداقل ممکن کاهش دهد. افزایش بهره‌وری کاری و حداقل بودن ضعفها، یکی از ویژگیهای نهاد کارآمد و موفق در مدیریت امروز است که بسیج با چنین راهبردی، بیش از پیش بدان دست خواهد یافت.

علاوه بر این، برخی از اهداف بسیج نظیر فرهنگ سازی و تعمیق فرهنگ بسیجی در اقشار و صنوف مختلف جامعه، پدیده‌ای زمان بر است که با بهره‌گیری از سازمانهای غیر دولتی می‌توان پیامهایی که بسیج در این خصوص برای جامعه و عموم دارد مطرح کرد و تحقق آن را از سطح اولیه و بستر جامعه پیگیری کرد. این امر سبب

می‌شود که بهره‌گیری از سازمانهای غیر دولتی در صورت داشتن راهسبرد و دکترین مشخص، سریعتر تحقق یابند و تأثیر گذاری عمیقتر و بیشتری داشته باشند.

راهکارها

با در نظر گرفتن نکاتی که در نوشتار به صورت تحلیلی ارائه شد و با توجه به وضعیت کنونی بسیج و نهادهای داخلی و تشکیلات وابسته به آن، به نظر می‌رسد چند راهکار در خصوص «رابطه بسیج و سازمانهای غیر دولتی» وجود دارد که در ذیل با رعایت اختصار به مهمترین موارد و مصادیق آنها اشاره می‌شود.

۱- با توجه به این که مقررات عام ناظر بر فعالیت سازمانهای غیر دولتی، امکان نظارت و صدور مجوز بسیج را به سازمانهای غیر دولتی بسیجی یا در حوزه فعالیت بسیج پیش بینی نکرده‌اند، لازم است با طرح پیشنهاد و تهیه پیش نویس، خواستار مستثنی شدن سازمانهای غیر دولتی متشکل از بسیجیان یا امور مربوط به بسیج از شمول آئین نامه تأسیس و فعالیت سازمانهای غیر دولتی مصوب هیأت وزیران شد تا از طریق وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (به عنوان مسئول حمایت از پیشنهادهای قانونی در خصوص نیروهای مسلح در دولت، مجلس و دیگر نهادهای عالی تصمیم ساز کشور) به هیأت دولت ارجاع گردد.

۲- مادامی که هیأت وزیران «صلاحیت بسیج در حمایت از تشکیل سازمانهای غیر دولتی بسیجی و صدور مجوز فعالیت آنها» را تأیید ننموده است، بسیج می‌تواند به منظور تشکیل انجمنهای غیر دولتی بسیجی در عرصه‌های فرهنگی، روبه مربوط به تشکیل بسیج اساتید دانشگاهها را پیگیری نماید.

۳- بر اساس ماده ۴ اساسنامه بنیاد تعاون بسیج، هدف این بنیاد ایجاد فرهنگ تعاون و همکاری در میان بسیجیان و پشتیبانی و هدایت آنها است. این بنیاد می‌تواند زمینه‌ای مناسب برای گسترش و تعمیق روابط اعضای بسیج در قالب سازمانهای غیر دولتی گوناگون باشد و حتی این رابطه به بسیجیان با سازمانهای غیر دولتی مرتبط نیز تعمیم یابد. بر این اساس، از این نهاد نیز می‌توان به عنوان مجرای جهت تأمین لوازم تشکیل و فعالیت سازمانهای غیر دولتی متشکل از بسیجیان استفاده نمود.

منابع:

- ❖ شریفی طراز کوهی، حسین، قواعد آمره در نظم حقوقی بین‌المللی، تهران، وزارت امور خارجه ۱۳۷۸.
- ❖ بیگزاده، ابراهیم؛ حقوق بین‌الملل عمومی، جزوه درسی دوره آمادگی کارشناسی ارشد؛ مجتمع آموزشی عالی قم، ۱۳۷۳
- ❖ بیگزاده، ابراهیم؛ سازمانهای غیردولتی و حقوق بین‌الملل، مجله تحقیقات حقوقی، ۱۳۷۹، شماره ۳۱-۳۲، صص ۲۴-۲۰.
- ❖ ساعد، نادر؛ «دفاع غیرنظامی و ارزیابی کار ویژه بسیج در پرتو آموزه‌های حقوق بین‌الملل بشردوستانه»، فصلنامه مطالعات بسیج، شماره ۲۲، بهار ۱۳۸۳، صص ۱-۳۰.
- ❖ ممتاز، جمشید؛ تفریبات کلاسی درس حقوق درگیریهای مسلحانه، دوره دکتری.
- ❖ روحی، نبی‌الله؛ ترابی، مصطفی. بسیج در پرتو قانون، تهران: سازمان تحقیقات و خودکفایی بسیج، ۱۳۷۹.
- ❖ سازمان ملی جوانان، گزارش ملی جوانان: بررسی وضعیت تشکلهای غیردولتی جوانان، زمستان ۱۳۸۱.

- ❖ M. Ragazzi , **The Concept of International Obligations Erga Omnes**, Oxford, Xlarendon Press, 1997.
- ❖ Boutros Boutro-Ghali, **An Agenda for Democratization**, 51st Sess. At 973, UN.Doc.A/51/761, (1996).
- ❖ W.Friedmann, **The changing structure of International Law**, London, Kluwer Law, 1946.
- ❖ M.Koskenniemi, "future of statehood", **Harward International Law Journal**, 1991.
- ❖ Joseph A.Camilleri & James Falk, **The End of sovereignty? The politics of a shrinking and Fragmenting world**(Aldershot: Edward Elgor), 1992.
- ❖ U.N.GAOR & U.N.SCOR, 47th Sess.
- ❖ U.N.Doc.A/47/277-S/24111(1992).
- ❖ Finger, Matthias, NGOs and Transformation:Beyond social Movement theory', in princeton, Thomas/ Finger, Mattias (eds.), **Environmental NGOs in world politics**. Linking the local and the Global(London: Routhlsdge, 1994).
- ❖ Oscar Schachter, "the Desline of the Nation-State and its Implications for International law", **Clumbia Journal of Transnational law**, (1997).

- ❖ M.Janis," **International law**", Harward Journal of International law , (1991).
- ❖ frits Hondius,"Recognition and protection of NGOs in International law",**The International Journal of Not-for-profit law**. Volume2, Issue2,(The International center for Not-for-profit law), <http://www.icnl.org>.
- ❖ Egypt's law of Association, available on net.
- ❖ keck, Margaret.E./Sikkink, Kathryn; **Activists Beyond Borders** (cornell: university press, 1998).
- ❖ Jean Bossuyt & patrick Develtere; **Between Autonomy and Identity: The Financing Dilemma** of NGOs, The courier, July, Aug, 1995.
- ❖ Merle, Marcel,"A Legal tangle: the "status" of non-governmental International organizations between International law and national laws," **Transnational Associations**, (1995).
- ❖ James A.paul,"NGOs and Global policy-Making", **Global policy forum**, (June 2000).
- ❖ Kofi Annan,"**Building bridge between civil Society and the united nations**",A/53/170, (1998).
- ❖ United Nations Economic and Social Council, General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations, U.N Doc. E/Ac. 70/1994/5, 3-70,See General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations: Report of the Secretary-General, U.N.GAOR, 1st Sess., Agenda Item 3, at 3, U.N. DOC. E/AC.70/1994/5(1994). See generally Kjell skjelsbaeck, The Growth of International Nongovernmental Organizations in the Twentieth Century, 25 Int'l Org. 420(1971).
- ❖ The statement of the International Court of Justice in the Reparations Case: "Whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognized by international law, the rights and duties of an entity such as the Organization must depend upon its purposes and functios as specified or imp 71 lied in its constituent documents and developed in practice." Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, **I.C.J Rep. 1949**, 174, 180(June 27).
- ❖ Anthony,Judge, Statement by the Union of International Associations on Secretary-General Sunday, October 31, 2004 "Report on NGOs", (Brussels, May, 21, 1999), www.uio.org/.
- ❖ Cook Helena, 'Amnesty International at the United Nations', in Willetts, Peter (ed.),'the Conscience of the World'. **The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System** (london: c.Hurst & Co. Ltd., 1996) pp. 181-213.