

آسیب شناسی طرح ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر سازمان‌های

مردم‌نهاد

دکتر محمد حسین رضانی قوام آبادی*

جعفر شفیعی سردشت**

چکیده

مقاله حاضر به‌طور کلی نیم‌نگاهی به جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران دارد و به‌طور خاص معطوف به آسیب‌شناسی طرح ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد است. سازمان‌های مردم‌نهاد، سازمان‌هایی مستقل، غیرانتفاعی، عام‌المنفعه، داوطلبانه، غیرسیاسی، دموکراتیک و سازمان‌یافته هستند که رسالت اصلی آنها با توجه به رشد آگاهی مردم و تمایل آنها به مشارکت در اداره امور، پرکردن خلأهای موجود میان دولت و مردم، جبران نقایص بازار و دولت و ضربه‌گیری در مقابل این دو است. این سازمان‌ها با ابتناء بر اصل داوطلبی (مشارکت) و رویکرد کار-محوری توانسته‌اند گام‌های مؤثری در ارتقای کارآمدی بردارند. در ایران هم‌زمان با رشد آگاهی و افزایش مشارکت آنها در تعیین سرنوشت جمعی و به دلیل عدم انطباق قوانین با تحولات مربوط به جامعه مدنی و تکوین سازمان‌های مردم‌نهاد، قوه مجریه در راستای سازماندهی نحوه تأسیس و فعالیت این سازمان‌ها به تکاپو افتاد و به استناد ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه و اصل ۱۳۸ قانون اساسی مبادرت به تصویب آیین‌نامه‌ای در این خصوص نمود. با این حال،

* دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

** عضو هیات علمی دانشگاه علوم اسلامی رضوی.

ضرورت قانونمند سازی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، باعث شد تا طرح ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد برای سازماندهی تأسیس و فعالیت و یکنواختی مقررات حاکم بر آنها پیشنهاد شود. متأسفانه بررسی طرح مزبور نشان می‌دهد که دغدغه اصلی طراحان، نه تنها تقویت و سازماندهی تسهیلی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد نبوده، بلکه با عنایت به نگرش توطئه‌ای طراحان به این نهاد مدرن، بیشتر بر سازوکارهای نظارتی آن هم از نوع استصوابی تأکید دارد و به گونه‌ای شگفت‌آور زمینه ساز تحدید آزادی انجمن و تشکل را فراهم می‌سازد.

کلید واژگان

جامعه مدنی، سازمان مردم‌نهاد، آسیب‌شناسی، طرح ناظر بر تأسیس، نظارت و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، نظارت، حقوق و تکالیف.

مقدمه

سازمان‌های مردم‌نهاد، جزئی مهم از جامعه مدنی محسوب شده و به مثابه پل ارتباطی میان مردم و مسئولان عمل می‌کنند و مشکلات مردم را به دولت منتقل می‌کنند.^۱ آنها ماهیتی غیرحاکمیتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی دارند. تأسیس و فعالیت این سازمان‌ها ارتباط تنگاتنگی با حقوق بشر، آزادی‌های بنیادین و حقوق شهروندی دارد. حضور و مشارکت توده‌ای و ناآگاهانه مردم در حکومت، نه تنها به ارتقای دموکراسی کمک نمی‌کند، بلکه آلتی است در دستان نظام‌های دیکتاتور تا در قالب دموکراسی صوری مطامع خویش را دنبال نمایند. در راستای ایجاد آگاهی در میان مردم و آماده‌سازی زمینه‌های مشارکت آگاهانه آنان، وجود احزاب سیاسی سازمان‌یافته و سایر نهادهای برآمده از مردم نظیر سازمان‌های مردم‌نهاد از اهمیت بسزایی برخوردار است. سازمان‌های مردم‌نهاد یکی از نهادهای جامعه مدنی است که واسطه میان دولت و جامعه محسوب می‌شود، جایگاه مهمی در تعمیق فرهنگ دموکراسی ایفا می‌کند. همچنین این سازمان‌ها به عنوان نهادهایی قدرتمند در جلوگیری از استبداد دولت عمل می‌کنند و ابزاری مؤثر برای اعمال نظارت عمومی هستند (اصل هشتم قانون اساسی).^۲ لذا، علاوه بر اینکه حضور بازیگران مردم‌نهاد در روابط اجتماعی بیانگر بلوغ فکری رابطه حاکم و محکوم در جامعه سیاسی است، عملکرد ضعیف بخش دولتی در کشورهای در حال توسعه در زمینه ارائه کالاها و خدمات عمومی به تلاش‌ها برای یافتن شکل‌های سازمانی مؤثرتر و کارآمدتر شدت بخشید و باعث شد تا دولت‌ها برای برقراری ارتباط با سازمان‌های مردم‌نهاد اهمیت بیشتری قائل شوند.

۱. علیرضا، کوهکن (۱۳۸۹)؛ بررسی نقش و کارکردهای سازمان‌های مردم‌نهاد بین‌المللی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، صص ۲-۱.
 ۲. پدرام، سعید (۱۳۸۱)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد توفیق و ناکامی سازمان‌های مردم‌نهاد در تکوین مردم‌سالاری، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۶، ص ۳۳۴.

همچنین، عوامل کلان اقتصادی در تشویق افزایش تعداد و فعالیت‌های این سازمان‌ها نقش بسزایی داشته است. برای نمونه افزایش بدهی‌های ملی باعث شده است بسیاری از کشورها مجبور به کاستن از هزینه‌های عمومی شوند و راه برای ورود سازمان‌های مردم‌نهاد جهت پرکردن این خلأ هموار گردد.^۳ البته در مقابل عده‌ای بر این باورند که سازمان‌های مردم‌نهاد ابزاری در اختیار قدرتمندان است تا به تغییرات دلخواه خود در سایر ملت‌ها دست یابند و پایه‌های فرهنگی، اعتقادی و اجتماعی جوامع دیگر به ویژه جوامع اسلامی را سست نمایند و زمینه فروپاشی حکومت‌های سنتی حاکم بر این جوامع را بیش از پیش مهیا سازند.^۴ طبق این رویکرد، سازمان مردم‌نهاد مخل امنیت ملی و آرامش جامعه تلقی می‌شود.^۵

در نظام حقوقی ایران علی‌رغم تصریح اصل ۲۶ قانون اساسی به فعالیت آزادانه احزاب و گروه‌های سیاسی و غیرسیاسی، هنوز قانونی جامع پیرامون تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد به تصویب نرسیده است و صرفاً مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت، آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی و آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۴ هیئت وزیران بر سازمان‌های مردم‌نهاد حاکم است. از همین روی، برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی با اذعان به نقش و تأثیر مهم سازمان-

۳. مارک، ترنر و دیوید، هیوم (۱۳۸۴)؛ حکومت‌داری، مدیریت و توسعه: چگونه یک دولت کارآمد داشته باشیم، ترجمه عباس منوریان، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، چاپ دوم، ص ص ۲۷۵-۲۷۳.

۴. مینا، احمدی (۱۳۸۴)؛ پیامدهای معاهدات بین‌المللی در ایران: سازمان‌های مردم‌نهاد زنان، فصلنامه مطالعات راهبردی زنان، شماره ۲۹، ص ۱۲.

۵. پدرام، سعید (۱۳۸۲)؛ مجموعه گزارش‌های کارشناسی درباره طرح سازمان‌های مردم‌نهاد: بررسی فرصت‌ها و تهدیدهای سازمان‌های مردم‌نهاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، ص ۲.

های مردم‌نهاد، مبادرت به ارائه طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت بر سازمان‌های مردم‌نهاد نمودند. با این حال، رویکرد غالب بر طرح مزبور رویکردی غیرتسهیلی است و باعث رویگردانی شهروندان از تأسیس سازمان‌های مردم‌نهاد و فعالیت در آنها می‌شود. این تحقیق در پی پاسخ به این پرسش‌ها است که نخست، طرح مزبور تا چه میزان به اصول، ویژگی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد و منطق ارتباط آنها با دولت توجه کرده است؟ دوم، تا چه اندازه معیارهای حاکم بر قوانین سازمان‌های مردم‌نهاد را تأمین می‌کند؟ و سرانجام، آیا می‌توان با تدوین یک قانون جامع و تسهیل‌نگر، آسیب‌های سازمان‌های مردم‌نهاد را در نظام حقوقی ایران از پیش روی برداشت؟

فصل اول: تعریف و پیشینه سازمان‌های مردم‌نهاد و ضرورت تقنین

نظر به اینکه در این فصل به ابهامات و ایرادات شکلی طرح ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد خواهیم پرداخت، لازم است در ابتدا به طور مختصر پیرامون تعریف و ضرورت قانون‌گذاری پیرامون سازمان‌های مردم‌نهاد، مطالبی را مطرح نماییم.

مبحث اول: تعریف و پیشینه

مردم الزاماً دارای دو رابطه نابسامان و بسامان با دولت هستند. در حالت اول دولت به گونه‌ای مستقیم با افراد در ارتباط است و رابطه عمودی میان آنها حاکم است. مسلماً افراد از قدرت تأثیرگذاری اندکی بر دولت برخوردارند. در رابطه دوم، موازنه قدرت میان دولت و شهروندان تعدیل می‌شود و با مشارکت در اداره امور عمومی، فضایی برای تأمین نیازها و برآوردن انتظارات آنها به وجود می‌آید. این تجمع‌های مردمی به عنوان

سازمان‌های مردم‌نهاد شناخته می‌شوند.^۶ سازمان مردم‌نهاد، سازمان مردمی^۷، سازمان غیرانتفاعی^۸ و یا سازمان داوطلبانه خصوصی^۹ به هر گروه غیرانتفاعی و داوطلبانه از شهروندان گفته می‌شود که در سطوح محلی، ملی یا بین‌المللی سازماندهی شده باشد. آنها توسط مردمی با علائق مشترک اداره می‌شوند و انواع خدمات و کارهای خیریه را انجام می‌دهند، دغدغه‌های شهروندان را به دولت منتقل می‌کنند، سیاست‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهند و مشوق مشارکت مردم در سطح اجتماع هستند.^{۱۰} در تعریفی دیگر، سازمان مردم‌نهاد به گروهی مستقل، مردم‌نهاد، غیرانتفاعی و داوطلبانه از مردم گفته می‌شود که با اهداف مشخص و آشکار پیرامون یک نیاز اجتماعی مشترک گرد آمده‌اند.^{۱۱} لذا، اصطلاح سازمان مردم‌نهاد طیف گسترده‌ای از سازمان‌ها را دربرمی‌گیرد که در هدف، فلسفه، تخصص و مهارت بخشی و حوزه فعالیت با یکدیگر تفاوت دارند.^{۱۲}

به موجب ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۴ هیئت وزیران، سازمان مردم‌نهاد به تشکل‌هایی اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می‌باشند. برخی معتقدند که سازمان

۶. ابراهیم، بیگزاده (۱۳۷۹)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد و حقوق بین‌الملل، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۲-۳۱، ص ۱۴.

7. People's Organization.

8. Non-Profit Organization.

9. Private Voluntary Organization.

۱۰. علیرضا، کوهکن (۱۳۸۸)؛ پیشین، ص ۴.

۱۱. مریم، صادقی (۱۳۸۴)؛ سازمان‌های غیر دولتی در نگاه تطبیقی، مجله ندای صادق، شماره ۴۰، ص ۹۰.

12. Zohir, Sajjad(2004), NGO Sector in Bangladesh: An Overview, Economic and Political Weekly, Vol.39, No.36, p.4109.

مردم‌نهاد شامل هر گروه مردم‌نهاد به جز مشاغل خصوصی، گروه‌های تروریستی یا انقلابی و احزاب سیاسی می‌شود. سازمان مردم‌نهاد، بخش سومی را تشکیل می‌دهد که ضمن ادغام منافع گروه‌های مختلف، به شهروندان فرصت شکل‌دهی به سیاست‌ها را می‌دهد.^{۱۳} طبق یک تقسیم‌بندی، سازمان‌های مردم‌نهاد به دو گروه رسمی و غیررسمی تفکیک می‌شوند. سازمان رسمی در مراجع ذی‌صلاح به ثبت می‌رسد، دارای شناسنامه و اساسنامه مدون است و فعالیت آن قانونی است. در بیشتر تعاریف از سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان سازمان‌های رسمی یاد می‌شود.^{۱۴} سازمان مردم‌نهاد به مثابه مجموعه‌ای از افراد حقیقی است که برای دستیابی به اهداف مشترک تلاش‌های خود را هماهنگ می‌کنند و از یک شخصیت حقوقی حقوق خصوصی برخوردارند.^{۱۵} بنابراین، سازمان مردم‌نهاد توسط دولت تأسیس نمی‌شود، بلکه به ابتکار اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی بنا می‌گردد؛ از دولت مستقل است؛ دارای اهداف عمومی است؛ اگرچه ممکن است برای گذران امور خود دست به فعالیت اقتصادی بزند اما اهداف اقتصادی و سودآور ندارد؛ مانند حزب کارکرد سیاسی ندارد و در چارچوب حقوق داخلی کشورها فعالیت می‌کند.^{۱۶}

شکل‌گیری سازمان‌های مردم‌نهاد به معنای جدید ریشه در تحولات مغرب زمین از قرن هفدهم به این سو دارد. این سازمان‌ها به عنوان بخشی از جامعه مدنی در نقش نیروی واسط

۱۳. سید مهرداد، میرید و ایرج، ملک‌محمدی (۱۳۸۱)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران، دو ماهنامه جهاد، شماره ۲۵۲، ص ۹۴.

۱۴. محمد، محمدی (۱۳۸۳)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد (NGOs) : تعاریف و طبقه‌بندی‌ها، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۴۲-۴۱، ص ۲۵۵.

۱۵. ایوب، امیرکواسمی (۱۳۸۸)؛ علل رشد فزاینده سازمان‌های مردم‌نهاد، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست و سوم، شماره ۱، ص ۱۸۱.

۱۶. پوریا، عسکری (۱۳۸۸)؛ مناسبات سازمان ملل متحد و سازمان‌های مردم‌نهاد در آینه تغییر، دوفصلنامه پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۵، ص ۳۴۵.

میان دولت و مردم ظاهر گردیدند.^{۱۷} البته، حضور سازمان‌های مردم در ایران دارای قدمت زیادی است تا آنجا که می‌توان گفت این سازمان‌ها جزء لاینفک فرهنگ ملی و مذهبی ایرانیان بوده است. وجود صندوق‌های قرض‌الحسنه، بنیادهای خیریه، هیئت‌های مذهبی، موقوفات خاص و عام از مصادیق بارز سازمان‌های غیردولتی به مفهوم سنتی آن در ایران به شمار می‌آید که عمدتاً ریشه در تعالیم گران‌سنگ اسلام دارد و گویای وجود سازمانی عظیم و خودجوش در رفتار و سنت‌های مسلمانان بر پایه تعالیم اسلامی بوده است. نهاد وقف که عمدتاً برای انجام امور خیریه شکل گرفته بود، نقش بسزایی در هدایت کمک‌های خیرخواهانه مردم در زمینه امور دینی نظیر اختصاص زمین به ساخت مسجد، امور آموزشی مانند احداث مدارس و سایر امور اجتماعی و فرهنگی ایفا می‌کرد. تاریخ ایران به‌ویژه از صدر اسلام به این سو، آکنده از کارهای خیریه مردمی در قالب نهاد وقف می‌باشد. حکومت‌های حاکم در ایران نیز در راستای نظارت و سازماندهی این نهاد مهم مردم-نهاد، سازمان‌های خاصی نظیر دیوان اوقاف یا وزارت اوقاف را تأسیس می‌نمودند.^{۱۸} برای مثال، انجمن اخوان‌الصفاء، انجمن علمی-مذهبی بود که پس از اسلام توسط گروهی از دانشمندان برای کمک به مردم تأسیس شد. همچنین، عیاران، گروهی از مردم بودند که تشکیلات و آداب و رسوم خود را داشتند که ویژگی بارز آنها دستگیری از فقرا و درماندگان بود.^{۱۹} شایان ذکر است هم‌اکنون، موقوفات زیر نظر سازمان اوقاف و امور خیریه قرار دارد، سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در امور خیریه زیر نظر سازمان بهزیستی کشور فعالیت می‌کنند و تشکلهای مذهبی مانند هیئت‌های مذهبی سینه زنی و زنجیر زنی نزد

۱۷. حسین، مسعودنیا (۱۳۸۴)؛ جامعه مدنی و نهادهای مردم نهاد در ایران: چالش‌ها و راهکارها، مجله دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اصفهان، سال هفدهم، شماره ۲، ص ۱۲۲.

۱۸. حسین، بهروان (۱۳۶۸)؛ وقف در جامعه اسلامی ایران، فصلنامه مشکوه، شماره ۲۵، صص ۸۴-۹۰.

۱۹. سید مهرداد، میربد و ایرج، ملک‌محمدی (۱۳۸۱)؛ پیشین، ص ۹۶.

سازمان تبلیغات اسلامی به ثبت می‌رسند.

پایه‌های ابتدایی و اولیه سازمان‌های مردم‌نهاد در معنای مدرن را شاید بتوان به اوایل دهه ۵۰ هجری شمسی و در تأسیس اولین سازمان مردم‌نهاد زیست محیطی در ایران دانست. سازمان مزبور در یزد و با هدف تثبیت شن‌های روان و بیابان‌زدایی شروع به فعالیت نمود.^{۲۰} البته، برخی تأسیس انجمن‌های علنی یا نیمه‌سری زنان پس از انقلاب مشروطه مانند انجمن مختلرات وطن، انجمن خواتین و کانون بانوان، سرآغاز تشکیل سازمان‌های غیردولتی با مختصات مدرن می‌دانند.^{۲۱} این انجمن‌ها در زمان سلطنت پهلوی دوم در قالب سازمان‌های طرف‌دار رژیم سلطنتی یا گروه‌های چپ به فعالیت خود ادامه دادند از این‌رو، اگر سازمان‌های مردم‌نهاد را بر ساخته‌ای مدرن بدانیم، نمی‌توان اطلاق عنوان سازمان مردم‌نهاد را به گروه‌های مردمی پیشامدرن صحیح دانست. سازمان‌های مردم‌نهاد دارای شاخص‌های معین و نظمی مدرن برای سازماندهی فعالیت‌های غیرانتفاعی و مردم‌نهاد هستند.^{۲۲} استقرار مشروطیت در ایران، تدوین قانون اساسی و شناسایی حقوق و آزادی‌های فردی زمینه مناسبی را برای تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردمی در معنای جدید فراهم آورد. از این‌رو، می‌توان ظهور نهادهای مردم‌نهاد در ایران را هم‌زاد مشروطیت دانست.^{۲۳} با این حال، اوج فعالیت جامعه مدنی و سپس سازمان‌های مردم‌نهاد را می‌توان از اواخر دهه هفتاد تا اواسط دهه هشتاد شمسی مشاهده نمود. دلیل این امر را می‌توان در این موضوع دانست که در دهه اول پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به علت وقوع جنگ تحمیلی و لزوم بسیج

۲۰. همان، صص ۹۶-۹۵.

۲۱. مریم، صادقی (۱۳۸۴)؛ پیشین، صص ۹۶-۹۵.

۲۲. رضا، جلالی (۱۳۸۴)؛ تشکل‌ها و نهادهای مردم‌نهاد مذهبی (جایگاه و میدان عمل)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات فرهنگی، ص ۲.

۲۳. حسین، مسعودنیا (۱۳۸۴)؛ پیشین، صص ۱۲۶-۱۲۵.

یکپارچه مردم و شخصیت کاریزماتیک امام خمینی، مشارکت مردم بیشتر توده‌ای و کمتر نظام‌مند بود. در دوره بعدی که نوسازی اقتصادی سرلوحه برنامه‌های دولت قرار گرفت، مهاجرت از روستا به شهر افزایش یافت و بر میزان جمعیت طبقه متوسطی افزوده شد که خواهان مشارکت روزافزون در اداره امور خود از طریق سازمان‌های جامعه مدنی به‌ویژه سازمان‌های مردم‌نهاد بودند.^{۲۴}

طرح ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد برای اولین بار در جلسه علنی ۱۵ دی ماه ۱۳۸۷ با قید یک فوریت مطرح شد که یک فوریت آن به تصویب نرسید. لذا بررسی طرح از طریق اصل ۸۵ قانون اساسی به کمیسیون اجتماعی مجلس ارجاع گردید. این کمیسیون طرح مزبور را ردّ نمود. اما در جلسه علنی مورخ ۱۱ اسفندماه ۱۳۸۹ به موجب ماده ۱۳۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس این طرح بار دیگر مطرح شد و نمایندگان به طرح مجدد آن رأی مثبت دادند و طرح مزبور به کمیسیون اجتماعی مجلس ارجاع شد. کلیات این طرح پس از اصلاحاتی در کمیسیون اجتماعی در جلسه علنی ۲۵ اسفندماه ۱۳۸۹ به تصویب مجلس رسید.

مبحث دوم: ضرورت قانون‌گذاری

رشد علم و آگاهی مردم تأثیر بسزایی در شناخت اهمیت و نقش سازمان‌های مردم‌نهاد داشته است. انسان مجبور، در مورد دنیای خود نمی‌تواند احساس مسئولیت نماید. انسان مختار و آزاد بر این باور است که مسیر و نقشه راه را، خود باید ترسیم کند. دو عامل باعث گرایش روزافزون به تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در سطح جهان شده است. نخست، فروپاشی بلوک شرق در اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ قرن بیستم که موج

۲۴. همان، صص ۱۳۰-۱۲۷.

دموکراسی خواهی واقعی و نه صوری را موجب شد. دوم، بحران دولت رفاه یعنی قطع هزینه‌های اختصاص‌یافته به کمک‌های رفاهی در پی کاهش درآمد دولت. در نتیجه، گروه‌های مردمی خودجوش پرکردن خلأ ایجاد شده را برعهده گرفتند.^{۲۵} بدون تردید، این اتفاقات در رویکردهای مشارکت‌خواهانه در جامعه ایرانی بی‌تأثیر نبوده است. رشد فزاینده تأسیس سازمان‌های مردم‌نهاد در اواخر دهه هفتاد شمسی باعث شد تا ضرورت سازماندهی هرچه بیشتر نهادهای جامعه مدنی میان دولتمردان احساس شود؛ از این رو، اولین گام برای سازماندهی نظام حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد به استناد ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه و با تصویب آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۱ هیئت وزیران برداشته شد. در اینجا این دو پرسش به ذهن متبادر می‌شود. نخست، آیا اساساً قوه مجریه صلاحیت مقررات‌گذاری در حوزه حقوق و آزادی‌های شهروندان را حتی به حکم قانون‌گذار دارد و می‌تواند به وضع قواعد آمره در این باره مبادرت ورزد؟ باید اذعان نمود که وضع مقررات در زمینه حقوق و آزادی‌های شهروندان از جمله صلاحیت‌های اختصاصی مجلس شورای اسلامی است. از جمله این حقوق، می‌توان به حق بر تشکل و آزادی اجتماعات اشاره نمود که ارتباط تنگاتنگی با آزادی بیان دارد. برخی معتقدند که سازمان‌های مردم‌نهاد مسائلی را مطرح می‌کنند که با حقوق بنیادین شهروندان در ارتباط است و نوع روابطی که باید توسط آنها تنظیم شود، اساساً از جنس روابطی نیست که بتوان از طریق آیین‌نامه حل و فصل نمود و نیازمند قواعدی با شأن حقوقی برتر است.^{۲۶} با این حال، برخی معتقدند بنا به تصریح ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، قوه مجریه از صلاحیت آیین‌نامه‌سازی پیرامون ایجاد و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد برخوردار است. لذا

۲۵. ایوب، امیرکواسمی (۱۳۸۸)؛ پیشین، صص ۱۸۳-۱۸۲ و ۱۹۷.

۲۶. ماندانا، تیشه‌یار و دیگران (۱۳۸۲)؛ دیدگاه‌های صاحب‌نظران درباره اصول حاکم بر قانون سازمان‌های مردم‌نهاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، صص ۹.

هیچ ضرورتی برای ورود مجلس شورای اسلامی به موضوع سازمان‌های مردم‌نهاد وجود ندارد و علاوه بر دوباره کاری، مشکلات مربوط به طی فرآیند قانون‌گذاری نیز ایجاد می‌شود.^{۲۷} با وجود این، باید گفت حتی اگر آیین‌نامه مصوب ۱۳۸۱ را که در حوزه حقوق ملت ورود پیدا کرده و به وضع تکالیف و مجازات‌هایی در زمینه سازمان‌های مردم‌نهاد اقدام کرده بود، مستظهر به ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و مأذون از قبل قانون‌گذار بدانیم، به نظر می‌رسد ماده مزبور با اصل ۸۵ قانون اساسی و به‌طور کلی با اصل عدم تفویض قانون‌گذاری مغایر است. از این‌رو، با توجه به نظریات تفسیری شورای نگهبان قانون اساسی، مسائل مربوط به حقوق و تکالیف اشخاص، تضییق و توسعه دامنه حکمی و موضوعی قوانین و تعیین ضوابط از جمله مواردی است که جزء مصادیق امر تقنینی است.^{۲۸} لذا، از آنجا که مبنای آیین‌نامه مزبور مورد تردید است، نمی‌توان قائل به صلاحیت آیین‌نامه‌سازی دولت در این زمینه بود.

همچنین برخی دیگر معتقدند که سازمان‌های مردم‌نهاد نیازمند قواعدی خاص هستند و نباید آنها را تابع تشریفات پیچیده و غیرتسهیلی دانست که برای رسمیت دادن به تشکل‌های غیرتجاری تصریح شده است. قانون تجارت و روح حاکم بر آن به دنبال تنظیم فعالیت و رفتار تشکیلات تجاری است و در خصوص سازمان‌های عام‌المنفعه و غیرانتفاعی نباید قابل اعمال باشد و با فلسفه پیدایش آنها در تعارض است. همچنین، از آنجا که موضوعات و سازمان‌های تحت شمول قانون احزاب با موضوعات و اهداف سازمان‌های مردم‌نهاد

۲۷. پروانه، تیلا (۱۳۸۳)؛ دیوان عدالت اداری و حمایت از مفاد آیین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۰، ص ۸۹.
 ۲۸. در زمینه رویکرد شورای نگهبان به اصل عدم تفویض قانون‌گذاری، نگاه کنید به: مسلم، آقای طوق (۱۳۸۸)؛ مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه‌های شورای نگهبان (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۷ و ۱۸.

متفاوت است، مستثنا ساختن تأسیس و فعالیت این سازمان‌ها از دایره شمول مقررات قانون تجارت و قانون احزاب امری شایسته و مناسب است.^{۲۹}

دوم، با منقضی شدن مدت زمان لازم‌الاجرا بودن قانون برنامه سوم توسعه و به تبع آیین‌نامه اجرایی مربوطه، آیین‌نامه‌ای با همین عنوان در سال ۱۳۸۴ مستنداً به اصل ۱۳۸ قانون اساسی به تصویب رسید. بر این اساس، آیا دولت می‌تواند به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی پیرامون سازمان‌های مردم‌نهاد که در اصل ۲۶ قانون اساسی مورد شناسایی قرار گرفته و ذیل بحث حقوق ملت گنجانده شده است، مبادرت به تصویب آیین‌نامه درباره تأسیس و فعالیت آنها نماید و حقوق و تکالیف آنها را برشمارد؟ به نظر می‌رسد با توجه به استدلال پیش‌گفته به طریق اولی قوه مجریه صلاحیت وضع قاعده در حوزه حقوق و آزادی‌های شهروندان را ندارد. همچنین، اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز نمی‌تواند مبنایی برای مقررات‌گذاری در حوزه تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد باشد. زیرا، این حوزه ارتباط مستقیم با حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان دارد و وضع قاعده آمره در این باره از صلاحیت‌های اختصاصی مجلس شورای اسلامی است. بنابراین، با فرض عدم شناخت جایگاه قانونی برای این آیین‌نامه، ناگزیر باید قانون تجارت و آیین‌نامه اجرایی آن را مبنای تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد دانست. با این حال، بسنده کردن به مقررات مزبور، جوابگوی نیازهای روزافزون و کارکردهای جامعه مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد نیست. سرانجام، با توجه به اینکه آیین‌نامه مصوب ۱۳۸۴ در راستای اصل ۱۳۸ قانون اساسی^{۳۰} به تصویب هیئت وزیران رسیده است و جایگزین آیین‌نامه قبلی شده است باید

۲۹. پروانه، تپلا (۱۳۸۳)؛ تأملی بر حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد در نگاهی ایرانی، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۵، ص ۲۹.

۳۰. علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد....

گفت اولاً: به تصریح اصل ۱۳۸ قانون اساسی، هیئت وزیران صرفاً برای «انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری» می‌تواند به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد که به نظر می‌رسد تصویب آیین نامه مزبور از حدود اصل پیش گفته خروج موضوعی دارد. ثانیاً: بنابر رویکرد دیوان عدالت اداری، تعیین و اعمال مجازات و وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف درباره اشخاص حقیقی و حقوقی اختصاص به قوه مقننه یا مآذون از قبل قانون‌گذار دارد.^{۳۱} بنابراین، اعتبار و جایگاه قانونی آیین نامه مزبور که فاقد شرایط فوق است مورد تردید قرار دارد.

لذا، از آنجا که تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد تجلی آزادی تأسیس تشکل و انجمن شهروندان محسوب می‌شود و تنظیم فعالیت و روابط این سازمان‌ها از جنس روابط موضوع آیین نامه یا بخشنامه نیست، لذا با توجه به اینکه نارسایی‌های قانونی زیادی در این رابطه وجود دارد، ضرورت تصویب یک قانون تسهیلی شایسته پیرامون تأسیس، فعالیت و حقوق و تکالیف سازمان‌های مردم‌نهاد بیش از پیش احساس می‌شود. حکمت نهفته در تصویب قانون برای این سازمان‌ها را می‌توان در ایجاد پشتوانه قانونی دانست تا مانع برخورد‌های سلیقه‌ای، افراط و تفریط و متزلزل بودن وضعیت آنها و یکپارچه سازی نظام حقوقی حاکم بر آنها دانست. یک قانون شایسته می‌تواند سازوکارهای مناسبی را برای اداره داخلی، شفافیت و پاسخگویی تعیین کند و با پیش‌بینی قواعد مناسب، علاوه بر این که راهکارهای مناسبی را برای تأمین مالی از طریق بازار، دولت یا درآمدهای مستقل در اختیار سازمان‌های مردم‌نهاد می‌گذارد، مانع بروز فساد مالی در آنها نیز می‌شود.^{۳۲}

۳۱. برای آگاهی بیشتر در این زمینه، نگاه کنید به: علی، مشهدی (۱۳۸۸)؛ معیارهای تفکیک صلاحیت‌های قوای مجریه و مقننه در رویه دیوان عدالت اداری، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۱۷ و ۱۸.

۳۲. معصومه، صادقی آهنگر و سیده فاطمه، محبی (۱۳۸۸)؛ جامعه‌شناسی سازمان‌های مردم‌نهاد زنان، روابط عمومی شورای فرهنگی-اجتماعی زنان، تهران، چاپ اول، ص ۲۸۳.

فصل دوم: ابهامات و ایرادات شکلی مربوط به تأسیس سازمان‌های مردم‌نهاد
 تمرکز اصلی مباحث این فصل بر روی ایرادات و ابهامات موجود در الفاظ، تعاریف، فرآیند تأسیس سازمان مردم‌نهاد، نحوه فعالیت آن، تعداد و شرایط اعضای ارکان مختلف سازمان و دیگر موضوعات نظیر عضویت کارکنان دولت در سازمان مردم‌نهاد در طرح مزبور است. لذا با بررسی موارد پیش‌گفته به‌طور ضمنی نشان داده می‌شود این گونه ایرادات و ابهامات تاچه اندازه می‌تواند در گرایش مردم به انجام فعالیت‌های غیرانتفاعی مؤثر باشد و آزادی آنها در تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد را تحت‌الشعاع قرار دهد.

مبحث اول: از ابهام در تعریف تا اطالة فرآیند تأسیس سازمان‌های مردم‌نهاد
 یکی از نکات شایان توجه، تعیین و تعریف نحوه تعامل دولت با سازمان‌های مردم‌نهاد در طرح مزبور است. لذا باید دید هرچه سمت و سوی این طرح معطوف به ایجاد رابطه مبتنی بر همکاری میان دولت و سازمان‌ها یا رابطه مکملی میان آنها باشد، به نهادینه شدن سازمان‌های مردم‌نهاد و تسهیل فعالیت آنها کمک بیشتری خواهد کرد. در رابطه همکارانه نه تنها سیاست‌ها و اهداف طرفین مشترک است، بلکه ابزارهای مشابهی نیز از جانب طرفین به کار گرفته می‌شود. در رابطه مکملی، هر دو طرف اهداف یکسان دارند، اما از ابزارهای متفاوتی برای نیل به آنها استفاده می‌کنند. این رابطه به‌ویژه در خصوص خدماتی صادق است که از نظر سازمان، وظیفه تأمین آنها برعهده دولت است، اما به هردلیلی ارائه نشده است.^{۳۳}

گفتار اول: ابهام در ذکر واژه «صنفی»

در ماده یک که به تعریف سازمان پرداخته می‌شود، واژه صنفی پس از عبارت اهداف

۳۳. همان، ص ص ۲۲۵-۲۲۴.

عام‌المنفعه به کار برده شده است. طبیعی است که اگر منظور از صنفی مشاغل و گروه‌های شغلی باشد که در راستای تأمین منافع مادی اعضا شکل می‌گیرد، ذکر این واژه در تعریف صحیح نیست، زیرا، هدف اصلی از تشکیل‌های صنفی تأمین منافع و سود مادی اعضا است که قانون نظام صنفی بر آنها حاکم خواهد بود. با این حال، از مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی چنین بر می‌آید که منظور از واژه «صنفی»، اهداف غیرانتفاعی بخش یا گروهی خاص از جامعه یا گروه شغلی معین است. با این تفسیر، گنجانیدن واژه صنفی با تعریف سازمان‌های مردم‌نهاد مغایرتی ندارد. به همین دلیل است که با اضافه ساختن واژه انجمن به کلمه صنفی از اختلاط آن با سازمان‌های پیش‌بینی شده در قانون نظام صنفی جلوگیری شده است.^{۳۴} مهم‌ترین تفاوت انجمن‌های صنفی با سایر سازمان‌های مردم‌نهاد در این است که سازمان‌های مردم‌نهاد خودجوش و نزولی به صعودی هستند، اما انجمن‌های صنفی معمولاً به خواست بخش خصوصی شکل می‌گیرد و به دلیل نخبه‌گرایی بسیار، ساختاری صعودی به نزولی دارند.

گفتار دوم: عدم تعریف غیرانتفاعی بودن و ابهام در تعریف واژه

«غیرسیاسی»

در ماده ۱ طرح مزبور فعالیت غیرسیاسی، نه تنها به غیرانتفاعی بودن سازمان مردم‌نهاد به مثابه یکی از ویژگی‌های اساسی آن اشاره نشده است بلکه همچنین هیچ تعریف جامع و واضحی از این ویژگی به عمل نیامده است. لذا شایسته است در ماده مزبور این نقیصه برطرف گردد.

به موجب همین ماده، غیرسیاسی بودن به فعالیتی اطلاق می‌شود که مشمول قانون

۳۴. روزنامه رسمی شماره ۱۹۲۵۹، صورت مشروح مذاکرات جلسه علنی ۱۳۹۰/۱/۱۵، جلسه علنی ۳۰۳، ص ۴-۳.

احزاب نباشد و تبلیغ له یا علیه افراد و جریانات سیاسی را دربر نگیرد. ماده ۱ قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها... حزب و سازمان سیاسی را تشکیلاتی می‌داند که دارای مرانامه و اساسنامه بوده و توسط یک گروه اشخاص حقیقی معتقد به آرمان‌ها و مشی سیاسی معین تأسیس شده باشد و اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به صورتی به اصول اداره کشور و خط مشی کلی نظام جمهوری اسلامی ایران مربوط باشد. پرسش این است که آیا ماده مزبور واقعاً می‌تواند معیارهای مناسبی از فعالیت و عمل سیاسی به دست دهد؟ سازمان‌های مردم‌نهاد دارای اساسنامه هستند و در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فعالیت می‌کنند و اهداف، برنامه‌ها و رفتار آنها به اداره امور عمومی و عام‌المنفعه مربوط است. بنابراین ارجاع طرح مزبور به قانون پیش گفته نمی‌تواند ملاکی مناسب درباره عمل سیاسی به دست دهد. این سازمان‌ها به دنبال کسب قدرت سیاسی نبوده و نفع عمومی را پیگیری می‌کنند. بنابراین اهدافی نظیر کسب قدرت که مقتضای ذات سیاست محسوب می‌شود، در قلمرو اهداف سازمان‌های مردم‌نهاد نمی‌گنجد. اما اهدافی که مقتضای اطلاق سیاست هستند مانند تأثیرگذاری بر قدرت، نقد قدرت و ... هرچند سیاسی‌اند، اما لزوماً و بالذات سیاسی فرض نمی‌شوند.^{۳۵} بنابراین اهدافی مانند تأثیرگذاری بر قدرت با غیرسیاسی بودن سازمان‌های مردم‌نهاد در تعارض نیست. زیرا، سازمان مردم‌نهاد با تأثیرگذاری بر روابط حاکم و محکوم در معنای عام دارای شأن سیاسی است.^{۳۶} بنابراین، هرگونه فعالیتی که در راستای کسب قدرت سیاسی باشد و هرگونه فعالیتی که با مقتضای ذات عمل سیاسی یعنی کسب قدرت سیاسی ارتباط مستقیم داشته باشد، از حوزه فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد خروج موضوعی دارد. به دیگر سخن، تبلیغ له یا علیه افراد و نهادها در جهت

۳۵. محمدرضا، دولت‌رفتار حقیقی (۱۳۸۸)؛ جایگاه و ماهیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی با تأکید بر نظام حقوقی ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹، ص ۴۰۴-۴۰۵.

۳۶. پروانه، تیلا (۱۳۸۳)؛ تأملی بر حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد در نگاهی ایرانی، ص ۲۵.

کسب قدرت یا برکناری گروه حاکم از قدرت، ارتباط مستقیم با مقتضای ذات عمل سیاسی دارد و از این رو، ممنوع است.

یکی از آسیب‌های سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران، شکل‌گیری آنها در راستای اهداف سیاسی اما در قالب تشکل‌های فرهنگی و اجتماعی است. این موضوع آنها را به بلندگوی احزاب سیاسی تبدیل کرده و به جای ایفای نقش مکمل دولت به اهرم فشار کشورهای خارجی و سازمان‌های بین‌المللی بر ایران تبدیل شده‌اند. زیرا، سازمان‌های بین‌المللی به شکل‌های گوناگون سعی در هدایت سازمان‌های مردم‌نهاد در راستای اهداف خود دارند.^{۳۷} بنابراین طرح مزبور باید با تعریف دقیق از هدف غیرسیاسی به ذکر عمده مصادیق فعالیت‌های سیاسی پردازد که ارتباط مستقیم با مقتضای ذات عمل سیاسی دارند و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد را در آن زمینه‌ها ممنوع سازد.

گفتار سوم: اطاله فرآیند تأسیس و فعالیت

قوانین حاکم بر سازمان باید به گونه‌ای تدوین شوند که ثبت مؤسسه و اعطای شخصیت حقوقی به آن را آسان و مقرون به صرفه نماید. تصمیمات مقامات ثبت مبنی بر عدم پذیرش باید در دادگاه صالح قابل تجدیدنظرخواهی باشد.^{۳۸} آثار مثبت گسترش حضور و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در جامعه، ضرورت برطرف ساختن موانع تأسیس و فعالیت آنها را بیش از پیش نمایان می‌کند. لذا، ضرورت تسهیل ثبت و تأسیس این سازمان‌ها،

۳۷. اکرم، اسماعیلی (۱۳۸۴)؛ نگاهی به مبانی فقهی کمک‌های مالی سازمان‌های مردم‌نهاد، ماهنامه ندای صادق، شماره ۳۹، صص ۸۷-۸۶

۳۸. ل.م، سالامن و مرکز بین‌المللی حقوق غیرانتفاعی (۱۳۸۱)؛ معرفی دو اثر مهم در زمینه مطالعات تطبیقی در قانون سازمان‌های مردم‌نهاد، ترجمه پدram سعید و احمد رنجبر، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۶، صص ۳۵۶.

وجود مقرراتی خاص (به جزء مقررات قانون تجارت و آیین‌نامه اصلاحی ثبت و تشکیل مؤسسات غیرتجاری) را ایجاب می‌کند.^{۳۹}

از ابداعات شگرف طرح مزبور، سخت‌گیری غیرمنطقی در خصوص نحوه تأسیس، ثبت و صدور پروانه فعالیت است. طبق مواد ۲۴ و ۲۵ طرح مذکور، مراحل سه‌گانه‌ای برای آغاز به کار سازمان‌های مردم‌نهاد تعیین شده است. بر این اساس، دبیرخانه هیئت‌های عالی، نظارت استان و شهرستان حسب مورد پس از پاسخ مثبت مراجع نظارتی، در گام نخست نسبت به صدور مجوز تأسیس سازمان مردم‌نهاد اقدام می‌کند و آن را به اداره ثبت اسناد و املاک کشور جهت ثبت می‌فرستد. در مرحله دوم و پس از ثبت سازمان نزد مرجع ثبت، دبیرخانه‌های مزبور مراتب را به اطلاع مراجع نظارتی می‌رسانند. سرانجام، در مرحله سوم پروانه تأسیس و فعالیت سازمان با امضای رئیس هیئت ذی‌ربط صادر می‌شود. متأسفانه این مراحل سه‌گانه اخذ مجوز تاکنون مسبوق به سابقه نبوده است و برخلاف نص اصل ۲۶ قانون اساسی، حق بر آزادی تشکل و انجمن را تحدید می‌کند.^{۴۰} این امر منجر به تشدید بوروکراسی و طولانی شدن فرآیند تأسیس سازمان مردم‌نهاد می‌شود. همین‌طور، طبق بند ۵ ماده ۱ طرح مزبور در تعاریف از پروانه فعالیت به عنوان مجوزی یاد شده است که پس از ثبت سازمان، از سوی مراجع قانونی در راستای آغاز به کار سازمان صادر می‌شود. امری که بر اساس قانون تجارت و آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری، نامتعارف است. بنابراین، به نظر می‌رسد بازگشت به رویه پیشین یعنی صدور مجوز و سپس ثبت سازمان، علاوه بر اینکه با نظام حقوقی ما تناسب بیشتری دارد با آزادی تشکیل انجمن نیز متلائم‌تر است.

۳۹. پروانه، تیلا (۱۳۸۳)؛ دیوان عدالت اداری و حمایت از مفاد آیین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، ص ۹۲.

۴۰. در این خصوص نیز می‌توان به دغدغه صحیح برخی نمایندگان مجلس اشاره کرد. نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات جلسه علنی ۱۳۹۰/۱/۲۴، روزنامه رسمی شماره ۱۹۲۶۵، جلسه ۳۰۸، ص ۹.

لازم به یادآوری است که برخی از صاحب‌نظران در خصوص احزاب معتقدند با استناد به اصول قانون اساسی، شکل‌گیری و فعالیت آنها نیازمند ثبت نیست، بلکه ثبت آنها یعنی اخذ پروانه از کمیسیون ماده ۱۰ احزاب صرفاً برای برخورداری از امتیازات و تسهیلاتی نظیر بودجه و کمک‌های دولتی و ... ضروری است.^{۴۱} لذا، ثبت مؤسسه جنبه تأسیسی نداشته بلکه صرفاً اعلامی است. بر این اساس، وقتی که الزامی برای ثبت احزاب وجود ندارد، به طریق اولی ثبت سازمان مردم‌نهاد برای برخورداری از صلاحیت فعالیت ضرورتی ندارد و صرفاً جهت برخورداری از امتیازات و بهره‌مندی از کمک‌های دولتی الزامی است. حتی برخی پا را از این فراتر گذاشته و معتقدند که لزوم ثبت سازمان‌های مردم‌نهاد با اصل ۲۶ قانون اساسی^{۴۲} مغایر است. زیرا، آنها برخلاف احزاب در پی کسب قدرت نیستند. در نتیجه، ثبت برای سازمان‌های مردم‌نهاد را امری ترجیحی می‌دانند.^{۴۳} با این حال، از آنجا که نظام حقوقی ما متأثر از نظام حقوقی حقوق موضوعه است؛ لذا، سازمان‌های دارای جایگاه قانونی، محدود به سازمان‌هایی است که شرایط تأسیس آنها معمولاً در قانون مورد تصریح قرار گرفته است.^{۴۴} از همین رو، به موجب ماده ۵۸۴ قانون تجارت، مؤسساتی که برای امور غیرتجارتی تأسیس می‌شوند، پس از ثبت در دفاتر مخصوص وزارت عدلیه شخصیت حقوقی پیدا خواهند کرد.

با توجه به اینکه سازمان مردم‌نهاد اعم از داخلی و بین‌المللی بر اساس قوانین داخلی دولت‌ها ایجاد می‌شوند، لذا وضعیت حقوقی آنها متفاوت است. دولت‌ها شرط اعطای شخصیت حقوقی داخلی به سازمان‌های مردم‌نهاد را ثبت یا صدور مجوز از سوی سازمان-

۴۱. محمدرضا، دولت‌رفتار حقیقی (۱۳۸۸)؛ پیشین، صص ۳۹۵-۳۹۴.

۴۲. احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهور اسلامی را نقض نکنند. هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.

۴۳. ماندانا، تیشه‌یار و دیگران (۱۳۸۲)؛ پیشین، ۱۳.

۴۴. ل.م. سالامن و مرکز بین‌المللی حقوق غیرانتفاعی (۱۳۸۱)؛ پیشین، صص ۳۶۸.

های دولتی ذی صلاح عنوان می‌کنند. البته برخی صرف انعقاد قرارداد و تدوین اساسنامه را برای ایجاد شخصیت حقوقی کافی می‌دانند.^{۴۵} بر این اساس، دو رویکرد نسبت به ایجاد شخصیت حقوقی این سازمان‌ها وجود دارد. نخست، در برخی کشورها، ایجاد شخصیت حقوقی جزء با ثبت مؤسسه امکان‌پذیر نیست مانند کشور بنگلادش. در این کشور سازمان‌های مردم‌نهاد برای شناخته شدن به عنوان یک سازمان غیرانتفاعی ملزم به ثبت نزد وزارت رفاه اجتماعی هستند.^{۴۶} دوم، در سایر کشورها سازمان مردم‌نهاد به محض تصویب اساسنامه از شخصیت حقوقی برخوردار می‌شود.^{۴۷} در کشور ما نیز با عنایت به قوانین و مقررات جاری رویکرد اول پذیرفته شده است. بنابراین، باید میان دو مرحله تشکیل و رسمیت یافتن سازمان مردم‌نهاد قائل به تمایز شد. مرحله تشکیل با تصویب اساسنامه از سوی هیئت مؤسس یعنی اشخاص حقیقی حقوق خصوصی انجام می‌شود، اما شناسایی آن منوط به ثبت نزد مراجع قانونی است. با این حال، این پرسش ممکن است به ذهن خطور نماید که آیا الزام به ثبت سازمان، وصف مردم‌نهاد بودن آن را زایل می‌کند؟ در پاسخ باید گفت با توجه به تمایز میان مراحل تشکیل و شناسایی و این موضوع که اساس سازمان مردم‌نهاد مبتنی بر آزادی قراردادی میان اعضا است، بنابراین اشکال پیش‌گفته به وجود نمی‌آید.^{۴۸}

مبحث دوم: چالش‌های مربوط به شرایط و ترکیب اعضای سازمان‌های

مردم‌نهاد

از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی سازمان‌های مردم‌نهاد به مثابه بخشی مهم از جامعه

۴۵. ابراهیم، بیگزاده (۱۳۷۹)؛ پیشین، ص ۳۰.

46. Zohir, Sajjad(2004), op.cit, p.4109.

۴۷. محمدرضا، دولت‌رفتار حقیقی (۱۳۸۸)؛ پیشین، ص ۳۹۴.

۴۸. طیه، واعظی و محسن، صادقی (۱۳۸۸)؛ موانع تشکیل و کارآمدی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران، دو فصلنامه پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، شماره ۱۵، ص ۳۸۰.

مدنی، نحوه تعیین شرایط و ترکیب اعضای این سازمان در قوانین ذی‌ربط است. به دیگر سخن، قوانین نقشی بی‌بدیل در تسهیل یا تحدید ورود مردم به عرصه فعالیت‌های خودجوش دارند و می‌توانند زمینه‌ساز شرایط مناسب برای تبلور یکی از نمودهای حق تعیین سرنوشت جمعی باشند. لذا، رویکرد حداقلی، تسهیلی و غیرامنیتی به مقوله سازمان‌های مردم‌نهاد، نقش بسزایی در نهادینه شدن این نهادهای مکمل دولت ایفا می‌کند.

گفتار اول: رویکرد امنیتی به غیرمؤسسين

تبصره ۲ ماده ۳۰ طرح مزبور که استعلام از مراجع نظارتی چهارگانه را در خصوص اعضای هیئت مدیره، مدیرعامل و بازرسان الزامی می‌داند، برخلاف اصل قراردادی بودن اساسنامه و مقررات آن است. برای تأسیس و فعالیت شخص حقوقی حقوق خصوصی، صرف انجام استعلام درباره اعضای هیئت مؤسس کفایت می‌کند و سرایت دادن آن به اعضای هیئت مدیره، مدیرعامل و بازرسان برخلاف آزادی فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد است. شرایط افراد پیش‌گفته و نحوه انتخاب آنها صرفاً در اساسنامه تعیین می‌شود.

گفتار دوم: حداقل تعداد اعضای هیئت مؤسس و شرایط آنها

یکی از ایرادات تبصره ۱ ماده ۳ طرح مزبور، لزوم وجود حداقل پنج عضو برای هیئت مؤسس است. ذکر این نکته خالی از فایده نیست که در بیشتر کشورها، معمولاً تعداد دو نفر را برای هیئت مؤسس کافی می‌دانند. در قانون تجارت نیز تنها در خصوص شرکت‌های سهامی عام، حداقل تعداد پنج نفر برای هیئت مؤسس لازم دانسته شده است. این درحالی است که طبق آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری، مرجع ثبت سازمان‌های مردم‌نهاد یعنی اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری، علی‌رغم کلمات «مؤسسين» و «تشکیل‌دهندگان» در ماده ۱ و ۵ آیین‌نامه مزبور، مؤسسات

غیرتجاری تک نفره نظیر مؤسسات حقوقی وکلای موضوع ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه را نیز ثبت می‌کند. در تأیید این رویه، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی شماره ۷۹ مورخ ۱۳۸۴/۲/۲۵ کلمات مؤسسين و تشكيل دهندگان را منصرف به مؤسسات غیرتجاری تک‌نفره می‌داند.^{۴۹} با این حال، معمولاً در برخی قوانین مربوط به سازمان‌های مردم‌نهاد حداقل اعضا تعیین می‌شود تا از امکان ادامه فعالیت سازمان اطمینان حاصل شود.^{۵۰} سازمان مردم‌نهاد، تجمع افرادی با اهداف مشترک است. از همین رو است که معمولاً در مرحله تأسیس، حداقل تعداد اعضای مؤسس تعیین می‌شود زیرا، لازمه کار گروهی برخورداری از نظم تشکیلاتی است.

از دیگر اشکالات وارد به این طرح محدود ساختن قلمرو افرادی است که می‌توانند واجد شرایط عضویت در ارکان مختلف سازمان مردم‌نهاد باشند. لذا، بند ب ماده ۲۷ که تابعیت هیئت مدیره، مدیرعامل و بازرسان را به تابعیت ایرانی محدود می‌سازد، خلاف آزادی انجمن و عضویت در آن است. تابعیت اعضای سازمان را می‌توان از تابعیت سازمان تفکیک کرد، زیرا تابعیت سازمان وابسته به تابعیت اعضای آن نیست. ملاک تعیین کننده، مرکز مهم امور اداری و دولت محل ثبت است. از آنجا که شرایط اعضا (البته به جز اعضای هیئت مؤسس) جزو امور و شئون داخلی هر سازمانی محسوب می‌شود، لذا تنها

۴۹. علاوه بر اینکه در لایحه جوییه شماره ... تصریح شده است که «کلمه مؤسسين و تشكيل دهندگان هیچ‌گاه موهم این معنی نیست که حتماً بایستی افراد مؤسس بیش از یک نفر باشد بلکه شامل یک نفر هم می‌گردد»، اساساً استفاده از واژه‌های مؤسس، تشكيل دهندگان، کسانی و اشخاص به صورت جمع به عنوان عوامل تأسیس‌کننده تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی مذکور در آیین‌نامه مورد اعتراض و صاحبان امضا از باب هماهنگی آنان با مؤسسات و تشکیلات غیرتجارتی می‌باشد که به صورت جمع انشا شده است و مفید ضرورت تعدد افراد در ایجاد یک مؤسسه واحد نیست.

۵۰. معصومه، صادقی آهنگر و سیده فاطمه، محبی (۱۳۸۸)؛ پیشین، ص ۲۹۹.

می‌توان بر اساس اساسنامه سازمان و تصمیم اعضای مجمع عمومی، شرایط عضویت در ارکان مختلف سازمان را معین کرد.^{۵۱}

گفتار سوم: وجود شرایط تفسیربردار و انتزاعی

طبق بند «ج» ماده ۲۷ این طرح، کلیه اعضای هیئت مؤسس، هیئت مدیره، مدیر عامل و بازرسان سازمان باید التزام عملی به قانون اساسی جمهوری اسلامی داشته باشند. مشکل اینجا است که چگونه می‌توان به واقع التزام عملی به قانون اساسی را احراز نمود؟ آیا التزام عملی به قانون اساسی احراز پذیر است؟ پرواضح است فردی که می‌خواهد بر طبق قانون مبادرت به تأسیس سازمان مردم‌نهاد و فعالیت در آن نماید، پیشاپیش قانون اساسی را پذیرفته و سپس بر طبق قانونی عمل می‌کند که فرآیند مقرر در قانون اساسی را پشت سر نهاده است. باری، به نظر می‌رسد که شرط مزبور، شرطی ابرازی باشد و نه احرازی. به دیگر سخن، تنها اذعان به قبول قانون اساسی و عمل به آن برای تأمین این شرط کفایت می‌کند. همچنین، ذکر شرط متنازع فیه و مبهم «نداشتن سوء شهرت» در بند «و» ماده پیش-گفته، راه را برای اعمال سلیقه از سوی نهاد صادر کننده مجوز فعالیت هموار می‌کند و چه بسا در راستای احراز عدم سوء شهرت از منابعی کسب اطلاع شود که با افراد مذکور دشمنی یا خصومتی داشته باشند و اطلاعات نادرستی بیان نمایند. به علاوه، گنجاندن شرط «داشتن کارت پایان خدمت یا معافیت» در بند «د» همین ماده محدودکننده حق آزادی تأسیس و عضویت در تشکل‌ها و انجمن‌ها است. قانون‌گذار معمولاً این شرط را درباره فعالیت‌های خصوصی مقرر می‌دارد که در راستای منفعت شخصی افراد انجام می‌شود.

۵۱. پروانه، تیل (۱۳۸۳)؛ تأملی بر حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد در نگاهی ایرانی، پیشین، ص ۳۲.

برای مثال طبق ماده ۱۰ قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳^{۵۲}، ثبت نقل و انتقال اموال در دفاتر اسناد رسمی منوط به داشتن معافیت و انجام خدمت زیر پرچم است. این درحالی است از ویژگی‌های اصلی سازمان‌های مردم‌نهاد عدم وجود قصد انتفاع از تشکیل آنها است. از این‌رو، این سازمان‌ها نباید در کلیت خود به‌مثابه یک مؤسسه تجاری عمل کنند.^{۵۳} به دنبال سود نبودن و عدم توزیع آن میان اعضا، وجه تمایز سازمان با شرکت تجاری است و به همین علت است که در صورت انحلال سازمان، اموال و دارایی‌های آن به گونه‌ای منتقل یا تغییر مالکیت داده می‌شود که اعضای سازمان هیچ سهمی در آن نداشته باشند.^{۵۴} بنابراین، از آنجا که فعالیت در سازمان‌های مردم‌نهاد، عام‌المنفعه و غیرانتفاعی است و در راستای منفعت شخصی افراد انجام نمی‌شود، منطقی حاکم بر این شرط متزلزل می‌نماید.

سرانجام این که از آنجا که ابتکار تشکیل سازمان مردم‌نهاد و فعالیت در آن، به‌مثابه

۵۲. انجام امور زیر در مورد مشمولین وظیفه عمومی مستلزم ارائه مدرک دال بر رسیدگی به وضع مشمولیت آنان از اداره وظیفه عمومی می‌باشد و فتوایی مدارک ارائه شده از جمله منضمات ضروری پرونده متشکله می‌باشد: الف) شرکت در آزمایشات رانندگی و اخذ گواهینامه. ب) دریافت هرگونه وام و کمک‌های کشاورزی و صنعتی و دامداری و مسکن از طریق وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و نهادهای قانونی. ج) کاندیدا شدن جهت انتخابات مجلس شورای اسلامی و سایر شوراهای انجمن‌های قانونی. د) تحویل اصل گواهینامه یا پایان‌نامه دوره‌های تحصیلی دیپلم و بالاتر از وزارتخانه مربوطه. ه) صدور پروانه کسب و اجازه اشتغال و عضویت در شرکت‌های تعاونی. و) ثبت هرگونه نقل و انتقال غیرقهری اموال به‌طور مستقیم و غیرمستقیم در دفاتر اسناد رسمی. ز) دریافت مستمری از سازمان‌های دولتی و وابسته و نهادهای قانونی. ح) استخدام به هر صورت (رسمی، پیمانی، روز مزد و خرید خدمت) در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و نهادهای قانونی و شرکت‌های دولتی.

۵۳. محمدرضا، دولت‌رفتار حقیقی (۱۳۸۸)؛ پیشین، ص ۳۹۹.

۵۴. تیلان، پروانه (۱۳۸۳)؛ تأملی بر حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد در نگاهی ایرانی، پیشین، ص ۲۶.

حقی بنیادین تلقی می‌شود و هرگونه اعمال محدودیت بر آن حتی به صورت قانون^{۵۵}، ناروا و خلاف حقوق بشر است.^{۵۶} از این‌رو، نمی‌توان به صرف داشتن سوء شهرت، نداشتن خدمت زیر پرچم و عدم احراز التزام به قانون اساسی، افراد را از عضویت در ارکان مختلف سازمان مردم‌نهاد محروم ساخت. بنابراین، درخواست تشکیل سازمان مردم‌نهاد و عضویت در آن جزء حقوق مدنی و سیاسی شهروندان تلقی می‌شود و دولت نه تنها نباید با ذکر قیود و شروط مختلف این حق را محدود سازد (رویکرد سلبی) بلکه باید زمینه تأمین و تضمین هرچه بیشتر (رویکرد ایجابی) این حق را فراهم سازد.^{۵۷}

گفتار چهارم: ابهام در جواز عضویت کارکنان و مقامات دولتی در هیئت

مؤسس و هیئت مدیره

استقلال حکومتی سازمان‌های مردم‌نهاد عنصری اساسی در حفظ خاستگاه مردمی آنها محسوب می‌شود. زیرا، این سازمان‌ها با سازماندهی گروه‌های مختلف جامعه و بسیج آنها، مستقل از مداخله حکومت به پیشبرد منافع کمک می‌کنند.^{۵۸} خاستگاه مردمی سازمان‌های مردم‌نهاد باعث می‌شود تا افکار عمومی نه تنها از دیدگاه‌های آنها به مثابه معیاری برای ارزیابی مشروعیت حکومت‌ها بهره‌گیرند، بلکه وجود زمینه فعالیت گسترده و آزادی عمل این سازمان‌ها را نشانه وجود یا فقدان وصف مردم‌سالارانه حکومت‌ها تلقی نمایند. این

۵۵. ذیل اصل ۹ قانون اساسی تصریح می‌کند که هیچ مقامی حق ندارد آزادی‌های مشروع مردم را حتی با وضع قانون سلب کند.

۵۶. سیدمحمد، هاشمی (۱۳۸۸)؛ حقوق اقتصادی و اجتماعی بشر از تئوری تا عمل، در: کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران (جمعی از نویسندگان)، حقوق بشر در جهان معاصر: دغدغه‌ها و دیدگاه‌های حقوق‌دانان و فقهای ایرانی، انتشارات آیین احمد، چاپ اول، ص ۲۲۵.

۵۷. پروانه، تیللا (۱۳۸۳)؛ تأملی بر حقوق سازمان‌های غیردولتی در نگاهی ایرانی، پیشین، ص ۳۲.

58. Martinez, Juan Luis(2002), Communication Conflicts in NGO: A Theoretical Approach,p.3, available in: <http://www.ssrn.com/>.

سازمان‌ها جزو سازمان‌های جامعه مدنی محسوب می‌شوند و باید مبنای خودجوش و مردمی داشته باشند.^{۵۹} این سازمان‌ها نباید توسط دولت یا اشخاص حقوقی حقوق عمومی تشکیل شوند، زیرا، خلاف مقتضای ذات آنها است.^{۶۰} قدر متیقن همه تعاریف سازمان‌های مردم‌نهاد، عدم شکل‌گیری آنها توسط مقامات و نهادهای حکومتی به اعتبار شأن و سمت آنها است.

یکی از مواردی که می‌تواند در خصوص ماده ۲۰ طرح مزبور مطرح شود این نکته است که آیا کارمندان و مقامات دولتی می‌توانند علاوه بر عضویت در سازمان‌های مردم‌نهاد، به عنوان عضو مؤسس، عضو هیئت مدیره و مدیر عامل این سازمان‌ها قرار گیرند؟ ماده مزبور دریافت کمک مالی از جانب آنها را به هر شکلی ممنوع می‌کند، اما پیرامون این فرض هیچ‌گونه مقرره‌ای ندارد. در پاسخ باید گفت هدف عام المنفعه و عدم قصد سودبری باعث خروج شرکت‌های تجاری از قلمرو سازمان‌های مردم‌نهاد می‌شود.^{۶۱} به موجب اصل ۱۴۱ قانون اساسی کارمندان دولت نمی‌توانند هم‌زمان عضو هیئت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصاً جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات باشند. همچنین طبق تبصره ۳ ماده واحده قانون «منع تصدی بیش از یک شغل» پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در شرکت‌ها ممنوع است. از این رو، اگرچه نمی‌توان هم‌زمان به عنوان کارمند دولت و عضو هیئت مدیره یا مدیرعامل «شرکت‌های خصوصی» فعالیت نمود، اما فعالیت کارمندان و مقامات دولتی به عنوان عضو هیئت مؤسس، عضو هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مردم‌نهاد منصرف از ممنوعیت مصرح در اصل ۱۴۱ قانون اساسی است.

۵۹. علیرضا، کوهکن (۱۳۸۸)؛ پیشین، ص ۶.

۶۰. محمدرضا، دولت‌رفتار حقیقی (۱۳۸۸)؛ پیشین، ص ۳۹۷.

۶۱. ابراهیم، بیگزاده (۱۳۷۹)؛ پیشین، ص ۲۷.

مبحث سوم: تکالیف سازمان‌های مردم‌نهاد

یکی از مهم‌ترین بخش‌های قوانین مربوط به سازمان‌های مردم‌نهاد، مباحث مربوط به تکالیف این سازمان‌ها در مقابل دولت یا سایرین است. با عنایت به ویژگی‌های خودجوشی، غیرانتفاعی بودن و غیردولتی بودن این سازمان‌ها به نظر می‌رسد آنها دارای تکالیف خاصی در مقابل دولت یا اعضای خود نباشند. با این حال، وابستگی این سازمان‌ها به کمک‌های دولتی، منابع داخلی و کمک‌های خارجی، سوء استفاده سوجدویان از این تأسیس مردمی، مباحث مربوط به امنیت ملی و امنیت داخلی و ... باعث شده است تا دولت‌ها تکالیفی را بر سازمان‌های مردم‌نهاد تحمیل نمایند.

گفتار اول: نامشخص بودن نحوه و مرجع اعتراض به رد تقاضای تأسیس

یکی از موارد محدودکننده تأسیس تشکل و انجمن را می‌توان غفلت طرح مزبور از شناسایی حق بر دادخواهی اعضای هیئت مؤسس از رد تقاضای تأسیس یا عدم صدور پروانه از سوی هیئت‌های نظارت مربوطه دانست. هرچند شایسته بود که رد تقاضای تأسیس یا عدم صدور پروانه قابل رسیدگی در هیئت بالاتر می‌شد و در نهایت نیز قابل بازنگری قضایی در دیوان عدالت اداری بود، اما می‌توان این گونه استدلال نمود که علی‌رغم عدم شناسایی حق بر تجدید نظرخواهی از رد تقاضای تأسیس، با توجه به صراحت اصل ۳۴ قانون اساسی بر حق دادخواهی و مرجعیت عام دادگستری برای رسیدگی به تظلمات و اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مراجع قضایی به‌ویژه دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به این موضوع را دارند.

گفتار دوم: الزام همه سازمان‌های دولتی به انطباق خود با قانون جدید

ماده ۴۳ طرح مزبور کلیه سازمان‌های مردم‌نهاد را ملزم می‌سازد طی مدت شش ماه اساسنامه خود و درخواست تطبیق با قانون را به دستگاه تخصصی مربوطه اعلام نمایند و در

صورت عدم اعلام شماره ثبت آنها باطل و از ادامه فعالیت‌شان جلوگیری می‌شود. از یک سو، مقرر فوق برای یکپارچه ساختن نظام حقوقی حاکم بر سازمان‌های مردم‌نهاد مفید است، زیرا، تعدد مراکز مسئول سازمان‌های مردم‌نهاد موجب هرج و مرج بسیار می‌شود.^{۶۲} به دیگر سخن، تنوع و گستردگی سازمان‌های مردم‌نهاد و موضوعات آنها باعث تفاوت در نظام حقوقی حاکم بر آنها شده است و این پراکندگی مقررات باعث تشویش و سردرگمی شهروندان و حتی مقامات ذی‌صلاح دولتی در خصوص انواع سازمان‌های مردم‌نهاد می‌شود. از سوی دیگر، از آنجا که همه سازمان‌ها را ملزم به انطباق وضعیت حقوقی خود با طرح مزبور می‌کند و در صورت عدم انطباق، فعالیت آنها را ممنوع می‌شمارد، مغایر با آزادی تأسیس تشکل و انجمن مورد تصریح اصل ۲۶ قانون اساسی است. به نظر می‌رسد بهترین راهکار، پیش‌بینی مشوق‌های مالی و غیرمالی برای سازمان‌هایی باشد که وضعیت قانونی خود را منطبق با طرح مزبور نمایند و همچنین عدم ارائه مزیت‌های قانونی به سازمان‌هایی که مقررات اساسنامه خود را با این طرح منطبق نمایند.

گفتار سوم: فقدان ضمانت اجرا برای استنکاف از وظایف قانونی

یکی از معضلاتی که ممکن است ناقض حقوق مؤسسين و سازمان باشد، عدم وجود ضمانت اجرا در خصوص ترک فعل و استنکاف مراجع نظارتی و هیئت‌های نظارت از وظایف قانونی محوله به آنها است. به موجب ماده ۱۴ در راستای اجرای مواد ۱۲ و ۱۳، هیئت‌های نظارت مربوطه پس از دریافت تقاضای تأسیس سازمان مردم‌نهاد موظف به استعلام از وزارتخانه‌های امور خارجه، اطلاعات و دستگاه تخصصی است، اما این ماده به هیئت‌ها این اختیار را می‌دهد تا به صلاحدید خود حتی در صورت مثبت بودن استعلام‌ها،

۶۲. سید مهرداد، میرید و ایرج، ملک‌محمدی (۱۳۸۱)؛ پیشین، ص ۱۰۰.

عدم موافقت خود را اعلام نمایند. علاوه بر این، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی در خصوص اعلام یا عدم اعلام موافقت در مهلت قانونی وجود ندارد و هیات‌های مزبور می‌توانند به این وسیله با ترک فعل خود، حقوق مؤسین را زیر پا بگذارند. لذا، شایسته است تا با تعیین مهلت قانونی برای انجام وظایف قانونی و انقضای مهلت قانونی، استکفاف و ترک فعل مراجع مزبور به مثابه موافقت آنها تلقی شود تا حق بر تأسیس تشکل و انجمن به نحو بهتری تضمین شود. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا استکفاف از انجام وظیفه قانونی توسط هیئت‌های نظارت و سازمان‌های دولتی می‌تواند مشمول ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی^{۶۳} شود؟ مخاطب حکم قانون‌گذار در طرح مزبور هیئت‌های نظارت و بعضاً دستگاه‌های دولتی است و بالاترین مقام آنها مشمول اجرای حکم قانون‌گذار است. بنابراین با توجه به ماده مزبور می‌توان این‌گونه استدلال نمود که اگر عدم اجرای حکم قانون مستند به استکفاف بالاترین مقام هیئت‌های نظارت یا دستگاه‌های دولتی باشد، همو مشمول حکم ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی خواهد شد.

گفتار چهارم: لزوم اخذ مجوز از هیئت نظارت قبل از عقد قرارداد

صاحب‌نظران معتقدند که سازمان مردم‌نهاد مجاز است در همه فعالیت‌های اقتصادی قانونی شرکت کند، مشروط بر اینکه نخست، هدف از تشکیل سازمان نیل به مقاصد غیرانتفاعی مانند امور فرهنگی، آموزشی و غیره باشد و دوم، سود و درآمدهای حاصله

۶۳. چنانچه هر یک از صاحب منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشد از مقام خود سوء استفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.

میان اعضا و مؤسسين و هيئت مديره تقسيم نشود.^{۶۴} با اين وجود، ماده ۱۳ تصريح مي‌کند که سازمان‌هاي مردم‌نهاد بايد پيش از انعقاد قرارداد با اشخاص حقيقي و حقوقي داخلي و خارجي از هيئت نظارت مربوطه کسب مجوز نمايند. اين مقرر بر خلاف آزادي قراردادي سازمان‌هاي مردم‌نهاد است. پرسش اينجا است که اگر به اصل اهليت و صلاحيت در خصوص فعاليت‌هاي سازمان به عنوان شخص حقوقي حقوق خصوصي قائل باشيم، چگونه مي‌توان گفت که سازمان علي‌رغم رعايت قوانين و مقررات جاري کشور، باز هم ملزم به اخذ مجوز پيشيني از هيئت‌هاي نظارت براي انعقاد قرارداد است. اگرچه شايد بتوان در خصوص انعقاد قرارداد با اشخاص حقيقي يا حقوقي خارجي، نظارت اطلاعاتي هيئت‌هاي نظارت را پذيرفت؛ اما آشکار است که درباره قراردادهاي خصوصي اين سازمان‌ها با اشخاص حقيقي يا حقوقي خصوصي، قانون مدني حاکم است و درباره قراردادهاي اداري نيز قانون برگزارتي مناقصات مصوب ۱۳۸۳ مجمع تشخيص مصلحت نظام و شرايط عمومي پيمان حاکم است. لذا، اخذ مجوز پيشيني ناقص آزادي قراردادي سازمان است.

فصل سوم: ابهامات و ايرادات ماهوي مربوط به تاسيس سازمان‌هاي

مردم‌نهاد

در اين فصل انواع صلاحيت‌ها و حقوق سازمان‌هاي مردم‌نهاد در راستاي ايفاي وظائف و کارويژه‌هاي محوله مورد بررسي قرار مي‌گيرد. لازمه تأثيرگذاري فعاليت‌هاي اين سازمان‌ها بر دولت در جهت اصلاح امور، دسترسي به اطلاعات، مشارکت در فرآيند تصميم‌سازي و تصميم‌گيري، شناسايي دادخواهي در موضوع فعاليت و آزادي تجمع و راهپيمايي است که در مباحث ذيل به تفصيل مطالعه مي‌شود.

۶۴. ل. م، سالامن و مرکز بين‌المللي حقوق غيرانتفاعي (۱۳۸۱)؛ پيشين، ص ۳۶۱.

مبحث اول: عدم شناسایی حق دسترسی به اطلاعات

تضمین دسترسی سازمان‌های مردم‌نهاد به اطلاعات عمومی نزد دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی مردم‌نهاد می‌تواند نقش مهمی در اعمال نظارت عمومی ایفا کند. نظارت سازمان‌های مردم‌نهاد بر میزان تحقق منافع عمومی از سوی دستگاه‌های دولتی و سایر دستگاه‌های اجرایی، از مصادیق اصل امر به معروف و نهی از منکر و نظارت همگانی است. این سازمان‌ها بخشی از نظارت مردمی بر دولت را اعمال می‌کنند و نقشی اساسی در پاسخگو ساختن دستگاه‌های دولتی دارند. بنابراین، شناخت این کار ویژه برای سازمان‌های مردم‌نهاد نقش بسزایی در پیاده‌سازی اصل ۸ قانون اساسی^{۶۵} دارد. بنابراین، یکی از سازوکارهای تحقق نظارت عمومی بر دولت از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد اعمال می‌شود. هدف از این نوع نظارت، شفاف‌سازی اقدامات حکومتی و ارتقای فرهنگ عمومی است. این نظارت دیرپاب است و می‌تواند به سلب اعتماد عمومی از برخی دولتمردان شود.^{۶۶}

متأسفانه یکی از نکات مغفول در طرح مزبور عدم شناسایی حق دسترسی به اطلاعات موجود در دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی مردم‌نهاد است. سازمان‌های مردم‌نهاد برای نیل به اهداف، انجام صحیح وظایف و فعالیت‌های عام المنفعه خود نیازمند دسترسی به اطلاعات موجود نزد دستگاه‌های دولتی هستند. زیرا، از این طریق می‌توانند به اعمال نظارت عمومی بر عملکرد دولت بپردازند.^{۶۷} کارکرد اطلاع‌رسانی و افشاگری این سازمان-

۶۵. در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. "والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یا مرون بالمعروف و ینهون عن المنکر".

۶۶. محمد، راسخ (۱۳۸۸)؛ نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، انتشارات دراک، تهران، چاپ اول، ص ۳۳-۳۴.

۶۷. واعظی، طیبه و صادقی، محسن (۱۳۸۸)؛ پیشین، ص ۳۸۴.

ها می‌تواند عامل مهمی در اصلاح امور و تعدیل تمایلات غیردموکراتیک حاکمان باشد.^{۶۸} بنابراین دسترسی به اطلاعات از یک سو، می‌تواند به سازمان مردم‌نهاد در آموزش، اطلاع-رسانی خدمات دولت به مردم و تصحیح نگرش آنها نسبت به دستگاه‌های دولتی نقش بسزایی داشته باشد؛ و از سوی دیگر، باعث می‌شود تا از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد دیدگاه‌های مردم و انتقادات و پیشنهادات آنها به گونه‌ای منسجم و بسامان به دستگاه‌های دولتی منتقل گردد. عدم شناسایی حق مزبور در حالی صورت می‌پذیرد که به موجب ماده ۸ قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ «مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت زمان پاسخ نمی‌تواند حداکثر بیش از ۱۰ روز از زمان دریافت درخواست باشد...». لذا به نظر می‌رسد اگرچه این حق در طرح مزبور شناسایی نشده است، اما سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند با استناد به این قانون از اطلاعات عمومی دستگاه‌های دولتی آگاهی یابند. از این‌رو، سازمان حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن‌که منع قانونی نظیر ارتباط با اسرار دولتی، حریم خصوصی، اسرار تجاری، امنیت و آسایش عمومی و پیشگیری از جرم داشته باشد.

مبحث دوم: عدم مشارکت مؤثر در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری

یکی دیگر از مواردی که می‌تواند حقوق سازمان‌های دولتی را متأثر سازد و نقش آنها را به عنوان سازمان‌های مردم‌نهاد مکمل دولت کم‌رنگ سازد، عدم الزام دستگاه‌های دولتی به مشارکت دادن سازمان‌های مردم‌نهاد در فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است. ماده ۲۱ طرح مزبور، صرفاً به صلاحیت تخییری دستگاه‌های دولتی برای مشارکت

۶۸. حکاک‌زاده، محمدرضا (۱۳۸۳)؛ سازمان‌های غیرحکومتی، در: ذاکریان، مهدی، مفاهیم کلیدی حقوق بشر بین‌المللی، نشر میزان، تهران، چاپ اول، ص ۱۸۵-۱۸۴.

دادن سازمان‌های مردم‌نهاد در فرآیند تصمیم‌گیری اشاره دارد و هیچ الزامی را به آنها تحمیل نمی‌کند. بعلاوه، در ماده مزبور صرفاً به تصمیم‌گیری اشاره می‌شود و از مشارکت در فرآیند شکل‌گیری تصمیم یعنی تصمیم‌سازی، سخنی به میان نمی‌آید. همان‌طور که می‌دانید تصمیم‌گیری به فرآیندی اشاره دارد که سازمان‌های مردم‌نهاد تنها در تعیین و انتخاب گزینه‌های از پیش موجود اظهار نظر می‌کنند، در حالی که مشارکت در فرآیند تصمیم‌سازی حائز اهمیت بیشتری است و بیانگر مشارکت واقعی سازمان‌ها در اداره امور عمومی است. از این‌رو، مقرر مزبور نمی‌تواند حق مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد را در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دستگاه‌های دولتی تضمین کند و نیز مغایر مفاد اصل ۷ قانون اساسی^{۶۹} است.

وجود قوانین و سیاست‌های حمایتی در راستای موضوع فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، می‌تواند از مؤثرترین ابزارها برای نیل به اهداف آنها باشد. از این‌رو، ملزم ساختن دستگاه‌های دولتی به مشارکت دادن سازمان‌های مردم‌نهاد در فرآیند تدوین سیاست‌ها، تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها یکی از راهکارهای مهم تأثیرگذاری، ارتباط و تعامل دوجانبه دولت و این سازمان‌ها است و زمینه‌ساز ایفای یکی از نقش‌های اصلی آنها یعنی نظارت بر عملکرد دولت می‌باشد.^{۷۰}

مبحث سوم: بی‌توجهی به دادخواهی سازمان‌های مردم‌نهاد

در این راستا، یکی از حقوق مغفول در طرح مزبور، نادیده انگاشتن حق بر دادخواهی و

۶۹. طبق دستور قرآن کریم: "وامرهم شورى بينهم" و "شاورهم فى الامر" شوراه‌ها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراه‌ها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

۷۰. طیه، واعظی و محسن، صادقی (۱۳۸۸)؛ پیشین، ص ۳۸۷.

اقامه دعوا در مراجع قضایی و شبه قضایی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در راستای حمایت از منافع عمومی و موضوع فعالیت سازمان مردم‌نهاد به مثابه شخص حقوقی حقوق خصوصی است. این موضوع به‌ویژه در خصوص سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه حفظ محیط زیست، جلوه بیشتری دارد. این امر در حالی است که به موجب ماده ۱۶ و بند «ج» ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، سازمان از این حق برخوردار است. با این حال، یکی از نارسایی‌های نظام حقوقی ما در خصوص عدم شناسایی حق بر دادخواهی برای سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه منافع عمومی و موضوع فعالیت آنها را می‌توان ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی^{۷۱} دانست. بر این اساس، حق دادخواهی تنها برای شخص ذی‌نفع یا نماینده و وکیل وی به رسمیت شناخته شده است. این معضل به‌ویژه در خصوص دعاوی کیفری با توجه به تعریف شاکی در ماده ۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری^{۷۲} ملموس‌تر است.

مخالفان شناسایی حق دادخواهی استدلال می‌کنند که اولاً: صیانت از منافع جامعه و حفظ حقوق اجتماعی افراد از وظایف دستگاه قضایی و بر اساس عموماً قانون بر عهده دادستان است. ثانیاً: شناسایی حق دادخواهی و اقامه دعوا در خصوص منافع عمومی و موضوع فعالیت برای سازمان، باعث تراکم پرونده‌های قضایی و به تبع آن اطاله دادرسی در مراجع قضایی می‌شود. پرسش اینجا است که آیا می‌توان گفت به بهانه تراکم پرونده‌های قضایی و مسئولیت دادستان برای صیانت از منافع عمومی، دیگر هیچ مرجعی حق نظارت بر تأمین منافع عمومی و احیاناً پیگیری نقض مصالح جامعه را ندارد؟ یکی از ایرادات دیگری

۷۱. هیچ دادگاهی نمی‌تواند به دعوایی رسیدگی کند مگر این که شخص یا اشخاص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی آنان رسیدگی به دعوا را برابر قانون درخواست نموده باشند.

۷۲. شخصی که از وقوع جرمی متحمل ضرر و زیان شده و یا حقی از قبیل قصاص و قذف پیدا کرده و آن را مطالبه می‌کند مدعی خصوصی و شاکی نامیده می‌شود.

که ممکن است به شناسایی حق بر دادخواهی برای سازمان‌های مردم‌نهاد مطرح شود این است که این حق، حقی فردی است، لذا این سازمان‌ها از صلاحیت اقامه دعوا در راستای منافع عمومی یا موضوع صلاحیت خود برخوردار نیستند. بر این اساس، حق ابزار تأمین یکی از بنیادی‌ترین ارزش‌ها یعنی ارزش غایی انسان و وسیله حفظ مبنایی‌ترین جنبه ارزش حیات انسان یعنی فاعلیت اخلاقی او است. بنابراین، وقتی از حق داشتن سخن گفته می‌شود دغدغه اصلی، حمایت از اختیار و تصمیمات اختیاری یک موجود خودآگاه است. حق دائرمدار شخصیت صاحب حق است و این شخصیت در یک شخص حقیقی، وجود خارجی و عینی می‌یابد. لذا، اشخاص حقوقی یا مصنوعی به لحاظ وجودشناختی دارای وجود عینی خارجی نیستند و صاحب حق نمی‌توانند قرار گیرند.^{۷۳} در پاسخ باید گفت اگرچه این حق مانند حق آزادی انجمن، ماهیتی فردی دارد و مختص افراد است، اما سازوکار اعمال آن از طریق سازمان مردم‌نهاد است و این سازمان می‌تواند وسیله‌ای مناسب برای نیل افراد به حق خود باشد.^{۷۴} زیرا، سازمان به عنوان نماینده افکار عمومی و در راستای دفاع از حقوق مردم باید بتواند به نیابت از جامعه علیه اشخاص صدمه‌زننده به حقوق و منافع عمومی اقامه دعوا نماید.

برخی موافقان به رسمیت شناختن حق برای سازمان‌های مردم‌نهاد استدلال می‌کنند که حق‌های خاصی در نظام حقوقی مربوط به گروه‌ها و مردمان هستند. مانند حقوق جمعی و حقوق گروهی که هدف از آنها نه تنها حمایت از منافع یک فرد متعلق به آن گروه یا مجموعه‌ای از منافع تمام اعضای آن گروه است، بلکه هدف آن می‌تواند حمایت از منافع

۷۳. محمد، راسخ (۱۳۸۸)؛ نظریه حق، فصلنامه پزشکی باروری و ناباروری، سال دهم، شماره ۴ (۴۱)، ص ۳۰۸-۳۱۰.

۷۴. سید یاسر، ضیایی و سید هادی، پژومان (۱۳۸۸)؛ وضعیت سازمان‌های بین‌المللی مردم‌نهاد در حقوق بین‌الملل و حقوق ایران، دو فصلنامه پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، شماره ۱۵، ص ۲۸۱.

خود گروه نیز باشد. برخی مثال‌های حقوق گروهی عبارت است از حق مردم بر زیستن (که از حق بر حیات فرد متفاوت است)، حق بر تعیین سرنوشت جمعی و حقوق اقلیت‌ها. برای سازش میان ایده حقوق بشر فردی و حقوق گروهی باید گفت حقوق گروهی باید همیشه در سایه فرد توجیه شود و در خدمت منفعت فرد باشد. حق گروهی ریشه در منافع متراکم تعداد زیادی از افراد دارد. حقوق گروهی یا حقوق جمعی، حق‌های افراد ذی‌حقی هستند که آن جمع را شکل داده‌اند. در مقابل، بر اساس مفهوم شرکیتی حقوق گروهی^{۷۵}، صاحب حق خود گروه است، که با شخصیت حقوقی یا عواملی نظیر زبان و فرهنگ تعریف و معین می‌شود. از این‌رو، یک حق گروهی جمعی، متعلق به افراد آن جمع است، حال آنکه یک حق شرکیتی متعلق به خود گروه است. بر اساس یک دیدگاه اخلاقی، تنها مفهوم جمعی حقوق گروهی همان‌گونه که با حق بر تعیین سرنوشت توضیح داده شد، با اخلاق حقوق بشری هم‌دل است، حال آنکه مفهوم شرکیتی (سازمانی) حق، به یک اخلاق تقریباً متفاوت و رقیب تعلق دارد. حقوق شرکیتی مفهومی مفید برای حق‌هایی است که برای سازمان‌ها از جمله سازمان‌های مردم‌نهاد شناخته می‌شود.^{۷۶}

در نظام حقوقی ایران با عنایت به اینکه به موجب ماده ۵۸۸ قانون تجارت^{۷۷}، اشخاص حقوقی نیز صاحب حق و تکلیف شناخته می‌شوند، لذا از صلاحیت انجام هر نوع فعالیتی که لازمه کار گروهی است، برخوردارند.^{۷۸} بنابراین، حق بر دادخواهی از جانب سازمان-

75. corporate conception of group rights.

76. Lindblom, Anna-Karin(2005), Non-Governmental Organisations in International Law, Cambridge University Press, First Published, Cambridge, pp.134-136.

۷۷. شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است مگر حقوق و وظایفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد مانند حقوق و وظایف ابوت - نبوت و امثال ذالک.

۷۸. سیدمحمد، هاشمی (۱۳۸۴)؛ حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، نشر میزان، تهران چاپ اول، ص ۴۰۸.

های مردم‌نهاد در راستای حمایت از منافع عمومی و موضوع فعالیت را می‌توان از جمله حق‌های روبه‌ای دانست که از ابزارهای مهم تضمین حقوق ماهوی فرد یا گروهی از افراد است.

مبحث چهارم: محدودیت برگزاری تجمع و راهپیمایی سازمان‌های مردم‌نهاد

ماده ۲۱ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^{۷۹} در خصوص تجمع مسالمت‌آمیز عناصری از حقوق سازمان‌ها را دربرمی‌گیرد. این ماده حقوق گروه‌های انسانی یا اشخاص حقوقی را نیز تضمین می‌کند. همچنین تجمع‌هایی که توسط تشکل‌ها برگزار می‌شود تحت حمایت ماده ۲۲ میثاق مزبور^{۸۰} یعنی آزادی انجمن هستند.^{۸۱}

بند «د» ماده ۱۲ طرح مزبور به حق برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها به صورت غیرسیاسی پس از کسب مجوز از مراجع ذی‌ربط اشاره می‌کند. منظور از مراجع ذی‌ربط برای صدور مجوز راهپیمایی و اجتماعات، کمیسیون ماده ۱۰ قانون «فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» است. بر این اساس، هیچ‌گونه امتیازی برای سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه برگزاری راهپیمایی و اجتماعات شناخته نشده است و آنها نیز مانند احزاب و سایر افراد و گروه‌ها

۷۹. حق تشکیل مسالمت‌آمیز مجامع به رسمیت شناخته می‌شود. هیچ محدودیتی در مورد اعمال این حق صورت نمی‌گیرد مگر مطابق قانون آن هم در یک جامعه دموکراتیک و به‌طور ضروری در جهت نفع (مصلحت) امنیت ملی، ایمنی عمومی، نظم عمومی، حفاظت از سلامت و اخلاق عمومی و یا حفاظت از آزادی‌های دیگران باشد.

۸۰. هر کس حق آزادی (تشکیل) اجتماعات با دیگران را دارد. این حق شامل تشکیل و پیوستن به اتحادیه‌ها و برای حفاظت علاقه‌مندی‌ها و منافع خود می‌باشد.

81. Ibid, p.142.

باید از کمیسیون ماده ۱۰ قانون مزبور مبادرت به اخذ مجوز نمایند. لازم به ذکر است تا قبل از سال ۱۳۸۱ و تصویب آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، به دلیل سکوت نظام حقوقی، نه تنها کمیسیون ماده ۱۰ احزاب مرجع صالح صدور مجوز راهپیمایی و تجمع برای سازمان‌های مردم‌نهاد بود، بلکه همچنین با انجام تفسیر موسّع از قلمرو شمول قانون فعالیت احزاب، صلاحیت کمیسیون مزبور به مرحله تأسیس سازمان‌ها سرایت داده می‌شد. لذا، کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب به عنوان تنها مرجع صدور مجوز یا پروانه فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد شناخته می‌شد.^{۸۲}

نکته قابل تأمل در خصوص برگزاری راهپیمایی و تجمع این است که اصل ۲۷ قانون اساسی هیچ‌گونه قیدی به جز «عدم حمل سلاح» و «عدم اختلال به مبانی اسلام» ذکر نکرده است. با این حال، طبق تبصره ۲ ماده ۶ قانون مزبور^{۸۳}، انجام راهپیمایی‌ها باید نخست به اطلاع وزارت کشور برسد و سپس در صورتی که عدم اختلال به مبانی اسلام از سوی کمیسیون ماده ۱۰ تشخیص داده شود، انجام راهپیمایی بلاشکال است. در مقایسه، برگزاری تجمع منوط به اخذ مجوز از وزارت کشور شده است. باری، هرچند فرآیند صدور مجوز تجمع از راهپیمایی متمایز شده است، اما با این حال برگزاری هریک به گونه‌ای منوط به نظارت استصوابی وزارت کشور و کمیسیون ماده ۱۰ شده است.

سؤال دیگر این که آیا می‌توان دایره شمول قانون پیش گفته را که در خصوص احزاب و گروه‌های سیاسی و صنفی است، به سازمان‌های مردم‌نهاد سرایت داد؟ در پاسخ باید گفت هرچند به لحاظ موضوعی باید سازمان‌های مردم‌نهاد را خارج از شمول قانون مزبور

۸۲ پروانه، نیلا (۱۳۸۳)؛ تأملی بر حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد در نگاهی ایرانی، پیشین، ص ۲۷.
 ۸۳ برگزاری راهپیمایی‌ها با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ مخل به مبانی اسلام نباشد و نیز تشکیل اجتماعات در میادین و پارک‌های عمومی با کسب مجوز از وزارت کشور آزاد است.

دانست، اما با توجه به اطلاق ماده ۴۵^{۸۴} و تبصره ۲ ماده ۶ قانون مزبور، لاجرم در خصوص برگزاری راهپیمایی و اجتماعات باید از مقررات پیش‌گفته تبعیت کرد. با این وجود، برخی معتقدند که قانون احزاب صرفاً احزاب و تشکل‌های سیاسی را در برمی‌گیرد و به هیچ عنوان به سازمان‌های مردم‌نهاد که اهداف سیاسی ندارند، قابل تسری نیست.^{۸۵}

یکی دیگر از نکات شگفت‌انگیز در طرح مزبور این است که بنابر بند «ک» ماده ۳۲، یکی از وظایف هیئت عالی نظارت بررسی تقاضای برگزاری تجمعات و راهپیمایی‌ها از جانب سازمان‌های مردم‌نهاد و ارجاع آن به مراجع ذی‌ربط است. ذکر این مقرره، نهایت نگرش تحدیدی و حداقلی به آزادی تجمعات و راهپیمایی‌ها را می‌رساند. در نظام حقوقی ما، تنها مرجع صالح در این خصوص صدور مجوز راهپیمایی و تجمع، کمیسیون ماده ۱۰ قانون فعالیت احزاب، انجمن‌ها... است. بنابراین، دو مرحله‌ای ساختن فرآیند صدور مجوز راهپیمایی و تجمع برخلاف اصل ۲۶ قانون اساسی و روح حاکم بر آن است. لذا، پیشنهاد می‌شود در راستای حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد علاوه بر این که فرآیند تأسیس و فعالیت آنها در طرح مزبور مشخص شود، برگزاری تجمعات و راهپیمایی‌ها نیز از شمول قانون فعالیت احزاب... خارج شده و سازوکار آن در همین طرح پیش‌بینی گردد.

فصل چهارم: سازوکارهای سختگیرانه نظارتی: نظارت یا قضاوت؟

آنچه مسلم است یکی از مهم‌ترین دغدغه‌ها در زمینه نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد، وجود شفافیت و پاسخگویی در حوزه‌های مالی و عملکردی است. از این‌رو، مسئله

۸۴ منظور از کلیه گروه‌های مذکور در موارد بعدی این قانون «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» موضوع اصل ۲۶ قانون اساسی می‌باشد.
۸۵ ایوب، زارعی (۱۳۸۱)؛ لزوم تدوین قانون جامع ناظر بر فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۶، ص ۳۴۷.

پاسخگویی این سازمان‌ها به یکی از مسائل اساسی تبدیل شده است. زیرا، پاسخگویی آنها به این موضوع بستگی دارد که آیا آنها به عنوان نماینده واقعی مردم هستند و در فرض پاسخ مثبت به این پرسش، تا چه اندازه آنها را باید نماینده مردم دانست؟ هرچه سازمان‌های مردم‌نهاد در فعالیت‌ها و فرآیندهای خود شفاف‌تر عمل نمایند، اولاً: درصد بروز انواع فسادها به‌ویژه فساد مالی کاهش می‌یابد و از مظان اتهام بری می‌شوند. ثانیاً: به نحو بهتری می‌توانند پاسخگو باشند. آنچه مسلم است نظارت دولت بر سازمان‌های مردم‌نهاد منطقی و ضروری است. اما این مهم با نظارت حداقلی دولت نیز حاصل می‌شود.^{۸۶}

پاسخگویی عبارت است از تکلیف به ارائه گزارش در خصوص اعمال خود به فرد یا نهادی دیگر.^{۸۷} پاسخگویی متضمن ارائه اطلاعاتی پیرامون نحوه عملکرد سازمان مردم‌نهاد است. برای مثال، این سازمان‌ها باید به کمک‌کنندگان مالی خود در خصوص نتایج اقدامات صورت گرفته با پول‌های دریافتی پاسخگو باشند.^{۸۸}

پاسخگویی سازمان‌های مردم‌نهاد می‌تواند صعودی یا نزولی باشد. پاسخگویی صعودی عبارت است از پاسخگویی به مراجع نظارتی و مراجعی که سازمان از آنها کمک مالی دریافت می‌کند. پاسخگویی نزولی عبارت است از پاسخگویی به اعضا یا گروه هدف.^{۸۹} در همین راستا سازمان‌های مردم‌نهاد زمانی قابلیت پاسخگویی دارند که جوابگوی رسالت‌ها و نقش‌هایی باشند که به ذی‌نفعان خود وعده داده‌اند. آنها در برابر دولت، اعانه‌دهندگان

۸۶ پیشین، ص ۱۰۱.

87 . Scott, Colin(2000), Accountability in the Regulatory State, Journal of Law and Society, Vol.27, No.1, p.4.

88. Martinez, Juan Luis(2002), op.cit,p.11.

۸۹ محمد، محمدی (۱۳۸۳)؛ پیشین، ص ۲۵۸.

یعنی تأمین‌کنندگان مالی، مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات خود، همکاران خود در پروژه‌های مشترک، و کارکنان و افرادی که مایلند از وضعیت سازمان مطلع شوند، پاسخگو هستند.^{۹۰} در زمینه پاسخگویی سازمان‌های مردم‌نهاد باید به این نکته توجه داشت که میان سازمان‌هایی که به دنبال تأمین منافع صرفاً اعضای خود هستند و آنها که درصدد تأمین منافع کل جامعه هستند باید قائل به تمایز شد. ساختار پاسخگویی دسته اول تا اندازه زیادی مشخص و مستقیم است (مسئولیت مستقیم رهبران سازمان در برابر اعضا)، در حالی که این ساختار در خصوص سازمان‌های دسته دوم، چندان شفاف نیست.^{۹۱}

مبحث اول: ارگان ناظر

در این مبحث به جایگاه ارگان ناظر در نظارت بر سازمان مردم‌نهاد و گستره اعمال نظارت توسط آن پرداخته می‌شود. همچنین به ضرورت تفکیک میان سه مقام مجری، ناظر و قاضی اشاره می‌شود تا بتوان نقش ارگان ناظر را صرفاً به نظارت محدود کرد و از لغزش آن در ورطه اجرا و قضاوت جلوگیری نمود.

گفتار اول: اختلاط شأن ناظر و قاضی

یکی از اشکالات بند ح ماده ۳۲ طرح مزبور این است که هیئت عالی نظارت در خصوص تخلفات سازمان‌های مردم‌نهاد استانی و شهرستانی به قضاوت می‌نشیند. مفهوم قضاوت از نظارت متمایز است. نظارت، امری کاملاً متفاوت و متمایز از رسیدگی به نتیجه این نظارت است. این مقرر بر خلاف منطبق نظارت است و شأن ناظر با قاضی را خلط کرده

۹۰. سید مهدی، الوانی و فرشته، قشقای (۱۳۸۵)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد و چالش‌های پاسخگویی، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۴۹، ص ۲۶.

۹۱. مارک، ترنر و دیوید، هیوم (۱۳۸۴)؛ پیشین، ص ص ۲۶۷-۲۶۶ و ۲۸۲.

است. این موضوع، علاوه بر این که احتمال بروز فساد و انجام قضاوت جانب‌دارانه را افزایش می‌دهد، بر خلاف اصول عدالت طبیعی است.^{۹۲} بنابراین، هیئت عالی نظارت باید پرونده تخلفات سازمان مردم‌نهاد را به مرجع صالح قضایی جهت تصمیم‌گیری درباره انحلال آن ارجاع دهد. فلسفه ارجاع پرونده تخلفات سازمان از سوی هیئت‌های نظارت را می‌توان در این اصل مهم دانست که «هیچ کس نمی‌تواند قاضی دعوای خویش باشد».^{۹۳}

گفتار دوم: صدور رأی قطعی مبنی بر انحلال سازمان توسط هیئت عالی

نظارت

یکی دیگر از مواردی که بقا و استمرار سازمان‌های مردم‌نهاد را تهدید می‌کند، صدور رأی از جانب هیئت عالی مبنی بر انحلال سازمان‌های متخلف استانی یا شهرستانی به درخواست هیئت‌های نظارت شهرستان و استان، به موجب بند «ط» ماده ۳۵ و بند ۴ ماده ۳۶ طرح مزبور است. نکته جالب توجه این که ماده ۴۴ طرح مزبور ضمن ذکر انواع انحلال، در بند «ب» به انحلال اجباری سازمان با رأی قطعی هیئت عالی تصریح می‌شود. اعطای چنین اختیار گسترده‌ای به یک هیئت اجرایی جهت انحلال سازمان‌ها، می‌تواند به مثابه اهرم فشاری مستمر بر تشکل‌های مردمی عمل کند، استقلال آنها را از بین ببرد، و هرگاه رویه سازمان را مخالف سیاست‌های خود بداند به این وسیله و با بهانه‌های واهی، سازمان مخالف را از گردونه خارج سازد. اعطای این اختیار به هیئت‌های مزبور علاوه بر تضییق حق دادخواهی و مغایرت با اصل ۳۴ قانون اساسی، می‌تواند بر خلاف اصل ۱۵۶ قانون اساسی و مرجعیت عام دادگستری جهت رسیدگی به تظلمات باشد. این امر در حالی است که به موجب بند «ت» ماده ۲۸ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و ماده ۱۱

۹۲. محمد، راسخ (۱۳۸۸) "پیشین، ص ص ۱۸-۱۷.

93. In propria causa nemo judex.

آیین نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجارتي، دادگاه تنها مرجع صالح برای صدور حکم انحلال سازمان های مردم نهاد است.

ناگفته نماند اختیارات مقام ناظر نباید تا آنجا گسترش یابد که بتواند موجودیت یک تشکل مردمی را کأن لم یکن تلقی نماید. لذا در مواردی که هیئت عالی به مثابه مرجع ناظر معتقد است تخلفات سازمان های مردم نهاد مستلزم انحلال آنها است باید از مراجع صالح قضایی درخواست انحلال آنها را نماید، نه این که رأساً مبادرت به انحلال آنها کند. در خصوص دیگر موارد تنبیهی نظیر محرومیت و تعلیق، از آنجا که هیئت های مزبور، اجرایی محسوب می شوند، لذا کارکرد شبه قضایی آنها باید در مرجع صالح قضایی نظیر دیوان عدالت اداری به طور شکلی مورد بازنگری قرار گیرد.

اگر بپذیریم در صورت تخلف سازمان، هیئت عالی صلاحیت صدور رأی مبنی بر انحلال را دارد، تصمیم به انحلال اجباری، باید قابل کنترل قضایی باشد.^{۹۴} در نتیجه ماده ۳۹ طرح مزبور که رأی هیئت عالی را در خصوص اعتراض سازمان های مردم نهاد به تصمیمات هیئت های استانی و شهرستانی، قطعی اعلام می کند و همچنین حکم ماده ۴۴ در خصوص انحلال اجباری با رأی قطعی هیئت عالی، برخلاف اصل ۳۴ قانون اساسی و حق دادخواهی شهروندان، اصل ۱۵۶ قانون اساسی و مرجعیت عام دادگستری برای رسیدگی به تظلمات و اصل ۱۷۳ قانون اساسی و صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به تظلمات مردم علیه دولت است. البته باید توجه داشت در بسیاری از موارد، قصد قانون گذار از قطعی اعلام کردن تصمیمات مراجع اداری و شبه قضایی، سلب صلاحیت مراجع قضایی به ویژه دیوان عدالت اداری نیست. مؤید این ادعا رویه دیوان مزبور در رسیدگی شکلی به آراء قطعی مراجع شبه قضایی است. لذا، از آنجا که هیئت عالی به مثابه یک کمیسیون اجرایی و

۹۴. ل.م، سالامن و مرکز بین المللی حقوق غیرانتفاعی (۱۳۸۱)؛ پیشین، ص ۳۵۷.

اداری است، به موجب شق ۲ بند «ب» ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری^{۹۵}، تصمیمات آن قابل بازنگری در شعب دیوان عدالت اداری است.

گفتار سوم: ترکیب دولتی هیئت‌های نظارت و تعداد بسیار اعضا

ماده ۴ الی ۱۱ طرح مزبور به ترکیب، وظایف و اختیارات هیئت‌های عالی، نظارت استان و نظارت شهرستان اختصاص دارد. آنها نظارت بر تأسیس، سیاست‌گذاری و نظارت بر فعالیت و عملکرد سازمان‌های مردم‌نهاد و دستگاه‌های تخصصی را برعهده دارند. نخست، ترکیب هیئت‌های مزبور کاملاً دولتی است و هیچ نماینده‌ای از جانب سازمان‌های مردم‌نهاد در آنها وجود ندارد. طرفه آنکه تنها نمایندگان واقعی مردم یعنی یکی از اعضای کمیسیون اجتماعی مجلس، نماینده شورای اسلامی استان و نماینده شورای اسلامی شهرستان، صرفاً به عنوان عضو ناظر در هیئت‌های مزبور حضور دارند و از حق رأی محروم‌اند. دوم، تعداد اعضای هیئت مزبور ۱۵ عضو است که مشکلات زیادی را در ارتباط با تشکیل جلسات و اتخاذ تصمیمات به وجود خواهد آورد. سوم، به نظر می‌رسد گنجاندن برخی نهادها نظیر سازمان تبلیغات اسلامی، وزارت اطلاعات، وزارت امور خارجه، سازمان صدا و سیما، سازمان اوقاف و امور خیریه، سازمان بسیج مستضعفان، کمیته امداد امام خمینی و مرکز امور مساجد در ترکیب هیئت‌ها ضرورتی ندارد و پیامدی جزء افزایش بوروکراسی و دیوان‌سالاری و اطاله امور مربوط به سازمان‌های مردم‌نهاد ندارد. ترکیب پیش‌بینی شده در مقایسه با ترکیب مصرح در بند «ت» تبصره ۵ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۴ هیئت وزیران، حاکی از اتخاذ رویکرد نظارت حداکثری دولت بر سازمان‌های مردم‌نهاد و نشانه اعتماد اندک دولت به

۹۵. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، ... منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

آنها است.^{۹۶} در آیین‌نامه مزبور ترکیب هیئت‌های نظارت در سه سطح فرمانداری، استانداری و وزارت کشور تعیین شده است. هیئت‌های مزبور در سطح شهرستان متشکل از فرماندار، نماینده شورای اسلامی شهرستان و نماینده سازمان‌های مردم‌نهاد شهرستان است. در سطح استان متشکل از استاندار، نماینده شورای اسلامی استان و نماینده سازمان‌های مردم‌نهاد استان و در سطح کشور مرکب از معاون ذی‌ربط وزیر کشور، نماینده شورای عالی استان‌ها و نماینده سازمان‌های مردم‌نهاد است. ملاحظه می‌شود در این ترکیب منسجم از یک سو غلبه با نهاد‌های مردم‌سالار است که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم منتخب مردم هستند و از این‌رو، وجهه دموکراتیک بیشتری دارند و با حق بر تشکیل انجمن توسط شهروندان نیز سازگارتر است. از سوی دیگر، تعداد اندک اعضای هیئت‌های نظارت به کارآمدی آنها کمک می‌کند و در تسریع انجام وظایف و اختیارات محوله تأثیر به‌سزایی خواهد داشت.

ذکر این نکته خالی از فایده نیست که به‌موجب بند ۶ ماده ۱ طرح مزبور، قوه قضائیه، نیروی انتظامی، وزارت اطلاعات و دستگاه تخصصی مربوطه به عنوان مراجع نظارتی شناخته شده‌اند که در صورت ارائه درخواست تأسیس، هیئت‌های نظارت مکلفند از این مراجع استعلام‌های لازم را به عمل آورند. لذا ضرورت ایجاد هیئت‌های نظارت عریض و طویل در حاله‌ای از ابهام قرار دارد و توجه‌پذیر نیست. بدون شک، اتخاذ چنین رویکرد سختگیرانه‌ای در نظارت بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، تمایل شهروندان به تشکیل این سازمان‌ها و فعالیت در آنها را به شدت کاهش می‌دهد.

۹۶. در زمینه دغدغه برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیرامون ترکیب عریض و طویل هیأت‌های نظارت نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات جلسه علنی ۱۳۹۰/۱/۱۶، روزنامه رسمی شماره ۱۹۲۶۱، جلسه ۳۰۴، ص ۴-۲.

مبحث دوم: از نظارت تا اختلال در کارکردهای سازمان‌های مردم‌نهاد

در این مبحث به کلیه مواردی پرداخته می‌شود که در حکم مداخله ارگان ناظر در امور اجرایی محسوب می‌شود. همچنین ذکر می‌شود که مداخله ارگان ناظر در مقررات جزئی که علی‌الاصول در صلاحیت اعضای هیئت مؤسس، هیئت مدیره و اعضای مجمع عمومی است، باعث تحدید هرچه بیشتر فعالیت‌های این نهاد و کم‌رنگ شدن صبغه مردمی آن شده است.

گفتار اول: مداخله در جزئیاتی که باید در اساسنامه سازمان مردم‌نهاد

تعیین تکلیف شود

سازمان مردم‌نهاد به عنوان یک شخص حقوقی حقوق خصوصی است که از اشخاص حقوقی حقوق عمومی متمایز است. به دیگر سخن، تکوین شخصیت حقوقی سازمان ناشی از اراده افراد در ایجاد یک هیئت میانجی غیروابسته به دولت است^{۹۷}، لذا همان افراد نیز صلاحیت تدوین مقررات اساسنامه سازمان را دارند. ماده ۹ طرح مزبور از دیگر رویکردهای مداخله‌ای و نظارت حداکثری دولت بر سازمان‌های مردم‌نهاد است. بر این اساس، نماینده منتخب سازمان‌های ملی، استانی و شهرستانی بر اساس دستورالعمل مصوب هیئت عالی تعیین می‌شود. این در حالی است که سازمان‌های مردم‌نهاد باید بر اساس اصل مشارکت اعضا و داوطلبانه بودن فعالیت‌ها، اداره و هدایت شوند. لذا، تصویب دستورالعمل درباره نحوه انتخاب نماینده سازمان‌های مزبور با قراردادی بودن، داوطلبانه بودن و مشارکتی بودن فعالیت در سازمان‌های مردم‌نهاد مغایر است. قانون صرفاً باید اصول و کلیات مربوط به مقررات حاکم بر سازمان‌های مردم‌نهاد را تعیین کند و در حوزه جزئیات

۹۷. سیدمحمد، هاشمی (۱۳۸۴)؛ پیشین، ص ۴۰۷.

ورود نیابد.

گفتار دوم: الزام دستگاه‌های دولتی به اخذ مجوز از هیئت‌های نظارت پیش از عقد قرارداد

یکی از موارد تحدیدکننده فعالیت انتفاعی سازمان‌های مردم‌نهاد در راستای تمشیت امور مربوطه، ماده ۱۶ این طرح است. بر این اساس، دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی مردم‌نهاد پیش از عقد قرارداد با سازمان باید از دبیرخانه هیئت‌های مربوطه استعلام کنند و پس از اخذ مجوز اقدام نمایند. از استدلال‌های ناپخته در تصویب این ماده، حصول اطمینان از عدم ممنوعیت فعالیت سازمان مردم‌نهاد، انحلال یا تعلیق آن بوده است. در مقابل مخالفان اخذ مجوز استدلال می‌کردند که این امر مخالف اصل ۴۴ قانون اساسی و سپردن امور به بخش غیردولتی است.^{۹۸}

شایان ذکر است قانون ناظر بر سازمان‌های مردم‌نهاد باید مشارکت میان دولت و سازمان را ترغیب کند تا هزینه‌های سازمان از طریق کمک‌های بلاعوض یا انعقاد قراردادهای اداری تأمین شود.^{۹۹} هنگامی که یک سازمان مردم‌نهاد می‌خواهد با دستگاه‌های دولتی قرارداد منعقد کند، باید شرایط مذکور در قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام را رعایت نماید و دستگاه دولتی نیز باید از وجود آن شرایط اطمینان حاصل نماید. بنابراین، الزام به اخذ مجوز پیشینی برای انعقاد قرارداد با دستگاه‌های دولتی برخلاف آزادی قراردادی سازمان‌های مردم‌نهاد است که دارای شرایط شرکت در مناقصه و انعقاد قرارداد اداری بر طبق قوانین مربوطه هستند.

۹۸. نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات جلسه علنی ۱۳۹۰/۱/۲۱، روزنامه رسمی شماره ۱۹۲۶۳، جلسه ۳۰۶، ص ۷.

۹۹. ل.م، سالامن و مرکز بین‌المللی حقوق غیرانتفاعی (۱۳۸۱)؛ پیشین، ص ۳۶۳.

گفتار سوم: تناقض میان حذف کمک‌های دولتی با اعطای تسهیلات به

حکم هیئت عالی

یکی از موارد تناقض طرح مزبور، تبصره ۲ ماده ۱۵ آن است. بر اساس این تبصره، پرداخت بخشی از تسهیلات و اعتبارات دستگاه‌های تخصصی در راستای برنامه‌های مورد حمایت در چارچوب مصوبات هیئت عالی انجام می‌شود. این تبصره ظاهراً با بند الف ماده ۱۵ مغایرت دارد. آنچه از تبصره استنباط می‌شود، پرداخت تسهیلات و کمک به سازمان‌های مردم‌نهاد از جانب سازمان‌های تخصصی طبق مصوبات هیئت عالی است. اولاً: ماده مزبور می‌تواند مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی پیرامون لزوم پیش‌بینی منبع درآمد جدید برای طرح‌هایی که به افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، باشد. ثانیاً: برخلاف نظر برخی نمایندگان مجلس، به هیچ عنوان از ظاهر ماده این گونه استنباط نمی‌شود که مفاد آن مربوط به قرارداد است نه کمک! بنا بر این، با توجه به حذف کمک دولتی از فهرست منابع مالی سازمان‌های مردم‌نهاد، گنجاندن تبصره ۲ موضوعیتی ندارد، زیرا، حکمی برخلاف بند الف ماده ۱۵ بیان می‌کند.

گفتار چهارم: الزام به اخذ مجوز برای عضویت در سازمان‌های بین‌المللی و

کمک مالی خارجی

یکی دیگر از نکات منفی طرح مزبور، الزام سازمان‌های مردم‌نهاد به اخذ مجوز قبلی از هیئت عالی برای عضویت در سازمان‌های بین‌المللی و هر گونه همکاری و فعالیت بین‌المللی مانند عقد قرارداد، امضای تفاهم‌نامه، شرکت در همایش‌ها و دوره‌های آموزشی خارج از

۱۰۰. نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات جلسه علنی ۱۳۹۰/۱/۲۱، روزنامه رسمی شماره ۱۹۲۶۳، جلسه

کشور است. لذا، تبصره ۱ ماده ۱۲ این طرح برخلاف اصل ۹ قانون اساسی و حقوق ملت است.^{۱۰۱} شاید بتوان گفت دلیل این محدودیت، قاعده نفی سیل باشد. بر این اساس، هرگونه ارتباط یا معامله‌ای که موجب تسلط کافر بر مسلم شود، از نظر شرع باطل بوده و جایز نیست. خداوند انجام هر عملی را منع کرده که کمک به کافران باشد و غلبه فکری و فرهنگی ایشان و سلطه اعتباری یا فیزیکی آنان را به دنبال داشته باشد. مقصود از مسلمان در آیه عام است و شامل تمام کسانی می‌شود که توحید، نبوت پیامبر اکرم (ص) و قیامت را باور دارند. معنای کافر نیز به قرینه مقابله روشن می‌شود. آنهایی کافرند که توحید، نبوت و قیامت را نپذیرفته‌اند. بنابراین، کافر اعم از ملحدانی است که به هیچ‌یک از ادیان آسمانی عقیده ندارند، چه مکتب مادی را پذیرفته باشند و چه نپذیرفته باشند، و نیز کسانی که به یکی از ادیان آسمانی معتقدند.^{۱۰۲} در پاسخ شاید بتوان گفت اولاً: قاعده مزبور را باید تفسیر مضیق نمود و آن را محدود به «کافر» به معنای اخص کرد. لذا، تسری حکم کافر به سایر پیروان ادیان الهی نظیر مسیحیت و یهودیت و ... را خلاف نص مزبور دانست. ثانیاً: دنیای امروز، دنیای وابسته متقابل است. نمی‌توان درها را بست و انتظار داشت بدون تعامل با سایر تمدن‌ها به دستاوردهای بزرگ نائل شد. ثالثاً: از کجا معلوم که عضویت و همکاری با سازمان‌های بین‌المللی در اشکال مختلف، لاجرم برخلاف مصالح ملت و دولت و مغایر با قاعده نفی سیل است و چه بسا از این رهگذر منافع بسیاری متوجه ملت گردد. رابعاً:

۱۰۱. در جمهوری اسلامی ایران آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک ناپذیرند و حفظ آنها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی، به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدش‌ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هرچند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند.

۱۰۲. محمد، رحمانی (۱۳۸۲)؛ قاعده نفی سیل از منظر فریقین، فصلنامه طلوع، شماره ۶، صص ۹-۸.

تشخیص مواردی که کافر بر مسلم مسلط می‌شود با چه مرجعی است و در موارد تشکیکی حکم مسئله چیست؟ خامساً: هدف از تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد، تحصیل خیر عمومی و منفعت عمومی است، لذا در صورتی که عضویت در سازمان‌های بین‌المللی و فعالیت بین‌المللی مغایر با این هدف باشد، سازمان صلاحیت عضویت و فعالیت را ندارد.

ذکر این نکته خالی از فایده نیست که یکی از دغدغه‌های دولت برای سختگیری در خصوص اخذ کمک‌های خارجی جلوگیری از غوطه‌ور شدن آنها در فعالیت‌های غیرعام-المنفعه است. به دیگر سخن، اگرچه سازمان‌های مردم‌نهاد در ابتدا در راستای منافع عمومی و اهداف خیرخواهانه تشکیل می‌شوند، اما در نتیجه اخذ کمک‌های مالی از کشورهای خارجی و سازمان‌های بین‌المللی، به مرور اهداف آنها تغییر کرده و به منافع ملی و ارزش‌های جامعه پشت می‌کنند و در خدمت وام‌دهندگان خود عمل می‌کنند. بر این اساس، قبول کمک ما را وام‌دار افراد می‌کند و به همین دلیل در برابر خواسته‌های نابخق آنها تسلیم می‌شویم، سکوت می‌کنیم یا از فعالیت‌های عام‌المنفعه دست می‌شویم.^{۱۰۳}

گفتار پنجم: لزوم تأیید تغییرات اساسنامه از سوی هیئت‌های نظارت

صلاحیت سازمان به مثابه تجلی اراده و خواست عموم، تابعی از اصل صلاحیت عموم است.^{۱۰۴} این در حالی است که ماده ۴۱ طرح پیش‌گفته این صلاحیت را تحدید می‌کند. بر این اساس، کلیه تغییرات در مفاد اساسنامه، هیئت مدیره، مدیرعامل، بازرس و نشانی باید به دبیرخانه هیئت ذی‌ربط اطلاع داده شود و دبیرخانه پس از اخذ نظر موافق مراجع نظارتی و انطباق تغییرات با مقررات این قانون، سوابق را درج و به ثبت اعلام می‌کند. قانون حاکم بر

۱۰۳. اکرم، اسماعیلی (۱۳۸۴)؛ پیشین، ص ۸۴

۱۰۴. سید مهرداد، میربد و ایرج، ملک‌محمدی (۱۳۸۱)؛ پیشین، ص ۱۰۱.

سازمان‌های مردم‌نهاد صرفاً باید اصول کلی و راهنمای تشکیلات آنها را مشخص نماید و درج مواردی را الزامی بداند که جزء لاینفک ویژگی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد است. قانون نباید اختیار سازمان‌های مردم‌نهاد را در وضع مقررات و آیین‌های داخلی محدود کند، بلکه صرفاً باید اصول کلی اداره داخلی را روشن سازد.^{۱۵} أخذ مجوز از هیئت‌های نظارت ذی‌ربط برای اعمال جزئی‌ترین تغییرات در مفاد اساسنامه که نماد اصلی خودجوشی و داوطلبانه بودن سازمان‌های مردم‌نهاد است، با مقتضای ذات این سازمان‌ها به مثابه نهاد‌های مردم‌نهاد در تضاد است و عملاً باعث سلب استقلال آنها می‌شود.

پرسش دیگری که در اینجا مطرح می‌شود این است که با وجود اعلام نظر مراجع نظارتی یعنی نیروی انتظامی، قوه قضائیه، وزارت اطلاعات و دستگاه تخصصی پیش از تأسیس و فعالیت سازمان، چرا باید دوباره از آنها استعلام شود. برای تغییر اساسنامه، مرجع صالح سازمان‌های مردم‌نهاد مانند سایر اشخاص حقوقی حقوق خصوصی موظف است تغییرات را ضمن اعلام به مرجع ثبت برای درج در روزنامه رسمی به اطلاع هیئت‌های نظارت برساند و در صورتی که هیئت‌های مربوطه، تغییرات در اساسنامه را مغایر قانون تشخیص دهند، نسبت به اصلاح مجدد آنها با توجه به نظر هیئت ذی‌ربط اقدام شود. به علاوه، شایسته است که در خصوص اختلافات به وجود آمده پیرامون مغایرت مفاد اساسنامه با قانون، مرجع ثالثی برای داوری و قضاوت پیش‌بینی شود.

گفتار ششم: حذف کمک‌های دولتی از منابع مالی سازمان

یکی از ابداعات شگرف، حذف کمک‌ها، هدایا و به‌های دولتی از منابع مالی سازمان‌های مردم‌نهاد طبق بند الف ماده ۱۵ طرح مزبور است. سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران نوپا بوده، بسیاری از آنها قادر به تأمین نیازهای مالی خود نیستند و بالطبع نیازمند

۱۰۵. ایوب، زارعی (۱۳۸۱)؛ پیشین، ص ۳۵۰.

حمایت‌های مادی و معنوی دولت‌اند.^{۱۰۶} یکی از منابع درآمدی سازمان‌های مردم‌نهاد، کمک‌های سالانه دولت به آنها است. از این رو، حذف کمک‌های دولتی از منابع درآمدی این سازمان‌ها، بسیاری از آنها به ویژه بنیادهای خیریه را با مشکل مواجه خواهد کرد. البته کمک‌های مالی دولت نباید باعث وابستگی بیش از حد سازمان شود و استقلال آن را وجه المصلحه دریافت کمک‌ها کند.^{۱۰۷} اتکای زیاد سازمان‌های مردم‌نهاد به کمک‌های دولتی در نهایت می‌تواند باعث ایجاد «سازمان‌های شبه مردم‌نهاد»^{۱۰۸} شود. این سازمان‌ها بیشتر مجری سیاست‌ها و دیکته‌های دولت‌اند تا پیگیر اهداف خود به‌طور مستقل.^{۱۰۹} موارد عدیده‌ای وجود داشته است که دولت‌ها با اعطای کمک‌های محرمانه به سازمان‌های مردم‌نهاد، آنها را تحت سلطه خود درآورده‌اند.^{۱۱۰} این امر به بنیان اصلی سازمان یعنی مردم‌نهاد و خودجوش بودن آسیب خواهد رساند. بنابراین، کمک‌های دولت باید صرفاً بخشی از درآمدهای سازمان را شکل دهد و نباید آزادی اعضای سازمان را در تصمیم‌گیری خود تحت الشعاع قرار دهد.^{۱۱۱} به علاوه، این گونه استدلال می‌شود که وابستگی سازمان مردم‌نهاد به یک منبع تأمین مالی باعث می‌شود تا قدرت چانه‌زنی منبع تأمین‌کننده بالا رفته و باعث شود تا سازمان مردم‌نهاد به شیوه مطلوب آن رفتار نماید.^{۱۱۲} به دیگر سخن، وابستگی مالی به حکومت، نقش سازمان مردم‌نهاد را به مروج اهداف سیاسی حکومت تنزل می‌دهد و آنها را به مصداق اجلای مثال معروف «به آنها پول بده تا آن‌گونه

۱۰۶. پیشین، ص ۱۰۰.

۱۰۷. ابراهیم، بیگزاده (۱۳۷۹)؛ پیشین، ص ۴۳.

108. Quasi Non-Governmental Organization.

۱۰۹. ایوب، زارعی (۱۳۸۱)؛ پیشین، ص ۳۴۹.

۱۱۰. محمدرضا، حکاک‌زاده (۱۳۸۳)؛ پیشین، ص ۱۸۱-۱۸۲.

۱۱۱. سید یاسر، ضیایی و سیدهادی، پژومان (۱۳۸۸)؛ پیشین، ص ۲۸۵.

112. Martinez, Juan Luis(2002), op.cit, pp.4 and 8.

که می‌خواهی رفتار کنند»^{۱۱۳}، تبدیل خواهد کرد. البته، شاید با توسل به کمک‌ها و هدیه‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی بتوان تا اندازه‌ای به مبارزه با این معضل پرداخت. اما پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا سازمان‌های مردم‌نهاد به‌ویژه سازمان‌های غیرفعال در امور خیریه، می‌توانند نظر کمک‌کنندگان را جلب نمایند.

همچنین، به موجب ماده مزبور سازمان‌های مردم‌نهاد باید قبل از دریافت کمک، هدیه و هبه اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی از هیئت عالی نظارت، مجوز اخذ نمایند. بنا بر چه استدلالی می‌توان تا این حد در خصوص منابع مالی سازمان‌های مردم‌نهاد رویکرد سختگیرانه اعمال نمود و عملاً آنها را از یکی از منابع درآمدی بسیار حیاتی برای فعالیت و بقای خود محروم ساخت. بدون تردید، اگر قرار است نظارتی در این خصوص اعمال شود که باید هم اعمال شود، این نظارت اطلاع‌ی بوده و سازمان مردم‌نهاد صرفاً مکلف به اطلاع دادن این موارد به هیئت نظارت و ثبت درآمدهای خود در دفاتر مربوطه می‌باشد. دستگاه ناظر مختار است با اطلاع قبلی به دفاتر، اسناد و فعالیت‌های سازمان در ساعات کاری رسیدگی کند به نحوی که مخل آزادی تشکل و فعالیت‌های سازمان نشود.^{۱۱۴} این امر به شفافیت در مسائل مالی کمک شایانی خواهد کرد.

این امر در حالی است که نه تنها به موجب آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، یکی از منابع درآمدی آنها، کمک‌های دولت است، بلکه وفق اصلاحیه تبصره الحاقی به ماده ۳ آیین‌نامه نحوه پرداخت یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی مصوب ۱۳۸۴ «حداکثر سی درصد از یارانه‌های تخصیص یافته با مسئولیت و تشخیص وزیر کشور از طریق خانه‌های تشکل‌های غیردولتی مراکز استان‌ها که از وزارت کشور

113 . pay them so that they behave properly.

۱۱۴. ل.م، سالمن و مرکز بین‌المللی حقوق غیرانتفاعی (۱۳۸۱)؛ پیشین، ص ۳۶۴.

مجوز دریافت نموده‌اند، پرداخت می‌شود.»

گفتار هفتم: لزوم أخذ مجوز از هیئت عالی جهت دریافت کمک از آژانس‌های وابسته به ملل متحد و سایر منابع خارجی

تبصره ۲ ماده ۱۲ طرح مزبور، سازمان‌های مردم‌نهاد را موظف می‌کند قبل از أخذ هرگونه کمک نقدی و غیرنقدی از سازمان‌های وابسته به ملل متحد و سایر منابع مالی خارجی اعم از حقیقی و حقوقی، میزان کمک و موضوع آن را به صورت مشروح جهت أخذ مجوز به هیئت عالی اعلام نمایند. نخست، علی‌الاصول نظارت بر استفاده سازمان‌های مردم‌نهاد از منابع خارجی صرفاً با انجام نظارت اطلاعاتی مراجع نظارتی کفایت می‌کند. دوم، باید دریافت کمک خارجی از کشورهای ممنوع شود که مورد شناسایی ما نیستند و فاقد ارتباط دیپلماتیک با آنها هستیم. و سرانجام این که در صورت وجود شائبه باید مرجع نظارتی نظر موافق یا مخالف خود را ظرف مدت زمان معین به اطلاع سازمان مردم‌نهاد برساند و در صورت مخالفت مرجع نظارتی، سازمان نیز از حق شکایت نزد مرجع ثالث برخوردار باشد.^{۱۱۵}

اشکال در اینجا بیشتر نمایان می‌شود که تبصره ۲ ماده ۱۲ در خصوص کمک‌های خارجی دولت‌های خارجی قائل به نظارت استصوابی است، اما بر اساس ماده ۱۵ که در مقام برشمردن انواع منابع مالی سازمان‌های مردم‌نهاد است، هیچ‌ذکری از کمک‌های مالی دولت‌های خارجی به میان نیامده است. لذا، وقتی که کمک دولت‌های خارجی از منابع مالی سازمان حذف شده است، جواز أخذ کمک مالی از دولت‌های خارجی در حاله‌ای از ابهام قرار دارد.

چنین نظارت مالی سختگیرانه و استصوابی در حالی است که به موجب تبصره‌های ۱ و

۱۱۵. پروانه، تپلا (۱۳۸۳)؛ تأملی بر حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد در نگاهی ایرانی، پیشین، ص ۳۵.

۲ ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، فقط در خصوص کمک‌های دول خارجی نظارت استصوابی پذیرفته شده است و پیرامون کمک‌های مالی آژانس‌های وابسته به سازمان ملل متحد و سایر مجامع رسمی بین‌المللی و منطقه‌ای نظارت اطلاعاتی کافی دانسته شده است. نکته جالب توجه اینجا است که طبق آیین‌نامه مزبور عدم اعلام نظر دستگاه‌های ذی‌ربط در خصوص کمک دول خارجی در مهلت مقرر، به منزله موافقت آنها تلقی می‌شود؛ موضوعی که تکلیف آن در ماده ۱۲ طرح مزبور مسکوت گذاشته شده است. به نظر می‌رسد در خصوص کمک‌های مالی آژانس‌های وابسته به سازمان ملل و سایر مجامع رسمی بین‌المللی، اصل بر نظارت اطلاعاتی دولت است و تکلیف سازمان‌های مردم‌نهاد در این خصوص صرفاً مطلع ساختن مرجع ناظر و ثبت این کمک‌ها در دفاتر مخصوص است.

چنین استنباط می‌شود جلوگیری از نفوذ بیگانگان از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد و تا حدودی توهم توطئه، مهم‌ترین منطق نهفته در ممنوعیت و اعمال نظارت استصوابی در خصوص اخذ کمک از منابع خارجی است؛ زیرا، از مهم‌ترین اهداف و مقاصد حکومت اسلامی، ایجاد استقلال و حفظ این استقلال در تمامی زمینه‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، نظامی است که با ایجاد امکانات در هر یک از این زمینه‌ها هرگونه سلطه کفار بر جامعه اسلامی را قطع خواهد کرد. لذا حکومت اسلامی باید بکوشد تا با فراهم آوردن قوای نظامی و تجهیزات کامل دفاعی چنان دشمن را به هراس اندازد که آنها هرگز جرأت تجاوز به حریم اسلام و مسلمین را به خود راه ندهند و با گسترش علم و فرهنگ اسلامی راه نفوذ تمامی فرهنگ‌های غیراسلامی را ببندد و با ایجاد عدالت اجتماعی و استقلال اقتصادی از سلطه اقتصادی بیگانگان جلوگیری نماید. مردم مسلمان و حکومت اسلامی باید از هر رابطه‌ای که به استقلال و عزت و سیادت آنها لطمه و صدمه می‌زند، دوری

نمایند.^{۱۱۶} در این زمینه بند شش اصل ۲ قانون اساسی به نفی هرگونه ستم‌کشی و سلطه‌پذیری تصریح می‌کند. همچنین، بند پنج اصل ۳ قانون اساسی به طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب اشاره می‌کند.

۱۱۶. مریم، صادقی (۱۳۸۴)؛ پیشین، صص ۱۰۸-۱۰۷.

نتیجه‌گیری

با توجه به این که خاستگاه سازمان‌های مردم‌نهاد، ممالک غربی است و این سازمان‌ها با تأثر از منطق حاکم بر روابط اجتماعی و فرهنگی بلاد مزبور به وجود آمده و توسعه یافته‌اند و میوه‌ای با شرایط خاص اقلیمی آن بلاد محسوب می‌شوند، لذا گرته‌برداری محض و ورود بدون جرح و تعدیل آن به جامعه ایرانی که دارای تاریخ، فرهنگ، تمدن و اجتماع خاص خود است، باعث می‌شود تا این سازمان‌ها نتوانند آن‌گونه که باید و شاید جایگاه و کارکرد واقعی خود را حفظ نمایند و سرانجام در ورطه ناکارآمدی فرو غلطند. با این حال، ناکامی سازمان‌های مردم‌نهاد از یک سو، ناشی از نگاه‌های بدبینانه و توطئه‌آمیز حاکمان و محکومان به این تأسیس مدرن است؛ و از سوی دیگر عدم ظرفیت‌سازی برای سازماندهی مناسب رشد تقریباً قارچ‌گونه آنها، باعث شده است تا برخی از این سازمان‌ها با گذر زمان از کارکردهای اصلی و ذاتی خود منحرف شده و وارد عرصه‌های ممنوعه سیاسی و اقتصادی شوند.

از این رو، شایسته است که قانون‌گذاران با توجه به معذورات پیش‌گفته به تدوین قانونی مناسب و بومی همت گمارند. قانون مناسب باید حق آزادی بیان و تشکیل انجمن را تضمین می‌کند و پایه‌های دموکراسی را تقویت کند و به سازمان اجازه دهد تا به سادگی و بدون دیوان‌سالاری ملال‌آور تشکیل شود، بدون رضایت دولت فعالیت کند، و به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم سرمایه خود را در راستای اهداف سازمان هزینه کند. همچنین، قانون باید معیارهایی برای اداره داخلی و پاسخگویی بیرونی معرفی کند، مانع فساد مالی و تقسیم منافع میان اعضای سازمان‌های مردم‌نهاد شود و به آنها اجازه دهد تا به منابع مالی کافی از طرف دولت، بازار یا درآمدهای مستقل دسترسی داشته باشند. بنابراین، علاوه بر اینکه حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد مستلزم وجود قوانین و مقررات تسهیل‌کننده است، قوانین مزبور نیز باید میان سهولت تشکیل و فعالیت سازمان با مسئولیت‌ها و محدودیت‌ها توازن ایجاد نمایند. به علاوه، در «اساسنامه الگو» که بر این مبنا برای حفظ وحدت و انسجام

سازمان‌های مردم‌نهاد تدوین می‌شود، باید سهولت در تأسیس و فعالیت سازمان، حداقل نظارت دولت و دموکراتیک بودن فرآیندهای سازمان را مدنظر قرار گیرد. بر این اساس:

۱. مقررات حاکم بر فرآیند تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در طرح مزبور در مقایسه با مقررات قانون تجارت پیرامون شرکت‌های تجاری بسیار سخت‌گیرانه‌تر است. لذا، اتخاذ رویکرد تسهیلی پیشنهاد می‌شود.

۲. اعمال نظارت شدید بر سازمان‌های مردم‌نهاد نباید از منطق نظارت که همان نظارت اطلاعاتی است، منحرف شود و به ورطه مداخله و بعضاً قضاوت فرو افتد. لذا، پیشنهاد می‌شود تا در طرح مزبور این نکته مدنظر قرار گیرد.

۳. در خصوص حقوق و آزادی‌های شهروندان، اصل بر اهلیت آنها است. قوانین ناظر بر این حقوق و آزادی‌ها نیز صرفاً باید ناهمی بوده و قلمرو نبایدها را مشخص نمایند. طرح مزبور نباید نافی اهلیت سازمان‌های مردم‌نهاد برای تنظیم مقررات اساسنامه و آیین داخلی باشد.

۴. در مقایسه با آیین‌نامه فعلی، در این طرح رویکردی غیرمشارکتی سایه انداخته است. سازوکارهای نظارتی سازمان مردم‌نهاد بر دستگاه‌های دولتی نیز با توجه به حذف مشارکت در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و عدم شناسایی حق بر اطلاعات بسیار ناقص خواهد بود.

۵. به موجب بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی دولت جمهور اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش فراهم سازد. رویکرد طرح مزبور به گونه‌ای است که باعث دلسردی شهروندان از مشارکت در تعیین سرنوشت اجتماعی و فرهنگی خود می‌شود.

با توجه به موارد پیش‌گفته، پیشنهاد می‌شود طرح مزبور که مبتنی بر رویکرد نظارت حداکثری دولت بر فرآیند ثبت، حوزه مالی، تعیین شرایط اعضای هیئت مؤسس، هیئت

مدیره، مدیرعامل و بازرسین سازمان‌های مردم‌نهاد است، برای انطباق هرچه بیشتر با قانون اساسی و حقوق شهروندی به‌طور جدی مورد بازنگری قرار گیرد. به نظر می‌رسد طراحان طرح مزبور از فلسفه وجودی سازمان‌های مردم‌نهاد یعنی پرکردن خلأهای موجود میان دولت و مردم و کمک به دولت در اداره امور عمومی، غافل بوده‌اند. اتخاذ این رویکرد در طرح مزبور را می‌توان به دلایل ذیل نسبت داد: نخست، پیشینه استعماری ممالک غربی در ایران؛ دوم، نگاه بدبینانه جامعه ایرانی به جهان خارج که تا حدودی ریشه در نظریه توطئه و توهم دارد؛ سوم، با توجه به این موضوع که از نظر دولت، سازمان‌های مردم‌نهاد ابزار مناسبی برای پنهان‌سازی انواع فعالیت‌های سیاسی غیرقانونی قلمداد می‌شوند، لذا نحوه برخورد با این سازمان‌ها را می‌توان تا حدودی از منظر حفظ امنیت داخلی و ملی مطالعه نمود؛ چهارم، وجود افراد سودجویی که بهترین راه پیگیری سود و منفعت شخصی خود و حداکثرسازی آن را از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد می‌دانند؛ پنجم، رفتار سازمان‌های مردم‌نهاد در شکل‌دهی به رویکرد تحدیدی دولت نسبت به آنها نیز بی‌تأثیر نبوده است. برای مثال، اتخاذ مواضع تخصصی یا رقابتی توسط برخی سازمان‌های مردم‌نهاد نسبت به دولت یا سازمان‌های دولتی و تخطئه خط‌مشی‌های آنها را می‌توان در رویکرد تحدیدی دولت مؤثر دانست. لذا، تمام این موارد را به‌طور ضمنی می‌توان در رویکرد این طرح استنباط نمود. با وجود این، طرح مزبور نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای مشارکتی جامعه مدنی باشد و رویکرد تحدیدی به فعالیت‌های خودجوش مردمی و اعمال مقررات سخت‌گیرانه باعث عدم تمایل مردم به تأسیس این سازمان‌ها و فعالیت در آنها می‌گردد و تا حدود زیادی از میزان مشارکت در امور عام‌المنفعه خواهد کاست.

سرانجام این که به نظر می‌رسد به دلیل رویکرد غیرتسهیلی و سخت‌گیرانه طراحان در تدوین پیش‌نویس طرح مزبور، با وجود اینکه به ضرورت تصویب قانون در خصوص تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد اذعان داریم؛ و سازماندهی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد را به دلیل ارتباط مستقیم با حقوق و آزادی‌های شهروندان، فراتر از

شأن قواعد حقوقی مادون قانون می‌دانیم؛ اما معتقدیم اگر طرح مزبور با اتخاذ یک رویکرد تسهیلی جرح و تعدیل نشود، آیین‌نامه مصوب هیئت دولت (علی‌رغم وجود نواقص مهم) با اقتضائات فعالیت آزادانه سازمان‌های مردم‌نهاد و آزادی تأسیس انجمن تناسب بیشتری دارد.

منابع

الف: فارسی

۱. آقای طوق، مسلم (۱۳۸۸)؛ مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه‌های شورای نگهبان (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۱۷ و ۱۸.
۲. احمدی، مینا (۱۳۸۴)؛ پیامدهای معاهدات بین‌المللی در ایران: سازمان‌های مردم‌نهاد زنان، فصلنامه مطالعات راهبردی زنان، شماره ۲۹.
۳. اسماعیلی، اکرم (۱۳۸۴)؛ نگاهی به مبانی فقهی کمک‌های مالی سازمان‌های مردم‌نهاد، ماهنامه ندای صادق، شماره ۳۹.
۴. الوانی، سید مهدی و قشقایی، فرشته (۱۳۸۵)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد و چالش‌های پاسخگویی، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۴۹.
۵. امیرکواسمی، ایوب (۱۳۸۸)؛ علل رشد فزاینده سازمان‌های مردم‌نهاد، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست و سوم، شماره ۱.
۶. بهروان، حسین (۱۳۶۸)؛ وقف در جامعه اسلامی ایران، فصلنامه مشکوه، شماره ۲۵.
۷. بیگ‌زاده، ابراهیم (۱۳۷۹)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد و حقوق بین‌الملل، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۲-۳۱.
۸. ترنر، مارک و هیوم، دیوید (۱۳۸۴)؛ حکومت‌داری، مدیریت و توسعه: چگونه یک دولت کارآمد داشته باشیم، ترجمه عباس منوریان، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، چاپ دوم.
۹. تیل، پروانه (۱۳۸۳)؛ تأملی بر حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد در نگاهی ایرانی، نشریه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۵.
۱۰. تیل، پروانه (۱۳۸۳)؛ دیوان عدالت اداری و حمایت از مفاد آیین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، نشریه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۱۰.

۱۱. تیشه‌یار، ماندانا و دیگران (۱۳۸۲)؛ دیدگاه‌های صاحب‌نظران درباره اصول حاکم بر قانون سازمان‌های مردم‌نهاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی.
۱۲. جلالی، رضا (۱۳۸۴)؛ تشکل‌ها و نهادهای مردم‌نهاد مذهبی (جایگاه و میدان عمل)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات فرهنگی.
۱۳. حکاک‌زاده، محمدرضا (۱۳۸۳)؛ سازمان‌های غیرحکومتی، در: ذاکریان، مهدی، مفاهیم کلیدی حقوق بشر بین‌المللی، نشر میزان، تهران، چاپ اول.
۱۴. خورشیدوند، رحیم (۱۳۸۸)؛ بررسی نقش مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در برقراری نظم و امنیت، دو ماهنامه توسعه انسانی پلیس، سال ششم، شماره ۲۵.
۱۵. دولت‌رفتار حقیقی، محمدرضا (۱۳۸۸)؛ جایگاه و ماهیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد با تأکید بر نظام حقوقی ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹.
۱۶. راسخ، محمد (۱۳۸۹)؛ نظام نظارت و تعادل در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر دراک، تهران، چاپ اول.
۱۷. راسخ، محمد (۱۳۸۸)؛ نظریه حق، فصلنامه پزشکی باروری و ناباروی، سال دهم، شماره ۴ (۴۱).
۱۸. رحمانی، محمد (۱۳۸۲)؛ قاعده نفی سیل از منظر فریقین، فصلنامه طلوع، شماره ۶.
۱۹. زارعی، ایوب (۱۳۸۱)؛ لزوم تدوین قانون جامع ناظر بر فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۶.
۲۰. سالامن، ل.م و مرکز بین‌المللی حقوق غیرانتفاعی (۱۳۸۱)؛ معرفی دو اثر مهم در زمینه مطالعات تطبیقی در قانون سازمان‌های مردم‌نهاد، ترجمه پدram سعید و احمد رنجبر، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۶.
۲۱. سعید، پدram (۱۳۸۱)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد توفیق و ناکامی سازمان‌های مردم‌نهاد در تکوین مردم‌سالاری، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۶.

۲۲. سعید، پدram (۱۳۸۲)؛ مجموعه گزارش‌های کارشناسی درباره طرح سازمان‌های مردم‌نهاد: بررسی فرصت‌ها و تهدیدهای سازمان‌های مردم‌نهاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی.
۲۳. سعیدی، علی‌اصغر (۱۳۸۴)؛ رابطه دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد زنان در ایران (جستجوی یک همکاری بهینه)، فصلنامه پژوهش زنان، دروه ۳، شماره ۳.
۲۴. صادقی، مریم (۱۳۸۴)؛ سازمان‌های غیر دولتی در نگاه تطبیقی، مجله ندای صادق، شماره ۴۰.
۲۵. صادقی آهنگر، معصومه و محبی، سیده فاطمه (۱۳۸۸)؛ جامعه‌شناسی سازمان‌های مردم‌نهاد زنان، روابط عمومی شورای فرهنگی - اجتماعی زنان، تهران، چاپ اول.
۲۶. ضیایی، سید یاسر و پژومان، سید هادی (۱۳۸۸)؛ وضعیت سازمان‌های بین‌المللی مردم‌نهاد در حقوق بین‌الملل و حقوق ایران، دوفصلنامه پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، شماره ۱۵.
۲۷. عسکری، پوریا (۱۳۸۸)؛ مناسبات سازمان ملل متحد و سازمان‌های مردم‌نهاد در آینه تغییر، دوفصلنامه پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، شماره ۱۵.
۲۸. کوهکن، علیرضا (۱۳۸۸)؛ آسیب‌شناسی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی.
۲۹. گلشن‌پژوه، محمود رضا و خرازی، فردین و سپهر، حسین (۱۳۸۶)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد بین‌المللی حقوق بشری و نقض حقوق بشر در کشورهای غربی، مرکز تحقیقات استراتژیک تشخیص مصلحت نظام، تهران، چاپ اول.
۳۰. محمدی، محمد (۱۳۸۳)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد (NGOs): تعاریف و طبقه‌بندی‌ها، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۴۱-۴۲.
۳۱. مسعودنیا، حسین (۱۳۸۴)؛ جامعه مدنی و نهاد‌های مردم‌نهاد در ایران: چالش‌ها و راهکارها، مجله دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اصفهان، سال هفدهم،

شماره ۲.

۳۲. مشهدی، علی (۱۳۸۸)؛ معیارهای تفکیک صلاحیت‌های قوای مجریه و مقننه در رویه دیوان عدالت اداری، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۷ و ۱۸.
۳۳. میربد، سید مهرداد و ملک‌محمدی، ایرج (۱۳۸۱)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران، دوماهنامه جهاد، شماره ۲۵۲.
۳۴. واعظی، طیبه و صادقی، محسن (۱۳۸۸)؛ موانع تشکیل و کارآمدی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران، دوفصلنامه پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، شماره ۱۵.
۳۵. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۸)؛ حقوق اقتصادی و اجتماعی بشر از تئوری تا عمل، در: کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران (جمعی از نویسندگان)، حقوق بشر در جهان معاصر: دغدغه‌ها و دیدگاه‌های حقوق‌دانان و فقهای ایرانی، انتشارات آیین احمد، چاپ اول.
۳۶. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴)؛ حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، نشر میزان، تهران، چاپ اول.

ب: انگلیسی

37. Lindblom, Anna-Karin (2005), Non-Governmental Organisations in International Law, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, First Published, Cambridge.
38. Martinez, Juan Luis (2002), Communication Conflicts in NGO: A Theoretical Approach, p.3, available in: <http://www.ssm.com/>.
39. Scott, Colin (2000), Accountability in the Regulatory State, Journal of Law and Society, Vol.27, No.1.
40. Zohir, Sajjad (2004), NGO Sector in Bangladesh: An Overview, Economic and Political Weekly, Vol.39, No.36.