

دیوان عدالت اداری و حمایت از مفاد آئین نامه تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی

مقدمه

تا زمان تصویب قانون برنامه سوم توسعه، تنها منبع حقوقی که به نحوی به تبیین (هر چند ناقص) وضعیت حقوقی سازمانهای غیردولتی اختصاص داشت، قانون تجارت بود که در مواد ۵۸۴ و ۵۸۵، ضمن پردازش چارچوبی کلی، جزئیات آن را به آئین نامه مصوب وزارت عدلیه محول نمود. قانون برنامه سوم توسعه در شرایطی تصویب شد که تعمیق فرهنگ توسعه سیاسی در کشور بویژه طرح مباحثی نظیر مشارکت مردم در تصمیم سازی و یا جامعه مدنی و حاکمیت قانون، حمایت حقوقی از تاسیس و گسترش فعالیت سازمانهای غیردولتی را به منزله ضرورتی اجتناب ناپذیر در عرصه سیاستگذاریها جلوه گر ساخت.

چارچوب سیاستهای بخشی و فرابخشی، بسترسازی قانونی برای حمایت عام از کلیه تشکل های مدنی و غیردولتی را به دولت سپرد و وزارت کشور را مامور تدوین پیشنهاد و ابتکارهای لازم نمود. پس از چندین سال تلاش، نهایتاً با تصویب آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان های غیردولتی در سال ۱۳۸۱، به این نیاز مهم حقوقی و اجتماعی پاسخ داده شد و در سالهای بعد، تغییراتی اصلاحی و تکمیلی در آن به عمل آمد.

معاون اطلاعات نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، با طرح شکایتی در دیوان عدالت اداری به خواسته ابطال تصویب نامه شماره ۱۲۶۰۸/ت/۲۷۳۶۷ هـ مورخ ۱۱/۱۹/۸۱ هیأت وزیران موضوع آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان های غیردولتی، با تصور کم رنگ شدن صلاحیت های

تکرار این عمل در مورد مصوبه هیات وزیران بر آمده است.

شاکی اعلام داشته که «شورای عالی اداری در سال ۷۸ در خصوص نحوه صدور مجوز فعالیت مؤسسات غیرانتفاعی بدون در نظر گرفتن موارد قانونی و تبعات سوء مترتب بر آن مصوبه‌ای را به شماره ۱۴/۴۵۵ مورخ ۷۸/۱۲/۱۷ به تصویب رسانده بود که این وظیفه ذاتی را از ناجا منفک و به وزارت کشور محول می‌نمود. لذا به دنبال درخواست لغو و ابطال آن از طریق اداره کل قوانین و امور حقوقی ناجا، پرونده کلاسه ۴۶۰/۸۰ در آن دیوان مفتوح و پس از بررسی‌های همه‌جانبه به علت مغایرت با قانون تجارت و آیین‌نامه اصلاحی ثبت شرکتها و مؤسسات غیرتجاری، توسط آن هیأت ابطال گردیده است».

شاکی با مرتبط کردن مصوبه شورای عالی اداری و این آئین‌نامه افزوده بود که «پس از ابطال مصوبه فوق‌الذکر مسئول امور اجتماعی وزارت کشور اخیراً به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی و ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۷۹ با طرح موضوع در

نظارتی پیشین خود (که مبتنی بر وظائف ذاتی این نهاد قلمداد می‌شد)، ابطال کل این مصوبه را خواستار شد.

اما هیات عمومی دیوان با صدور شماره ۳۶۶ مورخ ۸۳/۸/۳ با درایت حقوقی و ضمن تأیید اینکه تصور شاکی صحت و وجاهت حقوقی ندارد، از مبانی حقوقی نوظهور برای سازمانهای غیردولتی که به همت دولت و البته بر مبنای عمل به تکلیف مقرر در قانون برنامه سوم صورت گرفته، دفاع نمود. در این نوشتار، به صورت مختصر، به این موضوع پرداخته می‌شود.

۱- از استدلال شاکی و دفاع دولت تا رای دیوان

الف- مدلول دیدگاه و خواسته شاکی

بر اساس مقدمه تفصیلی رای دیوان، شاکی در شکوائیه خود، اعتراض به اعتبار حقوقی مصوبه هیات وزیران را با اعتراض به مصوبه شورای عالی اداری در سال ۱۳۷۸ آغاز نموده و با هم‌ردیف خواندن این دو و اینکه مصوبه شورای عالی اداری توسط دیوان ابطال شده، در صدد اقناع دیوان به

وزیران و اعلان اعتبار نظامنامه (آیین نامه) اصلاحی ثبت مؤسسات و تشکیلات غیرتجاری در قسمت (ه) از ماده ۶ آیین نامه می گردد».

در واقع، برداشت شاکی این بوده که با تصویب تصویب نامه هیات وزیران، اعتبار آیین نامه ثبت مؤسسات و تشکیلات غیرتجاری مخدوش شده و از این جهت، صلاحیت های نیروی انتظامی بر اساس آن آیین نامه تحت الشعاع مصوبه اخیر قرار گرفته است.

ب- پاسخ معاون دفتر امور حقوقی دولت به محتوای شکایت

معاون دفتر امور حقوقی دولت که به عنوان یکی از اجزای سازمانی معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور، مسئولیت دفاع از مصوبات دولت را در مواقع طرح شکایات و اعتراضات علیه آنها در دیوان عدالت اداری بر عهده دارد، در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۵۲۴۲-۸۳ مورخ ۸۳/۶/۴ با ارسال تصویر نظریه های شماره ۵۰۲۳۲/۶۱ مورخ ۷/۱۶/۱۶

هیات دولت، آیین نامه فوق الاشاره را به تصویب رسانده است که ایراداتی همچون مصوبه شورای عالی اداری بر آن وارد است و مضافاً بر اینکه در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه نیز در تنظیم آیین نامه «رعایت موارد قانونی» پیش بینی شده و متذکر گردیده که «مصوبات نباید با روح قوانین مخالف باشند».

شاکی با چنین مقدماتی، استنتاج خود را چنین عنوان نمود: «علی ای حال با عنایت به صراحت مادتين ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت و آیین نامه مربوط به تعیین شرایط مؤسسات و تشکیلات غیرتجارتی که تدوین و اصلاح آن از وظایف خاص قوه قضائیه می باشد^۱ و با توجه به وظایف ذاتی ناچا مبنی بر حفظ نظم و امنیت عمومی جامعه و نظارت بر اماکن عمومی و پیامدهای حاصله از این مصوبه از آن هیأت تقاضای رسیدگی و صدور حکم مبنی بر ابطال مصوبه هیأت

^۱ تدوین و اصلاح این آیین نامه، بر خلاف آنچه شاکی تصور می کرده، بر عهده وزارت دادگستری است و نه قوه قضائیه. صراحت مادتين مذکور حاکی از صلاحیت وزارت عدلیه (وزارت دادگستری فعلی) است.

۸۲ وزارت کشور و ۱۴۹۱۳/م/۸۴۴۳ مورخ ۸۲/۱۰/۱۳ وزارت اطلاعات اعلام داشته‌اند: در تبصره ۲ ماده ۱۶ آیین‌نامه مورد شکایت مقرر شده است «چنانچه موضوع فعالیت سازمان» امور تخصصی باشد وجود نظر موافق دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط حسب مورد برای صدور پروانه ضروری است و اگر موضوع فعالیت سازمان در چند زمینه تخصصی باشد، اخذ نظر موافق کلیه دستگاه‌های دولتی مربوط لازم می‌باشد.

در واقع، این دفتر در گام اول تلاش کرده تا علت یا جهت طرح شکایت را منتفی نموده و آن را یک سوء تفاهم قلمداد نماید. به نظر این دفتر، برداشت شاکی که موجب طرح چنین شکایتی بوده، با اصول حقوقی تناسب ندارد و از این رو، جهت و مبنایی برای قبول خواسته آن وجود ندارد. در واقع، «آیین‌نامه مورد ایراد نه تنها نافی وظایف و مأموریت‌های ناجا در قوانین و مقررات مختلف نیست، بلکه تأکید بر اجرای آن نیز نموده است. زیرا اولاً در نامه مدیرکل دفتر امور حقوقی وزارت کشور آمده است، مطابق ماده ۱۸۲ قانون برنامه

سوم، وزارت کشور مکلف شده است با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرح‌های مربوط به ایجاد و تقویت تشکل‌های مردمی (صنفی - تخصصی) و سازمان‌های غیردولتی برای واگذاری اعمال تصدی دولت به آنها اقدام نماید. ثانیاً برخلاف ادعای شاکی، آیین‌نامه مزبور با رعایت سایر قوانین وضع شده است زیرا، قانون برنامه سوم توسعه مؤخر بر قانون تجارت است و چنانچه این قانون معارض با برخی از مواد قانون تجارت باشد، موجب نسخ ضمنی آن می‌گردد. افزون بر این، ماده ۱۹۹ قانون برنامه سوم به صراحت پیش‌بینی نموده که اجرای قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طی سالهای برنامه سوم متوقف می‌گردد. وضع آیین‌نامه اصلاحی ثبت شرکت‌ها و تشکیلات غیرتجاری توسط وزیر دادگستری سابق به عنوان جزئی از دولت بود (نه جزئی از قوه قضائیه فعلی) همچنین از آنجا که اساساً ماهیت آیین‌نامه موصوف ماهیتی اجرایی دارد نه قضایی، اختیار وضع آیین‌نامه در این خصوص به

مصوبه شورای عالی اداری را چنین ذکر کرده است:

«... و اینکه صلاحیت تصویب نظامنامه مذکور و تغییرات و اصلاحات آن به حکم قانون به وزارت دادگستری تفویض شده است و وظایف قانونی شورای عالی اداری متضمن وضع قاعده آمره در این باب نمی‌باشد...»

این در حالی است که هم اکنون مطابق ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، قانونگذار امر کرده است که وزارت کشور به ارائه طرح تدوین برنامه تقویت و نظارت بر سازمان‌های غیردولتی مکلف است. بنابراین استناد شاکی به این دادنامه نیز خالی از وجه می‌باشد. در خاتمه شایان ذکر است که هیأت وزیران در آیین‌نامه جدید خود نقش نیروی انتظامی را همچنان در تأیید برخی از شرایط اعضای هیأت مؤسس به قوت خود باقی گذارده است. بنابراین نه تنها نقش نیروی انتظامی در این خصوص منتفی نشده بلکه به لحاظ گستره وسیع موضوع،

صراحت ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم با دولت است نه قوه قضائیه».

در ادامه دفاعیات این دفتر آمده است: «شاکی بدون توجه به مفاد ماده ۱۸۲ برنامه سوم که وزارت کشور را مکلف به تدوین برنامه برای تقویت و نظارت سازمان‌های دولتی کرده است با استناد به مواد قانون و آیین‌نامه منسوخ، ابطال یک مصوبه قانونی را خواستار شده است. بدیهی است اگر بخواهیم این گونه استدلال را بپذیریم باید الزاماً آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه (موضوع مشاوران حقوقی، وکلا و کارشناسان قوه قضائیه) را به دلیل مخالفت با قانون استقلال کانون وکلا و آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه (موضوع شورای حل اختلاف) را به دلیل مخالفت با قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب را نیز ابطال نماییم. زیرا هر دو این آیین‌نامه‌ها با روح قوانین مذکور سازگاری ندارد و با توجه به استدلال شاکی مخالف قوانین موجود می‌باشد. از طرف دیگر، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۲۷ خود نیز علت ابطال

اختیارات آن مرجع را نیز گسترش داده است. دفتر امور حقوقی دولت با استناد به نامه معاون حقوقی و امور مجلس وزارت اطلاعات عنوان معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری نیز آورده است که: «از نظر حقوقی ایراداتی بر استدلالات ناجا وارد است. اولاً، توسل به رأی دیوان عدالت اداری که حاکی از ابطال مصوبه شورای عالی اداری است نمی تواند دلیل و رویه ای برای ابطال آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان های غیردولتی باشد. به دلیل آن که منشاء و مبنای وجودی این دو موضوع از نظر قانونی (شکل و ماهوی) با یکدیگر متفاوتند. ثانیاً نظر به اینکه شأن و رتبه قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هم ردیف قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱) می باشد، لذا قانون لاحق می تواند نسخ قانون سابق باشد. با این توصیف آیین نامه مزبور نه تنها مغایرتی با دیگر قوانین (به ویژه مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت) ندارد به علاوه همان طور که از عنوان قانون تجارت بر می آید حاکم و ناظر

بر فعالیت های تجاری است و نمی تواند ساختار و تشکیلات مؤسسات غیرتجاری را تبیین نماید. به عبارت دیگر، رابطه عموم و خصوص دارد. ثالثاً اگر چه حفظ نظم و امنیت اجتماعی از زمره وظایف ذاتی ناجا می باشد لیکن این امر نمی تواند دلیلی بر ورود ناجا به هر موضوعی باشد و در ماهیت و ساختار تشکیلات و اماکن بدون محمل و مجوز قانونی دخالت نماید. رابعاً، صرف نظر از توضیحات بالا، تبصره یک و تبصره ۵ ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی ضمن تأکید بر استعمال از دستگاه های دولتی (که ناجا نیز مشمول آن می گردد) رعایت آیین نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب سال ۱۳۳۷ با اصلاحات بعدی آن را الزامی دانسته است. همچنین ماده ۱۲ و بند (ت) و (ث) ماده ۱۳ و نیز بند (پ) ماده ۱۴ که ناظر بر شرایط صدور پروانه فعالیت و هیأت مؤسس می باشد نه تنها موجبات تضمین و حفظ نظم و امنیت اجتماعی را در بردارد بلکه ضمن برطرف نمودن نگرانی های ناجا و ایجاد نقش و حضور آنان در این عرصه

دلیلی بر رد ادعا و شکواییه ایشان خواهد بود.»

ج- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ سوم آبان جاری به ریاست حجت الاسلام و المسلمین رازینی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدیدنظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی نمود:

ضمن ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «وزارت کشور مکلف است با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرح‌های مربوط به ایجاد و تقویت تشکل‌های مردمی (صنفی، تخصصی) 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 اجراء گذارد» نظر به اینکه آیین‌نامه مورد اعتراض با عنایت به اختیارات قانونی مندرج در ماده فوق‌الذکر تهیه و تصویب شده و واجد اوصاف و اعتبار حکم مقنن در خصوص مورد است و نافی وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های خاص مراجع ذی‌ربط از جمله نیروی انتظامی در حدود وظایف محوله به آنها نیست. بنابراین، آیین‌نامه مذکور از جهات مورد اعتراض مغایرتی با قانون ندارد.

۲- چند نکته در خصوص آئین‌نامه تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی

از همان ابتدای طرح مساله چارچوب بندی قانونی تاسیس و فعالیت سازمانهای

الف- اکتفای دولت به صلاحیت آئین نامه

سازی در خصوص سازمانهای غیردولتی

همانطور که در بالا اشاره شد، نخستین باری که ضرورت تأسیس و تقویت سازمانهای غیردولتی به صورت عام در حقوق موضوعه کشورمان مورد تأکید صریح قرار گرفت، قانون برنامه سوم توسعه بود. در ماده ۱۸۲ این قانون که بر اساس سیاست گسترش مشارکت مردم در امور عمومی و تقویت جامعه مدنی تدوین شد، تصریح گردید که:

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

غیردولتی در دولت، دو برداشت در مورد جانمایی ابعاد حقوقی این سازمانها وجود داشت. در واقع، اصل مساله این بود که آیا تبیین وضعیت حقوق سازمانهای غیردولتی منوط به مراجعه به این آئین نامه بوده یا آنکه منابع حقوقی دیگر، این نیاز را بر طرف نموده اند.

در کنار ابتکارات دولت، مجلس ششم نیز درصدد برآمد این نهادهای موثر در تنظیم روابط اجتماعی را متناسب با بینش های تأسیس و تعمیق جامعه مدنی ایرانی مورد توجه قرار داده و قواعد حاکم بر این تاسیسات را قانونی نماید. به همین دلیل، طرحی قانونی با عنوان تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی در مجلس مطرح شد. در هر حال، با وجود اینکه وزارت کشور ابتدا پیش نویس لایحه ای را در این خصوص تهیه کرده بود، با این برداشت که با وجود ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم نیازی به تصویب قانون برای تأسیس و فعالیت این سازمانها نمی باشد، صورت بندی آن را به آئین نامه دولت تغییر داد.

مشکلات عملی مربوط به طی فرایند قانون سازی نیز موجب تقویت این گزینه شد.

ب - مستثنی شدن سازمان‌های غیردولتی از شمول قانون تجارت: ضرورت بجای

مانده

سازمان‌های غیردولتی امروزه تابع قواعدی خاص و متفاوت از نهادهای تجاری و انتفاعی بوده^۲ و نمی توان آنها را تابع تشریفات و آئین پیچیده ای دانست که در گذشته بر مبنای اولویت «رسمیت» تشکل های غیرتجاری یا «اصل تشریفاتی بودن» پیش بینی شده است. به عبارت دیگر، قانون تجارت که اصولاً روح مواد آن را تضمین چارچوب بندی رفتار نهادهای تجاری در جهت اصل اعتبار و اعتماد عمومی تشکیل داده است، در خصوص نهادهایی که با فعالیت خود درصدد تحقق اهداف عام المنفعه هستند و اشتغال اصلی آنها را گردش پول و سرمایه برای انتفاع فردی یا صنفی تشکیل نمی دهد، نه تنها

^۲ این امر در ماده ۱ آئین نامه مصوب هیات وزیران به عنوان یکی از شرایط بنیادین تاسیس و شکل گیری این تشکل ها مطرح شده است.

آنچه در ماده مذکور روشن و خالی از هرگونه ابهام است اینکه «ایجاد و تقویت سازمانهای غیردولتی» به تأیید قانونگذار رسید و مسئولیت تصویب نهایی نحوه اجرای آن به هیأت وزیران محول گردید. در هر حال، از آنجا که در ماده ۱۸۲، هیأت وزیران اختیار یافته است با صدور تصویب نامه‌هایی نحوه اجرای مناسب این ماده را مشخص و پیش بینی نماید، اساساً ضرورتی برای تصویب قانون تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی وجود نداشته است. بر این اساس، آنچه در ۸۱/۱۰/۲۵ توسط هیأت وزیران تصویب شده، از مبنای حقوقی مناسب برخوردار بوده است.

با این حال، نظر به وجود این آیین نامه، ضرورتی برای تصویب مفاد آن به صورت «قانون» وجود ندارد. بنابراین، اقدامات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی از این جهت که صرفاً موجب انتقال محتوای این آیین نامه به مصوبه مجلس می شود، بیشتر دوباره کاری به نظر می رسد و نهایتاً کنار گذاشته شد. در ضمن،

قابل اعمال نیست بلکه با فلسفه پیدائی و اهداف آنها در تعارض ذاتی و آشکار است. از این جهت، اصلاح موادی از قانون تجارت که چنین تشکل هائی را تحت پوشش آئین تشریفاتی ثبتی قرار داده، ضرورتی است که به دلیل عدم قابلیت کاربرد صلاحیت آئین نامه سازی دولت (منابع مادون) در جهت اصلاح قوانین (منابع برتر)، بناچار از دستور کار مجموعه دولت در هنگام تدوین مقررات جامع مذکور خارج شد و این مقررات بر اساس همان روح تشریفاتی بودن شکل گیری و شخصیت یابی تشکل ها به نحو مندرج در قانون تجارت تدوین گردید.

از این رو، هنوز هم به رغم تحولاتی که در تسهیل تاسیس و فعالیت این سازمانها صورت گرفته است، تشریفات مذکور به قوت خود باقی بوده و مصوبات هیات وزیران نیز که قانوناً قادر به ایجاد انعطاف در این مفاد قانون تجارت نبوده اند، از کنار این معضل گذشته و آن را به ابتکارهای قانونی آتی در جهت اصلاح قانون تجارت محول کرده اند.

به عبارت بهتر، مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت، حالت عام و فراگیر دارد و شامل نحوه تأسیس و شخصیت حقوقی یافتن کلیه نهادهای غیرتجاری است. این نهادهای غیر تجاری به دو دسته سازمانهای غیردولتی (غیرانتفاعی) و مؤسسات انتفاعی نظیر دفاتر حقوقی تقسیم می شوند.

در وضعیت کنونی، مقررات ماده ۵۸۴ و آیین نامه اصلاحی ثبت تشکیلات غیرتجاری ۱۳۱۱ هنوز هم بر تأسیس و ثبت سازمانهای غیردولتی حاکم است، اما از آنجا که نظم مبتنی بر این قانون و آیین نامه، پیروی از اصول شکلی و پرتشریفات می باشد. به نظر می رسد که بین منطوق آن با آنچه در آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه آمده، مغایرتی چشم گیر وجود دارد. از این جهت است که دگرگونی در مفاد قوانین مذکور ضروری می نماید.

در نهایت، از آنجا که محدوده اختیار هیأت وزیران در اجرای ماده ۱۸۲، ابتکار با «رعایت قوانین موجود» است، در نتیجه لازم است که اکنون، ماده واحده ای با

استنتاج

هیات وزیران که قانونمند کردن سازمانهای غیردولتی را به عنوان ضرورتی اجتماعی درک کرده بود، در تکاپوی راهکارها و مجاری حقوقی در این خصوص برآمد. بدین منظور ابتدا پیش نویس لایحه ای با عنوان تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی مطرح شد که به دلایل مختلف از جمله تشریفات طولانی بررسی لوایح در دولت و مجلس، این پیش نویس در همان مراحل اولیه کنار گذاشته شد و به جای آن پیش نویس آئین نامه ای برای تصویب هیات وزیران از طریق وزارت کشور ارائه گردید. این سند پس از سی مراحل قانونی و متعاقب همگرایی در دیدگاههای وزارتخانه ها در قبول نقش این تشکل ها در تحقق جامعه مدنی، به تصویب هیات وزیران رسید که در دو مرحله زمانی به منظور اصلاح و تکمیل آن نیز اقدام گردید.

دیوان در رای اخیر با وجود آنکه محورهای اصلی دیدگاه حقوقی شاکی و دفتر امور حقوقی دولت را در خصوص

عنوان «قانون مستثنی شدن تأسیس سازمانهای غیردولتی از شمول مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت» به تصویب دولت رسیده و به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد گردد. ساده سازی مراحل شکل گیری تشکل های غیردولتی، امری است که در برخی از کشورهای پیشرفته نظیر سوئیس نیز دنبال شده و بدین منظور قوانین خاصی تدوین و تصویب شده است.

شایان ذکر است که پیش از تصویب آئین نامه فوق هم دولت با اعتقاد به همین ساده سازی شکل گیری و روند فعالیت این نهادها بود که از طریق شورای عالی اداری در صدد اصلاح ترتیبات تشریفاتی موجود برآمد. اما دیوان عدالت اداری در رأی مورخ ۸۱/۹/۱۰، مصوبه شورای عالی اداری در خصوص اصلاح آئین نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری مصوب ۱۳۳۷ را به دلیل مغایرت آن با ماده ۵۸۴ قانون تجارت، ابطال نمود.

مبانی حقوقی اعتبار مصوبه فوق معکس کرده اما هرگز در مقام تحلیل آنها برنیامده و بدون آنکه نقطه نظرات مذکور را تایید یا رد نماید، صرفاً بر صحت تصور شاکی در خصوص وجود جهات طرح دعوی متمرکز شده و نهایتاً با تکیا به نوع مصوبه مذکور به عنوان یک «آئین نامه اجرائی الزامی» یعنی آئین نامه ای که قانونگذار تدوین و تصویب آن را بر دولت تکلیف نموده است، مغایرت اقدام دولت با حدود قانونی آئین نامه سازی را رد نموده است. این در حالی است که اقدام مستند و مستدل دیوان می تواند با ایجاد دوره ای جدید در حیات رویه قضائی اداری، تعمیق و توسعه ادبیات حقوق عمومی را به ارمغان آورد.

با این حل، دیوان با ذکر اینکه «آئین نامه مذکور از جهات مورد اعتراض مغایرتی با قانون ندارد»، این حق را برای خود قائل شده تا به شکایات بعدی در این خصوص (به شرط آنکه مستند به جهاتی دیگر باشند) رسیدگی نماید. در واقع، تنها از جهات مورد اعتراض است که دیوان از مصوبه هیات وزیران حمایت قضائی نموده است.

البته این اقدام متناسب با کارکرد و اصول رسیدگی قضائی است و دیوان صرفاً باید به آنچه در خواسته شاکی آمده رسیدگی نماید و نه بیش از آن.

آثار مثبت گسترش حضور و فعالیت سازمانهای غیردولتی در جامعه، مقتضی آن است که موانع فراروی حضور و فعالیت آنها برطرف گردد. تسهیل ثبت و تأسیس سازمانهای غیردولتی و تبعیت آنها از مقرراتی با تشریفات متناسب و حداقلی نیز مستلزم آن است که مقرراتی خاص برای این سازمانها ایجاد شود.

لزوم تبعیت مقررات از قوانین (بر مبنای اصل سلسله مراتب قواعد حقوقی)، مانع از حصول این امر از طریق اعمال صلاحیت آئین نامه سازی مندرج در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی است. از این رو، این امر محقق نخواهد شد مگر آنکه لایحه‌ای در خصوص مستثنی کردن سازمانهای غیردولتی از شمول قانون تجارت و جایگزین کردن مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ با مقررات قانونی جدید توسط هیات محترم

وزیران تصویب و متعاقب آن، تقدیم
مجلس شورای اسلامی گردد.

پروانه تیلا

ضمیمه: رأی هیأت عمومی شماره

۳۶۶ مورخ ۸۳/۸/۳

شاکی: معاون اطلاعات نیروی انتظامی

جمهوری اسلامی ایران

موضوع شکایت و خواسته: ابطال

تصویب نامه شماره ۱۲۶۰۸/ت/۲۷۳۶۷هـ

مورخ ۸۱/۱۱/۱۹ هیأت وزیران موضوع

آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت

سازمان های غیردولتی.

مقدمه: شاکی به شرح شکایتنامه تقدیمی

اعلام داشته است، شورای عالی اداری در

سال ۷۸ درخصوص نحوه صدور مجوز

فعالیت مؤسسات غیرانتفاعی بدون در نظر

گرفتن موارد قانونی و تبعات سوء مترتب بر

آن مصوبه ای را به شماره ۱۴/۴۵۵ مورخ ۱۷

۷۸/۱۲/ به تصویب رسانده بود که این

وظیفه ذاتی را از ناجا منفک و به وزارت

کشور محول می نمود لذا به دنبال

درخواست لغو و ابطال از طریق اداره کل

قوانین و امور حقوقی ناجا پرونده کلاسه ۸۰

۴۶۰/ در آن دیوان مفتوح و پس از

بررسی های همه جانبه به علت مغایرت با

قانون تجارت و آیین نامه اصلاحی ثبت

شرکتها و مؤسسه های غیرتجاری توسط آن

هیأت ابطال گردیده است. پس از ابطال

مصوبه فوق الذکر مسؤل امور اجتماعی

وزارت کشور اخیراً به استناد اصل ۱۳۸

قانون اساسی و ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم

توسعه نیز در تنظیم آیین نامه رعایت موارد

قانونی پیش بینی شده و متذکر گردیده که

مصوبات نباید با روح قوانین مخالف باشد.

علی ایحال با عنایت به صراحت مادتين ۵۸۴

و ۵۸۵ قانون تجارت و آیین نامه مربوط به

تعیین شرایط مؤسسات و تشکیلات

غیرتجارتی که تدوین و اصلاح آن از

وظایف خاص قوه قضائیه می باشد و با توجه

به وظایف ذاتی ناجا مبنی بر حفظ نظم و

امنیت عمومی جامعه و نظارت بر اماکن

عمومی و پیامدهای حاصله از این مصوبه از

آن هیأت تقاضای رسیدگی و صدور حکم

مبنی بر ابطال مصوبه هیأت وزیران و اعلان

اعتبار نظامنامه (آیین نامه) اصلاحی ثبت

مؤسسات و تشکیلات غیرتجاری در قسمت

(ه) از ماده ۶ آیین نامه می گردد. معاون دفتر

امور حقوقی دولت در پاسخ به شکایت

مذکور طی نامه شماره ۵۲۴۲-۸۳ مورخ ۴/

۸۳/۶ با ارسال تصویر نظریه های شماره ۶۱/

۵۰۲۳۲ مورخ ۸۲/۷/۱۶ وزارت کشور و

۸۴۴۳/م/۱۴۹۱۳ مورخ ۸۲/۱۰/۱۳ وزارت

اطلاعات اعلام داشته اند. در تبصره ۲ ماده

۱۶ آیین نامه مورد شکایت مقرر شده است

بود (نه جزئی از قوه قضائیه فعلی) همچنین از آنجا که اساساً ماهیت آیین نامه موصوف ماهیتی اجرایی دارد نه قضایی. اختیار وضع آیین نامه در این خصوص به صراحت ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم با دولت است نه قضائیه. ۳- شاکی بدون توجه به مفاد ماده ۱۸۲ برنامه سوم که وزارت کشور را مکلف به تدوین برنامه برای تقویت و نظارت سازمان های دولتی کرده است با استناد به مواد قانون و آیین نامه منسوخ ابطال یک مصوبه قانونی را خواستار شده است. بدیهی است اگر بخواهیم این گونه استدلال را بپذیریم باید الزاماً آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه (موضوع مشاوران حقوقی، وکلا و کارشناسان قوه قضائیه) را به دلیل مخالفت با قانون استقلال کانون وکلا و آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه (موضوع شورای حل اختلاف) را به دلیل مخالفت با قانون تشکیل دادگاه های عمومی و انقلاب را نیز ابطال نماییم زیرا هر دو این آیین نامه ها با روح قوانین مذکور سازگاری ندارد و با توجه به استدلال شاکی مخالف قوانین موجود می باشد. ۴- هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۲۷ خود نیز علت ابطال مصوبه شورای عالی اداری را چنین ذکر کرده است. (... و اینکه صلاحیت تصویب نظامنامه مذکور و

«چنانچه موضوع فعالیت سازمان» امور تخصصی باشد وجود نظر موافق دستگاه های دولتی ذی ربط حسب مورد برای صدور پروانه ضروری است و اگر موضوع فعالیت سازمان در چند زمینه تخصصی باشد، اخذ نظر موافق کلیه دستگاه های دولتی مربوط لازم می باشد. لذا آیین نامه مورد ایراد نه تنها نافی وظایف و مأموریت های ناجا در قوانین و مقررات مختلف نیست، بلکه تأکید بر اجرای آن نیز نموده است. الف- در نامه مدیرکل دفتر امور حقوقی وزارت کشور آمده است، ۱- مطابق ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم، وزارت کشور مکلف شده است با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرح های مربوط به ایجاد و تقویت تشکل های مردمی (صنفی- تخصصی) و سازمان های غیردولتی برای واگذاری اعمال تصدی دولت به آنها اقدام نماید. ۲- برخلاف ادعای شاکی، آیین نامه مزبور با رعایت سایر قوانین وضع شده است زیرا، اولاً قانون برنامه سوم توسعه مؤخر بر قانون تجارت است و چنانچه این قانون معارض با برخی از مواد قانون تجارت باشد موجب نسخ ضمنی آن می گردد. افزون بر این، ماده ۱۹۹ قانون برنامه سوم متوقف می گردد. ثانیاً، وضع آیین نامه اصلاحی ثبت شرکت ها و تشکیلات غیرتجاری توسط وزیر دادگستری سابق به عنوان جزئی از دولت

این دو موضوع از نظر قانونی (شکل و ماهوی) با یکدیگر متفاوتند. ۲- نظر به اینکه شأن و رتبه قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هم ردیف قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱) می باشد. لذا قانون لاحق می تواند نسخ قانون سابق باشد. با این توصیف آیین نامه مزبور نه تنها مغایرتی با دیگر قوانین (به ویژه مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت) ندارد به علاوه همان طور که از عنوان قانون تجارت بر می آید حاکم و ناظر بر فعالیت های تجاری است و نمی تواند ساختار و تشکیلات مؤسسات غیر تجاری را تبیین نماید. به عبارت دیگر رابطه عموم و خصوص دارد. ۳- اگر چه حفظ نظم و امنیت اجتماعی از زمره وظایف ذاتی ناجا می باشد لیکن این امر نمی تواند دلیلی بر ورود ناجا به هر موضوعی باشد و در ماهیت و ساختار تشکیلات و اماکن بدون محمل و مجوز قانونی دخالت نماید. ۴- صرف نظر از توضیحات بالا، تبصره یک و تبصره ۵ ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی ضمن تأکید بر استعلام از دستگاه های دولتی (که ناجا نیز مشمول آن می گردد) رعایت آیین نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری مصوب سال ۱۳۳۷ با اصلاحات بعدی آن را الزامی دانسته است. همچنین ماده ۱۲ و بند (ت) و (ث) ماده ۱۳ و نیز بند (پ) ماده ۱۴ که ناظر

تغییرات و اصلاحات آن به حکم قانون به وزارت دادگستری تفویض شده است و وظایف قانونی شورای عالی اداری متضمن وضع قاعده آمره در این باب نمی باشد... ابطال می گردد) این در حالی است که هم اکنون مطابق ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، قانونگذار امر کرده است که وزارت کشور به ارائه طرح تدوین برنامه تقویت و نظارت بر سازمان های غیردولتی مکلف است بنابراین استناد شاکی به این دادنامه نیز خالی از وجه می باشد. در خاتمه شایان ذکر است که هیأت وزیران در آیین نامه جدید خود نقش نیروی انتظامی را همچنان در تأیید برخی از شرایط اعضای هیأت مؤسس به قوت خود باقی گذارده است. بنابراین نه تنها نقش نیروی انتظامی در این خصوص منتفی نشده بلکه به لحاظ گستره وسیع موضوع اختیارات آن مرجع را نیز گسترش داده است. ب- در نامه معاون حقوقی و امور مجلس وزارت اطلاعات عنوان معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری نیز آمده است. از نظر حقوقی ایراداتی بر استدلالات ناجا وارد است. ۱- توسل به رأی دیوان عدالت اداری که حاکی از ابطال مصوبه شورای عالی اداری است. نمی تواند دلیل و رویه ای برای ابطال آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان های غیردولتی باشد. به دلیل آن که منشاء و مبنای وجودی

رأی هیأت عمومی

ضمن ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «وزارت کشور مکلف است با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرح‌های مربوط به ایجاد و تقویت تشکل‌های مردمی (صنفاً، تخصصی) 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 اجراء گذارد» نظر به اینکه آیین‌نامه مورد اعتراض با عنایت به اختیارات قانونی مندرج در ماده فوق‌الذکر تهیه و تصویب شده و واجد اوصاف و اعتبار حکم مقنن در خصوص مورد است و نافی وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های خاص مراجع ذی‌ربط از جمله نیروی انتظامی در حدود وظایف محوله به آنها نیست، بنابراین آیین‌نامه مذکور از جهات مورد اعتراض مغایرتی با قانون ندارد.

بر شرایط صدور پروانه فعالیت و هیأت مؤسس می‌باشد نه تنها موجبات تضمین و حفظ نظم و امنیت اجتماعی را در بردارد بلکه ضمن برطرف نمودن نگرانی‌های ناجا و ایجاد نقش و حضور آنان در این عرصه دلیلی بر رد ادعا و شکواییه ایشان خواهد بود. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت‌الاسلام المسلمین رازینی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدیدنظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.