

# قابلی بر حقوق سازمانهای غیردولتی در نگاهی ایرانی

\*بروane تیلا\*

مقدمه

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

از طرف دیگر، بها دادن به این تشکل‌ها توسط نظم حقوقی و گروه حاکم به منزله قبول شفاقت در رفتار و صداقت در عملکردهای حکومتی براساس منشور و مبادله سیاسی - حقوقی کشور (قانون اساسی) و گذار به شکل گیری دولت شفاف، خدمتگزار و قانونمند است. مدتهاز تکوین این تشکل‌ها در جامعه ایران می‌گذرد و با گذر زمان، افزایش درک اجتماعی از وجود و تاثیر 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 اثراً این تشکل‌ها، بررسی و تحلیل پاسخ حکومت به این تشکل‌ها در فضای حقوقی و سیاسی جدید و قبول آنها است. در چنین فضایی که اندیشه جامعه مدنی<sup>۱</sup> در عرصه داخلی و بین‌المللی با «گفتگوی تمدنها» و «ائتلاف ملل برای صلح»<sup>۲</sup> پیوند خورده است، چگونه باید با این تشکل‌های غیرحکومتی برخورد کرد که با نظم حقوقی سازگار باشد و از دستاوردهای آن از حاضر نیز بهره گیری شود.

از طرف دیگر، سازمانهای بین‌المللی غیردولتی، موجوداتی قدیمی ولی بازیگرانی جدید در عرصه بین‌المللی هستند که ضمن نقش آفرینی در ساخت و پرداخت قواعد حقوقی بین‌المللی و همچنین کمک به رفع خلاهای آن در عرصه نظام ضمانت اجرا (کارکردهای حقیقی و اصیل)، در امنیت سازی نیز نقش موثری دارند. این سازمانها از طریق دفاع از موضوعات جدید راهبردی بین‌المللی و تسهیل تغییر در رژیم‌های حقوقی بین‌المللی نقش فرایانده‌ای در فرایند تصمیم‌سازی بین‌المللی ایفا می‌کنند و با کنترل و نظارت دائمی بر پاییندی دولتها به قواعد حقوق بین‌الملل و از طریق وارد کردن خواسته‌های خود در رژیم‌های بین‌المللی نظیر حفاظت محیط‌زیست، حقوق بین‌الملل بشر و حقوق بشرودستانه، در اجرای حقوق بین‌الملل و نظارت بر اجرای آنها نیز فعال هستند.

این تحولات بصورت قابل توجهی به عنوان چالش و برخورد فرایانده یک نهاد و پدیدار حقوقی "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 برابر خود قائل هستند که بر اقدامات دولتها در راستای عملی کردن تعهدات خود و پایاندی به موازین و هنجارهای بین‌المللی (که می‌توان اغلب آن را تعهدات عام الشمول یا ارکاآونس<sup>۳</sup> تلقی نمود) نظارت نمایند.<sup>۴</sup> وجود این بازیگران، سرمنشای برای تحول ساختار سیستم دولت محور<sup>۵</sup> کنونی در جامعه بین‌المللی است که از نظر تئوریک به احیای اندیشه آرمانی بزرگانی چون رژیسل و لئون دوگی در قالب نظریات جامعه شناختی و زیست شناختی حقوقی یعنی تلقی فرد به عنوان تابع حقیقی حقوق بین‌الملل خواهد انجامید.

در ابعاد درون ملی نیز با تغییر شرایط اجتماعی و سیاسی پس از انقلاب اسلامی بویژه دهه اخیر، تشکیل و فعالیت این سازمانها رونقی شایان توجه یافت به گونه‌ای که تا کنون نزدیک به چهل هزار سازمان غیردولتی در کشور به ثبت رسیده است. تنواع حوزه فعالیت این سازمانها ضمن حمایت خاص و بخشی<sup>۶</sup> نهادهای دولتی از آنها (که با صدور مجوزهای مجزا و

بشر به صورت فطری یا بر مبنای ضرورت حیات و یا عقلانیت نهفته در تامین بسترها بقا و زیست پایدار، به زیست جمعی متمایل بوده و از کنش‌های متقابل بشری در این گستره، فضایی برای همزیستی<sup>۷</sup> موسوم به «اجتماع» انسانی شکل گرفته که سابقه‌ای به قدمت تاریخ بشریت دارد.<sup>۸</sup> تنظیم روابط در این اجتماع<sup>۹</sup> یا جامعه،<sup>۱۰</sup> به صور مختلف انجام می‌گیرد. از دیدگاه حقوقی آنگاه که نظام مبتنی بر «هنگارهای عالم، امری و نسبتاً دائمی دارای ضمانت اجرا»<sup>۱۱</sup> در این جامعه مستقر می‌گردد، جامعه سیاسی به منزله صورت بندی تکامل یافته این اجتماعات، شکل می‌گیرد. در جامعه سیاسی، با اینکه اصولاً رابطه طولی و سلسله مراتبی مبتنی بر عنصر حاکمیت یا اعمال اقتدار عمومی است که تابعان قواعد حقوقی را از وضعیت تفکیک می‌نماید و به دولت (مجموعه نهادهای اعمال اقتدار عمومی) شخصیت فرادست اعطای می‌کند اما در جامعه مدرن و پسا مدرن، بازیگرانی موسوم به سازمانهای غیردولتی نه تنها امکان و حق مشارکت در تنظیم روابط این جامعه را کسب کرده اند بلکه و جاگاهی به متابه رقبی بازیگران سنتی یافته‌اند.

**حضور بازیگران غیردولتی در روابط اجتماعی مؤید بلوغ فکری حاکم بر معادله فرادستی - فرودستی در جامعه سیاسی است. این بازیگران تبلور و جدان بیدار و جدان نماینده این وحدات اقدامات مودمی و همچنین تحدید نوع و شکل اعمال اقتدار عمومی از عمومی از سوی نهادها و مقامات حکومتی هستند. بر این اساس، حوزه اصلی نقش آفرینی این سازمانها و تشکلات، تأثیرگذاری بر شکاف ناشی از دارندگی و اعمال کنندگی یا قabilهای و فعلیتی‌ای حاکمیت در چارچوب تکوین گروههای فرآیند و فرودین در جامعه سیاسی است.**

حضور بازیگران غیردولتی<sup>۱۲</sup> در روابط اجتماعی مؤید بلوغ فکری حاکم بر معادله فرادستی - فرودستی<sup>۱۳</sup> در جامعه سیاسی است. این بازیگران تبلور و جدان بیدار جمعی و نماینده این وحدات در جهت دادن به بینش‌ها و اقدامات مودمی و همچنین تحدید نوع و شکل اعمال اقتدار عمومی از سوی نهادها و مقامات حکومتی هستند. بر این اساس، حوزه اصلی نقش آفرینی این سازمانها و تشکلات، تأثیرگذاری بر شکاف ناشی از دارندگی و اعمال کنندگی یا قabilهای و فعلیتی‌ای حاکمیت در چارچوب تکوین گروههای فرآیند و فرودین در جامعه سیاسی است. از آنجا که این تشکل‌ها در پدیداری، و تکوین وصفی خود جوش دارند، ظهور آنها مؤید آن است که درک فرودستان از قabilهای، داشته‌ها و اثربخشی اقدامات خویش در حوزه اقتدار عمومی چنان بلوغی یافته که تفویض حاکمیت خویش براساس و منش نماینده سالاری<sup>۱۴</sup> را هرگز به معنای قطع کامل رابطه خود با اصل و منشأ حاکمیت<sup>۱۵</sup> نمی‌دانند و نظارت بر شکل

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

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

با این حال، دونکته مهم در این خصوص قابل توجه است. اولاً منظور از عدم شرکت مقامات و نهادهای حکومتی در تاسیس 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، درکنار شخصیتی که به دلیل عنوان و سمت دولتی و حکومتی دارند، نه شخصیتی حقیقی هم دارند. تاسیس سازمانهای غیردولتی در مقام اعمال حقوقی که همکان به عنوان افراد عادی دارند، بلا منابع بوده و موجودیت این سازمانها را تحت الشاع قرار نمی دهد.

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

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

## ب - غیر سیاسی بودن کارویژه

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

از آنجا که کارکرد سازمان غیردولتی تأثیرگذاری بر روابط فرادستی - فرو遁ستی است، این کارکرد الزاماً شأن سیاسی در معنای عام آن دارد. ولی منظور از غیرسیاسی بودن اهداف سازمانهای غیردولتی، عدم تعقیب اهداف و رفتارهای مشابه با احزاب است. به عبارت دیگر، «غایت و هسته» فعالیت احزاب، کسب قدرت یا تغییر گروه حاکم است اما فعالیت سازمانهای غیردولتی به صورت فرعی و تعیی ممکن است به چنین نتیجه ای منجر شود بدون آنکه چنین تاییجی را به عنوان امری اصلی و غایی دنیان نمایند.<sup>۱۶</sup> عمدۀ ترین تفاوت سازمانهای غیردولتی از احزاب و تشکل های سیاسی، همین وصف است. سازمانهای غیردولتی صلاحیت مداخله در امور سیاسی را نداشته و از این امر ممنوع هستند. نه تنها غیرسیاسی بودن لازمه شکل گیری این نهادها است، فعالیت سیاسی پس از شکل گیری هم موجودات اتحاد آنها را به دلیل عدوی از حدود شرایط تاسیسی و اختیارات و صلاحیت های عملکردی، فراهم می سازد.

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

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

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

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

## بند اول: مفهوم شناختی سازمانهای غیردولتی

براساس ماده ۱ آین نامه تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی مصوب ۸۷۱۰/۲۵ هیأت وزیران که مستند به ماده ۱۸۲ قانون بنامه سوم توسعه بوده است، سازمانهای غیردولتی در کلیت آن چنین تعریف شده اند: سازمان غیردولتی به تشکل هایی اطلاق می شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی و یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می باشد.

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

### الف - غیردولتی بودن خاستگاه پدیداری

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

سازمانهای غیردولتی، حداقل مذکور «پنج نفر» عنوان شده است. به عبارت دیگر، آئین نامه مذکور سازمانهای مذکور را تشکل «گروهی» از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی تلقی کرده است.<sup>۱۹</sup> هر چند از نظر کمی، «گروه» از مفهوم جامعه شناختی آن از «دو یا چند نفر» تشکیل می‌گردد.<sup>۲۰</sup> ولی آئین نامه مذکور آن را به «حداقل پنج نفر» تعمیر کرده به گونه‌ای که هیأت مؤسس این سازمانها باید حداقل پنج عضو داشته باشند. رویکرد آئین نامه مذکور آن است که حضور در مرحله فعالیت بیش از اینها بوده و اعضای سازمان به آن پنج عضو محدود نباشد بلکه مجامعت عمومی مشکل از اعضای جدید نیز تشکیل شود و سازمان سطح مناسبی از جامعه را با آرمانها و اهداف خود همراه کرده و به عضویت خود درآورده.

افزایش حضور افراد در مرحله تاسیس و بویژه فعالیت، اثربخشی کارکرد سازمان را نمایان خواهد کرد. به عبارت دیگر، دامنه عضویت سازمان خود می‌تواند عنصری موثر برای انعکاس کارآمدی سازمان در تامین اهداف عام المنفعه و میزان استقبال عمومی از آن سازمان باشد که این امر به نوبه خود بر مساله مشروعتی کارکرده و همچنین بستری ای شخصیتی سازمان نیز بی تاثیر نخواهد بود.

## بند دوم: تحول تاریخی سازمانهای غیردولتی در آئینه منابع حقوقی

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

### ۱- مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت

قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ اردیبهشت ۱۳۴۰ ماده ۵۸۴ و ۵۸۵، وضعیت حقوقی سازمانهای غیردولتی را از حیث شکل گیری شخصیت حقوقی و نحوه ثبت آنها تبیین نموده بدون آنکه اساساً در خصوص شکل گیری آن دسته از اشخاص حقوق خصوصی، تمایلی به قبول رویکرد تسهیل کننده و غیر تشریفاتی داشته باشد. بلکه به عکس با تعیین تشریفات ناظر بر امور تجاری به این نهادها، عملآموانعی اساسی در این خصوص تعیین نمود. بر اساس ماده ۵۸۴ این قانون، تشکیلات و موسساتی که برای مقاصد غیر تجاری تاسیس شده یا بشوند، از تاریخ ثبت در درفتر مخصوصی که وزارت عدله معین خواهد کرد، شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند. در واقع، در این زمان هنوز واژگان حقوقی «سازمان غیردولتی» وارد ادبیات حقوقی نشده و شاخص اصلی تعیین کننده برای توجه قانون تجارت به این گونه نهادها، ماهیت غیر تجاری آنها در مقایسه با شرکتها تجاری بوده است. بموجب ماده ۵۸۰ نیز شرایط ثبت موسسات و تشکیلات مذکور، به مفاد نظامنامه مصوب وزارت عدله محل گردید.

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

### ۲- قانون احزاب (۱۳۶۰)

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

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

### پ - غیر انتفاعی بودن اهداف و آرمان

بی شک، تفاوت بارز شرکتهای تجاری<sup>۲۱</sup> و موسسات مالی با سازمانهای غیردولتی در این است که این سازمانها به دنبال کسب سود و توزیع آن بین اعضای خود نیستند، بلکه بدون چشم داشت مالی و سودجویی، صرفاً از اقدامات درآمده را برای تأمین هزینه‌ای فعالیت عادی خود بهره می‌گیرند بدون آنکه اعضاء از حق بهره مندی و کسب بخشی از این درآمدها به عنوان «سهم و حصه» برخوردار باشند.

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

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

سازمان بین اعضای آن است. عدم استحقاق حقوقی اعضاء در تقسیم منافع سازمان بین خود، به این نتیجه منجر می‌گردد که در صورت انحلال سازمان نیز اموال و دارائیهای سازمان به رو شی منتقل گردد یا تغییر مالکیت داده شود که اعضاء از آن سهمی دریافت نکنند. به عبارت دیگر، حق مالکیت فردی اعضای این سازمانها (که مورد حمایت شدید قوانین اساسی لیبرال قرار دارد)<sup>۲۲</sup> به نفع اهداف مشترک و سازمانی، کنار گذاشته می شود.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ۳- مصوبه شورای عالی اداری (۱۳۷۸)

شورای عالی اداری به عنوان نهاد ساخته و پرداخته قانون برنامه دوم توسعه، که قانوناً بازندهی در ضوابط و ساختارهای اداری کشور را هدف اصلی کاری خود قرار داده، با توجه به وضعیت تاسیس سازمانهای غیردولتی در مراجع دولتی بویژه وضعیت ثبت آنها حاکی از وجود موانع جدی در تسهیل کارکرد آنها بود، در ۱۳۷۷/۱۲/۱۷ ضمن صدور مصوبه ای، آئین تاسیس و فعالیت این تشکل ها را با رویکردی تسهیل کننده، مقرر نمود.<sup>۱۱</sup>

با این حال، به دلیل مغایرت این مصوبه با قوانین از جمله ماده ۵۸۵ قانون تجارت، موضوع (از سوی برخی نهادهای دولتی) در دیوان عدالت اداری مطرح و به ابطال آن انجامید. بدین ترتیب، زمینه های نگاه قانونمند دولت و مجلس به این تشکل ها فراهم شد. قانون برنامه سوم توسعه، بهترین حوزه برای شناسایی اهمیت این تشکل ها و تاکید بر لزوم تدوین آئین ایجاد و فعالیت آنها بود.

### ۴- قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹)

قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۷/۱۷، در شرایطی به تصویب رسید که فضای سیاسی و تحولات اجتماعی کشور مهیا بپذیرش تکریباً بازیگران بویژه حضور و نقش آفرینی تشکل های مدنی (از جمله سازمانهای غیردولتی) بود. دولت که خود مبتکر بینش و ایده جامعه مدنی در عرصه داخلی و بین المللی بود، مبانی حقوقی حمایت از این تشکل ها را در قالب لا یحه قانون برنامه سوم پیش بینی نمود و متعاقب آن، مجلس نیز این مبانی را مورد تایید قرار داد.

بر این اساس، علاوه بر شناسائی حضور و ایفاده نقش تشکل های مدنی به عنوان وجдан بیدار مردم در صحنه های مختلف به عنوان روح قانون برنامه سوم توسعه، ماده ۱۰۴ و ۱۸۲<sup>۱۲</sup> این قانون به وضعیت حقوقی این تشکل ها اختصاص یافت.

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

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

کشور، اجرای موارد ذیر ضروری است:

...

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

آئین نامه اجرائی این ماده نیز در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۵ به تصویب هیات وزیران رسید. بمحض بند الف ماده ۱۱ آئین نامه، منظور از سازمانهای غیردولتی حامی محیط زیست و منابع طبیعی «تشکیلات و موسساتی مردمی هستند که بر اساس بند (الف) مصوبه شماره ۱۴۴۵۵ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۷ شورای عالی اداری، تشکیل و ثبت شوند و صرفاً در زمینه حفاظت محیطی زیست و منابع طبیعی فعالیت نمایند.<sup>۱۳</sup>

موانعی عمدۀ فراروی فعالیت‌های مستقل آنها ایجاد نمود. به همین دلیل، اصلاح موادی از آن و همچنین افزایش دامنه اختیارات و حقوق این تشکل‌ها از میزان پیش‌بینی شده در آن مصوبه، در مجموعه دولت مطرح شد که با تقویت بینش‌های مبتنی بر جامعه مدنی و مشارکت عمومی در تصمیم‌سازی، محورهای عمدۀ این اصلاحات به تصویب هیات وزیران رسید.

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

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

از این جهت، اصلاح موادی از قانون تجارت که چنین تشکل‌هایی را تحت پوشش آئین تشریفاتی ثبتی قرار داده، ضروری می‌نمود. با این حال، هنوز هم به رغم تحولاتی که در تسهیل تأسیس 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 فرآگیر دارد و شامل نحوه تأسیس و شخصیت حقوقی یافتن کلیه نهادهای غیرتجاری است. این نهادهای غیرتجاری به دو دسته سازمان‌های غیردولتی (غیرانتفاعی) و مؤسسات انتفاعی نظیر دفاتر حقوقی تقسیم می‌شوند. در وضعیت کنونی، مقررات ماده ۵۸۴ و آئین نامه تدوین

مجلس ششم نیز در صدد برآمد این نهادهای موثر در تنظیم روابط اجتماعی را مناسب با بینش‌های تاسیس 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 ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه تصویب کرده بود، نه تنها این مصوبه را برای قانونی کردن ابعاد مختلف تأسیس و فعالیت این تشکل‌های مدنی کافی می‌دانست بلکه وجود قانونی که عمدتاً تکرار مفاد این آئین نامه باشد، صرفاً مردود کردن اعتبار حقوقی و ابعاد مختلف این نهادها می‌نمود. در هر حال، نخستین دیدگاه این بود که نیازی به تصویب قانون برای تأسیس و فعالیت این سازمانها نمی‌باشد.

## الف- عدم ضرورت تصویب قانون تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی

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 می‌باشد. این قانون که براساس سیاست گسترش مشارکت مردم در امور عمومی و تقویت جامعه مدنی تدوین شده است، در ماده ۱۸۲ تصریح کرده که :

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

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

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

در هر حال، از آنجا که در ماده ۱۸۲، هیأت وزیران اختیار یافته است با صدور تصویب‌نامه‌هایی نحوه اجرای مناسب این ماده را مشخص و پیش‌بینی نماید، اساساً ضرورتی برای تصویب قانون تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی وجود نداشته است. بر این اساس، آنچه در ۸۷۰/۲۵ توسط هیأت وزیران تصویب شده، از مبنای حقوقی مناسب برخوردار بوده است. با این حال، نظر به وجود این آئین نامه، ضرورتی برای تصویب مفاد آن به صورت «قانون» وجود ندارد. بنابراین، اقدامات مرکز پژوهشگاهی مجلس شورای اسلامی از این جهت که صرفاً موجب انتقال محتواهای این آئین نامه به مصوبه مجلس می‌شود، بیشتر دوواره کاری است.

تنها دلیلی که می‌تواند توجیه کننده چنین قانونی باشد، تضمین امنیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی است. از آنجاکه این آئین نامه ممکن است به صورت کلی یا جزئی توسط دیوان عدالت اداری ابطال شود، وجود قانونی در این خصوص، ثبات وضعیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی را تضمین خواهد کرد.

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

## 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 می‌باشد. این قانون براساس سیاست گسترش مشارکت مردم در امور عمومی و تقویت جامعه مدنی تدوین شده است

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

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

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

### ۱- عناصر تکوینی و شرایط ماهوی سازمانهای غیردولتی

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

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

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

تبصره ۱- عنوانیں «جمعیت»، «انجمن»، «کانون»، «مرکز»، «گروه»، «مجموع»، «شبکه»، «حاجه»، «موسسه» و نظایر آن می‌تواند به جای واژه «سازمان» در نامگذاری به کار گرفته شود.

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

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

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

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

پ: پروانه فعالیت: سندي است که توسط مراجع مقرر در این آئین نامه با رعایت ضوابط مربوط در جهت تشکیل «سازمان» صادر می‌شود. ت: مراجع نظارتی: مشتمل بر فرمانداری (مرجع نظارتی شهرستان)، استانداری (مرجع نظارتی استان) و معاونت ذی ربط وزارت کشور (مرجع نظارتی فراستانی و ملی) می‌باشند که در حیطه این آئین نامه نسبت به نظارت بر سازمانهای غیردولتی در سطح شهرستان، استان و کشور مبادرت می‌ورزند.

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

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

الف- وضعیت شبکه سازمانهای غیردولتی

شایان ذکر است که دیوان عدالت اداری در رأی مورخ ۱۰/۷/۸۷۹ مصوبه شورای عالی اداری درخصوص اصلاح آئین نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷ را به دلیل مغایرت آن با ماده ۵۸۴ قانون تجارت، ابطال نمود.

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

ج- اجرای کلیات متدرج در ماده ۱۲۶ قانون برنامه سوم توسعه هیات وزیران که قانونمند کردن سازمانهای غیردولتی را به عنوان ضرورتی اجتماعی درک کرده بود، در تکاپوی راهکارها و مجازی حقوقی در این خصوص برآمد. بدین منظور ابتدا پیش نویس نیزه‌ای با عنوان تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی مطرح شد که به دلایل مختلف از جمله تشریفات طولانی بررسی لایحه در دولت و مجلس، این پیش نویس در همان مرحله اولیه، کنار گذاشته شد و به جای آن به همت معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور، پیش نویس آئین نامه ای برای تصویب هیات وزیران از طریق وزارت کشور ارائه گردید.

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

### بند چهارم: ضوابط تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی در حقوق ایران

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

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

قانون تجارت (در خصوص نحوه ثبت سازمانهای غیردولتی و شخصیت حقوقی آنها) مهترین سند تبیین کننده ابعاد حقوقی این تشکل‌هارا در سیستم حقوقی کشورمان، آئین نامه تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی است در مورخ ۱۳۷۰/۸/۲۵ پس از سه سال فعالیت، به تصویب هیات وزیران رسید. اندکی پس از انتشار این آئین نامه که مشتمل بر ۲۷ ماده و تبصره‌های فراوان می‌باشد، انتقادهای زیادی از سوی سازمانهای غیردولتی و نهادهای جامعه مدنی در کشور پیرامون برخی از مفاد آن پیویزه از حیث نظارت‌های متعدد و دامنه داری که مانع تحقق روح قانون برنامه سوم توسعه یعنی تسهیل تاسیس و فعالیت آنها به عنوان ابزاری در تعمیق جامعه مدنی بود، مطرح شد.

نهایتاً پس از تدقیق در دیدگاههای وزارت کشور (نهاد تهیه کننده پیش نویس آئین نامه) و سایر اجزای دولت و همچنین انتقادهای سازمانهای غیردولتی، برخی از مواد این آئین نامه که از جهات مختلف حقوقی دارای ایراد بود، اصلاح گردید. شاید در پرتو همین نکات بود که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در صدد برآمد تا خود به صورتی مستقل این موضوع را بررسی نموده و با رائیه پیش نویس «قانون

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

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

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

## ۲- آئین تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی

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

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

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

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

**الف- شرایط موسسین**  
ابتدا در ماده ۱۳۵ آئین نامه سال ۱۳۸۱ مقرر شده بود که هیأت مؤسس باید دارای شرایط زیر باشند: داشتن حداقل هجده سال تمام؛ تابعیت ایرانی؛ ابراز التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ نداشتن محکومیت مؤثر کیفری به نحوی که موجب محرومیت از حقوق اجتماعی شود؛ عدم عضویت در گروههای مخالف و معاند؛ دارا بودن صلاحیت تخصصی درخصوص موضوع فعالیت «سازمان». تبصره آن ماده هم چنین بود که هیأت مؤسس باید دارای حداقل پنج عضو باشد.

به عبارت دیگر مرجع آئین نامه ساز، با تأکید بر یک سلسله محورهای گزینشی، شرایطی را به صورت سلیمانی و ایجابی توامان مقرر نمود. اما با آکاهی یافتن دولت به رویکرد سخت کیرانه ماده مذکور و همچنین قبول این طرز تلقی که تشکیل نهادهای مدنی الزاماً باید منوط با متابعت آنها از

اگر منظور از «شبکه»، ذکر عنوانی از عنوانهای احتمالی قابل استفاده توسط سازمانهای غیردولتی باشد، هرنهاد یا تشکلی که حالت غیردولتی نداشته و مناسب با اصول سازمانهای غیردولتی نیست، عنوان «شبکه» را اختیار کند، این امر الزاماً به معنای آن نخواهد بود که بتوان آن را «سازمان غیردولتی» و مشمول آن آئین نامه تلقی کرد. منظور آئین نامه فوق، شبکه سازمانهای غیردولتی زیست محیطی که تجمع سازمانهای غیردولتی زیست محیطی در جلسات شورای عالی حفاظت محیط زیست، و از حق حضور و رأی در جلسات شورای عالی حفاظت محیط زیست، برخودارند، بر اساس آئین نامه، شبکه سازمانهای غیردولتی که مجمعی مشکل از دو یا چند سازمان غیردولتی هم سنت و همگون است، خود سازمان غیردولتی تلقی شده و تابع مقرراتی است که بر هر سازمان غیردولتی اعمال می گردد.

البته این امر خالی از انقاد نیست. شبکه سازمانهای غیردولتی، حاصل جمع چند شخص حقوقی خصوصی است و از آنجا که اشخاص حقیقی در این شبکه ها به عنوان اصلی نقش ندارند، وضعیت حقوقی تاسیس و فعالیتشان متفاوت از یک سازمان غیردولتی مشکل از اشخاص حقیقی و حقوقی است. شایان ذکر است که بند (ج) ماده ۱ آئین نامه اجرائی ماده ۱۰۴ (ب) قانون برنامه سوم توسعه، شبکه سازمانهای غیردولتی زیست محیطی را چنین تعریف گرده است: «شبکه مجمعی است ایرانی، غیرسیاسی، غیرانتفاعی و مستقل از دولت که با شرکت سازمانهای غیردولتی حامی محیط زیست و منابع طبیعی ایجاد شده و برای تسهیل فعالیت سازمانها و برقراری همانگی با دستگاههای اجرائی ذیربط فعالیت می کند».<sup>۲</sup>

**ب- استقلال سازمانهای غیردولتی از دولت**  
مبهم بودن عبارت «جزای حکومتی» انتقاد سازمانهای غیردولتی در این مورد نیز، کاملاً صحیح بود. به همین دلیل، در اصلاحیه این ماده نه تنها «جزای حکومتی» به «دستگاههای حکومتی» تغییر یافت بلکه در انتهای تبصره ۲ ماده ۱ متن زیر اضافه شد که: «مشارکت مقامات و کارکنان دولتی در تأسیس و اداره سازمان، در صورتی که خارج از عنوان و سمت دولتی آنان باشد، مانع وصف غیردولتی سازمان نخواهد بود.

**ج- ارادی و داوطلبانه بودن تأسیس و اداره سازمان**  
یکی دیگر از کاستی های ماده فوق، عدم تعریف «دواوطلبانه» بود. پیشنهاد دیگر که در این راستا مطرح شد این بود که در کنار تشریح اجزای تعریف سازمانهای غیردولتی، واژه «دواوطلبانه» نیز تشریح گردد. به همین منظور، تعریف مندرج در تبصره ۳ پیش نویس قانون سازمانهای غیردولتی تهیه شده توسط مرکز پژوهش های مجلس مناسب به نظر رسید. این تبصره که به عنوان تبصره ۵ ماده فوق به تصویب هیات وزیران رسید، چنین است: «دواوطلبانه» به معنای مشارکت در تأسیس و اداره سازمان براساس اراده آزاد اشخاص بدون الزام قانونی یا قضایی است.

**د- غیر سیاسی بودن هدف و کارویژه اصلی سازمان**  
تبصره ۳ ماده ۱ آئین نامه سال ۱۳۸۱ در تعریف غیرسیاسی بودن سازمان مقرر کرده بود که «منظور از اهداف غیر سیاسی، عدم فعالیت سیاسی تحت عنوان شخصیت حقوقی سازمان است». پیدا است که تعریف فوق از «اهداف غیر سیاسی» از وضوح کافی برخوردار نیست و به خوبی نمی تواند مبنی مرز بین حزب و سازمان غیردولتی باشد. به همین دلیل در اصلاحیه این تبصره پیشنهاد شد که به جای آن، از تبصره ۵ ماده ۱ پیش نویس مرکز پژوهش های مجلس استفاده شود که مقرر می دارد:

«غیر سیاسی»، در بردارنده فعالیتهایی است که مشمول ماده ۱ قانون احزاب نگردد. به عبارت بهتر، به جای تعریف مفهومی و موضوعی تبصره ۳ موجود، از تعریفی به شیوه ای احصائی و مصداقی استفاده شد. در این صورت،

همین شرط همسانی تابعیت سازمان با اعضای آن نیز قابل تامیل است. اولاً ممکن است برخی از اعضای یک سازمان، اشخاص حقوقی باشند. اشخاص حقوقی هم از حقوق اشخاص حقیقی برای عضویت در سازمانهای غیردولتی برخوردارند. ثانیاً برای اینکه یک شخص حقوقی، ایرانی محاسب شود، معیار و شاخص تعیین کننده، مرکز مهم امور اداری و دولت محل ثبت سازمان است و نه تابعیت اعضای آن. ساختهای سازمان مستقل از اعضای آن بوده و این جهت، دلیل وجود ندارد که افراد بیکاره تنواند به عضویت یک سازمان ایرانی در آیند. این امر بویژه در مردم سازمانهای غیردولتی بین المللی کاملاً صادق است. اصولاً هم موضوع و هم حوزه جغرافیائی فعالیت این شکل‌ها، از یک کشور فراتر می‌رود. همانطور که اتباع ایرانی حق دارند به عضویت سازمانهای غیردولتی بین المللی ثبت شده در خارج از کشور در آیند، اتباع غیرایرانی نیز می‌توانند در سازمانی که در ایران ثبت شده، عضو شده و در تحقق اهداف آن، سهمی گردند.

در هر حال، در بازنگری این ماده، شرایط ناظر بر اعضای سازمان اعم از اصلی یا افتخاری،<sup>۱۷</sup> حذف گردید.<sup>۱۸</sup>

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

### کسب پروانه فعالیت برای سازمان غیردولتی

کسب پروانه فعالیت (و همچنین ثبت) سازمان بوسیله هیأت موسس به عمل می‌آید. بر اساس ماده ۱۶ اصلاحی مقاضیان تاسیس سازمان مکلفند در خواست اخذ پروانه را به مراجع نظارتی مقرر در بند (ت) ماده ۱ ارائه نمایند. برای دریافت پروانه فعالیت، باید مدارک زیر به مراجع نظارتی ارائه شود: فرم تقاضانامه تکمیل شده مبنی بر درخواست صدور پروانه، تصویر مدارک هویتی اعضای هیأت موسس، گواهی عدم سوء پیشنه کفری اعضا هیأت موسس، اساسنامه سازمان، اولین صورتجلسه هیأت موسس و همچنین یک نسخه از اجازه نامه موضوع بند (ه) ماده ۶ آئین نامه ثبت تشكیلات و موسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷.<sup>۱۹</sup>

بر اساس تبصره همین ماده، نحوه تشکیل هیأت‌های مذکور، در بخشانمه وزیر کشور ظرف یک ماه از تاریخ این آئین نامه تعیین خواهد شد. این در حالی است که به رغم گذشت بیش از یک سال، تاکنون چنین بخشانمه ای تهیه و ابلاغ نشده است. از آنجا که هیأت موسس از حقوق و تکاليف قانونی برخوردار شده و قانوناً حق دارد که تاسیس سازمان را درخواست و پیگیری نماید (و حتی به رد درخواست خود اعتراض و یاشکایت نماید)، ظاهرآ نوعی شخصیت حقوقی موقت و جزئی برای آن بقرار شده است به گونه ای که با تشکیل سازمان یعنی ثبت آن، این شخصیت به نام سازمان تکمیل و منتقل می‌گردد.

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

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

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

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

**با این حال، شرایط قائل شدن از سوی حکومت برای اعضای این سازمانها با روح غیردولتی این تشکل‌ها مغایرت دارد. هر چند شناسائی موجودیت رسمی تشکل‌های مردمی الزاماً باید از سوی دولت صورت پذیرد و این امر موجد اختیاراتی برای نهادهای صادر کننده محور شکل گیری و فعالیت آنها است اما این مداخله دولت باید در حداقل ممکن تاحد ضرورت بوده و مانع از عملکرد مستقل آنها نگردد**

ماده ۸ قبل از اصلاح مقرر شده بود که اعضای اصلی سازمان الزاماً باید تبعه و شهروند ایرانی باشند. با این حال، شرایط قائل شدن از سوی حکومت برای اعضای این سازمانها با روح غیردولتی این تشکل‌ها مغایرت دارد. هر چند شناسائی موجودیت رسمی تشکل‌های مردمی الزاماً باید از سوی دولت صورت پذیرد و این امر موجد اختیاراتی برای نهادهای صادر کننده محور شکل گیری و فعالیت آنها است اما این مداخله دولت باید در حداقل ممکن تاحد ضرورت بوده و مانع از عملکرد مستقل آنها نگردد. درخواست تشکیل سازمانهای غیردولتی و عضویت در آنها، حقی اساسی و از نوع مدنی و سیاسی است که دولت نمی‌تواند باشرط گذاشتن در این خصوص، امکان عضویت افراد در سازمانهای موجود را محدود کرده و یا سلب نماید. تعیین شرایط عضویت در یک سازمان، مسأله‌ای درون سازمانی است و باید در اساسنامه و مقررات داخلی سازمان که به تصویب مجتمع و ارکان عمومی آن رسیده، مردم آزادند تا به هر سازمانی که مناسب تشخیص دادند پیوندند و در این خصوص دولت نمی‌تواند محدودیت ایجاد نماید.

ساختن وضعیت دارایی‌ها پس از انحلال؛ محدوده جغرافیایی فعالیت سازمان.<sup>۳</sup>

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

- از تصمیم هیأت نظارت شهرستان ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ به هیأت نظارت استان و در صورت رد تقاضا در هیأت نظارت استان، ظرف مدت یک ماه به هیأت نظارت کشور،
- از تصمیم هیأت نظارت استان ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ، به هیأت نظارت کشور،
- تصمیم هیأت نظارت کشور در هر مورد قابل اجرا ولی در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض خواهد بود.

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

از طرف دیگر، ماده ۸ آئین نامه قبل از اصلاحات مقرر می‌داشت که «اساسنامه و فعالیتهای سازمان نباید مغایر با اصول قانون اساسی باشد». با توجه به اینکه در ماده ۱۰، التراز این سازمانها به رعایت کلیه قوانین و مقررات ذکر شده است، دیگر وجود ماده ۸، هیچ ضرورتی نداشت. با این توجیه، عدم مغایرت مفاد اساسنامه این تشکل ها با قانون اساسی مفروض گرفته شد و این ماده حذف گردید.

#### تکلیف مراجع نظارتی در قبال درخواست صدور پروانه:

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

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

انتخابات انجام شده را به پیوست اسناد ارائه نماید.<sup>۳</sup>

#### ثبت سازمان

همانطور که در ماده ۲ مقرر شده است، تشکل های غیردولتی پس از اخذ پروانه و ثبت برابر ضوابط این آئین نامه و سایر مقررات جاری دارای شخصیت حقوقی می‌گردند. منظور این ماده از «ضوابط این آئین نامه» مواد راجع به مراجعت به مراجع ثبت موسسات غیرتجاری برای ثبت اولیه متعاقب اخذ پروانه فعالیت از یک سو و مراجعة های الزامی بعدی پس از تغییرات اساسی در سازمان (بویژه اساسنامه آن) است. اما ضوابط اصلی صوری و ماهوی راجع به ثبت این تشکیلات، در آئین نامه ای مقرر شده که در سال ۱۳۲۸ بوسیله وزارت ذاتگذاری (عدلیه سابق) تصویب شده است.

تکلیف مرجع ثبت موسسات غیرتجاری به ثبت سازمان: در صورت تأیید درخواست و صدور پروانه، متقارن باید مدارک مقرر در آئین نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری - مصوب ۱۳۷۷ با اصلاحات بعدی - را به همراه پروانه فعالیت به اداره ثبت شرکتها ارائه کند. مرجع مذکور

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

بر اساس ماده ۱۷۷ اصلاحی نیز مجمع عمومی رئیسه و هیأت امناء (حسب مورد) بالاترین مرجع اجرایی سازمان هستند و می‌باید دارای همان شرایطی باشند که در این آئین نامه در خصوص هیات موسس مقرر شده است. (اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲ هیأت وزیران).<sup>۲۴</sup> با این حال، در خصوص این اصلاحیه چند نکته قابل توجه به نظر می‌رسد. اولاً تلقی مجمع عمومی و هیات امناء به عنوان بالاترین رکن اجرایی سازمان، صحیح به نظر نمی‌رسد. این ارکان تصمیم‌گیر و سیاستگذار هستند و شورای اجرایی با هیات مدیره، امور اجرایی این تشکل ها را بر عهده دارد. ثانیاً عبارت پردازی ماده اصلاحی این است که «مجمع عمومی و هیات امناء» باید دارای شرایط فوق (داشتن حداقل ۱۸ سال تمام تابعیت ایرانی و عدم سوء پیشینه کیفری)<sup>۲۵</sup> باشند. این در حالی است که این شرایط ناظر بر اعضای آنهاست و نه خود آن ارکان. ثالثاً، پیش‌بینی شرایط مذکور برای اعضای مجمع عمومی (ونه هیات امناء) خلاف منطق حقوقی و رواج آئین نامه است. از آنجاکه اعضای مجمع عمومی را کلیه اعضای سازمان تشکیل می‌دهند، پیش‌بینی شرایط مذکور برای عضویت در تشکل های مدنی غیردولتی آن هم با همان شرایطی که برای هیات موسس مقرر شده است، نادرست به نظر می‌رسد. با توجه به اطلاعی که از روند تدوین و اصلاح آئین نامه هیات وزیران وجود دارد، به نظر می‌رسد که در این خصوص اشتباه صورت گرفته است. در هر حال، این ماده ضرورتاً باید اصلاح گردد.

## ۵- نحوه تامین منابع مالی سازمانهای غیردولتی

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

هدايا، اعماه و بهباد اشخاص حقيقی و حقوقی اعم از داخلی و خارجي و دولتی و غيردولتی، موارد و فقی اشخاص حقيقی و حقوقی و وجود حاصل از فعالیتهای انجام شده در چارچوب موضوع فعالیت، اهداف و اساسنامه «سازمان» و این آئین نامه.

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

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

به نظر سازمانهای غیردولتی، تبصره ۱ این ماده، بیانگر ایجاد مراحل بروکراتیک و پیچیده‌ای بود که می‌توانست مدخل مشارکت سازمانهای غیردولتی در عرصه عمومی باشد. محتوای این تبصره با واقعیات ملی و بین‌المللی سازمان‌کاری نداشت. در این راستا، به جای نظارت استصوابی و قبل از عمل، اطلاع‌دهی به مراجع ذیریط کفایت تلقی گردید.

دلیل اصلی تدوین این تبصره، ابعاد امنیتی آن بود. با این حال، ترتیبات تشریفاتی مقرر در این تبصره، سرعت کار را از سازمانهای غیردولتی می‌گرفت و آنها را صرفاً به نهادهایی فرمولی تبدیل می‌نمود که می‌بایست صرفاً از منابع مالی داخلی تغذیه کنند. این در حالی است که سازمانهای بین‌المللی دولتی و غیردولتی زیادی در جهان وجود دارند که سازمانهای غیردولتی می‌توانند از خدمات آنها برای تحقق اهداف خود بهره بگیرند. از طرف دیگر، برخی دولتها در بودجه خود (به ویژه بودجه وزارت امور خارجه) از نهادهای غیردولتی حمایت مالی به عمل می‌آورند.

موظف به ثبت «سازمان» حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز است. موضوع باید برابر مقررات مربوطه در روزنامه رسمی منتشر شود.<sup>۲۶</sup>

## ۳- امتداد زمانی شخصیت حقوقی سازمان غیردولتی

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

ماده ۲ آئین نامه هیات وزیران به صورت مشخص به زمانبندی شکل گیری شخصیت این سازمانها پرداخته و ثبت برابر ضوابط این آئین نامه و سایر مقررات جاری دارای شخصیت حقوقی می‌گردد.

طبیعی است که شکل گیری شخصیت حقوقی سازمان، آثار و پیامدهای بدنبال خواهد داشت که اصولاً همان آثار و پیامدهای حق یا تکلیف ساز ناظر بر سایر اشخاص حقوقی خواهد بود. یعنی حق داشتن تابعیت و اقامتگاه، حق دادخواهی فعال (اقامه دعوی در مراجع قضائی)<sup>۲۷</sup> و منفعل (دفاع از خود در برابر دعاوى عليه سازمان)، استقلال مالی، اهلیت انعقاد قرارداد و ... به دلیل همین اشتراک در حقوق و تعهدات ناشی از شخصیت حقوقی است که آئین نامه هیات وزیران به صورت مشروح به این مسائل پرداخته است. با این حال، تابعیت سازمان و همچنین مواردی از حقوق بر جسته این تشکل‌ها در رابطه با نهادهای حکومتی تبیین گردیده است. به عنوان

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

به دلیل همین اشتراک در حقوق و تعهدات ناشی از شخصیت حقوقی است که آئین نامه هیات وزیران به صورت مشروح به این مسائل پرداخته است

نمونه، ماده ۲۲ آئین نامه مذکور مقرر نموده که سازمان «باید تابعیت ایرانی داشته باشند. به نظر می‌رسد که نحوه عبارت پردازی این ماده باید بر محوریت حق بر داشتن تابعیت استوار می‌بود و نه تکلیف محوری. به عبارت دیگر، بهتر بود این ماده مقرر می‌نمود که «سازمان، تابعیت ایرانی خواهد داشت». منظور این ماده هم این می‌بود که در خواست تاسیس یک سازمان غیردولتی در ایران بر ارعایت این آئین نامه، معیار ایرانی بودن این تشکل‌ها خواهد بود. در این صورت، این تشکل‌ها همانند سایر اشخاص حقوقی ایرانی، تابع صلاحیت قانون و قضائی ایران خواهند بود.

## ۴- ارکان سازمان

معمولًاً تشکل‌های غیردولتی دارای سه رکن مجمع عمومی، شورای اجرایی یا هیات مدیره، امور مالی و حسابرسی و همچنین دیرخانه هستند. در آئین نامه هیات وزیران با تلقی ساختار و سازوکار سازمانی تشکل‌های غیردولتی به عنوان مساله‌ای داخلی که تابع مقررات اساسنامه سازمان خواهد بود، تنها بر وجود مجمع عمومی و هیات امناء تأکید داشته است. در تبصره ۲ ماده ۱۴ آئین نامه مقرر شده که در اساسنامه سازمان می‌باید

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

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

پ- کمک به اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های دستگاههای دولتی و عمومی غیردولتی از طریق تفاوq و تفاهem با آنها.

ت- برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها در جهت تحقق اهداف سازمان.

ث- انتشار نشریه.

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

دیدگاه سازمانهای غیردولتی در مورد این ماده این بود که ماده فوق براساس نگاه ابزاری و نابرابر به سازمانهای غیردولتی تدوین شده که حاکی از نگرش نادرست به رابطه مردم و سازمانهای غیردولتی با حکومت می‌باشد. در این نگرش، مردم به عنوان «شریک» در عرصه اجتماعی حضور ندارند بلکه حضور پیش‌بینی شده برای آنان صرف‌آجنبه تزئینی دارد.

از منظر حقوقی نیز به نظر می‌رسد که عبارت پردازی آن از جهات مختلف دور از انتظار بود. درخصوص محتوا این ماده، سه نکته وجود دارد:

محدود انگاری گستره صلاحیت سازمانهای غیردولتی.

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

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

دیگری است. استفاده از عبارات «در محدوده ذیل» و «متاسب با موضوع فعالیت» به معنای آن است که حوزه صلاحیت مجاز آنان یا کارکردهای آنان به سبکی مصدقی معین شده و آنچه خارج از این باشد، ممنوع است. با اینکه اشاره به «سایر موارد» در بندج آن ماده، سعی کرده که انتهای این مصدقای ایابی را باز بگذارد، اما کذار از برداشت لفظی<sup>۴</sup> در پرتو تفسیر موسع آن با صدر ماده مغایرت خواهد یافت. در هر حال، تأکید دولت صرف‌آجنبه موارد مصرح است.

رویکرد تحریری به جای التزام نهادهای دولتی.

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

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

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

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

**تبصره ۳- سازمان موظف است پیش از دریافت کمک از منابع خارجی مشکوک، مشخصات منبع کمک کننده و میزان کمک را به هیأت‌های نظارت مربوطه اطلاع دهد. مراجع مذکور موظفند ظرف حداقل شرط خود را اعلام نمایند. هیأت نظارت مربوطه موظف است حداقل ۷۲ ساعت پس از اخذ نظر مراجعت ذی‌ربط یا القضاای مدت ۱۵ روز از تاریخ اطلاع نظر مخالف می‌توانند ظرف حداقل ۱۵ روز از تاریخ اطلاع اطلاع گفت. این مدت بمنزله نظر موافق است. نظر وزارت‌خانه‌ای مذکور باید مستدل باذکر علل منع قانونی باشد. نظر مخالف آنها در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض خواهد بود. وزارت اطلاعات، امور خارجه و کشور موظفند ظرف مدت یک ماه پس از تصویب این آیین نامه دستورالعمل تعریف و شناسایی مصادیق منابع خارجی مشکوک را تهیه و تنظیم و ابلاغ نمایند.**

## ۶- حقوق و اختیارات سازمانهای غیردولتی

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

**الف- اصول حاکم بر تبیین حقوق سازمانهای غیردولتی**  
با توجه به اصل نهفته در ماده ۵۸۸ قانون تجارت، طبیعی است که صلاحیت فعالیت به عنوان یک اصل نمود خواهد یافت و نمی‌توان با تبیین مواردی از این اقدامات، حوزه عملکرد آنها را به صورت حصری مقرر نمود. به عبارت دیگر، تعلق حق به افراد انسانی به مثابه یک اصل نمود می‌یابد.<sup>۵</sup> این توأم‌نده‌یا جزئی از ارزش‌های ناگسستنی انسان بوده و نمی‌توان در این خصوص قید تعیین را معتبر شناخت. اما ماده ۴ آئین نامه سال ۱۳۸۱<sup>۶</sup> بدون توجه به این نکته، در صدد برآمده بود که دامنه حقوق سازمانهای غیردولتی را به صورت دقیق و حصری تبیین نماید. این ماده مقرر می‌داشت:  
«سازمان» مجاز است در محدوده ذیل متناسب با موضوع فعالیت خود، در چارچوب این آیین نامه و سایر قوانین و مقررات مربوط اقدام نماید:  
**الف- ارائه خدمات امدادی مورد نیاز دستگاههای دولتی و عمومی غیردولتی.**  
**ب- اظهار نظر مشورتی و پیشنهاد راهکارهای مناسب:**

بستر سازی در این خصوص برعهده دولت و کلیه سازمانهای دولتی است. بنابراین، سازمانهای دولتی مکلفند زمینه مشارکت سازمان در نظارت بر حسن اجرای امور عمومی را فراهم نموده و حسب مورد با هیأتهای حقیقت یاب آنها همکاری نمایند.<sup>۳۴</sup> منظور از هیات های حقیقت یاب، هیات های منصوب از سوی سازمانهای غیردولتی به منظور کشف حقایق رفتاری نهادهای دولتی است. این هیات ها متعاقباً باستgesch میزان پاییندی نهادهای دولتی به قانون، تاثیر پیشگیرانه داشته و در صورت احراز تخلف، موارد را به اطلاع مردم می رسانند تا از جمله به واسطه فشار افکار عمومی، روند عدول از قانون خانمه یابد. عمدۀ ترین حق سازمانهای غیردولتی به عنوان اشخاص حقوقی خصوصی، حق دادخواهی فعال یعنی اقامه دعوى علیه اشخاصی است که به حقوق قانونی آنها صدمه وارد آورند. بموجب ماده ۱۵ آئین نامه هیات وزیران، سازمان حق دارد در موضوع فعالیتهای خود و برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا نمایند.<sup>۳۵</sup> به عبارت دیگر، سازمانهای غیردولتی بر دو اساس می توانند در مراجع قضایی اقامه دعوى نمایند. اولاً علیه اشخاصی که به حقوق شخصی و مستقیم آنها صدمه وارد آورند. در این موارد، سازمان همانند سایر اشخاص، از حقوق اختصاصی خود در زمینه مالکیت و غیره دفاع خواهد کرد و در اقامه دعوى، نفع شخصی داشته و نمایندگی عمومی ندارد. ثانیاً سازمان به دلیل اینکه نماینده وجودان و افکار عمومی است و تأمین حقوق آنها را در حوزه هائی خاص دنبال می کند، می تواند علیه اشخاصی که به آن حوزه از حقوق و منافع عمومی صدمه می زند، به نیابت از جامعه اقامه دعوى نماید. تردیدی نیست که قواعد راجع به دادرسی در هر دو حالت مذکور یکسان بوده و مراجع قضایی باید سمت این تشکل ها را در این موارد «قانونی» تشخیص داده و منفعت حقوقی آنها در این گونه دعاوی را مفروض و بی نیاز از اثبات تلقی نمایند. دعاوی سازمانهای غیردولتی زیست محیطی علیه اقدامات آلاینده نهادهای دولتی بارزترین مصداق این گونه موارد است. با این حال، به نظر می رسد که شایسته است این امر در قوانین پیش بینی گردد تا باز الزام سازی آن برای قضات و محکام تحت تاثیر محدودیت دامنه تصمیم سازی دولت یا مساله تفکیک قوا فرار نگیرد. در کنار این امر، دادخواهی از مقامات نظارتی نیز قابل توجه است.

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

## ۷- تکالیف و تعهدات حقوقی سازمان در عمل

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

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

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

**عدم اشاره به حق دادخواهی سازمانهای غیردولتی.**

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

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

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

**ب- برخی از حقوق عمدۀ سازمانهای غیردولتی**

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

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

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

بر این اساس، سازمان از حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی برخوردار است و مؤسسات مذکور مکلفند اطلاعات غیر طبقه بندی شده خود را در اختیار سازمان قرار دهند. سازمانهای دولتی و عمومی در قوا و نهادهای مختلف مکلفند در فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری نسبت به اخذ نظر سازمان اقدام نموده و حسب مورد آنها را برای شرکت در جلسات دعوت نمایند و گزارشی از نقطه نظرات ارائه شده را در اسناد سازمان ذی ربط ثبت نمایند.<sup>۳۶</sup>

دولت نیز مکلف است وظایف، امور و فعالیتهای قابل واگذاری دستگاههای اجرایی به سازمان را شناسایی و نسبت به واگذاری آن اقدام نماید. سازمان نیز حق دارد پیشنهادهای خود را در این خصوص به دولت ارائه کند.<sup>۳۷</sup>

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

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

#### الف- تعهد به گزارش دهی

سازمان در برابر نهادهای دولتی مسئول و موظف به ارائه اطلاعات است به گونه ای که رفع موانع بی اعتمادی دولت و مردم به حسن عملکرد این تشکل ها تضمین شود. بنابراین، سازمانهای غیردولتی مکلفند گزارش عملکرد اجرائی و مالی سالانه خود را حداکثر تا دو ماه پس از پایان هر سال مالی به مرجع نظارتی مربوط و نیز در طی سال، سایر گزارشهاي عملکرد اجرائی و مالی را بنا به درخواست مراجع یاد شده، حسب مورد، ارائه نمایند و همچنین نسبت به انتشار خلاصه ای از گزارش سالانه مذکور برای اطلاع عموم، در محدوده جغرافیائی فعالیت خود اقدام کند.<sup>۵</sup>

همانطور که در بالا گفته شد، گزارش دهی نهادهای غیردولتی هم

خطاب به دولت است و هم مردم. در این صورت، نه تنها شفافیت رفتاری این سازمانها در مقابل دولت موجب تسهیل استیفاده حقوق آنها در عمل و رفع موانع احتمالی دولتی خواهد شد بلکه تعمیق رابطه این تشکل ها با عموم را تضمین و موجب مردمی تر شدن تشکلها و تشدید بسترهاي جامعه مدنی خواهد گردید.

#### ب- نظارت پذیری سازمانهای غیردولتی

سازمان موظف است امکان دسترسی بازرسان مراجع نظارتی مربوط را به اطلاعات و اسناد خود فراهم کند.<sup>۶</sup>

یکی از مواردی که غلبه نگرش حاکمیت مداری در تدوین این آیین نامه غلبه را ثبت می کرد، همین ماده بود. این آیین نامه در ابتداء، به جای آن که حقوق این سازمانها را پیش بینی کند و تکالیف دولت را، بیشتر تکالیف این سازمانها در مقابل دولت را مقرر داشت. در واقع، باشته بود که بین حق اطلاع دولت از عملکرد این سازمانها و حق این سازمانها از اطلاع عملکردهای عادی حکومتی، تعادل برقرار سازد. در ضمن، اگر قرار است که عملکرد این سازمانها زیر ذره بین دولت باشد، باید جزئیات آنها نیز مشخص شود. مثلاً اینکه بازرسی از اطلاعات و اسناد باید در محل دفتر این سازمانها و با حضور نماینده آن سازمان باشد و اسناد نباید توقیف گردد.

بر همین اساس، در اصلاحیه آئین نامه پیش گفته، متنی به آن ماده اضافه

گردید تا این اشکال نیز برطرف گردد. بر اساس این الحاقیه به ماده ۹: بازرسان نیز باید در حضور نماینده سازمان و صرفاً در محل دفتر سازمان، اسناد و اطلاعات مذکور را بررسی نمایند. نحوه بررسی باید به گونه ای باشد که به وظایف سازمان خلیلی وارد نیاید. خارج کردن اسناد از سازمان جز به حکم دادگاه، منوع است.

#### ج- عدم گذار به فراسوی محدوده جغرافیائی فعالیت سازمانهای غیردولتی

سازمانهای غیردولتی ملی و درون ملی، اساساً باید فعالیت خود را در همان محدوده جغرافیائی که در اسناده مقرر شده، انجام دهند و

فعالیت در خارج از آن محدوده، در دو حالت ممکن است. کسب مجوز از نهادهای نظارتی یا تغییر محدوده جغرافیائی سازمان با طی تشریفات مربوط به تاسیس سازمان (تغییر اسناده، اعلام به مراجع نظارتی و اعلام تغییرات به مرجع ثبیتی).<sup>۷</sup> آئین نامه سال ۱۳۸۱ صرفاً به مورد نخست پرداخته و مقرر نموده بود که:

فعالیت سازمان در هر یک از کشورهای دیگر باید با کسب مجوز

کلی از مرجع نظارتی فراستانی و ملی باشد. مرجع یاد شده، قبل از اعلام تیجه به «سازمان مقاضی» می باید از دستگاههای دولتی ذیربطر از جمله وزارت امور خارجه نظرخواهی نماید. دستگاههای مذکور ظرف حداکثر یک ماه باید پاسخ لازم را ارائه دهنده، در غیر این صورت نظر آنها موافق تلقی می شود.

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

ما با دو نوع سازمان غیردولتی روبرو هستیم: سازمانهای غیردولتی ملی و بین المللی. در مورد سازمانهای غیردولتی ملی، ممکن است اقدام بین المللی و فرامرزی، حالت غیر عادی داشته و احیاناً مستلزم یک مجوز باشد، اما در مورد سازمانهای غیردولتی بین المللی که حوزه فعالیت آنها ذاتاً فرامرزی است، نه تنها یک مجوز هیچ ضرورتی ندارد بلکه این مجوز، در ماهیت کار آنها نهفته و نتیجه تصویب و تأیید اسناده آنها توسط مراجع نظارتی دولتی است. به همین دلیل، به عنوان تبصره<sup>۸</sup> اضافه شد که: «در مورد سازمانهای غیردولتی بین المللی، صدور مجوز مذکور ضرورت ندارد».

#### د- التزام به حاکمیت قانون و حقوق شهر وندان

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

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

تدبیر انضباطی تا حد انحلال آنها نیز بیانجامد.

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

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

#### ه- اعلام تغییرات مهم در مشخصات سازمان

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

(۱۳۳۷) برای پرداخت دیوان سازمان و استیفاده مطالبات آن تشکیل می‌گردد.

## ۲- انحلال قهری

انتفاعی موضوع فعالیت و یا خاتمه مدت فعالیت پیش بینی شده سازمان، عده ترین موارد انحلال قهری یا خارج از اراده سازمان است. علاوه بر این، انحلال حکمی (انضباطی و کیفری) یعنی تصمیم مراجع قضائی به انحلال این تشکیل هانیز از همین دسته است.

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

مهتمترین مساله در این موارد، تکلیف اموال سازمان پس از انحلال و متعاقب تسویه دیون است. اصولاً این امر بمحض اساسنامه خواهد بود. در ماده ۱۴ آئین نامه هم مقرر شده که باید اساسنامه تکلیف اموال بعد از انحلال را پیش بینی نموده باشد. پس با وجود انحلال، اساسنامه سازمان در آن حدود که راجع به آئین تصفیه دیوان و تعیین تکلیف اموال است، به حیات خود ادامه خواهد داد. با این حال، ضابطه کلی این است که اموال سازمان به مدیران و اعضای سازمان منتقل خواهد شد. چراکه به موجب ماده ۷ آئین نامه هیات وزیران:

تقسیم دارائی، سود و یا درآمد «سازمان» در میان مؤسسان، اعضاء و مدیران و کارکنان آن قبل و پس از انحلال، ممنوع است.

## بند چهارم: نظارت دولت بر سازمانهای غیردولتی

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

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

## ۱- تعدد مراجع نظارت بر سازمانهای غیردولتی

بنابراین، در کنار نهادهای تشکیل شده در وزارت کشور که مرجع عام نظارت بر تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی هستند، برخی از نهادهای دولتی دیگر نیز در حوزه تخصصی خود این نظارت را به عمل می‌آورند و جایگزین نقش نهادهای عام خواهند بود.

نکته قابل توجه در این خصوص آنکه هر چند کارکرد مراجع نظارتی عام در آئین نامه هیات وزیران به تفصیل مقرر شده است اما معلوم نیست که مراجع خاص چگونه فعالیت می‌کنند، تیجه فعالیت نظارتی آنها چیست و چه آئینی برای حمایت از این سازمانها دربرابر آنها وجود دارد.

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

فعالیت را دریافت می‌نمایند. از این روست که هرگونه تغییراتی که در این محورهای کلی اطلاع دولت از این سازمانها صورت گیرد، باید به اطلاع مراجع نظارتی برسد. آئین نامه هم مقرر نداشته که:

«سازمان» مکلف است هرگونه تغییرات در مفاد اساسنامه، مجمع عمومی، هیأت امناء و نشانی را به مرجع صدور پروانه مربوط اطلاع دهد. در صورت اعلام عدم مغایرت تغییرات با مقررات این آئین نامه از سوی مراجع یاد شده، «سازمان» مکلف است وفق آئین نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری- مصوب ۱۳۳۷ با اصلاحات بعدی- اقدام لازم را به عمل آورد.

## ۸- انحلال سازمانهای غیردولتی

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

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

انحلال «سازمان» اعم از اختیاری و قهری، براساس مفاد ذی ربط آئین نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری- مصوب ۱۳۳۷ با اصلاحات بعدی- صورت می‌گیرد.

تبصره- چنانچه مدت فعالیت «سازمان» در اساسنامه به صورت

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

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

### ۱- انحلال ارادی

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

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

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

ثانیاً، هیأت نظارت استان (مرکب از معاون ذیرپیش وزیر کشور، نماینده شورای عالی استانها و نماینده سازمانهای غیردولتی)،

ثالثاً، هیأت نظارت کشور (مرکب از معاون ضوابط مربوط، نماینده شورای عالی استانها و نماینده سازمانهای غیردولتی).<sup>۱۸</sup>

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

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

#### ب- مراجع نظارتی خاص

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

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

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

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

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

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

بر این اساس، مراجع نظارتی خاص عبارتند از؛ وزارت کار و امور اجتماعی، بانک مرکزی، وزارت تعامل، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، سازمان حفاظت محیط ریست و سازمان ملی جوانان.<sup>۱۹</sup>

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

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

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

#### ۲- کارکرد مراجع نظارت بر سازمانهای غیردولتی: از اعطای مجوز تا نظارت بر حسن انجام فعالیت

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

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

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

**الف- نظارت حاکمیتی و تضمین کارکرد قانونی سازمانهای غیردولتی**

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

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

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

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

**ت- بررسی تقاضا و صدور مجوز برای سازمانهای غیردولتی با**

پ- اختار کتبی با مهلت دو هفته ای برای اصلاح وضعیت؛  
ت- تقاضای تعلیق و یا لغو پروانه فعالیت از دادگاه در صورت عدم اصلاح وضعیت.<sup>۵</sup>

تبصره- مرجع نظارتی، تنها برای یک مرتبه جهت ارائه تقاضای تعیین مجاز می باشد.

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

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

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

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

محدوده جغرافیایی فعالیت فرا استانی و ملی و دریافت گزارش‌های عملکرد اجرایی و مالی سالانه و در صورت لزوم موارد مقطوعی آن ها؛

ث- نظارت بر حسن اجرای مقررات این آین نامه؛  
ج- رسیدگی به عملکرد سازمان درخصوص عدم رعایت مقررات این آین نامه.

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

به نظر سازمانهای غیردولتی، نظارت موردنظر این ماده، نظارت حداکثری است. ترکیب هیأت نظارت کاملاً دولتی است. این مرجع نظارتی دارای نقش‌های سیاستگذاری، اجرایی و همچنین دادرسی است. این رویکرد نظارتی، برای سازمانهای غیردولتی مشکل زا است. چیش جدید ترتیبات نظارتی، موجد واحدهای جدید اداری است که هزینه‌های زیادی بر دستگاههای دولتی تحمل خواهد کرد و موجب افزایش بودجه دولت خواهد شد.

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

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

### ب- حمایت از حقوق اساسی شهروندان

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

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

تفصیله

جامعه از سوی دیگر. دکتر عباس منوجه‌ی، «گذشتان جمهوری و جمهوری گفتمانی»، در: سازمان مدارک فرهنگی اقلاقی اسلامی، جمهوری و اقلاق اسلامی، (تهران، سازمان مدارک فرهنگی اقلاق اسلامی، ۱۳۷۷)، ص ۳۱.

<sup>1</sup> location

<sup>۱</sup> مغایرت مفاد و محتوای آنها با قوایین موجود، ناسازگاری رویکرد حاکم بر این اینین نامه با ضروریات و اصول اسلامی جامعه مدنی از جمله این موارد بوده است.

تصویب ایلاغی مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۲۵ هیات وزیران.

<sup>۱</sup> گفتی است که در برخی از مقررات داخلی سازمانهای غیردولتی اضایا سازمان به سنته های مختلف تقسیم شده اند. از جمله اینکه اضایا اصلی، شامل کلیه شخصی هستند که با رعایت مقررات داخلی سازمان، به عضویت آن پذیرفته شده و از حقوق و تهدیدات خصوصی، برخوردارند. اما اضایا اقتداری هم وجود دارند که به دلیل سوابق و درجات عالی علمی، اخلاقی یا حرفة ای، دون اینکه مدلتاً حق عضویت پیدا نداشته باشد، مجموعه اینها می شوند. در هر حال، با توجه به اینکه تنوع اضایا در این نامه هیات وزیران مقرر نشده است، این امر تابع مقررات داخلی سازمانهای غیردولتی

خواهد بود.

با این حال، توجه به ظاهر ماده ۱۷ اسلامی این نامه ضروری است. بر اساس این ماده، مجمع عمومی رئیسه و هیات امنه (حصہ مورخ) (بالاترین

مرجع اجرایی سازمان هستند و می باید دارای همان شرعا بیانی باشند که در این این نامه در خصوص هیات موسس مقرر شده است. (اصلاحات خود ۱۳۸۷/۶/۱۲ هیات وزیران، شرایط مذکور عبارتند از: داشتن حداقل ۱۸ سال تمام، تابعیت ایرانی و

نشانیت مذکور کلیفری مورث. پیش بینی شرایط مذکور از اینکه جو مختاری داشته باشد) برای اضایا مجمع عمومی خلاف مبنی حقوقی و

روز این نامه است. اینجا که اضایا مجمع عمومی را کلیه اضایا سازمان شکل می دهند، پیش بینی شرایط برای عضویت در تشکیل ای مذکور غیرایرانی که برای این هیات موسس مقرر شده است، نادرست به نظر می رسد. با

توجه به اطلاعی که از روندانه و اصلاح این نامه هیات وزیران وارد وارد، به نظر می رسد که در این خصوص اشتباخی صورت گرفته است. در

هر حال، این اعاده ضروری است، نادرست به نظر می رسد. به عنین دلول، هنوز هم باید گفت که هر شیوه می تواند به هر سازمانی که مایل است، بپیوند و عضویت در این سازمانها، تابع مقررات داخلی آنها است و نه

مقررات دولتی مگر عضویت در هیات امنه.

<sup>۱</sup> ماده ۱۸ این نامه با اصلاحات سال ۱۳۸۲ ماده ۱۵ این نامه

قبل از اصلاحات مقرر شده بود که این پیشنهاد باید

به تأیید مرجع صدور پروانه بررسد.

پایر قرقی مقاله تأملی بر حقوق سازمانهای غیر دولتی در اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی.

<sup>۱</sup> Co-existence مک ایور، جامعه و حکومت، ترجمه ابراهیم علی کنی، (تهران، بندگاه نشر کتاب، ۱۳۴۹)، صص ۸۶-۸۷.

<sup>۱</sup> Society

<sup>۱</sup> Community

دکتر ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق و مطالعه بر نظام حقوقی ایران، (تهران، برنا، ۱۳۷۵)، ص ۹۸.

<sup>۱</sup> Non-State Sector or Actors

<sup>۱</sup> Governor-Goveree

<sup>۱</sup> Representative Democracy

<sup>۱</sup> Sovereignty

در خصوص جامعه مدنی در ابعاد فرمایی از رک.

به: دکتر حسین شریفی طرازکوهی (متترجم، جامعه مدنی چهاران)، (تهران، دادگستر، ۱۳۷۹).

<sup>۱</sup> Legal Institution

<sup>۱</sup> Erga Omnes Obligations

در خصوص ابعاد و گستره این فقهی در ادبیات

حقوق بین المللی راک به: حسین شریفی طرازکوهی، قواعد امره بر نظام حقوقی بین

المللی، (تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۸).

<sup>۱</sup> هیئت:

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

<sup>۱</sup> State-Centric System

<sup>۱</sup> see Alfred Jepson Bingham, *Marie-José Chénier: Early Political Life and Ideas, 1789-1794* (New York, 1939), 123-26.

<sup>۱</sup> Corporations

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

با این حال، تعریفی که سازمان ملی جوانان دارد،

آن است که سازمانهای جوانان صرفاً با حضور

شخصای حقوقی تشکیل می شوند.

دکتر منوچهر حقیقی، قدمات جامعه شناسی،

<sup>۱</sup> مصوبه شماره ۱۴/۴۰۵ مورخ ۱۳۷۲، امیرکبیر، ۱۳۷۲، ص

<sup>۱</sup> توجه به اینکه مصوبه مذکور توسعه دیوان ابطال

شده است، این تعریف را باید به قوه تعريف ماده ۱

لين نامه اجرایی ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم

توسعه، کنار گذاشت.

جمهوری توسعی سامان سیاسی است برای قید زدن

به قدرت از پل سو و اعلای مقام اخلاقی افراد

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

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

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

<sup>۱</sup> تفسیر لفظی عموماً قدر به بین رسای مقصود قانوگذار نمی باشد:

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

<sup>۱</sup> ماده

<sup>۱</sup> در این صورت، به رغم تغییر دامنه فعالیت سازمان، شخصیت حقوقی سازمان تغییر نمی باید و سازمان مذکور ضمن دامنه شخصیت خود، دامنه پیشتری را برای فعالیت کسب می کند. در خصوص تعديل دامنه صاحت و فعالیت نیز چنین است. در هر

حال، بر اساس ماده ۲۳ این نامه تغییرات در مفاد اسناده، مجمع عمومی، هیات امناء و نشانی را به مرچع صدور پروانه مربوط اطلاع دهد. در صورت اعلام عدم مغایرت تغییرات با مقررات این نامه از سوی مراجع باد شده، «سازمان» مکلف است وقف - این نامه ثبت شکلات و مؤسسات غیر تجاری - مصوب ۱۳۷۷ با اصلاحات بعدی - اقدام لازم را به عمل آورد.

<sup>۱</sup> قبل از مقرر شده بود که وزارت کشور مرچع اخلاقی نظارتی نظارت مذکور موقوف شد و بین منتظر به ترتیب فرماندار، استانداری و معاون فرماندار و از این راه تغییرات در مفاد اسناده، مجمع عمومی، هیات امناء و نشانی را به ترتیب پیشنهاد کند.

<sup>۱</sup> وزارت امور خارجه نیز با ارائه پیشنهادی به

دولت، درصد است که به عنوان مرجع خاص صدور مجوز برای انجمن های دوستی بین دولتها، به رسیت شناخته شود.

<sup>۱</sup> معلوم نیست که دادگاه چگونه به این امور رسیدگی و رای صادر می کند.

<sup>۱</sup> محتوای این ماده قبل از اصلاح چنین بود:

ماده ۱۴- مراجع مذکور موقوف شد

احراز شرایط مندرج در ماده ۱۱)

دستگاههای دولتی نیز مرتبط استعلام کنند. چنانچه موضوع فعالیت «سازمان» امور توافق مخصوصی باشد،

وجود نظر موافق دستگاههای دولتی نیز مربوط حسب مور، برای صدور پروانه مربوطی است و اگر موضوع فعالیت «سازمان» در چند زمینه

شخصی باشد، اخذ نظر موافق کل دستگاههای دولتی مربوط لازم می باشد.

دستگاههای دولتی نیز مرتبط شخصی به جز مورد مذکور در تصریه (۴) این ماده توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مشخص و

به وزارت کشور اعلام می گردد. چنانچه موضوع فعالیت «سازمان» امور پولی، مالی، اعیانی و یا قرض الحسنه باشد. دستگاه دولتی ذی ربط شخصی باشک مركزی یا جمهوری اسلامی ایران می باشد. نظر موافق بانک مذکور از جمله در خصوص صلاحیت شخصی هیأت مؤسس مذکور است.

در صورت تأیید درخواست و مصوب پروانه، متضادی به این ماده توسط مذکور موقوف شد

سازمان» می باشد. انتشار در روزنامه رسی

برابر مقرر مربوط مصوب خواهد گرفت. هیأت موسس می تواند در صورت رد

تفاضل در فرمانداری، درخواست تجدیدنظر را به استانداری مربوط نهاد. نظر موافق مذکور موقوف شد

«سازمان» می باشد. انتشار در روزنامه رسی

در صورت تأیید درخواست تجدیدنظر را به این ماده توسط مذکور موقوف شد

تفاضل در فرمانداری، درخواست تجدیدنظر را به استانداری مربوط نهاد. نظر موافق مذکور موقوف شد

«سازمان» می باشد. انتشار در روزنامه رسی

در صورت تأیید درخواست تجدیدنظر را به این ماده توسط مذکور موقوف شد

«سازمان» می باشد. انتشار در روزنامه رسی

در صورت تأیید درخواست تجدیدنظر را به این ماده توسط مذکور موقوف شد

«سازمان» می باشد. انتشار در روزنامه رسی

در صورت تأیید درخواست تجدیدنظر را به این ماده توسط مذکور موقوف شد

«سازمان» می باشد. انتشار در روزنامه رسی