

جایگاه و ماهیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی

با تأکید بر نظام حقوقی ایران

محمدرضا دولت‌رفتار حقیقی*

چکیده

پرسش اصلی، ماهیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی^۱ در نظام حقوقی ایران است. فرضیه این مقاله این است که این سازمان‌ها ماهیتی غیرحاکمیتی، غیرانتفاعی و غیرسیاسی دارند و به لحاظ کار ویژه نیز در اجرای آرمان‌های قانون اساسی همگرایی دارند.

در این مقاله با استفاده از روش تفسیر معطوف به هدف، موضوع بررسی شده و فرضیه مقاله (البته با تدقیق بیشتر آن) اثبات شده است.

کلید واژگان

سازمان‌های غیردولتی - سازمان‌های مردم‌نهاد - قانون اساسی ایران - ماهیت حقوقی سازمان‌ها - سیستم حقوقی سازمان‌های غیردولتی.

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

1. Non - Governmental Organization.

مقدمه

جوامع مردم‌سالار صرفاً به اتکای مشارکت عمومی در عرصه اجتماعی - سیاسی شناخته نمی‌شوند؛ زیرا، چه بسا در بعضی اوقات حضور افراد یک جامعه لزوماً مبتنی بر آگاهی جمعی و نهادینه نبوده بلکه به صورت حرکت توده‌وار شکل می‌گیرد. به قدرت رسیدن نظام‌های فاشیستی هیتلر و موسولینی در آلمان و ایتالیا نمونه بارز چنین دموکراسی‌هایی است که صرفاً توده‌ها در حمایت از افراد یا گروه‌های خاصی به میدان مشارکت کشیده می‌شوند. برای تعمیق مردم‌سالاری علاوه بر مشارکت مردم در همه عرصه‌های عمومی، وجود احزاب و نهادهای تضمین‌کننده حقوقی دموکراسی، ضرورتی انکارناپذیر است. علاوه بر آن‌ها می‌توان به مطبوعات و رسانه‌های مستقل از حاکمیت نیز به عنوان رکن چهارم دموکراسی اشاره نمود. با این حال در حال حاضر نهاد جامعه مدنی که حد فاصل بین حاکمیت و جامعه می‌باشد به عنوان یکی از ارکان مردم‌سالاری نمود برجسته‌ای در بین اندیشمندان عرصه عمومی یافته است. سازمان‌های غیردولتی یا مردم‌نهاد از جمله این نهادها است که حضور و بروز آن کمک شایانی به تعمیق مردم‌سالاری در هر جامعه‌ای با توجه به فرهنگ و ساختار فرهنگی آن خواهد کرد. در این نوشتار قصد بر این است که ماهیت حقوقی این سازمان‌ها را مورد واکاوی قرار دهیم و جایگاه آن را در نظام حقوقی مشخص نماییم.

بر این اساس مقاله در سه فصل تعریف، ماهیت حقوقی و جایگاه سازمان‌های غیردولتی در حقوق اساسی ارائه خواهد شد.

یک) نگاهی به تعاریف:

با توجه به گستره فعالیت این سازمان‌ها تعاریف‌های مختلفی از آن‌ها وجود دارد که گاه با هم متعارض هستند. برای روشن شدن بحث، به تعاریفی که صاحب‌نظران و اسناد ملی و بین‌المللی به دست داده‌اند می‌پردازیم.

الف- تعریف دیان اتو و سالمون لستر

دیان اتو سازمان‌های غیردولتی را چنین تعریف می‌کند:

« یک سازمان غیردولتی، شخصیتی غیرانتفاعی است که اعضای آن، شهروند یا مجموعه‌ای از شهروندان یک یا چند کشور هستند که نوع فعالیت آن به منظور پاسخ‌گویی به‌احتیاجات افراد جامعه و یا جوامعی که سازمان مذکور با آن همکاری می‌نماید، تعیین می‌شود».

تعریف سالمون لستر و هلموت آنهی‌ار:

« سازمان غیردولتی، تشکل مستقل، منعطف، دموکراتیک و غیرانتفاعی است که فعالیت‌های خود را در جهت کمک به تقویت بنیه‌های اقتصادی و اجتماعی گروه‌های حاشیه‌ای، حل معضلات عامه و گاه رفع مسائل قشر خاصی متمرکز نموده است».

2. Otto, Dianne, Nongovernmental Organizatoins in the United Nations system: The Emerging Role of International Civil society.

به نقل از: گلشن، محمدرضا، راهنمای سازمان‌های غیردولتی، انتشارات مؤسسه فرهنگ مطالعات و تحقیقات و بررسی ابرار معاصر ایران، ۱۳۸۵، ص ۳۰.

3. Lester M. Salamon (Author)&, Helmut K. Anheier, The Emerging Non-profit Sector: An Overview (Johns Hopkins Non-Profit Sector Series ...).

ب- حقوق فرانسه

«به انجمن‌های قراردادی گفته می‌شوند که براساس آن دو یا چند شخص حقیقی یا حقوقی به منظور حصول به اهداف مشترک غیرانتفاعی به صورت دائم یا موقت تشکیل می‌دهند».

ج- اسناد بین‌المللی

۱. قطعنامه شورای اقتصادی - اجتماعی ملل متحد

«هر سازمانی که توسط نهادهای دولتی یا توافق‌نامه‌های بین دولتها به وجود نیامده باشد، سازمان غیردولتی محسوب خواهد شد». اداره اطلاعات سازمان ملل، سازمان‌های غیردولتی را چنین تعریف کرده است:

«سازمان غیردولتی به مؤسسه‌ای اطلاق خواهد شد که به صورت غیردولتی و داوطلبانه در سطح محلی - ملی یا بین‌المللی فعالیت داشته و اشخاص با علایق مشترک آن را اداره می‌نمایند. ارائه خدمات بشردوستانه، ... نظارت به اعمال دولت و سیاست‌های اتخاذی دولت و تشویق به مشارکت سیاسی در امور خارجی از جمله فعالیت‌های این سازمان‌ها است».

۴. بیگزاده، ابراهیم، سازمان‌های غیردولتی و حقوق بین‌الملل، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۲-۳۱، صص ۲۱-۲۲.

۵. قطعنامه شماره E/۱۹۹۶/۳۱ شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد، بند ۲. E/Res/288 (x), Review of Consultative Arrangement with Non-Government or Organizations, 27 Feb. 1950, para. 2. www.un.org.

۶. قطعنامه شماره E/۱۹۹۶/۳۱ شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد، بند ۸.

قطعنامه ۲۸۸ شورای اقتصادی - اجتماعی ۲۷ فوریه ۱۹۵۰ مقرر می‌دارد: «هر سازمان بین‌المللی که در نتیجه انعقاد قرارداد بین دولت‌ها ایجاد شود، سازمان بین‌المللی غیردولتی محسوب می‌شود».

۲. سند شورای اروپا

براساس این سند، کنوانسیون شناخت شخصیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های غیردولتی دارای شرایط زیر می‌باشند:

«- دارای هدف غیرانتفاعی برای جامعه بین‌الملل باشد.

- در یک کشور عضو سند به ثبت رسیده باشد.

- فعالیت‌های خود را حداقل در دو کشور ادامه دهند.

- دارای مرکز قانونی در یک کشور عضو بوده و مدیریت مرکزی و کنترل آن در سرزمین آن عضو یا عضو دیگر باشد».

آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی در ایران مصوب ۱۳۸۳ در تعریف سازمان‌های غیردولتی مقرر می‌دارد: «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».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود از سازمان‌های غیردولتی تعاریفی صورت می‌گیرد که بعضاً متعارض با هم به نظر می‌رسند. به نحوی که می‌توان از

۷. موسی‌زاده، رضا، کلیات حقوق بین‌الملل عمومی، ج اول، چاپ وزارت امور خارجه، ۱۳۷۶، ص ۹۷.
8. Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organization, 1986.

۹. ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، مصوب هیأت وزیران، ۱۳۸۳.

مؤسسات کاملاً سودطلبانه شرکت‌های چندملیتی^{۱۰} تا نهادهای غیرانتفاعی بشردوستانه را در این تعاریف گنجانده. با این حال شاید هسته اصلی این سازمان‌ها را بتوان عدم شکل‌گیری آن‌ها توسط ساختارهای دولتی فرض کرد و به عبارت بهتر قدر مشترک همه این تعاریف‌ها بر تشکیل نشدن این سازمان‌ها توسط دستگاه‌های حاکمیتی تأکید دارد.

در این نوشتار، ماهیت حقوقی این سازمان‌ها در نظام حقوقی ایران (مردم‌نهاد) که اصطلاحاً «سمن» نامیده می‌شوند و واجد ویژگی غیرحکومتی، غیرانتفاعی، و دارای اهداف غیرسیاسی و داوطلبانه‌اند مورد بررسی قرار می‌گیرد. بر این اساس بسیاری از سازمان‌های غیردولتی که واجد چنین ویژگی‌هایی نباشند مثل نهادهای تجاری، صنفی، سیاسی از این تعریف خارج خواهند شد.

دو) ماهیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی

بر اساس تعاریف موجود از این سازمان‌ها در نظام‌های مختلف حقوقی، اسناد بین‌المللی و دکترین می‌توان ویژگی‌های زیر را برای سازمان‌های مذکور قایل شد.

الف - شخصیت حقوقی

در سال ۲۰۰۲ شورای اروپا اصول بنیادین در خصوص سازمان‌های مردم‌نهاد را به تصویب رساند که در آن صریحاً به اینکه این مؤسسات باید ثبت شده و

۱۰. صبوری، منیره و کدخدای، فاطمه، سازمان‌های غیردولتی و حقوق بشر، انتشارات سخن گستر، ۱۳۸۵، ص ۵۳.

توسط اشخاص خصوصی (حقیقی و حقوقی) به وجود آمده باشند اشاره می‌کند.^{۱۱}

گرچه در یکی از بندهای آن به حضور غیررسمی آن‌ها نیز اشاره دارد. در تعاریف مختلف این سازمان‌ها که قبلاً مواردی از آن‌ها ذکر شد می‌توان به این ویژگی سازمان‌های مذکور پی برد. این امر در نظام حقوق ایران نیز کاملاً گویاست. براساس ماده ۵۸۴ قانون تجارت، مؤسساتی که برای امور غیرتجارتی تأسیس می‌شوند پس از ثبت در دفاتر مخصوص وزارت عدلیه شخصیت حقوقی پیدا خواهند کرد و در آیین‌نامه مربوط به تشکیل و فعالیت این سازمان‌ها هیأت مؤسس را حداقل پنج عضو بر شمرده است.^{۱۲}

بانک جهانی نیز در یکی از کتابچه‌های راهنمای خود به اینکه باید این سازمان‌ها دارای شخصیت حقوقی بوده و جمعی از افراد یا اشخاص تشکیل‌دهنده آن باشند اشاره می‌کند. انجمن، هیأت، بنیاد خیریه، هیأت امناء ... الفاظی است که این سند به سازمان‌های غیردولتی اطلاق می‌کند و ماهیت همه آن‌ها حضور اشخاص در آن‌ها برای تشکیل یک شخصیت حقوقی جدید است.^{۱۳} پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا در نظام حقوقی ایران برای ایجاد این سازمان‌ها الزامی به ثبت وجود دارد؟ و به عبارت دیگر آیا در نظام حقوقی ایران هر نوع فعالیتی در چارچوب آن جی. او.ها پس از ثبت مؤسسه امکان‌پذیر است؟

11. Fundamental Principles on the Status of Non Governmental Organizations in Europe, adopted at multilateral meeting of the council of Europe, 5 July 2002.

۱۲. تبصره ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، مصوب هیأت وزیران، ۱۳۸۳.

13. Draft World Bank Hand Book on Good Practices Relating to Non-Governmental Organizations, p.19.

و پرسش دیگر این که آیا برای تداوم فعالیت این سازمان‌ها حضور/اشخاصی (بیش از یک شخص) ضروری است یا این سازمان‌ها می‌توانند حتی با وجود یک شخص تداوم فعالیت بدهند؟

در کشورهای دیگر نیز این موضوع کم و بیش مطرح و از دو الگوی متفاوت پیروی شده است. در قوانین کشور فرانسه کسب شخصیت حقوقی جز با ثبت مؤسسه امکان‌پذیر نیست و بر همین اساس است که ماده ۵ قانون سال ۱۹۰۱ فرانسه مقرر می‌دارد «هر انجمنی که می‌خواهد اهلیت حقوقی کسب نماید باید موجودیت آن از سوی مؤسسين آن اظهار و ثبت گردد».^{۱۴}

برعکس قانون فرانسه، در کشور سوئیس سازمان‌های غیردولتی به محض اینکه اساسنامه آن‌ها به تصویب اعضا رسید واجد شخصیت حقوقی می‌گردند و نیازی به اخذ مجوز و نظارت مقامات عمومی ندارند. ماده ۶۰ قانون مدنی سوئیس مقرر می‌دارد به محض تصویب اساس‌نامه این مؤسسات واجد تمامی حقوق مدنی خواهند شد.^{۱۵}

در بسیاری از کشورها نیز تمایزی بین سازمان‌های ثبت‌شده و ثبت‌نشده وجود ندارد. در ارتباط با این موضوع در نظام حقوقی ایران به طور کلی در خصوص شکل‌گیری و فعالیت اشخاص مختلف در قالب یک شخص حقوقی همواره مباحث جدی وجود داشته است. به ویژه در ارتباط با احزاب سیاسی یکی از پرسش‌های مطروحه این بوده که آیا برای ایجاد و فعالیت احزاب، ثبت آن‌ها در

14. L'articles de la loi du 1er Juillet (1901) relative au contrat d'association, in Code Civil, Dalloz, Paris, 1925, p. 200.

15. Code Civil Suiss, Edité par la chancellerie fédéral, Berne, 1999, p. 210.

16. Lindblom, Anna-Karin, Non-Governmental or Organizations in International Law, (Cambridge), 2005, pp.39-43.

نهاد دولتی مربوطه ضروری است؟ یا ثبت فقط برای کسب امتیازات مربوطه مؤثر است؟ بعضی از صاحب‌نظران با استناد به اصول قانون اساسی، شکل‌گیری و فعالیت احزاب را نیازمند ثبت نمی‌دانند^{۱۷} و ثبت آن (أخذ پروانه از کمیسیون ماده ۱۰ احزاب) را برای اعطای امتیازات همانند بودجه و... ضروری می‌شمارند. با وحدت ملاک مذکور به نظر می‌رسد فعالیت سازمان‌های غیردولتی (سمن‌ها) و داشتن شخصیت حقوقی فقط در صورتی که مقرر است امتیازی به آن تعلق گیرد، مثلاً بتواند از یارانه دولتی، پروژه‌های دولتی و... استفاده نماید ضرورت دارد ولی برای انجام فعالیت‌های موضوع آن‌ها که عام‌المنفعه هستند ضرورتی به ثبت نیست. در این خصوص می‌توان به فعالیت بسیار زیاد تشکل‌های غیردولتی غیررسمی در کشور اشاره کرد که عموماً در محلات قدیمی شهرها بدون اسم و رسم به وجود می‌آیند و به کارهای عام‌المنفعه‌ای مثل تهیه جهیزیه برای دختران نیازمند، کمک به نیازمندان محله و... مبادرت می‌ورزند و ضمن جمع‌آوری کمک‌های مردمی آن‌ها را سامان داده و به مصرف نیازمندان می‌رسانند. در این مورد کمک‌ها مبتنی بر ثبت مؤسسه نیست بلکه به واسطه اعتماد اهالی به افراد مؤثر در آن جمع اعطا می‌گردد و ممنوعیتی برای چنین فعالیت‌ها نیز وجود نداشته و ندارد.

بر این اساس به نظر می‌رسد بحث شخصیت حقوقی یک تشکل غیردولتی اگرچه به لحاظ حقوقی و تئوریک بسیار مهم است ولی از منظر عملی آنچه که اهمیت دارد واقعیت عینی رفتاری آن تشکل است که آیا توانسته به عنوان یک

۱۷. جهت اطلاع بیشتر در این زمینه رک: هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ‌های متعدد.

۱۸. دولت‌رفتار حقیقی، محمدرضا، همایش احزاب و توسعه سیاسی، انتشارات همشهری، ج دوم، ص ۱۶۵-۱۵۴.

مجموعه، اعتماد افراد را برای انجام امور عام‌المنفعه جلب نماید یا خیر. به عبارت دیگر ثبت مؤسسه در این موارد عموماً جنبه تأسیس نداشته بلکه جنبه اعلامی خواهد داشت.

با این حال نمی‌توان انکار کرد که حوزه فعالیت سازمان‌های غیردولتی ثبت نشده حتی در داخل کشورها نیز بسیار محدود خواهد شد و به طریق اولاً امکان مشارکت مؤثر در کشورهای دیگر و به ویژه در فعالیت‌های بین‌المللی را نخواهند داشت.^{۱۹}

ب- ساختار غیرحاکمیتی

با توجه به تعاریفی که از این سازمان‌ها در دکترین (نظریه علمای حقوق) و اسناد ملی و بین‌المللی وجود دارد نقطه ثقل همه تعاریف و قدر متیقن آن‌ها ساختار ماهوی و شکلی غیردولتی (غیرحکومتی) این سازمان‌ها است. در این زمینه می‌توان به چند نکته توجه داشت.

۱. استقلال مالی از حاکمیت

رکن اساسی هر نوع وابستگی وجود علقه مادی مستقیم یا غیرمستقیم است. بر این اساس است که هر نوع دریافت مالی از دولت توسط سازمان‌های

۱۹. توضیح آنکه در حقوق بین‌الملل تنها سازمان‌هایی که دارای شخصیت حقوق بین‌المللی باشند (که فرع بر ثبت آن‌ها در داخل کشورهاست) می‌توانند در فرایند شکل‌گیری حقوق بین‌المللی عرفی (به ویژه حقوق بشردوستانه) مشارکت نمایند.

20. See: Peter Willet, "What is NGOs", 2001.

www.staff.city.Ac uklp.willetts/ec NTWKS/ NGO Art. HTM.

غیردولتی باید به صورت شفاف اطلاع‌رسانی گردد و مشخص شود که سازمان در قبال این کمک تعهدی به دولت، غیر از تعهدات موجود در اساسنامه اهداف خود نداده است. براساس مقررات (آیین‌نامه تشکل‌های غیردولتی و برنامه‌های توسعه) دولت مکلف شده است بخشی از فعالیت‌های حوزه خدمات عمومی را از طریق انعقاد قرارداد با سازمان‌های غیردولتی به انجام رساند. به نظر می‌رسد این امر نافی استقلال مالی سازمان‌ها از دولت نباشد چرا که سازمان‌ها همانند سایر اشخاص حقوقی حقوق خصوصی طرف قرارداد دولت قرار می‌گیرند؛ با این حال باید توجه شود که این قراردادها شائبه سیطره دولت را بر این سازمان‌ها متبادر ننماید. نکته اساسی و مهم در این زمینه این است که نبایستی بودجه این سازمان‌ها متکی به کمک‌های دولت یا انعقاد قرارداد با دولت باشد، بلکه بایستی این کمک‌ها و قراردادها بخشی از بودجه سازمان را برآورده نماید.

۲. پدیداری غیردولتی

ایجاد این سازمان‌ها که از جمله سازمان‌های جامعه مدنی به شمار می‌روند نبایستی توسط دولت و یا به وسیله اساسنامه‌ها و تفاهم‌نامه‌های اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشد. این امر چون مبتنی بر مقتضای ذات مؤسسات غیردولتی است، اگر به نوعی رابطه حاکمیت با سازمان‌ها کشف گردد نافی ماهیت غیردولتی آن‌ها خواهد بود و این سازمان‌ها نمی‌توانند از امکان‌های ضروری سازمان‌های غیردولتی بهره‌مند گردند. این امر در کشورهای در حال توسعه به ویژه در حوزه‌های حساس فعالیت سازمان‌های غیر دولتی قابل مشاهده است. گاهی دولت‌ها به افراد مورد نظر خود که چه بسا از طریق غیررسمی توسط حاکمیت حمایت مالی می‌شوند کمک کرده تا سازمان‌های مردم‌نهاد تأسیس کرده و حتی آن‌ها را تا مقام مشورتی ملل متحد نیز ارتقا می‌بخشند.

۳. عدم عضویت افراد حاکمیتی در اعضای سازمان

استقلال سازمان‌های غیردولتی ایجاب می‌کند که این سازمان‌ها علاوه بر این که از طرف دولت مستقیم یا غیرمستقیم ایجاد نگردند بلکه اعضای آن‌ها نیز افرادی از حاکمیت با عنوان رسمی خویش نباشند. براین اساس نماینده دولت نمی‌تواند در سازمان‌های غیردولتی عضویت داشته باشد. باید توجه داشت، آنچه به نوعی واجد ممنوعیت است شرکت افراد با عنوان رسمی، سمت و وصف حکومتی آن‌ها است و امکان شرکت به عنوان شخصی حقیقی بدون توجه به جایگاه حکومتی آن‌ها وجود دارد.

گرچه ماهیت عدم حضور نماینده حاکمیت در بین اعضا به نوعی عدم تأثیرگذاری به عنوان اعمال حاکمیت در آن سازمان می‌باشد؛ با این حال با عنایت به اهداف عامه‌المنفعه و داوطلبانه بودن این سازمان‌ها نمی‌توان افراد را از حق مشارکت در نفع عمومی به خاطر حضورشان در حاکمیت منع کرد. با این حال به نظر می‌رسد هم از نظر اهداف «به زمامداری»^{*} که به نوعی مبارزه با فساد اداری و... را مدنظر دارد و هم به لحاظ تأثیرگذاری افراد حاکم در این گونه سازمان‌ها مناسب است این افراد در تصمیم‌گیری‌های اصلی یا حوزه تصمیم‌گیران مثل مدیریت این سازمان‌ها مشارکت ننمایند.

ج- هدف غیرانتفاعی**

در تعریف ارائه شده مربوط به سازمان‌های مردم‌نهاد پس از ماهیت غیردولتی بیشترین همگرایی در نفی انتفاعی بودن آن‌هاست به نحوی که می‌توان این

* Good Governance.

** Non-Profit-Making.

ویژگی را در کنار ساختار غیردولتی از مقتضیات اصلی و هسته‌ای سازمان‌های غیردولتی فرض کرد. این ویژگی در حقیقت به نوعی سازمان‌های مردم‌نهاد را از سایر سازمان‌های غیردولتی که با اهداف مختلفی به ویژه هدف تجاری و کسب سود یا پیگیری منافع صنف تأسیس می‌گردند، جدا می‌کند و در حقیقت فصل این سازمان با سایر ساختارهای غیرحکومتی است. براین اساس است که شرط غیرانتفاعی بودن آن. جی. او.ها در اکثر قواعد ناظر به فعالیت این سازمان‌ها ذکر می‌گردد و این شرط آن‌ها را از مراکز بازرگانی و تجاری مجزا می‌نماید. قانون تجارت ایران نیز به طور کلی امور غیرتجاری را از تجاری تفکیک و مؤسسات غیرتجاری را که سازمان‌های غیردولتی و آن. جی. او.ها از انواع آن محسوب می‌شوند، از سازمان‌های تجاری مجزا می‌نماید. آیین‌نامه مربوط به ایجاد و فعالیت «سمن‌ها» هم در تعریف این سازمان‌ها آن‌ها را غیرانتفاعی دانسته است. با این حال پرسشی که ممکن است قابل طرح باشد این است که منظور از غیرانتفاعی بودن چیست؟ یکی از فرض‌ها این است که سازمان در کلیت خود نباید به عنوان سازمان تجاری* محسوب گردد (همان‌طور که قانون تجارت بیان می‌نماید). با این حال ممکن است این سازمان در جهت انجام اهداف خود به کسب منابع مالی برای فعالیت خود نیاز داشته باشد و به فعالیت‌هایی مبادرت ورزد که علی‌الاصول ماهیت تجاری دارند؛ مثلاً تولید و فروش کالاهایی که هم در آن‌ها اهداف انسان‌دوستانه موضوع اساسنامه سازمان مدنظر قرار گرفته و هم منفعتی از آن برای سازمان در جهت انجام وظایف موضوع فعالیت کسب شود.

21. Explanatory Report on the European Convention on the Non – Profit – Making Recognition, at the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations, Strasbourg, 1986, .p.7.

* Corporation.

همانند فعالیت‌های یونیسف در اکثر کشورها در فروش کالاهایی با آرم یونیسف و ... حتی ممکن است این سازمان‌ها همانند شرکت‌های انتفاعی ارائه خدمتی را طی قراردادی با دولت یا بخش خصوصی بر عهده بگیرند و منافع حاصل از آن را به دست آورند. آیا این فعالیت‌ها نافی هدف غیرانتفاعی آن‌هاست؟ به نظر می‌رسد آنچه باید به عنوان هسته اصلی در غیرانتفاعی دانستن اهداف این سازمان‌ها مدنظر باشد قصد تأسیس آن‌ها است نه لزوماً فعالیت آن‌ها. برای این اساس اگر قصد تأسیس آن‌ها قصدی انتفاعی باشد حتی اگر این سازمان با شرکت یا مؤسسه‌ای مبادرت به انجام فعالیت‌های انسان‌دوستانه نماید، ماهیت غیرانتفاعی نخواهد داشت؛ زیرا، آنچه که در مرحله اول اهمیت قرار دارد قصد مؤسسين و اداره‌کنندگان آن‌هاست. به عبارت دیگر وقتی مؤسسه انتفاعی است که هدف از آن کسب سود و توزیع آن بین اعضا باشد. و اگر هدف مؤسسه کسب سود باشد (فعالیت ناظر به کسب سود)، ولی به کارگیری آن در جهت اهداف عام‌المنفعه مؤسسه باشد نه توزیع بین اعضا، آن سازمان غیرانتفاعی خواهد بود.

پرسش دیگری که ممکن است طرح گردد این است که آیا اعضا بابت ارائه خدمات می‌توانند از محل درآمدها و منابع مالی سازمان حق‌الزحمه‌ای دریافت دارند؟ باید گفت عمل انسانی علی‌الاصول تبرعی نبوده و حتی در قبال کار خیر و انجام اموری که به صورت تصادفی انجام می‌شود اصل بر عدم تبرع است. بنابراین نمی‌توان دریافت حق‌الزحمه را از سوی اعضای سازمان در قبال ارائه خدمات، نافی هدف غیرانتفاعی آن سازمان‌ها دانست. اگرچه این پرداخت‌ها بایستی آن‌چنان شفاف و در چارچوب موازین قانونی باشد که شائبه تقسیم سود را در قالب حق‌الزحمه، متبادر به ذهن ننماید. در پایان باید یادآور شد که این ویژگی موجب می‌شود در صورت انحلال، دارایی‌های این سازمان‌ها به جای این که بین اعضا تقسیم گردد در جهت اهداف و آرمان این سازمان استفاده شود.

د- داوطلبانه بودن عضویت و فعالیت در آنها

شکل‌گیری و فعالیت این سازمان‌ها مبتنی بر ویژگی آرمان‌خواهی است که افراد جامعه داشته و براساس آن مبادرت به انجام امور خیر می‌نمایند. در تعریفی که از این سازمان‌ها در اسناد مختلف مشاهده می‌گردد عموماً به داوطلبانه بودن شکل‌گیری و اداره آنها تأکید می‌شود. مؤسسه حقوق بین‌الملل در تعریف خود از این سازمان‌ها آنها را گروه‌های متشکل از افراد یا تجمع‌هایی «آزادانه» برمی‌شمارد.^{۲۲} آیین‌نامه مربوط نیز در تبصره ۵ ماده ۱ مقرر می‌دارد:

« داوطلبانه به معنای مشارکت در تأسیس و اداره سازمان براساس اراده آزاد اشخاص بدون الزام قانونی یا قضایی است.»

با توجه به این مصوبه و سایر مباحث مربوطه می‌توان دو ویژگی بر داوطلبانه بودن فرض نمود.

۱. اراده آزاد در تأسیس و فعالیت

گرچه وجود قصد و اراده آزاد در هر فعل حقوقی لازمه صحت آن است، با این حال ذکر این امر به دلیلی در تعریف سازمان‌های غیردولتی نشان‌گر اهمیت مطلب مذکور است، به نحوی که اگر کوچک‌ترین خدشه‌ای به اراده آزاد افراد در این زمینه وارد شود علاوه بر اینکه ممکن است عضویت فرد در این سازمان‌ها

۲۲. بیگزاده، ابراهیم، تأثیر سازمان‌های غیردولتی در شکل‌گیری و اجرای قواعد بین‌المللی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۵، ص ۳۱.

۲۳. آیین‌نامه‌های اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، مصوب هیأت وزیران، ۱۳۸۳، با اصلاحات بعدی.

ملفا گردد این امکان هم وجود دارد که موجودیت سازمان با پرسش مواجه شود و احیاناً چون جزئی از مقتضای ذات آن خدشه‌دار شده است پدیداری و فعالیت آن مورد ابهام واقع شود.

بحث بعدی در این زمینه این است که وجه داوطلبانه عضویت و فعالیت در این سازمان‌ها بر این اساس است که اصولاً صرف عضویت و فعالیت در چارچوب کلی این سازمان‌ها در صورتی که خدمات خاصی ارائه نگردد، تبرعی بوده و اصل عدم تبرع بر آن حاکم است و افراد به خاطر عضویت و فعالیت در چارچوب کلی آن سازمان نایستی مبلغی دریافت دارند (مثلاً اعضا نمی‌توانند به خاطر شرکت در جلسات مدیریتی سازمان یا جلسات هیأت امناء و... مبلغی به عنوان حق جلسه دریافت دارند، زیرا، این حداقل آورده‌ای است که افراد برای تشکیل این سازمان‌ها به عنوان یک حرکت داوطلبانه ارائه می‌دهند. البته این امر مانع از پرداخت حق‌الزحمه به افراد بابت ارائه خدمات دیگر غیر از خدمات مدیریتی سازمان نیست).

۲. مانع از داوطلبی ناشی از الزام قانونی یا قضایی

گاهی قوانین یا احکام قضایی افراد را موظف به ارائه خدماتی می‌نمایند. این افراد نمی‌توانند جهت انجام وظایف قانونی خود یا اجرای احکام قضایی مبادرت به تشکیل سازمان‌های غیردولتی نمایند زیرا، انجام این چنین وظایف برای آن‌ها اجباری است نه داوطلبانه؛ برای مثال اگر دولت مقرر دارد اتباع کشور مکلف به ارائه خدمت رایگان به کشور خود هستند (خدمت نظام وظیفه) یا در قبال تحصیلات رایگان مدتی را باید در مناطق محروم خدمت نمایند (الزامات قانونی) و یا فردی به دلایل مختلف از جمله تخلف یا عمل مجرمانه از طرف مراجع قضایی محکوم به ارائه خدمات اجتماعی رایگان شده باشد، با توجه به این که این

گونه وظایف فاقد ویژگی داوطلبی است فرد مورد نظر نمی‌تواند عضو این سازمان‌ها شده یا مبادرت به تشکیل آن‌ها نماید. بی‌گمان این ممنوعیت فقط در حوزه الزام قانونی و حکم قضایی است و در سایر حوزه‌ها ممنوعیتی برای وی ایجاد نمی‌کند. پرسشی که ممکن است پیش آید و تا به حال در مقررات مربوطه پاسخ آن وجود ندارد این است که آیا امکان دارد سازمان‌های غیردولتی از خدمات چنین افرادی نه به عنوان اعضا بلکه به عنوان کمک دولتی بهره بگیرند؟

ه - هدف غیرسیاسی

در اکثر تعاریف سازمان‌های غیردولتی، بر غیرسیاسی بودن آن‌ها تأکید گردیده است. اصول بنیادین مصوب سال ۲۰۰۲ شورای اروپا به نوعی احزاب سیاسی را از این سازمان منفک می‌سازد، چرا که احزاب هدف سیاسی را دنبال می‌نمایند در حالی که سازمان‌های غیردولتی معطوف به هدف سیاسی نیستند و بیشتر نفع عمومی را پیگیری می‌کنند. با این حال آنچه مهم است اینکه منظور از غیرسیاسی بودن چیست؟ و چه حوزه‌هایی را شامل می‌شود؟

این پرسش به ویژه از آن جهت اهمیت دارد که رابطه بسیار زیادی بین نفع عمومی و حوزه سیاسی و عمومی وجود دارد. هر اقدام در حوزه عمومی که در جهت نفع عمومی انجام می‌پذیرد در حوزه عمومی که حوزه پدیده‌های سیاسی است تأثیرگذار است، بنابراین بایستی غیرسیاسی بودن هدف این سازمان‌ها به

24. Lindblom, Anna – Karin, Non – Governmental Organizations in International Law, Cambridge, 2002, pp. 39.

روشنی مشخص گردد. آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۳ تأکید دارد «سازمان غیردولتی... به تشکل‌هایی اطلاق می‌شود که... دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی باشد» و تبصره ۳ این ماده مقرر می‌دارد «اهداف غیرسیاسی دربر دارنده فعالیت است که مشمول ماده یک قانون احزاب نگردد». در این تبصره به جای اینکه هدف غیرسیاسی را تعریف نماید به فعالیت‌ها اشاره می‌کند؛ در حالی که لزوماً نمی‌توان هدف را از فعالیت‌ها به دست آورد. چه بسا فعالیت‌هایی که با اهداف متفاوت، ولی با ظاهری یکسان انجام گیرد. موضوع دیگر که قابل طرح است هدف سیاسی یا غیرسیاسی است. آیا لزوماً هر هدف که غایتی سیاسی داشت نمی‌تواند از اهداف سازمان‌های غیردولتی باشد؟ یا هدفی که ذاتاً سیاسی است مدنظر است؟ برای توضیح و تبیین مطالب مذکور آن را در قالب چند گزاره بررسی می‌نماییم.

۱. مقتضای ذات هدف سیاسی

غایت نهایی در حوزه سیاسی کسب، افزایش و حفظ قدرت عمومی است. و پدیده‌های سیاسی از قبیل احزاب با این هدف تشکیل و به فعالیت می‌پردازند. اینکه احزاب ممکن است غایتی فراتر از کسب قدرت داشته باشند و با ایدئولوژی خاصی به دنبال کسب قدرت باشند تغییری در ماهیت هدف آن‌ها نمی‌دهد و لذا مقتضای ذات اهداف احزاب سیاسی کسب قدرت است. به نظر می‌رسد سازمان‌های غیردولتی با توجه به اینکه در تعریف، غیرسیاسی معرفی می‌شوند نمی‌توانند ذاتاً دارای اهداف سیاسی باشند. بنابراین می‌توان گفت هر فعالیت سازمان غیردولتی که معطوف به کسب قدرت، حفظ و ارتقای آن باشد ممنوع است.

۲. مقتضای اطلاق هدف سیاسی

مجموعه‌ای از اهداف وجود دارد که سیاسی قلمداد می‌گردند ولی مقتضای ذات هدف سیاسی نیستند. هدف‌هایی چون تأثیرگذاری در قدرت عمومی، نقد قدرت، تأثیر در سیاست‌گذاری‌های حوزه عمومی و... همه از جمله اهدافی هستند که اگرچه سیاسی‌اند ولی لزوماً و بالذات سیاسی فرض نمی‌گردند؛ چرا که ممکن است این اهداف توسط بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای حوزه عمومی همانند گروه‌های صنفی، اتحادیه‌های کارگری و حتی تجاری و... نیز پیگیری شوند اما چون بالذات جهت کسب قدرت نیستند به‌عنوان هدف بالذات سیاسی محسوب نمی‌شوند. در این خصوص می‌توان به حمایت از بعضی سیاست‌گذاری‌های عمومی یا نقد آن‌ها توسط گروه‌های صنفی خاص اشاره کرد. بر این اساس می‌توان گفت وقتی بحث از غیرسیاسی بودن هدف برای سازمان‌های غیردولتی به میان می‌آید، اهدافی که مقتضای اطلاق اهداف سیاسی است مدنظر قرار نمی‌گیرند، زیرا، بسیاری از فعالیت‌ها و اهداف این سازمان‌ها غایتی تأثیرگذار در سیاست‌های عمومی دارند و همان‌طور که در حقوق و تکالیف این سازمان‌ها خواهیم دید فعالیت‌هایی نیز بر این اساس به انجام می‌رسانند.

۳. فعالیت‌های سیاسی

تبصره ۳ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی به فعالیت‌هایی اشاره دارد که به نوعی اقتضای هدف سیاسی است. هر سازمانی متناسب با اهدافی که دارد فعالیت‌هایی را جهت رسیدن به آن اهداف به انجام می‌رساند. با عنایت به هم‌گرایی فعالیت با هدف اگر این فعالیت‌ها نتیجه‌ای را

نشانه روند که هدفی سیاسی را داراست، به زعم برخی برای سازمان‌های غیردولتی ممنوع است؛ همچنان‌که در تبصره مذکور نیز ملاحظه می‌شود. از جمله چنین فعالیت‌هایی می‌توان به فعالیت در انتخابات که نتیجه آن کسب قدرت می‌باشد، اشاره کرد. گرچه فعالیت غیر از هدف است ولی می‌توان پذیرفت که برخی فعالیت‌ها فقط برای هدف خاصی موضوعیت دارند، بنابراین اگر این فعالیت در چارچوب مقتضای ذات هدفی سیاسی (کسب قدرت) بود و صرفاً برای آن موضوعیت داشت برای سازمان‌های غیردولتی در این زمینه محدودیت به وجود می‌آورد. معرفی کاندیدها برای کسب کرسی نمایندگی یا مسئولیت اجرایی از آن جمله به شمار می‌روند.

حال اگر فعالیت برای مقتضای ذات هدف سیاسی موضوعیت نداشته باشد یا موضوعیت آن تنها محدود به مقتضای اطلاق هدف سیاسی باشد این فعالیت را نمی‌توان برای سازمان‌های غیردولتی ممنوع فرض کرد؛ زیرا، در حوزه اجتماعی رفتارها و فعالیت‌ها ممکن است آثار فرعی و تبحر داشته باشند و صرفاً به واسطه آثار تبحر آن‌ها نمی‌توان محدودیت برای آن فعالیت‌ها ایجاد نمود.^{۲۵} نمونه بارز چنین فعالیت‌هایی را می‌توان در سازمان‌های غیردولتی فعال در زمینه محیط زیست و صلح مشاهده کرد که تأثیر بسیار زیادی در حوزه عمومی و سیاست‌گذاری‌های عمومی بر جای می‌گذارند و اتفاقاً از اصلی‌ترین فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی در جهان نیز به شمار می‌روند و هیچ‌گاه چنین فعالیت‌هایی آن‌ها را از شمول سازمان‌های غیردولتی خارج نکرده است.

۲۵. نک: قلفی، وحید، نگاهی به نقش و کارکردهای سازمان‌های غیردولتی در فرآیند توسعه روستایی، مسکن و انقلاب، ص ۹۷. به نقل از: صبوری، منیره، پیشین، ص ۴۸.

و - ساختار دموکراتیک

در بخشی از اسناد بین‌المللی ناظر به «سمن‌ها» وقتی سخن از ماهیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی می‌شود به داشتن ساختار دموکراتیک برای آن‌ها اشاره شده است.^{۲۶}

گنجانیدن چنین نکته‌ای در خصوص تعاریف یا ماهیت سازمان‌ها در حقیقت ناشی از نوعی نگاه مردم‌سالارانه به این سازمان‌ها و غلبه ایدئولوژی انسانی در حوزه فعالیت‌های عام‌المنفعه می‌باشد. به نظر می‌رسد پس از فروپاشی شوروی سابق غلبه ایدئولوژی لیبرالیستی آثار خود را حتی در ساختارهای بین‌المللی و عام‌المنفعه نیز بر جای گذاشته و دموکراتیک بودن ساختارها در هر سازمانی تبدیل به یک ارزش جهانی گردیده است. وجود این ویژگی در سازمان تأثیر بسیار زیادی در کارکرد آن و فعال بودن همه اعضا خواهد داشت چرا که اعضا به طور برابر در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های سازمان نقش خواهند داشت و چون حرکت و غیرانتفاعی است، روح برابری اعضا تأثیر خود را به لحاظ محتوایی و فعالیت بر جای خواهد گذاشت. با این حال به نظر نمی‌رسد این مسأله مقتضای شکل‌گیری و فعالیت سازمان‌های غیردولتی باشد و چه بسا سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی و داخلی که ساختار لزوماً دموکراتیک ندارند. با این حال ساختار دموکراتیک سازمان شرایط مناسبی را برای پیگیری و نظارت اعضا از بابت اینکه مدیران، سازمان را در جهت اهداف تعریف‌شده هدایت می‌کنند به وجود می‌آورند.

26. See: Draft World Bank Hand Book on Good Practices Relating to Non-Governmental Organization, pp. u5-52.

در تصویب و اصلاح آیین‌نامه مربوط در دولت ایران نیز بحث‌های مختلف در این خصوص صورت گرفت و در نهایت در دو ماده به صورت کلی به این ویژگی آن . جی. او.ها اشاره گردیده است.

تبصره ۱ از ماده ۲۱ مقرر می‌دارد:

«اساسنامه سازمان باید بر رأی‌گیری آزاد از تمام اعضا برای انتخاب مدیران و همچنین نحوه تغییر مدیران و دوره تصدی آن‌ها و نیز تصمیمات اساسی در ایجاد هرگونه تغییر و تأثیرگذاری تصریح کند».

ماده ۱۱ نیز مقرر می‌دارد «سازمان باید در فعالیت‌های خود... الگوهای رفتاری نهادهای مدنی را رعایت نموده و...»، که به نظر می‌رسد یکی از الگوهای رفتاری نهادهای مدنی همچون سازمان‌های غیردولتی داشتن ساختار دموکراتیک باشد. طبیعی است از این منظر می‌توان بر داشتن ساختار دموکراتیک برای این سازمان‌ها تأکید داشت؛ نخست به واسطه اهداف متعالی که برای آن‌ها تعریف شده و عموماً عام‌المنفعه بوده و ارزش‌های انسانی را مورد هدف قرار داده‌اند، بنابراین نمی‌توان یکی از اهداف آرمانی بشری و انسانی را نادیده گرفت (دموکراتیک بودن در عمل) و به پیگیری آرمان‌های دیگر بشری پرداخت، و دیگر از این منظر که در حال حاضر کسب مقام مشورتی توسط سازمان‌های غیردولتی در ملل متحد شرایطی را می‌طلبد که از جمله آن‌ها رعایت الگوهای رفتاری این سازمان‌ها در شکل‌گیری، فعالیت و ساختار آن‌هاست. عموماً حرکت آن . جی. او.ها به ایجاد ساختاری دموکراتیک نظر دارد.

سه) جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد و حقوق اساسی

حقوق اساسی مجموعه‌ای از قواعد بنیادین حاکم بر روابط دولت - مردم - و آزادی‌های عمومی است. از این جهت گفته می‌شود قواعد حاکم بر حوزه

عمومی در چارچوب حقوق اساسی می‌گنجد. سازمان‌های غیردولتی به واسطه شخصیت حقوقی خود از یک طرف و به خاطر حقوق و مسئولیت‌های‌شان (کارویژه) از طرف دیگر به حوزه عمومی مرتبط می‌شوند و لذا قواعد حقوق اساسی هم به عنوان تضمین آزادی آن‌ها و هم به دلیل چارچوب‌های ساختاری این نهادها و اختیاراتی که احیاناً حاکمیت در مقابل این سازمان‌ها دارد با این نهادها مرتبط می‌شوند.

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران همانند سایر نظام‌های حقوقی مردم‌سالار، اصل بر این است که حاکمیت از آن مردم است و هر جا که آشکارا این حق به یکی از ارکان حاکمیت واگذار نشده باشد همچنان مردم خود، حق اعمال آن را دارند. بسیاری از فعالیت‌ها در قالب سازمان‌های غیردولتی که منجر به ارائه خدمات عمومی می‌شود در گذشته‌ای نه چندان دور بر عهده حاکمیت‌ها بود و چون در حال حاضر آشکارا این حق به طور مطلق در اختیار حاکمیت‌ها قرار نگرفته مردم می‌توانند در اعمال حاکمیت به ارائه خدمات مذکور مبادرت ورزند.

شکل‌گیری و فعالیت سازمان‌های غیردولتی (مردم‌نهاد) از نظر قانون اساسی در ابعاد مختلف می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد.

الف- نرم تشکیل‌دهنده قانون اساسی

اسلام به‌عنوان نرم (یا یکی از نرم‌های) ماهوی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. فعالیت جمعی در جهت خیر و عام‌المنفعه همواره در مکتب شیعی مورد تأکید قرار گرفته است و بر این اساس اگرچه خدمت به بندگان خدا و به طور کلی انسان‌های نیازمند به صورت پنهان (درخفا) مورد توجه دین مبین

اسلام بوده است با این حال تشویق و حرکت جمعی در این مسیر در تاریخ تشیع همواره وجود داشته است. اطعام در ماه‌های محرم و رمضان که سابقه‌ای بس طولانی در کشور ما دارد نمونه‌ای از این حرکت جمعی قلمداد می‌شود. تشکیل صندوق‌های قرض‌الحسنه محلی برای کمک به نیازمندان، مشارکت جمعی در تهیه جهیزیه و اسباب ازدواج برای جوانان، کمک برای نیازمندان به ویژه بدهکاران و مقروضین و... به صورت جمعی در محلات مختلف توسط مؤمنین و... نمونه بارزی از حرکت عام‌المنفعه در چارچوب تشکل‌های مردمی است که گرچه به صورت رسمی و ثبت‌شده انجام نمی‌شود ولی نمادی از حرکت و علاقه مؤمنین به دین مبین اسلام و به کار خیر مشارکتی است.

ب- فلسفه وجود حاکمیت

حاکمیت و حکومت جلوه نیاز جامعه به نظام‌بخشی و تجمیع‌کنندگی منافع و ارائه‌کننده خدمات عمومی است. در حقیقت در یک قرارداد فرضی افراد جامعه به جمعی از بین خود وکالت می‌دهند تا امور جمعی جامعه را سامان دهند و ضمانت اجرایی لازم را برای قواعد وضع‌شده به وجود آورند. با این حال وجود حاکمیت و دولت نافی وجود نهادهای غیرحاکمیتی برای انجام امور مشترک در جامعه نیست. در حوزه قدرت و نظام‌بخشی علاوه بر حاکمیت و حکومت، احزاب سیاسی حضور دارند و در حوزه تجمیع منافع نهادهای صنفی در کنار حاکمیت حضور پیدا می‌کنند.

۲۷. رک: هاشمی، سید محمد، جزوه درسی حقوق اساسی (۱)؛ قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، اسفند ۱۳۶۸.

مکمل حاکمیت در حوزه ارائه خدمت عمومی، نهادهای غیردولتی یا سازمان‌های مردم‌نهاد هستند. این نهادها علاوه بر اینکه حد واسط جامعه توده‌ای (اجتماع) و قدرت تجمیع یافته در قالب حکومت هستند، خود نیز به نوعی در اعمال حاکمیت نقش دارند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فلسفه وجود حاکمیت علاوه بر نظام‌بخشی، انجام خدمت عمومی و ارتقای حرکت کلی جامعه به سوی یک آرمان الهی - انسانی است. اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل سوم، دوم، ششم، پنجاه ششم و... با تأکید بر این رویکرد تدوین گردیده‌اند. هدف از تشکیل و فعالیت سازمان‌های غیردولتی و موضوع فعالیت آنها نیز عموماً، ناظر بر فلسفه وجودی حاکمیت است زیرا، اغلب با هدف نفع عمومی و با موضوعاتی در حوزه عمومی و بدون اهداف انتفاعی می‌باشند. حاکمیت نیز دقیقاً با همین رویکرد شکل می‌گیرد؛ یعنی با هدفی مبتنی بر نفع عمومی، در حوزه عمومی و بدون رویکرد انتفاعی سازمان یافته و اقدام می‌نماید. از طرف دیگر اگر از منظر چرایی شکل‌گیری حاکمیت و حکومت به موضوع بنگریم حاکمیت با نگاه مردم‌سالارانه، حرکت جمعی مردم است برای ایجاد نظم و عدالت در جامعه که در حالت مدرن خود به صورت نمایندگی در حکومت صورت‌بندی می‌شود.

حال اگر این عمل به جای تفویض اختیار به نهادی به نام حکومت، به نهادهای واسطه با عنوان سازمان‌های غیردولتی صورت گیرد، دقیقاً با فلسفه وجودی حاکمیت همگرایی دارد، با این تفاوت که به جای صرف هزینه‌های گزاف حکومتی این اقدامات با اقدامی داوطلبانه انجام می‌گیرد.

ج - ماهیت مشارکتی

اگر موضوع فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد را در ارتباط با ماهیت کارویژه نهادهای بنیادی مندرج در قانون اساسی مورد سنجش قرار دهیم، می‌توان به کارویژه‌های زیر اشاره کرد.

۱. تسهیل‌گر خدمت‌اند

مهم‌ترین نهادهای قانون اساسی پس از نظام بخشی، وظیفه ارائه خدمت عمومی را بر عهده دارند، گرچه نظام بخشی نیز خود یک خدمت عمومی محسوب می‌شود (ایجاد امنیت عمومی، نظم اجتماعی و... خود یک خدمت عمومی است). براساس تعاریفی که از سازمان‌های مردم‌نهاد در قریب به اتفاق کشورها و مقررات موجود در کشور ما وجود دارد این نهادها یا خود به ارائه خدمت عمومی مبادرت می‌ورزند یا به ارائه خدمت توسط نهادهای رسمی مساعدت می‌نمایند و از این نظر می‌توانند مجری قانون اساسی باشند.

این امر به ویژه با نگاه به موضوع فعالیت این سازمان‌ها مشخص می‌گردد؛ موضوعاتی چون ارائه خدمات در حوزه بهداشت عمومی، فقرزدایی، کمک‌های بشردوستانه در درگیری‌های مسلحانه داخلی یا بین‌المللی، کمک‌های مربوط به دوران جنگ یا حوادث غیرمترقبه و طبیعی (زلزله، سیل و...)، اقدامات زیست محیطی و مساعدت به طبقات ضعیف نگه‌داشته شده یا نیازمند و... از جمله فعالیت‌های موضوعی سازمان‌های مردم‌نهاد است که در قانون اساسی جزو وظایف نهادهای حاکمیت نیز قرار داده شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعدد خود به این خدمات عمومی به عنوان وظیفه حاکمیت پرداخته است که از جمله می‌توان به اصول سوم، بیست و یکم، بیست و نهم، سی‌ام، سی و یکم، پنجاهم و... اشاره نمود.

در حقیقت از منظر حقوق اساسی انجام فعالیت سازمان‌های غیردولتی (مردم‌نهاد) مشارکت در اعمال حاکمیت است. این نهادها با توجه به اینکه داوطلبانه شکل می‌گیرند و به فعالیت می‌پردازند در حوزه‌هایی که امکان انجام خدمت از طرف ساختارهای رسمی بنابه دلایل مختلف از جمله روابط قدرت یا مشکلات ناظر بر درگیری‌های داخلی بین گروه‌های سیاسی و... وجود ندارد

می‌توانند انجام خدمت را تسهیل نمایند؛ همانند نهادهایی که اقدام به ارائه خدمات بشردوستانه در وضعیت مربوط به درگیری‌های مسلحانه می‌کنند. یا اگر دولت‌ها به دلیل عدم توان مالی امکان ارائه خدمت عمومی را ندارند و یا عدم اعتماد عمومی موجب شده است که نتوانند منابع مالی لازم جلب نمایند، این سازمان‌ها در این زمینه راه را برای ارائه خدمات عمومی که علی‌الاصول از وظایف حاکمیت است هموار می‌سازند. در مواردی نیز گیرندگان خدمت عمومی ممکن است از أخذ خدمات دولتی بنابه دلایلی همانند مخالفت با بخشی از ساختارها و سیاست‌های اعمال‌شده دولتی و... خودداری نمایند و در معرض صدمات جبران‌ناپذیری باشند که این سازمان‌ها می‌توانند جایگزین مناسبی برای حاکمیت و ارائه خدمت عمومی شوند.

۲. مشارکت در تصمیم‌گیری در حوزه عمومی

از وظایف اصلی حاکمیت، اتخاذ تصمیمات مختلف در حوزه عمومی در چارچوب کلی منافع عمومی و اقتضائات ملی است. هرگاه تصمیمات، مبتنی بر خواست عمومی باشد هم به راحتی به مرحله اجرا در می‌آید و هم با هزینه کمتری اجرایی می‌شود. با توجه به مقتضای ذاتی قدرت و حاکمیت که به نوعی تجمیع منافع نیز هست، مشارکت احزاب سیاسی و سایر بازیگران قدرت در تصمیم‌گیری‌ها عموماً مبتنی بر نفع خود آن‌ها صورت می‌گیرد؛ حاصل اینکه ممکن است گاهی منافع حزبی و سیاسی بر منافع عمومی غلبه پیدا کند یا احیاناً منافع گروه‌های آسیب‌پذیر به دلیل عدم حضور در ساختار قدرت سیاسی نادیده گرفته شود. براین اساس حضور نهادهای غیردولتی که مشارکت آن‌ها در تصمیم‌گیری نه براساس منافع که به صورت غیرانتفاعی بوده و از منافع اқشار

آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند (متفاوت از منافع صنف)، تصمیم‌گیری در عرصه عمومی را به نفع عمومی تغییر می‌دهد یا به نفع عمومی نزدیک‌تر می‌کند. بی‌گمان این اقدام که تصمیمات عمومی را متناسب با نفع عمومی نموده و آن را به مرحله اجرا نزدیک‌تر می‌کند، با اصول حقوق عمومی و اساسی سازگارتر است. در حقیقت سازمان‌های غیردولتی با چنین اقدامی، در اتخاذ تصمیمات عمومی که از ارکان حقوق اساسی است مشارکت مثبت می‌نمایند و لذا با توجه به اینکه تصمیمات را با نفع عمومی همراه کرده و هزینه آن را کاهش می‌دهند از نظر حقوق اساسی جایگاه ویژه‌ای پیدا می‌کنند.

۳. کنترل قدرت و حاکمیت

در نظریات مختلف مربوط به دولت، ابزارهایی چون نهاد تفکیک قوا، ادواری بودن حکومت، نهاد احزاب، نهاد انتخابات آزاد، نهاد رسانه‌ها و... برای جلوگیری از فساد سیاسی و سرکشی قدرت و حاکمیت وجود دارند.^{۲۸} با این حال شاید یکی از مهم‌ترین نهادهای کنترل‌کننده قدرت نه از بابت کنترل بر مبنای توازن قوا و... بلکه مبتنی بر نفع عمومی که بر قدرت لجام می‌زند سازمان‌های غیردولتی باشند. این نهادها با توجه به اینکه ساختاری مبتنی بر نفع عمومی و حمایتی دارند و غالباً به خاطر این ویژگی اعتماد عمومی به آنها بسیار بالاست می‌توانند در حوزه‌های مربوطه از اقدامات و تصمیمات احتمالی دولت و حکومت انتقاد نموده و با نظارت عمومی آن را کنترل نمایند. حضور پررنگ این سازمان‌ها در

۲۸. دولت‌رفتار حقیقی، محمدرضا، نهادهای تضمین‌کننده حقوق شهروندی، همایش انسان‌شناسی و حقوق شهروندی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۸۵.

افکار عمومی، دولت‌های متعددی را از اتخاذ تصمیمات یک طرفه باز داشته است که از مهم‌ترین این اقدامات می‌توان به حرکت نهادهای زیست‌محیطی در اکثر کشورها اشاره کرد. حرکت‌های صلح‌طلبانه در جهان که در قالب سازمان‌های غیردولتی صورت می‌گیرد از جمله حرکت‌هایی‌اند که تلاش می‌کنند در سطح جهانی بر قدرت تأثیرگذار بوده و بر تصمیم‌گیری حکومت‌ها مؤثر واقع شوند.^{۲۹}

با توجه به چنین کارویژه‌ای است که این سازمان‌ها با کمترین هزینه، یکی از وظایف مهم در حوزه عمومی را به انجام می‌رسانند که در حقیقت همگرا با اصول بنیادین حقوق اساسی است و لذا از این منظر نیز دارای جایگاه ویژه‌ای در حقوق اساسی خواهند بود.

۴. نقش نظارتی

در جهان معاصر نظارت بر قدرت عمومی با توجه به ابزارهای بسیاری که قدرت‌ها دارند از اهمیت قابل توجهی برخوردار است؛ به ویژه اینکه قدرت‌ها می‌توانند با استفاده از رسانه‌های رسمی بسیاری از اقدامات حتی خلاف خود را وارونه و مثبت جلوه دهند. این امر به خصوص در کشورهای کمتر توسعه‌یافته ممکن است بیشتر بروز و ظهور یابد. نهادهای غیردولتی به خاطر حضورشان در حوزه عمومی و در بین اقشار مختلف مردم و اعتماد عمومی که به آن‌ها وجود دارد، می‌توانند در نظارت بر حاکمیت و افشای اقدامات منفی آن به رسانه‌ای

۲۹. اخیراً در کشور ایالات متحده آمریکا نیز گروه‌های غیردولتی حامی صلح در قبال اقدام نظامی احتمالی آمریکا علیه ایران واکنش‌های زیادی داشته‌اند که توانسته بر افکار عمومی آن کشور مؤثر واقع شود.

انسانی (انسان‌های کثیری که در ارتباط با آن‌ها هستند) دولت‌ها را مجبور به اصلاح اقدام خود نموده و با أخذ اطلاعات عینی اقدامات حکومت‌ها را مورد نظارت (مانیتورینگ) قرار دهند. در این خصوص کسب اطلاع از حرکت‌های مغایر با حفظ محیط زیست یا سلامت انسانی و... بسیار مؤثر بوده است (اطلاعات مربوط به اقدامات مغایر با حفظ محیط زیست توسط دولت‌ها یا شرکت‌های بزرگ یا اقداماتی که ممکن است سلامت جمعی از افراد را توسط آزمایش‌های پزشکی یا شیمیایی در مناطق به خصوص به خطر بیندازد و...). اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این نقش بسیار مهم را که به صورت جمعی می‌توان نظارت عمومی نامید به رسمیت می‌شناسد؛ سازمان‌های غیردولتی یکی از مصادیق اساسی این اصل می‌باشند.

نتیجه‌گیری

بررسی تعاریف مختلف از سازمان‌های غیردولتی نشان‌گر این است که تعاریف مختلفی از سازمان‌ها وجود دارند که حتی بعضاً متعارض می‌نمایند. با این حال می‌توان به قدر متیقنی از تعاریف دست یافت که عناصر آن عبارتند از: غیرحاکمیتی، غیرانتفاعی و عام‌المنفعه بودن. در تبیین ماهیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی نیز با توجه به عناصر مذکور به این نکته رسیدیم که مهم‌ترین رکن سازمان‌ها، غیردولتی بودن آن‌ها و فعالیت غیرانتفاعی آن‌هاست. به عبارت بهتر آن چیزی که ماهیت حقوقی ذاتی این سازمان‌ها را تشکیل می‌دهد عنصر غیرحاکمیتی و غیرانتفاعی بودن آن‌هاست. و عناصری همانند عام‌المنفعه بودن، دموکراتیک بودن ساختار و فعالیت غیرسیاسی نیز جزئی از مقتضای اطلاق آن‌ها به شمار می‌رود. از نظر جایگاه سازمان‌ها در نظام حقوق اساسی نیز می‌توان آن‌ها را در ارتباط با نرم‌های تشکیل‌دهنده حقوق اساسی، فلسفه وجودی حاکمیت و ماهیت مشارکتی حقوق اساسی مورد مطالعه و بررسی قرار داد به نظر می‌رسد این سازمان‌ها به لحاظ کار ویژه خود نسبتی از اعمال حقوق اساسی قلمداد می‌گردند، به ویژه اینکه تسهیل‌گر خدمت عمومی‌اند، کنترل‌کننده قدرت‌اند و نقش نظارتی دارند.

فهرست منابع

الف) فارسی

۱. آیین‌نامه‌های اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، مصوب هیأت وزیران، ۱۳۸۳، با اصلاحات بعدی.
۲. بیگزاده، ابراهیم، تأثیر سازمان‌های غیردولتی در شکل‌گیری و اجرای قواعد بین‌المللی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۵.
۳. بیگزاده، ابراهیم، سازمان‌های غیردولتی و حقوق بین‌المللی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره‌های ۳۱، ۳۲ و ۳۵.
۴. دولت‌رفتار حقیقی، محمدرضا، همایش احزاب و توسعه سیاسی، انتشارات همشهری، ج دوم.
۵. دولت‌رفتار حقیقی، محمدرضا، نهادهای تضمین‌کننده حقوق شهروندی، همایش انسان‌شناسی و حقوق شهروندی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۸۵.
۶. صبوری، منیره و کدخدای، فاطمه، سازمان‌های غیردولتی و حقوق بشر، انتشارات سخن‌گستر، ۱۳۸۵.
۷. قطع‌نامه شماره E/۱۹۹۶/۳۱ شورای - اقتصادی اجتماعی ملل متحد .
۸. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، اسفند ۱۳۶۸ .
۹. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۰. - قلفی، وحید، نگاهی به نقش و کارکردهای سازمان‌های غیردولتی در فرآیند توسعه روستایی، مسکن و انقلاب .
۱۱. موسی‌زاده، رضا، کلیات حقوق بین‌الملل عمومی، ج اول، چاپ وزارت امور خارجه، ۱۳۷۶.

۱۲. هاشمی، سید محمد، جزوه درسی حقوق اساسی (۱).
۱۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران.

ب) لاتین

14. Code Civil Suiss, Edité par la chan cellerie fédéral, Berne, 1999.
15. Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organization, (1986).
16. Draft World Bank HandBook on Good Practices Relating to Non-Governmental Organizations.
17. E/Res/288 (x), Review of Consultative Arrangement with Non-Government or Organizations, 27 Feb 1950, Para 2. www.un.org.
18. Explanatory Report on the European Convention on the Non - Profit - Making Recognition at the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations, Strasbourg, 1986.
19. Fundamental Principles on the Status of Non Governmental Organization in Europe, adopted at multilateral meeting of the Council of Europe, 5 July 2002.
20. L'articles de la loi du 1er Juillet 1901 relative au contrat d'association, in Code Civil, Dalloz, Paris 2000.
21. Lester M. Salamon(Author), Helmut K. Anheier, The Emerging Not-Profit Sector: An Overview (Johns Hopkins Non- Profit Sector Series ...).
22. Lindblom, Anna - Karin, Non - Governmental Organizations in International Law, Cambridge, 2002.
23. Lindblom Anna-Karin, Non-Governmental or Organizations in International Law Cambidge, 2005.
24. -Otto, Dianne, Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society.