

مطالعات حقوق تطبیقی
دوره ۵، شماره ۲،
پاییز و زمستان ۱۳۹۳
صفحات ۳۷۹ تا ۴۰۰

استقلال سازمانهای غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فرانسه و سوئیس

مسعود راعی *

استادیار گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد نجف آباد

فرامرز عطریان

دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم - تحقیقات

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۴/۳ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۵/۱۹)

چکیده

شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی در راستای تحقق بخشیدن به حقوق شهروندی و حمایت از مطالبات قانونی آن‌ها و نیز نیازهای جوامع بشری است. تحقق این هدف دارای الزاماتی است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها حفظ استقلال این مؤسسات می‌باشد. شیوه تأسیس، نظارت و انحلال این سازمان‌ها و میزان دخالت و ورود دولت در هرکدام از این مراحل، می‌تواند بیانگر میزان استقلال این نهادهای مدنی باشد. در خصوص انتظام امور سازمان‌های غیردولتی، سه الگوی پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی، پیشگیرانه از قسم اعلام قبلی، و نظام تعقیبی قابل تصور است که کشورهای ایران، فرانسه و سوئیس هرکدام به ترتیب یکی از آن‌ها را برگزیده‌اند. رویکرد تطبیقی بحث در پی آن است که استقلال سازمان‌های مردم‌نهاد در کدام‌یک از سه نظام یادشده بیشتر تأمین می‌شود.

واژگان کلیدی

استقلال، ایران، دولت، سازمان‌های غیردولتی، سوئیس، فرانسه.

masoudraei@yahoo.com
Atrian.f.1001@gmail.com

* نویسنده مسئول فاکس ۰۳۱-۳۲۶۶۵۸۸۱

مقدمه

جایگاه جوامع مدنی (Sociétés civiles) در دیدگاه‌های جدید اندیشمندان حقوق عمومی به‌گونه‌ای شکل یافته که بسیاری از نویسندگان این حوزه بر این باورند که از لوازم اصلی تحقق جامعه دموکراتیک، تشکیل جوامع مدنی مستقل از دولت می‌باشد (Miaille, 1978, p.87)؛ حتی آلکسیس دو توکویل (lexis Charles-Henri-Maurice Clérel de) (زندگی: ۱۸۵۹-۱۸۰۵) نظریه‌پرداز معروف و مؤلف کتاب «دموکراسی در امریکا» (De la démocratie en Amérique) تصریح می‌کند که بدون هیئت‌های واسطه که وی آن‌ها را «هیئت‌های ثانویه» (Corps secondaires) می‌نامد، دموکراسی واقعی وجود نخواهد داشت و شاید مهم‌ترین دلیل این نظریات را بتوان در بحث لزوم مشارکت مردم در اداره کشور جستجو کرد. توضیح آنکه یکی از ارکان اصلی حکومت دموکراسی، مشارکت فعال مردم در تصمیم‌گیری و اداره کشور می‌باشد (گوکد و کولب، ۱۳۸۴، ص ۴۱۴). اما مردم به‌خودی خود و بدون تشکیل جوامع مدنی ممکن است به دلیل ضعف و ناتوانی و دسترسی نداشتن به مقامات حکومتی قادر به مشارکت در اداره کشور و همچنین نظارت بر آن نباشند. این هیئت‌ها در عین حال به‌منزله رابط و وزنه تعادلی هستند که می‌توانند افکار و اندیشه‌های متنوع و مطرح در جامعه را نهادینه ساخته، راهگشای گفتگوی منطقی و مسالمت‌آمیز در یک نظام کثرت‌گرا و دموکراتیک باشند (هاشمی، ۱۳۸۴ الف)، ص ۳۹۰؛ البته دستیابی به این مطلوب لوازمی دارد که یکی از مهم‌ترین آن‌ها، آزادی تشکیل این هیئت‌های واسطه و برخوردارگی از استقلال است. در این میان سازمان‌های غیردولتی^۱ (NGOها) با ویژگی‌های اساسی غیرحاکمیتی، غیرانتفاعی و عام‌المنفعه (دولت رفتار حقیقی، ۱۳۸۸، ص ۳۲)، به‌عنوان یکی از مصادیق مهم جوامع مدنی مطرح می‌باشند که به دلیل کارکرد و اهداف ویژه‌ای که دارند می‌توانند نقش‌های اساسی و بسیار مهم را همچون نمایندگی منافع و علایق گروه‌های خاص در مناسبات با دولت، بسیج فعالان اجتماعی برای افزایش آگاهی و اعمال نفوذ، نظارت بر عملکرد دولت و انجام فعالیت‌های اجتماعی به نمایندگی از گروه‌های مردمی (زارعی، ۱۳۸۱، ص ۳) در تحقق حقوق شهروندی و نظارت بر رعایت حقوق بشر در جامعه ایفا کنند. آنچه در این پژوهش مد نظر است، بررسی وضعیت سازمان‌های غیردولتی در سه کشور ایران، فرانسه و سوئیس از حیث استقلال آن‌ها در مقابل دولت می‌باشد که با توجه به اینکه نحوه تأسیس و انحلال این سازمان‌ها و شیوه

نظارت بر آنها و میزان دخالت دولت در هر کدام از این کشورها متفاوت است، تلاش شده است تا در پرتو یک ارزیابی منطقی به کارآمدی آنها در راستای تحقق استقلال نهادهای مردمی بینجامد. از آنجا که اصولاً انتظام حقوق و آزادی‌ها در جوامع مختلف بر اساس سه شیوه پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی، پیشگیرانه از قسم اعلام قبلی، و نظام تعقیبی صورت می‌پذیرد، در این مقاله این سه الگو بررسی می‌شود و ضعفها و قوت‌های هر کدام از این روش‌ها در خصوص تأمین استقلال سازمان‌های غیردولتی تحلیل خواهد شد. به این جهت سه کشور ایران، فرانسه و سوئیس به دلیل انطباق هر کدام با یکی از سه الگوی یادشده، برای تطبیق برگزیده شده‌اند.

نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی

در نظام پیشگیرانه، (Organisation non gouvernementale) یا پلیسی (Régime de police) قدرت عمومی الزاماتی را برای جلوگیری از هر عمل غیرقانونی به افراد و گروه‌ها تحمیل می‌کند. به این ترتیب، این اشخاص نمی‌توانند قبل از انجام یک سری تشریفات، از حقوق و آزادی‌های خویش برخوردار باشند؛ یعنی شروع فعالیت آنها مشروط به انجام اقداماتی است که از سوی قانون‌گذار مشخص شده است. البته این سیستم نیز خود به دو طریق قابل اجراست؛ اجازه قبلی و اعلام قبلی. در نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی که فعلاً محل بحث است، بایستی قبل از شروع هرگونه فعالیتی از مقامات ذیصلاح تقاضای صدور مجوز (Autorisation) شود و به این ترتیب مقام یا دستگاه اداری مربوطه پس از مطالعه و بررسی موضوع درخواست شده با در نظر گرفتن موازین قانونی و یا مصلحت عمومی، مبادرت به صدور مجوز می‌کند و یا از صدور آن خودداری می‌نماید (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰، ص ۲۵۹). درحقیقت در اینجا سرنوشت شروع شدن یا نشدن هر فعالیت با نظر اداره دولتی ذیصلاح گره خواهد خورد. در خصوص سازمان‌های غیردولتی نیز اعمال این شیوه به این ترتیب خواهد بود که متقاضی بایستی به مراجع اداری ذیربط مراجعه و در صورت صدور مجوز می‌تواند سازمان مردم‌نهاد مدنظر خود را تأسیس نماید. در مقام ارزیابی نظام پیشگیرانه از نوع مجوز قبلی، به نظر می‌رسد این افراد و گروه‌ها به دلیل هماهنگی کامل با مقام حکومتی و اخذ پروانه قبلی، در برخورداری از حقوق و آزادی‌های خویش از امنیت قضایی مطمئن‌تری برخوردارند و به شرط دموکراتیک بودن حکومت، بعد از انجام تشریفات اداری، اصولاً خطری متوجه آنان نیست؛ اما اشکال اساسی این است که حقوق و آزادی‌های مردم در ید قدرت و

ابتکار عمل دولت قرار می‌گیرد و این شیوه جامعه را به سوی یک نظام هدایت شده سوق می‌دهد که عرصه را بر حقوق خدادادی انسانی تنگ می‌کند (Robert, 6^{ème} édition, p.113) و ممکن است بستر سوء استفاده نیز فراهم گردد. به این ترتیب که مقام یا دستگاه اداری ذی صلاح، شیوه تبعیض آمیزی را درپیش گیرد و صرفاً برای وفاداران و طرفداران خود مبادرت به صدور مجوز نماید و از صدور پروانه برای دیگران، خصوصاً افراد و گروه‌های منتقد، خودداری کند (Colliar, 1975, p.111). همچنین به دلیل دخالت بیشتر دولت، استقلال مؤسسات تشکیل شده در این نظام، کمتر از نظام تعقیبی خواهد بود.

۱. سازمان‌های غیردولتی در جمهوری اسلامی ایران

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی را برای انتظام امور سازمان‌های مردم‌نهاد برگزیده است که می‌تواند از محاسن و معایب این سیستم برخوردار باشد. در این راستا میزان استقلال این نهادهای مدنی را در ایران می‌توان در سه مرحله تأسیس، نظارت و انحلال به شرح زیر بررسی کرد.

۱.۱. تأسیس سازمان‌های غیردولتی در ایران

برابر اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۲، کلیه احزاب، جمعیت‌ها، تشکل‌ها و گروه‌ها (از جمله سازمان‌های غیردولتی) می‌توانند آزادانه به فعالیت مشغول شوند، مشروط به آنکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. آنچه از مفاد این اصل و همچنین مشروح مذاکرات اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی^۳ برمی‌آید، آن است که اصل بر آزادی تشکیل کلیه

۲. اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «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. هیچکس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.»

۳. از مشروح مذاکرات اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی چنین برمی‌آید که نظر تدوین کنندگان این قانون چنان بوده که تشکیل احزاب، گروه‌ها و تشکل‌ها در جمهوری اسلامی ایران آنچنان آزادانه صورت پذیرد که تمامی احزاب و انجمن‌ها حتی گروه‌های بی‌دین مانند کمونیست‌ها (چنانچه در بیان شهید بهشتی نایب رییس آن مجلس ذکر گردیده است) در صورت رعایت شرایط اصل ۲۶، بتوانند آزادانه فعالیت نمایند (در این خصوص نک: صورت مشروح مذاکرات اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۱، ص ۶۶۵ به بعد).

گروه‌ها، احزاب و تشکل‌ها می‌باشد و فقط گروه‌ها و نهادهای ناقض مندرج در اصل ۲۶، از این آزادی محروم خواهند بود (فلسفی، ۱۳۸۶، ص ۱۶۴).

بر اساس ماده ۵۸۴ قانون تجارت، هر مؤسسه غیرتجاری، از جمله سازمان‌های غیردولتی، به شرط مغایرت نداشتن اهداف آن‌ها با نظم عمومی و شرع، از تاریخ ثبت در دفتر وزارت عدلیه^۴ دارای شخصیت حقوقی می‌شوند، اما در حال حاضر از لوازم ثبت یک سازمان غیردولتی، اخذ پروانه بر اساس مفاد آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۴ش هیئت وزیران^۵ می‌باشد. برابر ماده ۱۷ آیین‌نامه پیش‌گفته، متقاضیان تأسیس سازمان مکلف‌اند درخواست اخذ پروانه را به هیئت‌های نظارت ارائه کنند. اقسام و ترکیب این هیئت‌های نظارت در بند ۱ ماده ۱ همان آیین‌نامه تعیین شده است.^۶ این هیئت‌ها تقاضاهای پروانه تأسیس سازمان غیردولتی را بررسی و در خصوص صدور یا عدم صدور آن نظر خواهند داد و پیرو اتخاذ تصمیم از سوی این هیئت‌ها، پروانه از سوی وزیر کشور، استاندار و یا فرماندار صادر خواهد شد (تبصره ۵ ماده ۱۷) و به این ترتیب، سازمان غیردولتی پس از صدور پروانه و ثبت، دارای شخصیت حقوقی می‌شود (ماده ۲).

همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد، ایجاد شخصیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی منوط به کسب مجوز از هیئت‌های نظارت و مقامات یادشده است و به عبارت دیگر در این آیین‌نامه برای تشکیل این سازمان‌ها و انتظام امور آن‌ها، نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی برگزیده شده است.

تبصره ۵ ماده ۱۷ آیین‌نامه یادشده، صدور پروانه را پس از تأیید هیئت‌های نظارت سه‌گانه، به ترتیب برعهده وزیر کشور، استاندار و فرماندار گذاشته، ولی در خصوص اینکه آیا تصمیم هیئت نظارت مربوطه برای مقامات یادشده لازم‌الاتباع است یا خیر، تعیین تکلیف نکرده است. لذا این پرسش مطرح است که اگر برای مثال هیئت نظارت کشوری رأی خود را مبنی بر صدور پروانه صادر نماید، وزیر کشور می‌تواند از اعطای مجوز به

۴. در حال حاضر اداره ثبت شرکت‌ها

۵. این آیین‌نامه در سایت www.moi.ir قابل دسترسی است.

۶. این هیئت‌ها در سه مرتبه کشوری، استانی و شهرستانی می‌باشند که هرکدام به‌غیر از نماینده سازمان‌های غیردولتی، به ترتیب از معاون وزیر کشور و نماینده شورای عالی استان‌ها (در کشوری)، استاندار و نماینده شورای اسلامی استان (در استانی) و فرماندار و نماینده شورای اسلامی شهرستان (در شهرستانی) تشکیل می‌شوند.

متقاضی خودداری کند؟ از فحوای تبصره ۵ ماده ۱۷ آیین‌نامه و جایگاه سیاسی که این مقامات به‌عنوان مسئولان عالی‌رتبه دولتی دارند، به‌نظر می‌رسد در تبعیت از تصمیم هیئت‌های یادشده مخیر باشند و براین‌اساس می‌توانند باوجود موافقت هیئت نظارت، از صدور پروانه خودداری کنند. در این راستا هرچند مکانیزم پیش‌بینی شده برای صدور مجوز تأسیس سازمان‌های غیردولتی قابل تأمل به‌نظر می‌رسد، اما نقطه قوتی که در این باره در آیین‌نامه به‌چشم می‌خورد، حق دادخواهی متقاضیان صدور پروانه تشکیل سازمان غیردولتی است. بر اساس تبصره ۴ ماده ۲۲ آیین‌نامه تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد، متقاضیان تأسیس این سازمان‌ها می‌توانند نسبت به رد تقاضای خود از تصمیم هرکدام از هیئت‌های نظارت به هیئت مافوق اعتراض کنند؛ به‌این‌ترتیب که از رأی هیئت نظارت شهرستان به هیئت استان و از تصمیم هیئت استان به هیئت نظارت کشور دادخواهی نمایند. همچنین بر اساس بند پ تبصره یادشده، رأی صادره از سوی هیئت نظارت کشور در مراجع صالح قضایی قابل اعتراض و تجدیدنظر خواهد بود. مکانیزم پیش‌بینی‌شده در خصوص حق دادخواهی متقاضیان تأسیس سازمان در آیین‌نامه تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد را می‌توان گامی در جهت تأمین استقلال و آزادی تشکیل این سازمان‌ها به‌شمار آورد؛ چراکه تصمیم هیئت‌های نظارت قطعی و نهایی تلقی نشده، نظر مراجع قضایی تصمیم‌نهایی خواهد بود که در این‌صورت دادگاه با ویژگی‌هایی همچون استقلال و بی‌طرفی می‌تواند از تضییع حقوق این متقاضیان جلوگیری کند.

شایان ذکر است که در قوانین و مقررات جاری در نظام حقوقی ایران، صدور مجوز برای برخی از سازمان‌های غیردولتی با کارکردهای خاص در اختیار مراجع دیگری قرار داده شده است.^۷ برای مثال، مجوز تأسیس سازمان‌های غیردولتی در راستای اهداف سازمان بهزیستی برابر ماده ۲۶ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ش، از سوی سازمان نامبرده صادر خواهد شد و یا پروانه فعالیت انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی شناخته‌شده در اصل ۱۳ قانون اساسی، طبق قانون فعالیت احزاب و جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده مصوب ۱۳۶۰ش از سوی کمیسیون ماده این قانون صادر می‌شود. همچنین بر اساس مصوبه نحوه تشکیل و تأسیس انجمن‌های علمی، ادبی و هنری

۷. ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۴

مصوب ۱۳۷۰ ش شورای عالی انقلاب فرهنگی، صدور مجوز برای تشکیل این مؤسسات در صلاحیت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار گرفته، اما مهم این است که در تمام این مصادیق از نظام پیشگیرانه از نوع اعلام قبلی استفاده شده است.

۲.۱. نظارت بر سازمانهای غیردولتی در ایران

فصل چهارم آیین نامه تشکیل سازمانهای مردم نهاد به بحث نظارت بر این سازمانها اختصاص یافته است. در این فصل، نظارت پیش بینی شده در این سازمانها عمدتاً شامل دو نوع، نظارت قضایی و کنترل غیرقضایی، است و هیئت های نظارت متشکل از نماینده قوه مجریه، نماینده شوراهای اسلامی و نماینده سازمانهای غیردولتی خواهند بود.

۱.۲.۱. نظارت قضایی در ایران

برابر بند ۲۸ ماده ۲۸ آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمانهای مردم نهاد، لغو پروانه این سازمانها صرفاً در صلاحیت دادگاههای دادگستری قرار گرفته است؛ به این ترتیب که بر اساس بند یادشده، در صورت بی توجهی سازمان غیردولتی به تذکرات هیئت های نظارت، این هیئت ها می توانند لغو مجوز آن سازمان را از دادگاه خواستار شوند. در این صورت دادگاه می تواند پروانه سازمان را لغو کند. بنابراین همان گونه که ملاحظه می شود، دادگاهها از طریق ابطال پروانه فعالیت بر سازمانهای غیردولتی نظارت خواهند کرد و البته از آنجا که سازمان غیردولتی مورد نظر با اخذ مجوز فعالیت خود را آغاز کرده و در حقیقت فعالیت و اساسنامه آن نخست به تأیید مقامات حکومتی رسیده، بدیهی است که دادگاه بایستی دلایل متقنی برای ابطال آن داشته باشد و همین امر می تواند یک نوع امنیت برای مؤسسان این سازمانها ایجاد کند.

۲.۲.۱. نظارت غیرقضایی در ایران

در نظام حقوقی ایران، غیر از نظارت قضایی، کنترل غیرقضایی نیز بر عملکرد سازمانهای غیردولتی پیش بینی شده است. به این ترتیب که برابر ماده ۲۶ آیین نامه پیش گفته، هیئت های نظارت در چند مرحله بر این سازمانها نظارت می کنند؛ به این شکل که در مرحله تأسیس، با ملاحظه تقاضای تشکیل سازمان غیردولتی و اساسنامه آن بر تشکیل آن نظارت می نمایند. همچنین این هیئت ها از طریق دریافت و بررسی گزارش سالانه عملکرد اجرایی و مالی سازمان مربوطه، رفتار آن را کنترل می کنند و

البته در صورت اقتضا، می‌توانند به صورت فوق‌العاده نیز دستور ارائه گزارش عملکرد به سازمان را بدهند و سازمان مکلف به اجرای دستور خواهد بود. این هیئت‌ها بر حسن اجرای مقررات آیین‌نامه یادشده از سوی سازمان نیز نظارت می‌نمایند. در این راستا طبق ماده ۲۸ آیین‌نامه، این هیئت‌ها در صورت احراز ارتکاب تخلف از سوی سازمان غیردولتی می‌توانند یکی از تصمیمات زیر را اتخاذ نمایند: تذکر شفاهی؛ تذکر کتبی با درج در پرونده؛ تعلیق پروانه فعالیت برای ۳ ماه؛ تقاضای لغو پروانه سازمان از دادگاه در صورت اصلاح نشدن وضعیت.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، هیئت‌های نظارت متشکل از دو عضو حکومتی و یک عضو نماینده سازمان‌های غیردولتی، نظارت مؤثری بر این نهادها دارند. هرچند که صدور رأی لغو پروانه فعالیت سازمان‌های غیردولتی در این آیین‌نامه صرفاً از سوی دادگاه‌های دادگستری امکان‌پذیر است و این خود از نکات مثبت آیین‌نامه و گامی در جهت حفظ استقلال این سازمان‌ها به‌شمار می‌آید، اما به‌رحال هیئت‌های نظارتی سه‌گانه نیز نقش مؤثری در نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد دارند و می‌توانند با اتخاذ تصمیم مبنی بر تذکر و تعلیق پروانه و یا ارجاع پرونده به دادگاه، بر عملکرد این سازمان‌ها تأثیرگذار باشند.

نکته آخر در خصوص قابلیت اعتراض از تصمیمات هیئت‌های نظارتی است. توضیح آنکه براساس یکی از ابتدایی‌ترین و اساسی‌ترین اصول دادرسی عادلانه، رسیدگی‌های قضایی و صدور رأی نباید از سوی سازمان‌های سیاسی صورت گیرد، بلکه باید به‌وسیله دادگاهی مستقل، صلاحیت‌دار و بی‌طرف انجام شود (هداوند و یزدانی زنور، ۱۳۹۰، ص ۱۱۶) این حق آن‌چنان اهمیت دارد که کمیته حقوق بشر آن را مطلق می‌داند که استثنابردار نیست (همان). لذا اصولاً تصمیمات دادگاه‌های اداری به‌دلیل نداشتن ویژگی‌هایی چون استقلال و بی‌طرفی نباید به‌عنوان رأی قطعی و نهایی تلقی گردد، بلکه باید قابل اعتراض و تجدیدنظر در محاکم قضایی دادگستری باشد. براین‌اساس در مواردی که هیئت‌های نظارت در مقام یک دادگاه اداری تصمیمی را اتخاذ می‌کنند، علی‌القاعده باید امکان اعتراض از این آرا نزد محکمه قضایی مستقل و بی‌طرف وجود داشته باشد؛ حال آنکه این امکان در آیین‌نامه تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد پیش‌بینی نشده، لذا ممکن است حقوق این سازمان‌ها به‌دلیل قضاوت‌های نادرست هیئت‌های نظارت تضییع گردد. هرچند که با توجه به تمثیلی بودن دادگاه‌های اداری یادشده در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب

۱۳۹۲ ش^۸ (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸، ص ۱۵۷)، به نظر می‌رسد بتوان از تصمیمات این هیئت‌ها نیز در شعب دیوان عدالت اداری شکایت و دادخواهی نمود.

۳.۲.۱. انحلال سازمانهای غیردولتی در ایران

ماده ۳۱ آیین‌نامه تشکیل سازمانهای مردم‌نهاد که به بحث انحلال این سازمانها اختصاص یافته است، انحلال سازمانهای غیردولتی را در دو حالت اختیاری و قهری برمی‌شمرد و آن را به آیین‌نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷ ش ارجاع داده است.

بر اساس ماده ۱۰ آیین‌نامه پیش‌گفته، هرگاه انحلال اختیاری باشد، تصفیه از سوی مدیران و برابر اساسنامه صورت می‌گیرد و اگر متصدی امر تصفیه و ترتیب آن در اساسنامه معین نشده باشد، مجمع عمومی باید در هنگام تصمیم به انحلال، مأمور تصفیه را منصوب و حدود اختیارات او را مشخص نماید. اما در صورتی که انحلال قهری و با حکم دادگاه صورت پذیرد، براساس ماده ۱۱ همین آیین‌نامه، تصفیه برابر اساسنامه انجام می‌شود و اگر مأمور تصفیه در اساسنامه معین نشده باشد، خود دادگاه موظف به انتصاب متصدی امر تصفیه خواهد بود و در این حالت تصفیه بر اساس قانون تجارت انجام می‌شود.

گفتنی است که انحلال اختیاری به این معناست که خود سازمان تصمیم به منحل شدن می‌گیرد که اصولاً مرجع تصویب این‌گونه تصمیمات مجمع عمومی خواهد بود و انحلال قهری اغلب به انحلال صورت‌پذیرفته به حکم دادگاه اطلاق می‌شود. تقسیم دارایی سازمان پس از انحلال میان اعضا و مدیران سازمان، به دلیل ماهیت ویژه این‌گونه سازمانها که ماهیتی غیرانتفاعی دارند، برابر ماده ۷ آیین‌نامه تشکیل سازمانهای

۸. از ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری:

صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: ۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها ب) تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای یادشده در بند «الف» در امور راجع به وظائف آنها ۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

مردم‌نهاد ممنوع اعلام شده است؛ لذا در اساسنامه این سازمان‌ها تکلیف‌داری آن در صورت انحلال مشخص می‌گردد و غالباً این گونه مقرر می‌شود که این اموال در راستای فعالیت و اهداف همان سازمان مصرف گردد، ولی اگر در اساسنامه مشخص نشد، به‌نظر می‌رسد در حکم اموال مجهول‌المالک خواهد بود؛ اما به‌هرحال تقسیم اموال و درآمدهای سازمان میان اعضا و مدیران امکان‌پذیر نیست. بنابراین در نظام حقوقی ایران، انحلال سازمان‌های غیردولتی، در غیر حالت اختیاری، صرفاً در اختیار دادگاه‌هاست که این می‌تواند گامی مثبت در جهت حفظ استقلال این سازمان‌ها باشد.

نظام پیشگیرانه از نوع اعلام قبلی

در شیوه پیشگیرانه از نوع اعلام قبلی نیز الزاماتی از سوی قدرت عمومی پیش از شروع فعالیت بر افراد و گروه‌ها تحمیل می‌شود. به این ترتیب این اشخاص نیز نمی‌توانند قبل از انجام یک سری تشریفات، از حقوق و آزادی‌های خویش برخوردار باشند. البته اصولاً در این الگو محدودیت قابل توجهی از جانب مقامات دولتی بر افراد و گروه‌ها اعمال نمی‌شود؛ چراکه در اینجا صدور مجوز مطرح نیست، بلکه صرفاً شروع یک فعالیت به اطلاع ادارات دولتی ذی‌صلاح می‌رسد تا مقامات ذی‌صلاح اداری بتوانند در قبال برنامه‌های اعلام‌شده افراد یا گروه‌ها تدابیر شایسته‌ای را اتخاذ کنند و از بروز پاره‌ای اختلال‌های احتمالی جلوگیری شود. باوجوداین، ممکن است بنا به ملاحظاتی در اجرای این برنامه‌ها مانع‌تراشی شود. در این خصوص دو فرض می‌تواند وجود داشته باشد:

فرض اول، اعلام قبلی ممکن است برای آن باشد که دستگاه اداری مربوطه تدابیر احتیاطی لازم را برای حسن انجام برنامه‌های اعلام‌شده اتخاذ کند؛ مانند پیش‌بینی مراقبت‌های لازم برای حفظ نظم در یک راه‌پیمایی قانونی.

فرض دوم، اعلام قبلی ممکن است برای آن باشد که دستگاه اداری امکاناتی را در اختیار اعلام‌کنندگان قرار دهد تا بتوانند از آن طریق برنامه‌های خود را به اجرا درآورند؛ مانند اختصاص دادن یک محل برای برقراری اجتماعات اعلام‌شده (هاشمی، ۱۳۸۴، ب)، ص ۱۹۷).

از محاسن این سیستم می‌توان به آزادی و استقلال بیشتر آن نسبت به نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی اشاره کرد؛ چراکه در نظام پیشگیرانه از نوع اعلام قبلی محدودیت کمتری نسبت به سیستم اجازه قبلی بر آزادی‌های عمومی افراد و استقلال نهادها اعمال می‌شود (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۸ (الف)، ص ۲۷). لذا افراد راحت‌تر

می‌توانند فعالیت موردنظر خود را شروع کنند؛ چراکه آن‌ها نه با اخذ پروانه بلکه صرفاً با اعلام به نهادهای دولتی فعالیت موردنظر خود را آغاز می‌کنند، اما اگر هنگام کار تخلفی از سوی آن‌ها مشاهده شود، قوه قضائیه آن را رسیدگی خواهد کرد. ناگفته نماند که این سیستم معایبی هم دارد؛ برای مثال با توجه به انطباق کمتر فعالیت آغازشده با سیاست‌های کشور و قوانین جاری ممکن است از امنیت کمتری برخوردار باشند و یا آنکه قضات دادگاه‌ها که به‌رحال یک مقام درون‌حکومتی شمرده می‌شوند، ممکن است به‌دلیل پیروی از سیاست‌های دولتی، برخوردی تبعیض‌آمیز با آن‌ها داشته باشند. این سیستم برای انتظام امور سازمان‌های غیردولتی در برخی از کشورها استفاده شده است؛ به‌این ترتیب که متقاضیان سازمان مردم‌نهاد دولت را در جریان تشکیل سازمان خود قرار داده، مدارک و اساسنامه را تحویل اداره ذی‌صلاح می‌دهند و به این شکل، مقامات دولتی در جریان تأسیس سازمان غیردولتی قرار می‌گیرند و اگر در حین فعالیت، این سازمان از اساسنامه یا قوانین جاری تخلف کند، دادگاه‌ها با آن برخورد خواهند کرد.

۱. سازمان‌های غیردولتی در فرانسه

نظام حقوقی فرانسه برای ساماندهی امور سازمان‌های غیردولتی از الگوی پیشگیرانه از نوع اعلام قبلی استفاده کرده است؛ لذا در اینجا تأسیس، نظارت و انحلال این سازمان‌ها در کشور یادشده بررسی می‌شود.

۱.۱. تأسیس سازمان‌های غیردولتی در فرانسه

نظام حقوقی فرانسه برای اکتساب شخصیت حقوقی (la capacité juridique) سازمان‌های غیردولتی، نظام پیشگیرانه از نوع اعلام قبلی را برگزیده است؛ هرچند که برای تشکیل این سازمان‌ها هیچ محدودیت و تشریفات اداری مقرر نکرده است. توضیح آنکه در قانون انجمن‌ها مصوب ۱۹۰۱م فرانسه (Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association)^۹ که مقررات حاکم بر مؤسسات غیرانتفاعی (Association à but non lucratif) از جمله سازمان‌های غیردولتی تبیین شده است، مرحله تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد از اکتساب شخصیت حقوقی مجزا شده و مواد متفاوتی از این قانون نیز به آن

۹. این قانون در سایت <http://www.legifrance.gouv.fr> قابل دسترسی است.

اختصاص یافته است. چنانچه ماده ۲ این قانون تصریح می‌کند که این سازمان‌ها با آزادی کامل و بدون نیاز به هیچ‌گونه تشریفات می‌توانند تشکیل شوند، اما برای به‌دست آوردن شخصیت حقوقی باید مراحل ویژه‌ای را طی نمایند که این مراحل در ماده ۵ مشخص شده است. طبق ماده پیش‌گفته، مؤسسان برای کسب شخصیت حقوقی باید تشکیل سازمان را به‌وسیله روزنامه رسمی به اطلاع عموم برسانند. همچنین فرمانداری را از تشکیل سازمان موردنظر مطلع ساخته، آن اداره را از موضوع، اساسنامه و مشخصات مدیران سازمان همچون اسامی، شغل، اقامتگاه و تابعیت آن‌ها آگاه کنند.

اینکه قانون انجمن‌های ۱۹۰۱ فرانسه بین مرحله تشکیل و یافتن شخصیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی تمایز و تفاوت قائل شده، از لحاظ حقوقی قابل توجه است و آثار فراوانی نیز بر آن مترتب خواهد بود؛ چراکه سازمان تشکیل شده، به‌دلایلی همچون عدم اعلام عمومی و یا تحویل ندادن اساسنامه و مدارک به فرمانداری فاقد شخصیت حقوقی است، اما نفس تأسیس آن تخلف از قوانین شمرده نمی‌شود، درعین حال صلاحیت دارا بودن حقوق و تکالیف را نخواهد داشت (صفار، ۱۳۹۰، ص ۹۹).^{۱۰} برای مثال نمی‌تواند به‌عنوان یک شخصیت مستقل، مالک اموال شود و بدیهی است که در این صورت تمام اعضا بر این اموال مالکیت مشاعی خواهند داشت (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۸ (ب)، ص ۹۷). افزون‌براین، چنین سازمانی نمی‌تواند به اقدام حقوقی همچون انعقاد قرارداد مبادرت ورزد و در این حالت مسئولیت اعمال اعضای سازمان برعهده شخص خودشان است و نمی‌توان مسئولیتی برای سازمان قائل شد؛ لذا اگر هرکدام از اعضا تخلفی مرتکب شوند، شخصاً محاکمه و مجازات خواهند شد. اما پس از طی تشریفات اداری و کسب شخصیت حقوقی سازمان می‌تواند دارای حق و تکلیف شود؛ از جمله آنکه از روش‌های معهود قانونی همچون دریافت حق عضویت و یا قبول هدایا، دارایی مستقل و ویژه‌ای برای خود داشته باشد و یا حق انجام اقدامات حقوقی مانند انعقاد قرارداد، استخدام کارمند و یا اقامه دعوا را خواهد داشت و البته می‌توان آن را طرف دعوا قرار داد و مسئولیت حقوقی نیز برای وی در نظر گرفت، ولی در صورت تخلف، برابر موازین قانونی قابل محاکمه و بازخواست و اعمال مجازات خواهد بود.

نکته آخر در خصوص تأسیس سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی فرانسه، مربوط به وضعیت خاص سازمان‌های غیردولتی مذهبی (Le congrégation religieuse) است.

۱۰. در این خصوص همچنین ر.ک. امامی، سید حسن، ۱۳۵۶، ص ۱۵۱-۱۵۰

چنانچه قانون انجمن‌ها ۱۹۰۱، در مواد ۱۳ تا ۱۷ و همچنین آیین‌نامه این قانون در مواد ۱۶ تا ۳۱ وضعیت ویژه و متفاوتی را برای این سازمان‌ها نسبت به سازمان‌های غیرمذهبی پیش‌بینی کرده‌اند. توضیح آنکه همان‌گونه که گذشت سازمان‌های غیردولتی در فرانسه برای کسب شخصیت حقوقی نیازی به اخذ مجوز نداشته، صرفاً با اعلام عمومی و اطلاع‌رسانی به فرمانداری دارای شخصیت حقوقی مستقل خواهند شد. اما طبق مواد ۱۳ تا ۱۷ قانون ۱۹۰۱، تأسیس سازمان‌های غیردولتی مذهبی با محدودیت بیشتر و در عین حال مراحل پیچیده‌تری نسبت به سازمان‌های غیرمذهبی همراه است؛ چراکه سازمان‌های مذهبی به‌غیر از اعلام به مقامات دولتی و ارائه اساسنامه و مشخصات اعضا، برای تشکیل نیاز به اخذ مجوز جداگانه دارند. براین اساس درخواست خود را به وزیر کشور تقدیم کرده، او هم پس از مشورت با شهرداری در صورت موافقت، نسبت به صدور مجوز اقدام خواهد کرد؛ در غیر این صورت تأسیس سازمان غیردولتی مذهبی ممنوع خواهد بود.

۲.۱. نظارت بر سازمان‌های غیردولتی در فرانسه

نظارت بر سازمان‌های غیردولتی در فرانسه طبق قانون انجمن‌ها ۱۹۰۱، همگی از سوی مراجع قضایی و قوه مجریه انجام می‌شود؛ هرچند که نقش قوه مجریه در این مسئله کم‌رنگ و در حد دریافت اسناد و مدارک مربوط به سازمان و آگاهی از تأسیس آن است، لذا نظارت اصلی از سوی دادگاه‌های قضایی اعمال می‌شود. به‌هر حال با توجه به قانون یادشده، می‌توان نظارت‌های زیر را در نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد جزء نظام حقوقی فرانسه برشمرد.

۱.۲.۱. نظارت قضایی در فرانسه

نخستین و مهم‌ترین نظارت پیش‌بینی شده بر سازمان‌های غیردولتی در فرانسه، نظارت قضایی است که می‌تواند بر مبنای نقص تشریفات تأسیس و یا به‌دلیل هدف و عملکرد آن سازمان از سوی دادگاه‌ها اعمال شود. با این توضیح که صرف تشکیل سازمان‌های غیردولتی در فرانسه نیاز به اخذ مجوز و طی تشریفات اداری ندارد، اما اگر سازمان بخواهد دارای شخصیت حقوقی گردد و از آثار آن همچون مالکیت، استخدام، اقامه دعوی بهره‌مند شود، بایستی یک سری تشریفات را طی کند؛ مانند اعلان عمومی در روزنامه رسمی و یا تقدیم اساسنامه و مشخصات مدیران سازمان به فرمانداری (ماده ۵

قانون انجمن‌ها (۱۹۰۱). اولین نظارتی که در این قانون بر سازمان‌های غیردولتی پیش‌بینی شده، در خصوص انجام مقدمات و تشریفات در مرحله تأسیس سازمان است؛ چنانچه طبق ماده ۷ قانون ۱۹۰۱، اگر سازمانی بدون گذراندن مراحل و انجام اقدامات یادشده در ماده ۵، تشکیل گردد و به اعمالی مبادرت ورزد که از لوازم آن، اکتساب شخصیت حقوقی بوده، به حکم دادگاه منحل خواهد شد.

قانون ۱۹۰۱ محدودیت‌هایی را نیز برای هدف، موضوع و عملکرد سازمان‌های غیردولتی قائل شده است که این سازمان‌ها چه در آغاز تأسیس و چه در حین حیات خود ملزم به رعایت آن هستند؛ از جمله آنکه طبق ماده ۳ این قانون، موضوع و هدف سازمان نباید نامشروع (illicit)، مغایر با قوانین و اخلاق حسنه و یا در جهت آسیب رساندن به تمامیت ارضی کشور و یا جمهوریت نظام (porter atteinte à l'intégrité du territoire national) باشد. حال اگر هدف، موضوع و یا عملکرد سازمانی با موضوعات مندرج در ماده ۳ مغایرت داشته باشد، به درخواست هر فرد ذی‌نفع یا شخص دادستان و به حکم و تصمیم دادگاه منحل خواهد شد.

۲.۲.۳. نظارت غیرقضایی در فرانسه

نظارت قبلی از سوی مراجع قضایی انجام می‌شد، اما نظارت فعلی مربوط به قوه مجریه است. توضیح آنکه بنابر ماده ۵ قانون ۱۹۰۱، مؤسسان سازمان غیردولتی، غیر از اعلام عمومی تشکیل سازمان در روزنامه رسمی، باید یک سری اسناد و مدارک که شامل اساسنامه (le statut)، عنوان و موضوع سازمان، اقامتگاه آن، مشخصات مدیران سازمان است، تحویل فرمانداری داده، رسید (récépissé) دریافت کنند. هر چند که در این مکانیزم، فرمانداری (la prefecture) صرفاً از تأسیس سازمان، موضوع آن و مشخصات اعضای آن اطلاع پیدا می‌کند و بحث صدور مجوز مطرح نیست، اما به‌هر حال این فرآیند نوعی نظارت قوه مجریه بر سازمان‌های غیردولتی، گرچه از نوع خفیف آن را در پی خواهد داشت.

۳.۲.۳. انحلال سازمان‌های غیردولتی در فرانسه

در قانون ۱۹۰۱ فرانسه نیز انحلال سازمان‌های غیردولتی در دو حالت قهری و اختیاری تصور شده است؛ چنانچه در خصوص سازمانی که بر اهداف نامشروع، خلاف قانون و یا مضر برای تمامیت ارضی کشور و جمهوریت نظام تشکیل شده باشد و همچنین در

صورت انجام نشدن فرآیند و تشریفات ثبت و تأسیس، به حکم دادگاه منحل می‌شود و در حالت دوم نیز سازمان با اراده خود منحل خواهد شد. برابر ماده ۹ این قانون، پس از انحلال در خصوص اموال سازمان، طبق اساسنامه عمل خواهد شد و اگر در اساسنامه تکلیف این اموال مشخص نشده بود، مجمع عمومی در این باره تصمیم‌گیری خواهد کرد؛ ولی به هر حال اموال و دارایی‌های سازمان بر اساس ماده ۱ همان قانون و همچنین ماده ۱۵ آیین‌نامه قانون یادشده نمی‌تواند میان اعضا و مدیران سازمان تقسیم شود. ملاحظه می‌شود که در نظام حقوقی فرانسه نیز قوای حکومتی غیرقضایی حق انحلال سازمان‌های غیردولتی را نخواهند داشت.

نظام تعقیبی

نظام تعقیبی (Régime répressif) عبارت از سیستمی است که در آن، افراد و گروه‌ها فارغ از هرگونه محدودیتی و با علم به اینکه سوءاستفاده از حق، موجب مسئولیت مدنی یا کیفری خواهد بود، بدون آنکه دستگاه‌های اداری را در جریان اعمال خود قرار دهند، به فعالیت می‌پردازند و تا زمانی که این فعالیت‌ها روال عادی خود را طی می‌کند، دولت حق مداخله نخواهد داشت، اما اگر از حدود قانونی خود تجاوز نمایند، دستگاه قضایی بر اساس ضوابط مشخص وارد عمل شده، متهمان به اخلال در نظم عمومی و یا تجاوز به حقوق دیگران را محاکمه و در صورت اثبات جرم، متخلف را به مجازات‌های مقرر در قوانین محکوم می‌نماید (هاشمی، ۱۳۸۴ (ج)، ص ۱۹۳). به عبارت دیگر، نهادهای دولتی هیچ دخالتی در مرحله شروع فعالیت موردنظر نداشته، صرفاً هنگام فعالیت، نظارت‌های لازم اعمال خواهد شد. از محاسن قابل توجه در این الگو آن است که این نظام بیشترین سازگاری را با حقوق و آزادی‌های اساسی افراد داشته (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۸ (ج)، ص ۲۷)، دارای امتیازات منحصر به فردی می‌باشد؛ از جمله اینکه اولاً افراد یا گروه‌ها با آگاهی از حقوق و تکالیف خود ابتکار عمل دارند و ثانیاً در صورت تخلف، صرفاً در مقابل دستگاه قضایی پاسخگو خواهند بود و به این ترتیب اگر شرایط دادرسی منصفانه و عادلانه همچون استقلال، بی‌طرفی و سلامت محکمه و وجود تضمین‌های لازم برای متهم مانند حق دفاع، حق انتخاب وکیل و حضور هیئت منصفه وجود داشته باشد، می‌توان انتظار برقراری نظم و انتظام امور، بدون ورود آسیب به حقوق و آزادی‌های اساسی افراد را داشت (هاشمی، ۱۳۸۴ (د)، ص ۱۹۴). همچنین نهادها و تشکلهایی که در این سیستم شکل می‌گیرند، بیشترین استقلال را در قبال دستگاه‌های دولتی و حکومتی خواهند

داشت. اما این سیستم معایبی نیز دارد؛ از جمله آنکه ممکن است به دلیل ناهماهنگی فعالیت صورت پذیرفته با سیاست‌های کشور و نبود نظارت کافی در آغاز کار، هنگام فعالیت با برخوردها و نظارت‌های متعدد روبرو شده، به توقف‌های مکرر در آن فعالیت منجر شود و البته همچنان در اینجا نیز بستر اعمال سلیقه و سوءاستفاده‌های احتمالی از سوی قضات رسیدگی‌کننده که خود، متصدی مناصب حکومتی شمرده می‌شوند نیز فراهم است.

در خصوص انتظام امور سازمان‌های غیردولتی نیز این سیستم قابل استفاده است؛ به این شکل که سازمان غیردولتی از سوی مؤسسان بدون هیچ‌گونه نظارت یا محدودیت اولیه تشکیل شده، دارای شخصیت حقوقی می‌شود، اما هنگام فعالیت اگر تخلفی از سوی آن سازمان سر زد، دادگاه‌های ذی‌صلاح با آن برخورد قانونی می‌کنند. همان‌گونه که گذشت، استقلال و آزادی سازمان‌های غیردولتی در این الگو بیش از سیستم‌های قبلی تأمین می‌شود، اما در عوض ممکن است سازمان‌های متعددی به دلیل نداشتن انطباق کامل با قوانین و مصالح کشور، با برخوردهای قضایی و حتی حکم انحلال از سوی دادگاه‌ها روبرو شوند.

۱. سازمان‌های غیردولتی در سوئیس

نظام حقوقی سوئیس برای سامان دادن به امور سازمان‌های مردم‌نهاد از الگوی تعقیبی بهره جسته است؛ به این لحاظ سازمان‌های غیردولتی در این کشور از سه بعد تأسیس، نظارت و انحلال بررسی می‌شوند.

۲. تأسیس سازمان‌های غیردولتی در سوئیس

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، نظام تعقیبی عبارت است از نظامی که در آن افراد و گروه‌ها فارغ از هرگونه فشار و محدودیتی، ابتکار برخورداری از حقوق و آزادی‌های اساسی شناخته‌شده را دارند؛ بدون آنکه دستگاه‌های اداری را در جریان اعمال خود قرار دهند. تا زمانی که اعمال این حقوق روال عادی خود را طی می‌کند، دولت حق مداخله ندارد. در صورت تخلف، دستگاه قضایی بر اساس ضوابط مشخص وارد عمل می‌شود و متخلفان از قواعد مربوط به نظم عمومی و متجاوزان به حقوق دیگران را محاکمه می‌کند. پرواضح است که برای انتظام امور سازمان‌های غیردولتی، سازوکار نظام تعقیبی می‌تواند از بهترین الگوها باشد؛ چراکه با توجه به نقش اصلی سازمان‌های یادشده که

همانا نظارت و نقد عملکرد حکومت به‌ویژه قوه مجریه است، سپردن سرنوشت آن‌ها به‌دست قوه مجریه نمی‌تواند راه‌حل مناسبی باشد و بدیهی است که در نظام تعقیبی این موضوع مهم به بهترین وجه حاصل خواهد شد، زیرا سرنوشت سازمان‌های مردم‌نهاد صرفاً به‌دست قوه قضائیه سپرده می‌شود و اگر این قوه از شرایط لازم به‌خصوص استقلال و بی‌طرفی برخوردار باشد، استقلال این سازمان‌ها نیز به‌طور کامل حفظ می‌شود. به این ترتیب در چنین جامعه‌ای می‌توان انتظار تحقق جوامع مدنی مطلوب را داشت.

نظام حقوقی سوئیس در خصوص تشکیل مؤسسات غیرانتفاعی از جمله سازمان‌های غیردولتی از الگوی نظام تعقیبی استفاده کرده است؛ با این توضیح که مواد ۶۰ تا ۷۹ قانون مدنی این کشور (code civile Suisse)^{۱۱} به تبیین وضعیت حقوقی مؤسسات غیرانتفاعی اختصاص یافته است. متن ماده ۶۰ این قانون چنین است: «مؤسسات سیاسی، مذهبی، علمی، هنری، خیریه، تفریحی یا هر مؤسسه غیرانتفاعی دیگر به محض اعلام اراده مؤسسين در اساسنامه مبنی بر تشکیل آن سازمان، واجد شخصیت حقوقی می‌شوند»^{۱۲}.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، برابر ماده قانونی یادشده، افراد می‌توانند بدون هیچ‌گونه محدودیتی و بدون تشریفات اداری و یا حتی اطلاع‌رسانی به دستگاه‌های حکومتی، سازمان غیردولتی را تأسیس نمایند و این سازمان به‌محض انعقاد اساسنامه به‌عنوان تجلی اراده مؤسسان آن مبنی بر تشکیل سازمان، دارای شخصیت حقوقی خواهد شد و البته چنین سازمانی از بیشترین استقلال در مقابل دستگاه‌های دولتی برخوردار خواهد بود. طبق ذیل همین ماده قانونی، این اساسنامه باید کتبی و متضمن اهداف، تشکیلات و منابع مالی آن سازمان بوده، با قوانین جاری کشور نیز مغایر نباشد که احراز این مغایرت‌های احتمالی و هرگونه تخلف دیگری صرفاً برعهده دادگاه‌های دادگستری بوده، نظارت‌های پسینی را بر عملکرد این سازمان‌ها اعمال می‌نمایند که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد.

۱۱. این قانون در سایت <http://www.admin.ch> قابل دسترسی است.

12. Art 60: Les associations politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autres qui n'ont pas un but économique acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement.

۳. نظارت بر سازمان‌های غیردولتی در سوئیس

در قانون مدنی سوئیس دو نوع نظارت بر عملکرد سازمان‌های غیردولتی پیش‌بینی شده است: نظارت قضایی و غیر قضایی.

۱.۳. نظارت قضایی در سوئیس

از آنجا که نظام حقوقی سوئیس در تشکیل سازمان‌های غیردولتی و انتظام امور آن، از نظام تعقیبی استفاده کرده است، لذا این سازمان‌ها بدون هیچ‌گونه محدودیتی تأسیس می‌شوند و سپس عملکرد آن‌ها تحت نظارت و کنترل مراجع قضایی خواهد بود که در صورت تخلف، با آنان برخورد خواهد شد. براین اساس تنها نظارت بیرونی پیش‌بینی شده در قانون مدنی سوئیس بر عملکرد سازمان‌های غیردولتی، نظارت مراجع قضایی است که بر هدف، عملکرد و تصمیمات این سازمان‌ها اعمال خواهد شد.

آنچه در وهله نخست می‌تواند باعث برخورد مراجع قضایی با سازمان غیردولتی و حتی انحلال آن گردد، تأسیس این سازمان بر اساس اهدافی غیرمشموع و غیرقانونی است. برابر ماده ۷۸ قانون مدنی سوئیس، اگر سازمان بر اساس اهداف نامشروع (illicite) و خلاف اخلاق (contraire aux moeurs) تأسیس گردد، مرجع قضایی حق انحلال آن را خواهد داشت.

افزون بر هدف سازمان که تحت ارزیابی و کنترل مقامات قضایی است، بر عملکرد سازمان‌های غیردولتی نیز باید نظارت شود تا مطابق با اهداف سازمان و همچنین قوانین و مقررات آمره کشور باشد. براین اساس، ماده ۷۵ قانون مدنی سوئیس این سازمان‌ها را ملزم به رعایت اساسنامه و قوانین جاری کشور می‌نماید. همچنین سازمان در خصوص اخراج اعضا باید در مقابل دادگاه پاسخگو باشد و بتواند برای این تصمیم که اصولاً از سوی مجمع عمومی اتخاذ می‌شود- دلایل موجهی ارائه دهد که البته این در صورتی است که در اساسنامه شرط اخراج بدون دلیل و توجیه ذکر نشده باشد که در غیر این صورت نیازی به توجیه این تصمیم در مقابل مقام قضایی وجود ندارد.

آخرین چیزی که مراجع قضایی می‌توانند در خصوص آن تصمیم‌گیری نمایند، تصمیمات اتخاذشده در سازمان‌های غیردولتی است. براین اساس، برابر ماده ۷۵ قانون مدنی سوئیس هرکدام از اعضای این سازمان‌ها می‌توانند از تصمیمات سازمان که خلاف قانون بوده است و خود در آن نقش نداشته‌اند، شکایت نمایند.

۲.۳. نظارت غیرقضایی در سوئیس

نظارت غیرقضایی پیش‌بینی شده بر سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی سوئیس، شامل یک نوع نظارت درونی است که مشابه کنترل‌های شرکت‌های تجاری می‌باشد؛ به این ترتیب که این نظارت از سوی نهاد بازرس (Organe de révision) و همچنین مجمع عمومی (Assemblée générale) اعمال می‌گردد. چنانچه با توجه به اهمیت مسائل مالی و اینکه سازمان‌های غیردولتی به هیچ‌وجه نباید از حالت غیرانتفاعی به شرکت تجاری مبدل شوند، لذا بر اساس ماده ۶۹ قانون یادشده، نهاد بازرس باید به‌طور ویژه بر مسائل مالی سازمان نظارت کند.

در کنار این نهاد ناظر، بر اساس ماده ۶۵ همان قانون، مجمع عمومی به‌عنوان بالاترین رکن سازمان غیردولتی بر کلیه فعالیت‌ها و عملکرد ارگان و اعضای سازمان، نظارت عالی خواهد داشت. همچنین برابر ماده ۶۹، اساسنامه و مجمع عمومی می‌توانند مکانیزم‌های نظارتی دیگری را نیز در سازمان پیش‌بینی کنند.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، نهادهای حکومتی غیرقضایی حق نظارت مستقیم از نوع رسیدگی به تخلفات سازمان‌های غیردولتی و تعیین مجازات برای آن‌ها را ندارند.

۳.۳. انحلال سازمان‌های غیردولتی در سوئیس

مواد ۷۶ تا ۷۸ قانون مدنی سوئیس به بحث انحلال سازمان‌های غیردولتی اختصاص یافته است. بنابر این مواد، انحلال این سازمان‌ها ممکن است اختیاری یا قهری باشد. برابر ماده ۷۶، سازمان هرگاه بخواهد می‌تواند تصمیم به انحلال خود بگیرد و بر اساس مواد ۷۷ و ۷۸، سازمان در صورت اعسار از پرداخت بدهی‌های خود و یا ناتوانی در اداره آن و همچنین در صورتی که بر مبنای اهداف نامشروع یا غیراخلاقی تشکیل شده باشد، به حکم دادگاه منحل خواهد شد. در قانون مدنی سوئیس، از جواز یا عدم جواز تقسیم دارایی سازمان میان اعضا و مدیران آن پس از انحلال سخنی به میان نیامده است، اما به نظر می‌رسد با توجه به تعریف ارائه شده از این سازمان‌ها در ماده ۶۰ این قانون که غیرتجاری بودن را از ویژگی‌های ذاتی این سازمان‌ها برمی‌شمرد، تقسیم دارایی میان اعضا و مدیران سازمان پس از انحلال ممنوع باشد. ملاحظه می‌شود که در سوئیس نیز صرفاً دادگاه‌ها صلاحیت انحلال سازمان‌های غیردولتی را دارند.

نتیجه

بررسی و تأمل در قواعد حقوقی سه کشور موضوع بحث در خصوص چگونگی تأسیس، نظارت و انحلال سازمان‌های غیردولتی بیانگر این معناست که سوئیس از الگوی نظام تعقیبی استفاده نموده است؛ لذا دولت هیچ‌گونه دخالت و نظارتی در مرحله تأسیس و کسب شخصیت حقوقی آن‌ها ندارد و صرفاً مراجع قضایی هستند که بر عملکرد آنان نظارت خواهند داشت. فرانسه در این خصوص از نظام پیشگیرانه از نوع اعلام قبلی بهره‌برداری کرده است؛ لذا در این کشور انتظام امور سازمان‌های غیردولتی در ید قوه مجریه و قضائیه قرار دارد. در این میان، قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران با بهره‌گیری از سیستم پیشگیرانه از نوع صدور مجوز، تأسیس این مؤسسات را در اختیار هیئت نظارت متشکل از دو عضو حکومتی و یک نماینده سازمان‌های غیر دولتی قرار داده است که با صدور پروانه فعالیت، اجازه تشکیل سازمان غیردولتی را به مؤسسان می‌دهند. همچنین نظارت بر این سازمان‌ها در ایران، همگی از سوی هیئت‌های نظارت و دادگاه‌ها صورت می‌پذیرد. انحلال سازمان‌های غیردولتی در هر سه کشور صرفاً به وسیله دادگاه‌ها امکان‌پذیر خواهد بود. این سه سیستم هر کدام دارای محاسن و معایبی است؛ چنانچه هرچند استقلال سازمان‌های غیردولتی در نظام تعقیبی بیش از پیشگیرانه از نوع اعلام قبلی و در این نظام بیش از پیشگیرانه با اجازه قبلی است، اما از لحاظ امنیت قضایی برعکس است. ضمن آنکه در نظام‌های با استقلال بیشتر، همچنان بستر سوءاستفاده قضات دادگاه‌ها که خود از مقامات حکومتی شمرده می‌شوند، وجود دارد. پس اگر مکانیزمی پیش‌بینی شود که نظارت بر این سازمان‌ها از سوی هیئتی که کاملاً حکومتی نباشد صورت پذیرد، برای تأمین استقلال آن‌ها به مراتب مفیدتر خواهد بود.

در پایان با توجه به اینکه در حال حاضر امور سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران عمدتاً طبق مصوبه هیئت وزیران ساماندهی می‌شود، پیشنهاد می‌گردد قانونی کامل، جامع و هماهنگ با ماهیت و نقش نهادهای مدنی برای این سازمان‌ها از سوی نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد؛ به گونه‌ای که آن‌ها بتوانند با دارا بودن استقلال حداکثری و امنیت قضایی مطلوب، نقش مؤثری در جامعه ایفا نمایند.

منابع و مآخذ

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۸۸)، **حقوق اداری**، جلد اول، چاپ پنجم، تهران، میزان.
۲. دولت رفتار حقیقی، محمدرضا (بهار و تابستان ۱۳۸۸)، «جایگاه و ماهیت سازمانهای غیردولتی با تأکید بر نظام حقوقی ایران»، تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹، ص ۴۱۹-۳۸۷.
۳. زارعی، ایوب (زمستان ۱۳۸۱)، «لزوم تدوین قانون جامع ناظر بر فعالیت سازمانهای غیردولتی»، مجلس و راهبرد، شماره ۳۶، ص ۳۵۱-۳۴۱.
۴. دوتوکویل، الکسیس (۱۳۸۳)، **تحلیل دموکراسی در امریکا**، ترجمه رحمت‌الله مراغه‌ای، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
۵. گولد، جولیبوس و کولب، ویلیام (۱۳۸۴)، **فرهنگ علوم اجتماعی**، ترجمه گروه مترجمان، تهران، انتشارات مازیار.
۶. صفار، محمدجواد (۱۳۹۰)، **شخصیت حقوقی**، چاپ اول، تهران، انتشارات بهنامی.
۷. طباطبایی مومتمنی، منوچهر (۱۳۸۸)، **آزادیهای عمومی و حقوق بشر**، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۸. طباطبایی مومتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، **حقوق اداری**، چاپ شانزدهم، تهران، سمت.
۹. فلسفی، نصرت‌الله (تابستان ۱۳۸۶)، «جایگاه دموکراسی در نظام جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، شماره هشتم، ص ۲۲۱-۱۵۱.
۱۰. (۱۳۶۴)، **مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی**، جلد اول، تهران، انتشارات مجلس شورای اسلامی.
۱۱. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، **حقوق بشر و آزادیهای اساسی**، چاپ اول، تهران، میزان.
۱۲. هداوند، مهدی و یزدانی، زنور (۱۳۹۰)، **مجموعه کتابهای دادگاههای اختصاصی اداری (عوارض شهرداری)**، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.
۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸.
۱۴. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.
۱۵. آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۴.
۱۶. قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده مصوب ۱۳۸۰.
۱۷. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰.
۱۸. قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱.
۱۹. آیین‌نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷.
۲۰. مصوبه نحوه تشکیل و تأسیس انجمن‌های علمی، ادبی و هنری شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۷۰.

21. Colliard, Claude, Albert, (1975) **Libertes publiques** , 5ème édition ,précis Dalloz.
22. Miaille,M, (1978) **État du droit** , Presses Universitaires de Grenoble,
23. Robert, Jacques avec la collaboration de Duffar, Jean, **Droit de l'homme et libertés fondamentales**,6ème éd, Montchrestien,
24. **Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association**, disponible à:
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570-31/7/2014>
25. **Décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901** relative au contrat d'association, disponible à:
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069620-31/7/2014>
26. **code civile Suisse du 10 décembre 1907**,disponible à:
<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19070042/index.html-31/7/2014>

Archive of SID