

**منزلت حقوقی جامعه مدنی: مقایسه تطبیقی سازمان‌های غیر دولتی در
ایران و آلمان**

سمانه رحمتی‌فر*

DOI: 10.22096/law.2023.547432.2001

[تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۱۲]

چکیده

وضعیت سازمان‌های غیردولتی را می‌توان به‌مثابه آینه تمام‌نمای جامعه مدنی در یک کشور دانست. هدف پژوهش حاضر سنجش منزلت حقوقی جامعه مدنی در ایران، در مقایسه با آلمان است. روش پژوهش مقایسه تطبیقی با رویکرد استقرایی است؛ به این ترتیب که حقوق حاکم بر سازمان‌های غیردولتی، به‌عنوان یک نمونه از نهادهای مدنی، در ایران و آلمان مقایسه می‌شود و نتایج آن به جامعه مدنی تسری می‌یابد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد در آلمان، ضمن به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی برای سازمان‌های غیردولتی، با اتخاذ روش اعلامی در زمان تشکیل و نظارت واکنش‌گرایانه/پسینی بر فعالیت آن‌ها، از تحدید مستقیم حق تشکل افراد و آزادی تشکل خودداری می‌شود و دولت، با مجوز قانون، از طریق اعطای کمک مالی، بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد. در ایران، سازمان‌های غیردولتی شخصیت مستقل حقوقی ندارند و میزان مداخله دولت در زمان تشکیل آن‌ها از نوع تجویزی و نحوه نظارت در طول فعالیتشان از نوع کنشگرانه است. نتیجتاً دولت آلمان ضمن تقویت جامعه مدنی، از آن در جهت پیشبرد اهداف داخلی و خارجی خود بهره می‌گیرد و در ایران، جامعه مدنی به لحاظ حقوقی جایگاه نازلی دارد.

واژگان کلیدی: سپهر خصوصی؛ شخصیت حقوقی؛ ثبت؛ نظارت؛ حق تشکل.

* دانشیار، دانشکده علوم انسانی، واحد همدان، دانشگاه آزاد اسلامی، همدان، ایران.

Email: s.rahmatifar@gmail.com



مقدمه

سپهر خصوصی، سپهر عمومی و حوزه دولت، عرصه‌های زندگی جمعی انسان از منظر علم سیاست و تبعاً حقوق عمومی هستند. سپهر خصوصی، حوزه نهاد و خودمختار زندگی فردی و خانوادگی و اقتصادی انسان است. سپهر عمومی، فضای عیان طرح موضوعات جهان مشترک انسانی، تصمیم‌گیری در خصوص مسائل همگانی و اعلان تصمیمات در قالب سیاست به دولت است و دولت مجموعه نهادی عینیت‌بخش به سیاست جمعی در قالب قوانین، و مجری آن در عرصه داخلی و در تعامل با دیگر دولت‌ها در سطح بین‌المللی است. یکی از معضلات پیش‌روی انسان کنونی، اقتدارگرایی دولت مدرن و تلاش آن برای بلعیدن سپهر عمومی و خصوصی است. سپهر خصوصی به سه سطح خانواده، بخش خصوصی اقتصادی و جامعه مدنی تقسیم می‌شود. به تبع مداخله گسترده دولت‌ها در مناسبات اقتصادی و خانواده، فرضیه خصوصی بودن آن‌ها، اگر با قطعیت قابل رد نباشد، محل تردید جدی است. چنانچه جامعه مدنی هم توسط دولت مضمحل شده باشد، عملاً سپهر خصوصی به حریم خصوصی فروکاسته شده، که آن هم در برابر تعرض دولت بی‌دفاع است.

در این پژوهش، از میان انواع نهادهای مدنی، سازمان‌های غیردولتی^۱ (از این پس س.غ.د) به‌عنوان نماد جامعه مدنی بررسی می‌شود، چون اولاً نسبت به دیگر نهادهای مدنی نوپا است؛ برخلاف اصناف و خیریه‌ها که ریشه‌های تاریخی دارند، س.غ.د محصول مناسبات امروزین دولت و ملت است و از عمرش بیش از دو قرن نمی‌گذرد.^۲ ثانیاً با داشتن ساختاری نظام‌مند، ابزاری کارآمد برای رساندن صدای سپهر خصوصی به سپهر عمومی و نهایتاً دولت است و به عبارتی محملی برای عمومی شدن مسائل است. ثالثاً سازمان‌های غ.د از تابعان حقوق بین‌الملل هستند و نهادهای بین‌المللی، مانند ملل متحد و سازمان‌های وابسته، تأکیدی ویژه بر مشارکت آن‌ها در نظامات حقوقی دارند، تا جایی که انتظار می‌رود تدریجاً از تابعان منفعل حقوق بین‌الملل، به تابعان فعال و مشارکت‌کننده در حقوق‌سازی بین‌المللی تبدیل شوند.

هدف پژوهش حاضر تبیین جایگاه حقوقی جامعه مدنی در ایران، از طریق مقایسه تطبیقی

۱. به این دلیل در این پژوهش از اصطلاح سازمان غیردولتی استفاده شده است که اولاً در سطح جهانی مصطلح است و ثانیاً نظام حقوقی ایران در این خصوص رویه واحدی ندارد؛ در بعضی مصوبات سازمان غیردولتی، در بعضی سازمان مردم‌نهاد و در بعضی تشکل‌های مردم‌نهاد به کار رفته است.

2. Thomas Davies, *NGOs a New History of Transnational Civil Society* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 24.

سازمان‌های غ.د با آلمان است. پرسش اصلی این است که آیا زیر سلطه دولت مدرن، محلی برای حیات جامعه مدنی باقی مانده است؟ فرضیه این است که در نظام حقوقی آلمان، استقلال س.غ.د از دولت، بیش از ایران است و تبعاً جامعه مدنی قوام‌یافته‌تر است. به این ترتیب، می‌توان از الگوی حقوقی آلمان برای توسعه حقوقی جامعه مدنی ایران بهره برد. روش پژوهش حاضر تحلیلی و از نوع مقایسه تطبیقی با رویکردی استقرایی است؛ با این توضیح که وضعیت حقوقی سازمان‌های غ.د، به‌عنوان یک نمونه از نهادهای مدنی، در دو کشور مقایسه می‌شود. نتیجه این مقایسه می‌تواند تا حدی حاکی از جایگاه حقوقی جامعه مدنی در دو کشور باشد.

دلیل انتخاب آلمان به‌عنوان طرف مقایسه تطبیقی این است که این کشور نظام حقوقی منجسمی درخصوص سازمان‌های غ.د دارد و به دلیل تعلق داشتن ایران و آلمان به سنت حقوقی واحد (رومی - ژرمنی) زمینه فنی مقایسه فراهم است. به‌علاوه در آلمان وزارت‌خانه‌ای در سطح فدرال، با عنوان وزارت همکاری اقتصادی و توسعه^۳ فعال است و توسط و تحت نظارت آن، نه تنها دولت آلمان بر امور مرتبط با جامعه مدنی در آلمان و دیگر کشورها تمرکز دارد، که نهادهای مدنی آلمان (به‌ویژه سازمان‌های غ.د) به توسعه جامعه مدنی در دیگر کشورها کمک می‌کنند. اشاره به دو نکته از باب مقدمه لازم است: اولاً در پژوهش حاضر منظور از س.غ.د هر تشکل سازمان‌یافته‌ای است که در جامعه مدنی، فعالیت نامعطوف به کسب سود و قدرت انجام می‌دهد. ثانیاً در حقوق آلمان، اصطلاح/انجمن درمورد س.غ.د به کار می‌رود.

۱. پیشنهاد پژوهش / جامعه مدنی

برای ورود به بحث، ارائه تعریفی قابل اتکا و مروری بر تاریخچه جامعه مدنی ضروری است.

۱-۱. تعریف جامعه مدنی

جامعه مدنی، به‌عنوان جزئی از سپهر خصوصی، حوزه داوطلبانه، خودبنیاد و غیردولتی زندگی اجتماعی سامان‌یافته است که با مجموعه‌ای از قواعد خودرسته و اشتراکی اداره می‌شود و از گروه‌هایی تشکیل شده که منافع و دغدغه‌های اعضای خود (مانند اصناف)، یا یک گروه هدف (مانند خیریه‌ها) را پیگیری می‌کنند.^۴

3. Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).

4. Senem Yildirim, "Arendt's Promise to Civil Society: Bridging the Social and the Political," *The European Legacy* 19, no. 7 (2014): 875.

سازمان ملل متحد، جامعه مدنی را به عنوان رکن سوم جامعه، در کنار دولت و بنگاه‌های اقتصادی به رسمیت می‌شناسد و در پیشبرد اهداف منشور از آن بهره می‌گیرد. برای مثال، در تدوین سند ۲۰۳۰، دیدگاه‌های نهادهای مدنی را مورد توجه ویژه قرار داده است و تحقق اهداف توسعه را در گرو مشارکت گسترده جامعه مدنی می‌داند.^۵ سازمان سلامت جهانی، جامعه مدنی را به عنوان فضای عمومی و متمایز از حوزه حکومت و بازار تعریف می‌کند و کارکردش را تسهیل شنیده شدن صدای افراد و گروه‌های به حاشیه رانده شده می‌داند.^۶ از نظر صندوق بین‌المللی پول، جامعه مدنی طیف گسترده‌ای از انجمن‌های شهروندی است که به هدف منفعت‌رسانی، تأثیرگذاری سیاسی یا خدمت‌رسانی در جامعه، و از انجمن‌های کسب‌وکار، انجمن‌های ایمانی، اتحادیه‌های کارگری، گروه‌های جامعه محلی، س.غ.د، بنیادهای بشردوستانه و اتاق‌های فکر/اندیشکده‌ها تشکیل شده است.^۷

بنابراین نهادهای حکومتی، احزاب، و کسب‌وکارهای خصوصی، خارج از محدوده جامعه مدنی هستند. به رغم این که از جامعه مدنی تعریف موسعی می‌توان داشت که انواع معاملات حقوقی و تجاری اشخاص خصوصی را دربرگیرد، در پژوهش حاضر، این مفهوم، منصرف از بخش و امر اقتصادی است.

۲-۱. مقایسه وضعیت جامعه مدنی در ایران و آلمان

۱-۲-۱. جامعه مدنی در آلمان

رویکرد نظام حقوقی آلمان به جامعه مدنی، تابعی از تجزیه کشور پس از جنگ دوم جهانی و اتحاد ثانوی آلمان شرقی و غربی است و دو دیدگاه نسبت به رابطه دولت و جامعه مدنی وجود دارد: استقلال مطلق و تأثیر و تأثر متقابل.

طرفداران استقلال مطلق جامعه مدنی از دولت معتقدند جامعه مدنی باید از اراده گروهی افراد محلی برخیزد و با اتکا بر فرهنگ دموکراتیک، تدریجاً توسعه یابد. آنان مداخله دولت در

5. UN General Assembly, "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development," *resolution*, no. A/70/L.1 (2015): 39.

۶. سمانه رحمتی فر، «نقش جامعه مدنی در ایجاد قاعده حقوقی در دوران جهانی شدن با تأکید بر سازمان‌های غیردولتی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی ۱۸، شماره ۴۵ (خرداد ۱۳۹۶): ۲۶۸-۱۰.22054/qjpl.2017.7436۲۶۹.

7. "The IMF and Civil Society Organizations," International Monetary Fund (IMF), accessed August 5, 2020, <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/civ.pdf>.

منزلت حقوقی جامعه مدنی: مقایسه تطبیقی سازمان‌های غیردولتی در ... / رحمتی فر ۳۱

جامعه مدنی آلمان شرقی سابق را استعمار آن توسط آلمان غربی^۸ و تلاشی به قصد یکسان‌سازی و حذف تفاوت‌های تاریخی - فرهنگی و تجربیات زیسته مردمان محلی می‌دانند.

طرفداران تأثیر و تأثر متقابل، معتقد به ضرورت مداخله دولت در روند توسعه جامعه مدنی هستند.^۹ استدلال رسمی این است که نباید فرض را بر حسن نیت داشتن و پیگیری منفعت عمومی، تعمیق دموکراسی و پیشبرد اهداف توسعه توسط جامعه مدنی گذاشت.^{۱۰} جامعه مدنی همان قدر که برای افزودن بر مشروعیت دولت ظرفیت دارد، ابزار و امکان تأمین منافع خصوصی به نام خیر عمومی را دارد. گیدنز، جامعه‌شناس انگلیسی معاصر، از این قابلیت به تولید شهروندان کره توسط جامعه مدنی^{۱۱} یاد می‌کند؛ شهروندانی که از قالب‌های جامعه مدنی برای تأمین منفعت خصوصی سوء استفاده می‌کنند.

در آلمان مداخله دولت در جامعه مدنی، عمدتاً از طریق حمایت مالی و توسط وزارت همکاری اقتصادی و توسعه انجام می‌شود.

یکی از موضوعات بحث‌برانگیز، حمایت سفارت‌خانه‌های آلمان از جامعه مدنی کشور میزبان است. دولت این مداخلات را با کاستن از آسیب‌های توسعه‌نیافتگی مدنی کشورهای خارجی در جامعه آلمانی، از حیث گسترش مهاجرت و تروریسم و مانند آن توجیه می‌کند، اگرچه کماکان متهم است به این‌که تعاملش با نهادهای مدنی خارجی، از کمک فراتر می‌رود و از طریق آن‌ها در امور داخلی دولت‌های میزبان، مثلاً در مناسبات عربی - اسرائیلی، مداخله می‌کند.^{۱۲} این کشور، پس از آمریکا، بیشترین کمک مالی را به جامعه مدنی خارجی ارائه می‌دهد.

دولت آلمان در دو سطح ایالتی و فدرالی، انواع کمک‌های مالی را به نهادهای مدنی ارائه

8. Christiane Olivo, "The Quality of Civil Society in Post-Communist Eastern Germany: a Case-Study of Voluntary Associations in Leipzig," *Democratization* 18, no. 3 (2011): 734. 10.1080/13510347.2011.563117.

9. Helmut K. Anheier, Eckhard Priller, and Annette Zimmer, "Civil Society in Transition: the East German Third Sector ten Years after Unification," *East European Politics and Societies and Cultures* 15, no. 1 (2000): 139.

10. BMZ, *Promoting Resilient States and Constructive State-Society Relations-Legitimacy, Transparency and Accountability* (Berlin: BMZ Pub, 2015), 12.

۱۱. آنتونی گیدنز، چشم‌اندازهای جهانی، ترجمه محمدرضا جلالی‌پور (تهران: طرح نو، ۱۳۸۸)، ۷۳.

12. Susan Engel, "Germany's Government-Civil Society Development Cooperation Strategy: the Dangers of the Middle of the Road," *Cosmopolitan Civil Societies: an interdisciplinary journal* 9, no. 1 (2017): 54. <http://dx.doi.org/10.5130/ccs.v9i1.4942>

می‌دهد. در سطح داخلی، اعمال رویکرد مداخله‌جویانه، جامعه مدنی شرق آلمان را از اروپای شرقی سابق متمایز کرده و ضعف آن را، از حیث کمی و کیفی، تقریباً رفع کرده‌است.^{۱۳} تا جایی که با گذشت حدود سه دهه از اضمحلال کمونیسم، انجمن‌هایی در آلمان شرقی سابق شکل گرفته که می‌توان آن را عینیت‌بخش دیدگاه‌های مردم محل و منطبق با تعاریف و انتظارات حقوق بین‌الملل از جامعه مدنی دانست.^{۱۴} به عبارت دیگر، جامعه مدنی در این بخش از آلمان، با مداخله دولت رو به توسعه است.

دولت آلمان در حقوقی‌سازی جامعه مدنی، در سطح منطقه‌ای و جهانی مشارکت گسترده دارد و به این جهت در تبیین رویکردش، به اسناد فراملی، مانند سند ۲۰۳۰ برای توسعه پایدار و اعلامیه هزاره، اجماع مونتری^{۱۵}، برنامه اجرای ژوهانسبورگ^{۱۶} و برنامه کارآیی کمک^{۱۷} ارجاع می‌دهد، که خود در تدوین آن‌ها مؤثر بوده‌است.

۱-۲-۲. جامعه مدنی در حقوق ایران

در ایران، مفهوم جامعه مدنی همراه بسیاری دیگر از مفاهیم سیاسی مدرن، مانند دموکراسی، حاکمیت قانون، حق‌ها و آزادی‌ها و...، با انقلاب مشروطه وارد فضای نخبگانی شد و از اواخر دهه هفتاد خورشیدی، عمومی‌تر شده‌است. نبود اصطلاح، به معنای بی‌سابقگی یک نهاد نیست. بسته به قبول تعریف مضیق یا موسع از جامعه مدنی، بعضی معتقدند در ایران، به دلیل ضعف حکومت مرکزی و دور بودن مقرر حکومت، در صدر اسلام، جامعه مدنی شکل گرفته و مردم خود وظایف بلامتصدی دولت را عهده‌دار شده‌اند.^{۱۸} این وضعیت تا پیش از دوران پهلوی اول، یعنی زمانی که قدرت نهادهای دینی به حکومت مرکزی منتقل شد، ادامه یافته‌است.^{۱۹} اگرچه این نظر را می‌توان این‌همانی‌انگارانه و قابل‌رد دانست، ولی تاریخ بلند اصناف در جامعه ایرانی و تأثیر آنان بر مناسبات اجتماعی و سیاسی قابل‌انکار نیست. به

13. Olivo, "The Quality of Civil Society," 736.

14. Olivo, "The Quality of Civil Society," 740.

15. The Monterrey Consensus.

16. The Johannesburg Plan of Implementation.

17. The Aid Effectiveness Agenda.

۱۸. محمدعلی همایون کاتوزیان، تضاد دولت و ملت، نظریه تاریخ و سیاست در ایران، ترجمه علیرضا طیب (تهران: نشرنی، ۱۳۹۰)، ۱۹۷.

۱۹. شهروز شریعتی و مهدی عباسی شاهکوه، «ستپهندگی جامعه مدنی شبکه‌ای و دولت در ایران: (بازخوانی رابطه دولت و جامعه ایران در آغاز عصر پهلوی اول با تأکید بر نقش مدرس)»، پژوهشنامه علوم سیاسی ۱۰، شماره ۱ (زمستان ۱۳۹۳): ۳۸.

هرحال، آنچه محل اتفاق نظر است این است که در دوران انقلاب مشروطه و تحولات اجتماعی منجر به آن، نهادهای جامعه مدنی در ایران شکل و کارکرد جدیدی به خود گرفته و نقش محوری در پیروزی مشروطه‌خواهی ایفا کرده‌اند. نهادهای مدنی فعال در آن دوره عمدتاً در قالب جمعیت، یعنی اجتماعات بزرگ نه‌چندان ساختارمند، فعال بودند.^{۲۰}

در فضای رسمی/سیاسی ایران، تعریفی متفاوت از آنچه در عرصه جهانی و حتی اسلامی رایج است، از جامعه مدنی وجود دارد. برای جمع میان آن و قواعد و نهادهای اسلامی، مانند حجاب و ولایت فقیه، رعایت اصول و قواعد و ارزش‌های اسلامی، سنگ‌بنای جامعه مدنی انگاشته می‌شود و جامعه مدنی از عناصر غیراسلامی و عرفی تهی می‌گردد. در واقع از این منظر، جامعه مدنی، جامعه مبتنی بر قواعد و ارزش‌های دینی (البته با تفسیر رسمی از دین) است. سمت‌وسوی این نظریه‌سازی، قرار دادن اجزای سنتی جامعه مانند بازار، حوزه و حتی خانواده در زمره مصادیق نهادهای جامعه مدنی است.^{۲۱} به عبارت دیگر، جامعه مدنی مانند بسیاری از مفاهیم،^{۲۲} پس از تحول ماهوی، با الزامات دینی سازگار شده است. خلاصه‌وار می‌توان گفت که در سطح نظری، دو نوع جامعه مدنی سنتی و مدرن به موازات هم وجود دارد.^{۲۳} سردرگمی نظری، از دلایل ضعف جامعه مدنی در ایران است.

یکی دیگر از دلایل توسعه‌نیافتگی جامعه مدنی، گشوده نبودن دولت به مشارکت عمومی است.^{۲۴} به این ترتیب، دولت ایران عملاً امکان هدایت جامعه مدنی داخلی و تبعاً خارجی را از دست می‌دهد. رویکرد غیرمشارکت‌پذیرانه دولت، جامعه مدنی را به فضای مجازی سوق داده است؛ جایی که امکانات کافی برای گفت‌وگو پیرامون موضوعات حساس را ندارد، یعنی انتظار اولی از جامعه مدنی را محقق نمی‌سازد^{۲۵} و در بهترین حالت می‌تواند یکی از ابزارهای

۲۰. پرواند آبراهامیان، مردم در سیاست ایران، پنج مورد پژوهی، ترجمه بهرننگ رجیبی (تهران: نشر چشمه، ۱۳۹۴): ۹.
۲۱. ابوالفضل ذوالفقاری، حسین صابر دمیرچی، و عبدالرضا باقری بنجار، «بازنمایی جامعه مدنی در مطبوعات (تحلیل گفت‌وگوهای جامعه مدنی در مطبوعات در دوره ۱۳۸۸-۱۳۹۳)»، جامعه‌شناسی نهادهای اجتماعی، ۴، شماره ۹ (شهریور ۱۳۹۶): ۶۳-۶۴. ۱۰.۲۲.۸۰.۶۴-۶۳. SSL2017.1559/۸۰.۲۲.۸۰.۶۴-۶۳.
۲۲. برای مثال می‌توان به دموکراسی-مردم‌سالاری، نظارت-امر به معروف و نهی از منکر، مشروطه-مشروع، حاکمیت قانون-انطباق قانون بر شرع، حقوق بشر اسلامی و دینی شدن مقوله‌هایی مانند آزادی و برابری اشاره کرد.
۲۳. محمدتقی سبزه‌ای، «تحلیل جامعه‌شناختی توسعه جامعه مدنی در ایران تحلیل مقایسه‌ای دوره مشروطه با دوره انقلاب اسلامی»، مطالعات اجتماعی ایران، ۴، شماره ۲ (تیر ۱۳۸۹): ۷۲.
۲۴. محمدرضا علم، «بررسی موانع تاریخی استقرار جامعه مدنی در ایران معاصر با تأکید بر ناکارآمدی نخبگان»، پژوهشنامه علوم انسانی دانشگاه شهید بهشتی، ۲، شماره ۳۸ (۱۳۸۲): ۱.
۲۵. هادی خانیکی و یوسف خجیر، «ظرفیت‌ها و چالش‌های شبکه‌های اجتماعی مجازی برای جامعه مدنی ایران»، مطالعات رسانه‌های نوین، ۵، شماره ۱۷ (خرداد ۱۳۹۸): ۶۴. ۱۰.۲۲.۵۴.۶۴-۶۳. NMS.2019.37923.638/۱۰.۲۲.۵۴.۶۴-۶۳.

نهادهای مدنی فعال در عرصه عینی جامعه باشد، نه خود آن. مجازی شدن به تضعیف روزافزون جامعه مدنی می‌انجامد.

لازم به ذکر است که نظام حقوقی ایران، تعریف دقیقی از جامعه مدنی ارائه نداده است. تنها در دو مصوبه رسمی وجود آن به رسمیت شناخته شده است. ماده ۱۴۰ قانون برنامه چهارم توسعه مقرر می‌دارد: «به دولت اجازه داده می‌شود به منظور توسعه بخش خصوصی و تعاونی، و جلب مشارکت تشکلهای غیردولتی و سایر بخش‌های جامعه مدنی در اداره امور کشور و... اقدامهای ذیل را انجام دهد...» مورد دیگر بند ۲۵ سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز است که یکی از سیاست‌های کلی در امور فرهنگی را به این ترتیب تعیین کرده است: «تقویت مبانی جامعه مدنی، مشارکت همگانی، اخلاق و روحیه کارگروهی و سازگاری رقابت‌پذیری در کلیه روابط اجتماعی و سیاسی». به‌رغم اجمال قانون در مورد کلیت جامعه مدنی، مصوباتی راجع به بعضی نهادهای مدنی وجود دارد. مانند قانون نظام صنفی کشور یا لایحه استقلال کانون وکلای دادگستری.

۲. مقایسه تطبیقی سازمان‌های غیردولتی در ایران و آلمان

در ایران ادبیات یکسانی در مورد س.غ.د وجود ندارد. قانون اساسی از واژگان/نجمن و جمعیت استفاده می‌کند. در مصوبه سابق هیئت وزیران، مصوب ۱۳۸۴، اصطلاح س.غ.د آمده است. قانون آیین دادرسی کیفری از سازمان مردم‌نهاد و آیین‌نامه لاحق هیئت وزیران، مصوب ۱۳۹۵ (از این پس آیین‌نامه)، از تشکل مردم‌نهاد استفاده می‌کنند. در عین حال، در میان مردم اصطلاح ان.جی.او رایج‌تر است. در قانون اساسی و دیگر قوانین آلمان، اصطلاح واحدی^{۲۶} به کار رفته است که در فارسی به/نجمن قابل ترجمه است. در این مقاله، به تبع نظام حقوق بین‌الملل، از جمله ماده ۷۱ منشور ملل متحد، اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی^{۲۷} و قطعنامه ایکوسوک^{۲۸}، از اصطلاح س.غ.د استفاده شده است.

س.غ.د، در کنار اصناف، خیریه‌ها، اتحادیه‌های کارگری، گروه‌های بومی، تعاونی‌ها و

26. Vereins (De)= Association (En)

27. UN General Assembly, Rome Statute of the International Criminal Court, 1998, Art. 2-15.

28. Ecosoc, "Consultative Relationship between the U.N and Non-Governmental Organizations," no. 1996/31, 25.7 (1996).

مراکز مستقل مذهبی و ...، جامعه مدنی را تشکیل می‌دهند.^{۲۹} ویژگی‌های س.غ.د عبارت‌اند از داشتن شخصیت مستقل حقوقی^{۳۰}، داشتن ساختار غیردولتی (با شاخص‌هایی مانند استقلال مالی از دولت، منشأ غیردولتی، عدم عضویت کارگزاران حکومتی به‌عنوان سمت رسمی)، پیگیری اهداف غیرانتفاعی^{۳۱} و غیرسیاسی^{۳۲}، داوطلبانه بودن عضویت^{۳۳} و داشتن ساختار سازمانی.

حیطه فعالیت س.غ.د، بسته به سند تأسیسشان، محلی، ملی، منطقه‌ای یا بین‌المللی است. سازمان‌های غ.د از یک طرف با خودداری از کسب و تقسیم سود، مرز خود با شرکت‌های تجاری را می‌سازند و از طرف دیگر، با خودداری از تلاش برای رسیدن به مناصب سیاسی، از احزاب متمایز می‌شوند. به این ترتیب، به‌عنوان جدیدترین نهاد‌های جامعه مدنی، با بهره‌گیری از امکاناتی مانند تجمعات و مطبوعات، مطالبات گروه هدف خود را جهت تبدیل شدن به سیاست پیگیری می‌کنند.

حقوق با دو انگیزه به س.غ.د می‌پردازد: انگیزه نخست این‌که سازمان‌های غ.د در فرض داشتن شخصیت مستقل حقوقی، تابع حقوق قرار می‌گیرند، یعنی طرف حق و وظیفه می‌شوند و فراتر از آن، با مشارکت در قاعده‌سازی، اقتناع‌پذیری قواعد حقوقی را افزایش می‌دهند و از هزینه اجرای قهری قوانین می‌کاهند^{۳۴} و به این ترتیب، با تبدیل شدن به تابع فعال، بر نظام حقوقی در سطوح فروملی، ملی و فراملی تأثیر می‌گذارند. انگیزه دوم، سنجش مشروعیت حقوقی تصمیمات و تضمین پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری س.غ.د است.^{۳۵} مورد

29. PK Rana, "Civil society organizations and its limitation," *International Journal of Law* 2, no. 6 (2016): 82.

30. Council of Europe, *Fundamental Principles on the Status of Nongovernmental Organizations in Europe*, 2002, 6.

۳۱. غیرانتفاعی بودن یکی از چالش‌های اصلی س.غ.د است، زیرا از یک طرف لازمه فعالیت آن‌ها (مانند هر گروه دیگری) جلب مشارکت‌های مالی است و از طرف دیگر، وجه تمایز اصلی آن‌ها با شرکت‌های تجاری در ناسودبر بودنشان است. از این رو، هدف اصلی‌شان نباید کسب و تقسیم سود، به‌ویژه میان گردانندگان باشد و در غیر این صورت به شرکت تجاری تبدیل می‌شوند.

۳۲. منظور از غیرسیاسی عدم تلاش برای کسب قدرت سیاسی است و این با موضع‌گیری سیاسی، لابی‌گری و فعالیت‌های مشابه منافاتی ندارد.

33. Council of Europe, *Fundamental Principles*, 1.

۳۴. رحمتی فر، «نقش جامعه مدنی»، ۲۷۰-۲۷۱.

35. Laura Pedraza-Fariña, "Conceptions of Civil Society in International Lawmaking and Implementation: a theoretical Framework," *Michigan Journal of International Law* 34, no. 3 (2013): 106.

نخست، مورد توجه ویژه حقوق و نهادهای بین‌المللی است و برای رفع دغدغه اخیر می‌توان به فهرست اوصاف س.غ.د، ساختار دموکراتیک را افزود؛ یعنی سازمانی را واجد شخصیت حقوقی دانست که در درون خود دموکراتیک است.

۱-۲. آزادی فعالیت س.غ.د در ایران و آلمان

آزادی انجمن‌ها در آلمان، دو مستند اصلی دارد: ماده ۹ قانون اساسی آلمان که حق تشکل را برای هر فرد آلمانی تضمین کرده است^{۳۶} و ماده ۱ قانون حقوق عمومی حاکم بر انجمن‌ها^{۳۷} که اصل احداث شده توسط قانون اساسی را مورد تأکید قرار می‌دهد. هر دو قانون، انجمن‌ها را از احزاب جدا دیده و آزادی فعالیت هریک را با لحاظ تفاوت‌های حاکم بر فعالیت سیاسی و مدنی تضمین کرده‌اند. برای مثال، محدودیت‌های حاکم بر احزاب، پرشمارتر از انجمن‌ها است.

در ایران به موجب اصل ۲۶ قانون اساسی، احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده، در فعالیت آزاد هستند. در خصوص قابلیت تسری این اصل به س.غ.د دو نظر قابل ارائه است: اول این که نحوه انشای اصل تمثیلی است و از اشاره آن به اصناف و جمعیت‌ها، به عنوان دو گونه تاریخی نهادهای مدنی، می‌توان نتیجه گرفت که قانون اساسی، علاوه بر تشکل‌های سیاسی، آزادی فعالیت گروه‌های مدنی، از جمله س.غ.د را به رسمیت شناخته است. تفسیر قانون اساسی به نفع گسترش آزادی‌های شهروندی، این دیدگاه را تأیید می‌کند.

نظر دوم این که قانون‌گذار، همواره در مقام بیان است و عدم تصریح قانون اساسی به واژه تشکل به صورت مطلق و استفاده از سیاق حصری در انشای قانون، معنادار است و نمی‌توان از این مقرر، آزادی فعالیت گروه‌های مدنی، مشخصاً س.غ.د را نتیجه گرفت. با این تفسیر، مجلس موظف به قانون‌گذاری جهت تضمین آزادی فعالیت س.غ.د نیست و صرفاً در چارچوب اصل ۷۱ قانون اساسی، در این خصوص صلاحیت تخییری دارد. روح حاکم بر قانون احزاب و قانون اصناف (از حیث تعریف مفصل محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها و احداث نهادهای نظارتی چندلایه)، نظر دوم را تقویت می‌کند، به ویژه آن که مجلس تاکنون قانونی برای تعریف تشکل‌های مدنی و مشخصاً س.غ.د، تصویب نکرده و به آزادی آن‌ها ضمانت اجرای حقوقی نبخشیده است. بنابراین در خوش‌بینانه‌ترین حالت، بخشی از اصل ۲۶ هنوز اجرا نشده است.

36. Bundesrepublik Deutschland, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949, Art. 9-1.

37. Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) (De)= Law regulating the public law on associations (law on associations) (En)

محدودیت‌های آزادی تشکل در ایران عبارت‌اند از عدم نقض استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی. در آلمان، حد فعالیت انجمن‌ها، عدم نقض قوانین کیفری، قانون اساسی یا تعهدات بین‌المللی است.^{۳۸} به این ترتیب، در ایران معیارهای تحدید فعالیت س.غ.د، حتی اگر موضوع اصل ۲۶ باشد، کلی، نادقیق و تفسیرپذیر است، درحالی‌که مهم‌ترین حد فعالیت آن‌ها در آلمان، مانند و به‌مثابه افراد حقیقی، عدم ارتکاب جرم است؛ یعنی حق تشکل محترم است ولی در سوء استفاده از آن بسته است و برای مثال، یک س.غ.د نمی‌تواند پوششی برای پول‌شویی یا تروریسم شود.

۲-۲. منابع حقوقی ناظر بر س.غ.د در ایران و آلمان

در آلمان، حتی پس از توصیه اتحادیه اروپا^{۳۹} به دولت‌های عضو مبنی بر لزوم تدوین مصوبه‌ای جامع در مورد س.غ.د، قانونی در این خصوص تصویب نشد. در عوض، پارلمان یک راهنمای رسمی با عنوان چارچوب حقوقی فعالیت س.غ.د در آلمان^{۴۰} منتشر کرد. در این کشور منبع حقوقی اصلی راجع به س.غ.د، قانون مدنی است که ذیل قسمت اشخاص، عنوان اصلی اشخاص حقوقی و عنوان فرعی انجمن‌ها به آن پرداخته است. به‌علاوه قانون تنظیم حقوق عمومی انجمن‌ها نیز به س.غ.د مرتبط است و آن را چنین تعریف می‌کند: گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی که صرف‌نظر از شکل حقوقی، داوطلبانه گرد هم آمده‌اند و از طریق تصمیم‌گیری سازمان‌یافته، اهداف مشترکی را پیگیری می‌کنند. احزاب و نیز گروه‌های سیاسی درون پارلمان، مشمول این تعریف نیستند.^{۴۱}

در ایران، به‌رغم این‌که سابقه اجتماعی فعالیت س.غ.د به پیش از انقلاب مشروطه برمی‌گردد،^{۴۲} در مورد سابقه حقوقی و منبع اصلی قانونی آن دو دیدگاه وجود دارد:

الف) س.غ.د نهاد نوپای حقوقی است: مستند به این‌که قانون مدنی و سایر قوانین بالادستی به س.غ.د اشاره‌ای ندارند و اول بار قانون برنامه سوم توسعه، در ۱۳۷۹،

38. Bundesrepublik Deutschland, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 9-2.

39. Committee of Ministers, "Legal Status of Non-Governmental Organizations in Europe," no. CM/REC 2007/14 (2007).

40. Rechtlicher Rahmen für die Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen in Deutschland (De).

41. Bundestag, Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz), 1964, Sec. 2.

۴۲. برای مثال می‌توان به انجمن نسوان وطن‌خواه اشاره کرد که از ۱۳۰۱ فعال شده‌اند و از حیث ساختار و هدف س.غ.د محسوب می‌شوند.

وجود س.غ.د را به رسمیت شناخته است: «ماده ۱۵۸: مرکز امور مشارکت زنان ریاست جمهوری موظف است... (د) برای بهره‌گیری از خدمات مختلف اجتماعی زنان... طرح‌های لازم... را در زمینه حمایت از تشکیل سازمان‌های غیردولتی، تهیه و برحسب مورد به دستگاه‌های اجرایی یا دولت منعکس کند...» در ماده ۱۸۲ همین قانون، حمایت از فعالیت س.غ.د به عنوان مرجع نظارت مردمی بر دولت و نیز تشکلی با ظرفیت واگذاری اعمال تصدی دولت، مورد تأکید قرار گرفته است. بعدتر آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت س.غ.د ۱۳۸۴ هیئت وزیران، این نهاد را وارد حقوق ایران کرده است. میان آیین‌نامه و قانون یک تفاوت فاحش وجود دارد؛ از منظر قانون، س.غ.د به طور بالقوه اجازه فعالیت اقتصادی دارد و حتی یکی از مبانی تشکیل آن برون‌سپاری وظایف تصدی‌گراانه دولت است، درحالی‌که آیین‌نامه ناسودبر بودن را یکی از اوصاف س.غ.د قرار داده است. در این جدال، وفق اصول، محتوای آیین‌نامه حاکم بر س.غ.د است که پیش‌تر تبیین شد.

ب) سابقه تاریخی س.غ.د به قانون تجارت برمی‌گردد: س.غ.د یکی از انواع اشخاص حقوقی خصوصی و موضوع ماده ۵۸۴ قانون تجارت است: «تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجارتی تأسیس شده یا بشوند، از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد، شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند.» و همچنین آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷، که طبق ماده ۱ آیین‌نامه، مؤسسات غیرتجاری دو نوع انتفاعی و غیرانتفاعی دارند. مؤسسه غیرتجاری غیرانتفاعی، به تعریف س.غ.د بسیار نزدیک است و مانند این تفکیک در آلمان هم وجود دارد. به موجب این دیدگاه (یعنی قرار گرفتن س.غ.د تحت حاکمیت قانون تجارت) نیروی انتظامی درخواست ابطال آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت س.غ.د مصوب هیئت وزیران را در دیوان طرح نمود و مدعی شد: «کلماتی نظیر غیرانتفاعی و غیرسیاسی [در آیین‌نامه ۱۳۸۴] سعی در تلقین این امر دارد که س.غ.د یک نهاد جدیدالتأسیس است... درحالی‌که مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت، شرایط ثبت مؤسسات و تشکیلات غیرتجاری را به آیین‌نامه اجرایی موکول نموده بود و آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری ۱۳۳۷ در همین راستا تنظیم و تصویب گردید. در ماده ۱ آیین‌نامه فوق‌الاشاره، در تعریف مؤسسات غیرتجاری شرط «غیرتجارتی» و «غیرانتفاعی» را لازمه و خصیصه این‌گونه مؤسسات محسوب

نموده است.)^{۴۲} با این توضیح، مصوبه هیئت وزیران نه آیین‌نامه اجرایی محسوب می‌شود (چون در مقام فراهم ساختن زمینه اجرای قانون نیست)، نه آیین‌نامه مستقل (چون اساساً خلأیی در نظام حقوقی موجود نیست که رفع آن لازم باشد). نتیجه نهایی این که س.غ.د سابقه تاریخی نسبتاً طولانی دارند.

از حیث علمی، دیدگاه اخیر قابل دفاع‌تر است، چون در غیر این صورت، آیین‌نامه هیئت وزیران جزناً قانون مصوب مجلس را نسخ کرده. به علاوه، این دیدگاه به حفظ حرمت تجربه زیسته جامعه‌ای که از صدر مشروطه انجمن‌ها در آن فعال هستند، نزدیک‌تر است. ولی نظر اول مورد استناد رویه عملی نظام حقوقی است، از جمله هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در رأی وحدت رویه خود نظر نخست را تقویت کرده و ضمن عدم ابطال آیین‌نامه ۱۳۸۴ هیئت وزیران، تلویحاً مواد قانون تجارت را بی‌ارتباط با س.غ.د تلقی کرده است.^{۴۳}

به این ترتیب، مهم‌ترین تفاوت دو نظام حقوقی ایران و آلمان، سکوت قوانین بالادستی در ایران است که از شأن و جایگاه حقوقی س.غ.د و تبعاً جامعه مدنی می‌کاهد.

۲-۳. تشکیل س.غ.د در ایران و آلمان

در آلمان، س.غ.د به صرف ثبت در دفتر ثبت انجمن دادگاه محلی ذی صلاح، شخصیت مستقل حقوقی کسب می‌کند.^{۴۴} هرکس حق دارد به دفتر و مدارک راجع به ثبت دسترسی داشته باشد و روگرفت مصدق ثبت سازمان را مطالبه کند.^{۴۵} در ایران، طبق آیین‌نامه، اولاً طی کردن چهار مرحله برای تشکیل س.غ.د ضروری است: صدور مجوز تأسیس، صدور پروانه فعالیت، ثبت، و انتشار. شورای توسعه و حمایت از تشکله‌ها که در سه سطح ملی، استانی و شهرستانی تشکیل می‌شود، در مورد صدور مجوز تأسیس تشکله‌ها اعلام نظر و تصمیم‌گیری می‌کند. مجوز تأسیس (که توسط شوراها ملی، منطقه‌ای و ... صادر می‌شود) صرفاً به معنای موافقت اولیه و موقت با درخواست صدور پروانه فعالیت است، نه خود پروانه و فقط امکان قانونی فعالیت محدود (در حد تصویب اساسنامه) به مؤسسان می‌دهد. پس از تصویب اساسنامه و تأیید آن توسط شوراها، پروانه فعالیت صادر می‌شود. سپس پروانه در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به ثبت می‌رسد و نهایتاً مرحله انتشار در روزنامه رسمی

۴۲. دیوان عدالت اداری، رأی وحدت رویه در خصوص ابطال آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، پرونده شماره ۶۶۱/۸۴، دادنامه شماره ۹۰۶، مورخ ۲۹ آبان ۱۳۸۶.

44. Bundestag, Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), 1896, Sec 21.

45. Bundestag, BGB, Sec.79.

است که حق دسترسی به اطلاعات را تأمین می‌کند. این میزان از پیچیدگی فرایند اداری و بروکراسی برای تشکیل س.غ.د، با فعالیت عمدتاً ترویجی گروه‌های مدنی متناسب نیست^{۴۶} و می‌تواند به‌مثابه مانع توسعه جامعه مدنی عمل کند. به‌علاوه کارکرد حقوقی هم ندارد.

در ایران، تنها افراد حقیقی غیردولتی می‌توانند عضو یا مؤسس س.غ.د باشند. در آلمان، اشخاص خصوصی، اعم از حقیقی و حقوقی، این حق را دارند.^{۴۷} در ایران، حداقل اعضای هیئت مؤسس پنج نفر و در آلمان هفت نفر است.^{۴۸} نصاب بالاتر و امکان عضویت اشخاص حقوقی در سازمان، از احتمال تشکیل سازمان‌های صوری می‌کاهد و به استقلال مالی آن از دولت کمک می‌کند. به‌علاوه، باتوجه به این که تعداد افراد دغدغه‌مند امر مدنی محدود است، امکان عضویت اشخاص حقوقی، تقویت و توسعه شبکه‌ای جامعه مدنی را تسهیل می‌نماید.

در ایران، برخلاف شرکت‌های تجاری که قانون نحوه اداره‌شان را مشخص کرده، طبق بند چ ماده ۱۶ آیین‌نامه، اداره س.غ.د به اساسنامه محول شده است، درحالی که در آلمان، قوانین با جزئیات به این موضوع پرداخته‌اند. سازمان‌ها الزاماً باید هیئت‌مدیره داشته باشند. تعداد اعضای هیئت‌مدیره بیش از یک نفر است و هیئت‌مدیره نماینده رسمی سازمان نزد دادگاه و غیر آن محسوب می‌شود^{۴۹} و تکلیف نمایندگی گروه در وضعیت‌های عادی و استثنایی روشن شده است.^{۵۰} دقت نظر قانون‌گذار درمورد هیئت‌مدیره، حکایت از اهمیت س.غ.د، به‌عنوان شخص حقوقی، و لزوم انطباق ساختاری با الزامات دموکراسی، در آن نظام حقوقی دارد.

۴-۲. نظارت بر فعالیت س.غ.د در ایران و آلمان

نحوه نظارت تا حد زیادی تکلیف استقلال یک تشکل از دولت را مشخص می‌کند. در آلمان سازوکار ویژه‌ای برای نظارت بر فعالیت س.غ.د پیش‌بینی نشده است. بنابراین درمورد آن‌ها، مانند اشخاص حقیقی، اصل بر این است که قوانین را نقض نمی‌کنند، مگر این که شکایت کیفری یا دعوی حقوقی در دادگاه علیه‌شان طرح و اثبات شود. صرفاً درمورد آن دسته از سازمان‌های س.غ.د که مبنای تشکیلشان دریافت کمک‌هزینه است، رضایت مقام دولتی

۴۶. علاوه بر الگوی اعلامی آلمان در شروع حیات حقوقی س.غ.د، الگوی سوئد هم وجود دارد که طبق آن، فعالیت س.غ.د مستلزم ثبت نیست و به اشتراک اراده مؤسسان، رسمیت می‌یابد؛ یعنی تولد حقوقی و اجتماعی آن‌ها یکی است.

47. Bundestag, Gesetz zur Regelung, Sec. 1-2.

48. Bundestag, BGB, Sec. 56.

49. Bundestag, BGB, Sec. 26.

50. Bundestag, BGB, Sec. 26-30.

منزلت حقوقی جامعه مدنی: مقایسه تطبیقی سازمان‌های غیردولتی در ... / رحمتی فر ۴۱

صلاحیت‌دار برای هر تغییری در اساسنامه ضروری است.^{۵۱} بنابراین نظارت جز در مورد خاص اخیر، قضایی، پسینی، واکنشی و غیراداری است.

در ایران، طبق ماده ۳۴ آیین‌نامه، شوراها دولتی^{۵۲} حمایت و توسعه بر فعالیت س.غ.د نظارت دارند و به گزارش‌هایی که علیه س.غ.د صادر می‌شود رسیدگی می‌کنند. شوراها ضمانت اجراهای تذکر و تعلیق پروانه را رأساً علیه س.غ.د اعمال می‌کنند و درخواست اعمال ضمانت اجرای انحلال را به دادگاه صالح می‌دهند. شوراها هم صلاحیت رسیدگی به تخلفات (از جمله خروج از شرایط تأسیس، عدم رعایت اطلاع‌رسانی‌ها، عدم دریافت مجوز فعالیت‌هایی مانند تعاملات برون‌مرزی موضوع ماده ۲۶ آیین‌نامه) و حتی عملکرد س.غ.د را دارند که این‌ها طبعاً مستلزم نظارت پیشینی و کنشگرانه است.

به این ترتیب، در آلمان دادگاه، در موضع ثالث بی‌طرف، واکنش‌گرانه و پسینی به جرایم و خسارات وارده توسط س.غ.د رسیدگی می‌کند و در ایران، شورای دولتی وظیفه نظارت پیشینی و کنشگرانه را برعهده دارد که با استقلال س.غ.د و تبعاً جامعه مدنی در تعارض است.

۲-۵. انحلال س.غ.د در ایران و آلمان

در آلمان، دو سازوکار حقوقی برای پایان حیات س.غ.د وجود دارد: انحلال و محرومیت از داشتن شخصیت حقوقی. انحلال تنها به موجب تصمیم خود سازمان ممکن است.^{۵۳} در دو مورد زیر س.غ.د به موجب حکم دادگاه از شخصیت حقوقی محروم می‌شود:

الف) نقض قانون: نقض قوانین کیفری و قانون اساسی، به‌عنوان نشانه‌هایی از مخدوش شدن خیر عمومی، منجر به سلب شخصیت حقوقی س.غ.د می‌شود.^{۵۴}

ب) تغییر عملی هدف از تأسیس: در آلمان، پیگیری هدف تجاری توسط س.غ.د، از عوامل محرومیت از شخصیت حقوقی است.^{۵۵} به‌علاوه، انجمن‌هایی که شخصیت حقوقی آن‌ها تابعی از اعطای کمک‌هزینه است، در صورت پیگیری هدفی غیر از آنچه

51. Bundestag, BGB, Sec. 2-33.

52. در این شوراها، نمایندگان از جانب س.غ.د عضویت دارند، ولی به لحاظ ترکیب عددی، عملاً دولتی هستند.

53. Bundestag, BGB, Sec. 41.

54. Bundestag, Gesetz zur Regelung, Sec. 3-1.

55. Bundestag, Gesetz zur Regelung, Sec. 3-2.

در اساسنامه آمده است، از شخصیت حقوقی خود محروم می‌شوند.^{۵۶}

این رویکرد به خوبی جایگاه حقوقی س.غ.د و کلاً جامعه مدنی را نشان می‌دهد. پایان حیات یک س.غ.د فقط در اراده اعضای آن است، ولی نظام حقوقی - قضایی می‌تواند در فرض وقوع تخلفات مشخص، شخصیت حقوقی یک سازمان را سلب کند. در مورد اخیر، گروه کماکان وجود دارد و دارای هویت اجتماعی است و غیرقانونی محسوب نمی‌شود، ولی این نهاد اجتماعی، جزو تابعان حقوق نیست، در نتیجه در صورت لزوم، اعضای آن باید شخصاً در مقابل نظام حقوقی (از حیث جبران خسارت، تحمل کیفر و ...) پاسخگو باشند. در مورد جبران خسارت، به موجب قانون، مسئولیت آنان از نوع تضامنی خواهد بود.^{۵۷}

در ایران، طبق ماده ۳۶ آیین‌نامه، سازوکار سلب شخصیت حقوقی وجود ندارد و سازمان یا به موجب تصمیم مجمع عمومی اعضا یا در نتیجه رأی دادگاه منحل می‌شود. یعنی دادگاه می‌تواند به زندگی اجتماعی یک گروه پایان دهد و این به معنای ورود حقوق به حوزه‌ای ذاتاً ناحقوقی است که طبعاً در اجرا با دشواری مواجه می‌شود، چون مشخص نیست در فرض بی‌توجهی اعضای گروه، که دیگر نام س.غ.د را نمی‌توان بر آن نهاد، و ادامه دادن به فعالیت، رأی انحلال را چگونه می‌توان اجرا کرد. در حالی که در آلمان، قانون با تفکیک انحلال و سلب شخصیت حقوقی، میان حق تشکل افراد و نفع عمومی جمع کرده است.

برای نمونه می‌توان به پرونده جمعیت امام علی^{۵۸} اشاره کرد. در حکم بدوی، با دلیلی از جمله عدول از اهداف اساسنامه، عدم شفافیت مالی (به ویژه در مورد منابع خارجی)، انجام فعالیت سیاسی و عدم اجرای بعضی مصوبات، جمعیت منحل شده است. در بند ۱۶ توجیحات دادگاه چنین آمده است: «حق حیات خوانده و ایجاد شخصیت حقوقی خوانده و سایر جمعیت‌ها و انجمن‌ها، با اراده وزارت کشور ایجاد می‌گردد و طبعاً حق سلب این حیات و انحلال آن هم وجود دارد.»^{۵۹} این عبارت به خوبی رویکرد نظام حقوقی ایران را به یگانگی هویت اجتماعی و شخصیت حقوقی س.غ.د نشان می‌دهد.

56. Bundestag, BGB, Sec. 43.

57. Bundestag, BGB, Sec. 54.

۵۸. جمعیت امام علی س.غ.د است که از ۱۳۷۸ فعالیت می‌کرد و در ۱۳۸۴ به ثبت رسید. این نهاد با بهره‌گیری از دانشجویان و سایر داوطلبان، اهدافی نظیر کمک‌رسانی به فقرا و بلادیدگان و حمایت از کودکان در وضعیت بد را پیگیری می‌کرد و با حکم دادگاه در ۱۳۹۹ منحل شد.

۵۹. شعبه ۵۵ حقوقی روابط بین‌الملل مجتمع قضایی شهید بهشتی تهران، دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۲۳۷۶۰۱۰۸۹، مورخ ۱۳ اسفند ۱۳۹۹.

۲-۶. آیا س.غ.د شخصیت مستقل حقوقی دارد؟

همان‌طور که پیش‌تر بررسی شد، در آلمان قانون صراحتاً به س.غ.د شخصیت مستقل حقوقی اعطا کرده است. در ایران، ماده ۵۸۴ قانون تجارت در این خصوص صراحت دارد، ولی رویه عملی نظام حقوقی این است که این ماده سازمان‌های س.غ.د را دربر نمی‌گیرد. اماره‌ای که جهت اثبات این رویه می‌توان ارائه داد، حذف ماده ۲ آیین‌نامه ۱۳۸۴ از آیین‌نامه ۱۳۹۵ است که به موجب آن س.غ.د در فرض ثبت پروانه فعالیت، دارای شخصیت حقوقی می‌شود. پس حقوق ایران صراحتاً قائل به شخصیت حقوقی برای س.غ.د نیست.

با وجود این، برخورداری از شخصیت حقوقی آثاری به دنبال دارد، مانند مسئولیت‌پذیری مستقل از اعضا، دارایی مستقل از اعضا و عدم مداخله بیرونی در امور داخلی و حق دادخواهی. به رسمیت شناخته شدن این آثار در یک نظام حقوقی، به معنای شناسایی تلویحی شخصیت حقوقی برای س.غ.د است. در ادامه وضعیت این آثار در حقوق ایران بررسی می‌شود.

در آلمان، س.غ.د، مسؤل جبران خسارت‌هایی است که توسط هیئت‌مدیره یا مآذون از قبل آن وارد شده است.^{۶۰} این همان نهاد مسئولیت مدنی ناشی از افعال ارگان اداره‌کننده^{۶۱} است.^{۶۲} قانون ایران تصریحی در مورد نحوه جبران خسارات توسط س.غ.د ندارد. در سکوت قانون و با لحاظ اصل جبران خسارت، راهی جز انتساب مسئولیت به افراد حقیقی باقی نمی‌ماند و این مغایر داشتن شخصیت حقوقی است.

مداخله در امور داخلی سازمان توسط دولت، یکی از عواملی است که می‌تواند استقلال یک س.غ.د را مخدوش کند. در ایران اولاً دولت، در قالب ماده ۱ آیین‌نامه، فلسفه تشکیل س.غ.د را تعیین کرده است: «فعالیت در راستای توسعه اجتماعی، فرهنگی و سیاسی». به علاوه، در ماده ۲۵ حدود فعالیت‌های س.غ.د در مصوبه دولت مشخص شده که عبارت‌اند از ارائه مشاوره به دستگاه‌های اجرایی، نظارت بر جامعه، ارائه خدمات اجتماعی، مشارکت در اجرای برنامه‌های دولتی، خصوصی و بین‌المللی، انعقاد قرارداد، برگزاری اجتماعات و

60. Bundestag, BGB, Sec. 31.

۶۱. شبیه این نوع از مسئولیت، در ماده ۱۴۳ قانون مجازات برای اشخاص حقوقی به رسمیت شناخته شده است؛ منتها ثبوت آن منوط به اثبات پیشینی وجود شخصیت حقوقی است.

۶۲. علیرضا یزدانیا، «طرح نظریه مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی ناشی از افعال ارگان اداره‌کننده مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۴۴، شماره ۴ (دی ۱۳۹۳): ۶۳۳-۶۵۱.

راهپیمایی (پس از دریافت مجوز ثانوی)، ارائه آموزش، استفاده از ابزارهای ارتباطی، دادخواهی. این میزان از مداخله دولت، وجود شخصیت مستقل حقوقی را زیر سؤال می‌برد.

در مورد دادخواهی، باید میان دعوای مدنی و کیفری تفکیک قائل شد. ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری به س.غ.د، تحت شرایطی، از جمله داشتن مجوز از مراجع صالح، امکان اعلام جرم و شرکت در مراحل دادرسی را می‌دهد، ولی امکان طرح شکایت و پیگیری پرونده به‌عنوان ذی‌نفع یا شاکی را نمی‌دهد. با توجه به ماده ۶۷ قانون^{۶۳} می‌توان نتیجه گرفت که ماده ۶۶، به هویت ثبت‌شده س.غ.د اشاره دارد و به‌منزله قائل شدن شخصیت حقوقی برای س.غ.د نیست. در دادخواهی مدنی، قانون‌گذار امکان طرح دعوا توسط شخص حقوقی خصوصی را پیش‌بینی کرده است، ولی این فرع بر وجود شخصیت حقوقی است، نه مثبت آن. شاید گفته شود که توافق در اساسنامه بر سر این که س.غ.د رأساً می‌تواند طرح دعوا کند، کافی است؛ ولی از آنجا که قانون آیین دادرسی مدنی یکی از قوانین امری است و درخصوص س.غ.د سکوت کرده، چنین ادعایی محل ایراد است.

درخصوص وضعیت اموال و دارایی‌های مستقل از اعضا، در آلمان، انجمن‌ها اموال مستقل دارند و در فرض انحلال سه گزینه وجود دارد: یا طبق اساسنامه اموال و دارایی‌ها به اشخاص حقیقی یا حقوقی، از جمله دیگر انجمن‌ها داده می‌شود، یا در صورت سکوت اساسنامه، به صورت مساوی میان اعضای موجود تقسیم می‌شود، یا پس از طی فرایندی به خزانه واریز می‌گردد.^{۶۴}

در ایران نیز امکان تقسیم اموال تا پیش از انحلال س.غ.د وجود ندارد. طبق بند ص ماده ۱۶، اساسنامه الزاماً باید تکلیف اموال و دارایی‌های سازمان پس از انحلال را روشن کند و این تنها اثر دارا بودن شخصیت حقوقی است که در قوانین ایران به چشم می‌خورد، که البته استقلال از دولت را تضمین نمی‌کند، بلکه ضامن استقلال سازمان از اعضایش است.

با لحاظ تمام این نکات، س.غ.د. در ایران برخلاف آلمان، شخصیت حقوقی کامل ندارند، چراکه حتی اگر ماده ۵۸۴ قانون تجارت قابل تسری به س.غ.د باشد، آثار برخورداری از آن در حقوق ایران به‌طور کامل برای س.غ.د لحاظ نشده است. جهت تقریب به ذهن، از این حیث س.غ.د را می‌توان با خانواده، رکن دیگر سپهر خصوصی مقایسه کرد که

۶۳. ماده ۶۷: گزارش‌ها و نامه‌هایی که هویت گزارش‌دهندگان و نویسندگان آن‌ها مشخص نیست، نمی‌تواند مبنای شروع به تعقیب قرار گیرد.

64. Bundestag, BGB, Sec. 45.

به‌رغم این‌که از حیث اجتماعی یک کل واحد دیده می‌شود، ولی از منظر حقوقی دارای شخصیت مستقل حقوقی نیست.

نتیجه

در ایران، برخلاف آلمان که قانون مدنی عمده مسائل مربوط به س.غ.د را پوشش می‌دهد، مصوبات مجلس کمتر به سازمان‌های س.غ.د. پرداخته‌اند، یا حداقل تفسیر رسمی غالب و رویه عملی، ناظر بر سکوت قوانین مهمی مانند قانون مدنی و تجارت است. در ایران نسبت به آلمان، دولت در زمان تشکیل س.غ.د نقش پررنگی ایفا می‌کند تا جایی که حتی اگر تمام شرایطی که مصوبات تعیین کرده‌اند موجود باشد، باز هم شوراهایی ماهیتاً دولتی، صلاحیت خودداری از صدور مجوز فعالیت برای این نهادها را دارند. به‌علاوه، نهادهای دولتی بر عملکرد س.غ.د نظارت دارند و نتیجه این نظارت می‌تواند تا انحلال سازمان پیش رود و از آنجا که قانون جهت نظارت را مشخص نکرده و به استفاده از اصطلاحات غیرقابل اندازه‌گیری، مانند نظارت بر فعالیت و نظارت بر تخلفات بسنده کرده، اصل ۲۶ قانون اساسی در معرض نقض شدن قرار گرفته است. به‌علاوه، با لحاظ رویه جاری مبنی بر عدم امکان تسری ماده ۵۸۴ قانون تجارت به س.غ.د، آن‌ها فاقد شخصیت مستقل حقوقی هستند و از این رو در فرض تکمیل ارکان مسئولیت، اعم از مدنی و کیفری، اعضا شخصاً با ضمانت اجراهای حقوقی مواجه می‌شوند؛ درحالی‌که در آلمان، به تصریح قانون، دارای شخصیت حقوقی هستند.

با تسری استقرایی نتایج حاصل از مقایسه تطبیقی س.غ.د به جامعه مدنی، می‌توان نتیجه گرفت که جامعه مدنی، به‌عنوان فضای زیست اجتماعی - خصوصی انسانی، محدود به تاریخ و جغرافیای خاصی نیست و بنابراین در ایران و آلمان، سابقه تاریخی درازآهنگی دارد و رویکرد بایدهنگار نظام حقوقی به امر هست جامعه مدنی عارض می‌شود و بر آن تأثیر می‌گذارد. جایگاه حقوقی جامعه مدنی، تحت تأثیر وقایعی مانند تغییر نگاه حکومت و تحولات سیاسی متعاقب انتخابات، با فراز و فرودهایی همراه بوده است. در هر دو نظام حقوقی، دولت، با اهداف متفاوت، سعی در اعمال سلطه بر نهادهای مدنی دارد، تا جایی که بعضاً قواعد امری را، به‌جای اصل حاکمیت اراده و قوانین تکمیلی بر آن حاکم می‌کند و نتیجتاً وصف خصوصی بودن جامعه مدنی، به نفع مداخله دولت کم‌رنگ می‌شود؛ اگرچه میزان مداخله دولت ایران در امر مدنی آن‌قدر گسترده شده که استقلال جامعه مدنی از دولت را به چالش می‌کشد. در آلمان، اصل بر خصوصی بودن جامعه مدنی و آزادی فعالیت آن است،

در حالی که در ایران محدودیت‌های حقوقی غیرشفاف است و می‌توان نتیجه گرفت که اصل، عدم آزادی فعالیت مدنی است، مگر این که تعامل قانون‌گذار و اداره، اجازه آن را صادر کند. خلاصه‌وار می‌توان گفت در ایران نسبت به آلمان، جامعه مدنی، آن قدر منزلت حقوقی ندارد که بتوان گفت به عنوان بخشی از سپهر خصوصی، حقوقاً محترم است.

رفع این مشکلات مستلزم تصویب قانونی با موضوع نهادهای مدنی، در حد اعطای شخصیت مستقل حقوقی به گروه‌های مدنی و تضمین آزادی تشکل در قالب آن‌هاست. به این ترتیب، با نگاهی مصلحت‌جویانه یا کارکردگرایانه، دولت می‌تواند از ظرفیت جامعه مدنی، در راستای هدف مبنایی خود، یعنی شناسایی و تضمین خیر عمومی، بهره بگیرد.



سیاهه منابع

الف- منابع فارسی:

آبراهامیان، یرواند. مردم در سیاست ایران، پنج مورد پژوهی. ترجمه بهرننگ رجبی. تهران: نشر چشمه، ۱۳۹۴.

خانیکی، هادی، و یوسف خجیر. «ظرفیت‌ها و چالش‌های شبکه‌های اجتماعی مجازی برای جامعه مدنی ایران»، مطالعات رسانه‌های نوین ۵، شماره ۱۷ (خرداد ۱۳۹۸): ۳۵-۶۹.
NMS.2019.37923.638/۱۰.۲۲۰۵۴

دیوان عدالت اداری. رأی وحدت رویه در خصوص ابطال آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، پرونده شماره ۸۴/۶۶۱، دادنامه شماره ۹۰۶، مورخ ۲۹ آبان ۱۳۸۶.

ذوالفقاری، ابوالفضل، حسین صابر دمیرچی، و عبدالرضا باقری بنجار. «بازنمایی جامعه مدنی در مطبوعات (تحلیل گفتمان جامعه مدنی در مطبوعات در دوره ۱۳۸۸-۱۳۹۳)»، جامعه‌شناسی نهادهای اجتماعی ۴، شماره ۹ (شهریور ۱۳۹۶): ۴۳-۷۷. SSI.2017.1559/۱۰.۲۲۰۸۰

رحمتی فر، سمانه. «نقش جامعه مدنی در ایجاد قاعده حقوقی در دوران جهانی شدن با تأکید بر سازمان‌های غیردولتی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی ۱۸، شماره ۴۵ (خرداد ۱۳۹۶): ۲۶۵-۲۸۸. 10.22054/qjpl.2017.7436

سبزه‌ای، محمدرضا. «تحلیل جامعه‌شناختی توسعه جامعه مدنی در ایران تحلیل مقایسه‌ای دوره مشروطه با دوره انقلاب اسلامی»، مطالعات اجتماعی ایران ۴، شماره ۲ (تیر ۱۳۸۹): ۴۹-۸۵.

شریعتی، شهرزاد، و مهدی عباسی شاهکوه. «ستیهندگی جامعه مدنی شبکه‌ای و دولت در ایران: (بازخوانی رابطه دولت و جامعه ایران در آغاز عصر پهلوی اول با تأکید بر نقش مدرس)»، پژوهشنامه علوم سیاسی ۱۰، شماره ۱ (زمستان ۱۳۹۳): ۳۷-۶۲.

شعبه ۵۵ حقوقی روابط بین‌الملل مجتمع قضایی شهید بهشتی تهران. دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۲۳۷۶۰۱۰۸۹، مورخ ۱۳ اسفند ۱۳۹۹.

علم، محمدرضا. «بررسی موانع تاریخی استقرار جامعه مدنی در ایران معاصر با تأکید بر ناکارآمدی نخبگان»، پژوهشنامه علوم انسانی دانشگاه شهید بهشتی ۲، شماره ۳۸ (۱۳۸۲): ۱-۲۳.

فیرحی، داود. «نظام سیاسی و دولت در اسلام (۱)»، علوم سیاسی ۱۴، شماره ۴ (تابستان ۱۳۸۰): ۱۳۹-۱۶۴.

گیدنز، آنتونی. چشم‌اندازهای جهانی. ترجمه محمد رضا جلابی‌پور. تهران: طرح نو، ۱۳۸۸.
همایون کاتوزیان، محمد علی. تضاد دولت و ملت، نظریه تاریخ و سیاست در ایران.
ترجمه علیرضا طیب. تهران: نشر نی، ۱۳۹۰.
یزدانیان، علیرضا. «طرح نظریه مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی ناشی از افعال ارگان اداره‌کننده
مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی ۴۴، شماره ۴ (دی
۱۳۹۳): ۶۳۳-۶۵۱.

ب- منابع لاتین

- Anheier, Helmut K, Eckhard Priller, and Annette Zimmer. "Civil Society in Transition: The East German Third Sector ten Years after Unification." *East European Politics and Societies and Cultures* 15, no. 1 (2000): 139-156.
- BMZ (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development). *Promoting Resilient States and Constructive State-Society Relations-Legitimacy, Transparency and Accountability*. Berlin: BMZ Pub, 2015.
- Bundesrepublik Deutschland. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 1949.
- Bundestag. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). 1896.
- Bundestag. Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz). 1964.
- Committee of Ministers. "Legal Status of Non-Governmental Organizations in Europe." no. CM/REC 2007/14 (2007).
- Council of Europe. *Fundamental Principles on the Status of Nongovernmental Organizations in Europe*. 2002.
- Davies, Thomas. *NGOs a New History of Transnational Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Deutscher Bundestag. *Rechtlicher Rahmen für die Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen in Deutschland*. 2014.
- Ecosoc. "Consultative Relationship between the U.N and Non-Governmental Organizations." no. 1996/31, 25.7 (1996).
- Engel, Susan. "Germany's Government-Civil Society Development Cooperation Strategy: The Dangers of the Middle of the Road." *Cosmopolitan Civil Societies: an interdisciplinary journal* 9, no. 1 (2017): 42-59.
<http://dx.doi.org/10.5130/ccs.v9i1.4942>
- International Monetary Fund (IMF). "The IMF and Civil Society Organizations." Accessed August 5, 2020. <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/civ.pdf>.
- Olivo, Christiane. "The Quality of Civil Society in Post-Communist Eastern Germany: A Case-Study of Voluntary Associations in Leipzig." *Democratization* 18, no. 3 (2011): 731-750. 10.1080/13510347.2011.563117.

Pedraza-Fariña, Laura. "Conceptions of Civil Society in International Lawmaking and Implementation: a theoretical Framework." *Michigan Journal of International Law* 34, no. 3 (2013): 605-673.

Rana, PK. "Civil society organizations and its limitation." *International Journal of Law* 2, no. 6 (2016): 82-84.

UN General Assembly. "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development." *Resolution*, no. A/70/L.1 (2015).

UN General Assembly. Rome Statute of the International Criminal Court. 1998.

Yildirim, Senem. "Arendt's Promise to Civil Society: Bridging the Social and the Political." *The European Legacy* 19, no. 7 (2014): 869-882.

