

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۶، شماره ۲

پاییز و زمستان ۱۳۹۴

صفحات ۵۴۱ تا ۵۶۷

## مطالعه تطبیقی وضعیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد در

### ایران و فرانسه؛ از تأسیس تا فعالیت

محمدحسین رضوانی قوام‌آبادی\*

دانشیار گروه حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۳/۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۴/۲۲)

#### چکیده

سازمان‌های مردم‌نهاد یکی از مهم‌ترین بازیگران غیردولتی شمرده می‌شوند که به سبب کارکردهای مفیدشان، دولت‌ها مقرراتی در خصوص تأسیس و فعالیت آن‌ها تدوین کرده‌اند. این تحقیق در صدد تبیین موضوع تأسیس و فعالیت سمن‌ها در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه است. در نظام حقوقی ایران مقرراتی در زمینه تأسیس و فعالیت سمن‌ها وجود دارد که در مقایسه با نظام حقوقی فرانسه قدری سخت‌گیرانه است. نظارت پیشینی در زمان تأسیس، و نظارت پسینی بعد از تأسیس و هنگام فعالیت، جملگی موضوعاتی هستند که در این پژوهش به صورت مقایسه‌ای میان دو نظام حقوقی مطالعه می‌شوند. یکی از برجسته‌ترین آثار مترتب بر شناسایی شخصیت حقوقی برای این سازمان‌ها، سمت در دعواست. قانون جدید آیین دادرسی کیفری ایران با الهام از قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه گامی به جلو در جهت حمایت از حضور سمن‌ها در فرایند کیفری برداشته است. آنچه مهم می‌نماید تدوین قانونی جامع درباره تأسیس این سازمان‌ها با اقتباس از تجربه دیگر نظام‌های حقوقی از جمله نظام حقوقی فرانسه است تا از این راه، حضور و فعالیت این سازمان‌ها در زمینه‌های گوناگون تسهیل شود.

#### واژگان کلیدی

انجمن، سازمان‌های مردم‌نهاد، سمت، شخصیت حقوقی، غیرانتفاعی.

Email: ramazanighavam@yahoo.com

\* فکس: ۰۲۱-۲۲۴۳۱۶۸۰

## مقدمه

برای این سازمان‌ها، نام‌هایی چون سازمان‌های غیردولتی یا مردم‌نهاد (سمن) یا حتی نام اختصاری انگلیسی آن یعنی NGO (Non Governmental Organization) هم به کار می‌رود. البته قبلاً بیشتر از واژه‌هایی همچون جمعیت، انجمن، کانون، مرکز، گروه، مجمع، مؤسسه و اتحادیه و مانند آن استفاده می‌شد. در سیستم ملل متحد برای اولین بار واژه «سازمان‌های غیردولتی» در ماده ۷۱ منشور ملل متحد به کار برده شد و دیگر نهادهای تخصصی ملل متحد با اقتباس از آن همین واژه را اختیار کردند.

سازمان‌های غیردولتی یا سمن‌ها یکی از بازیگران مهم عرصه ملی و بین‌المللی شمرده می‌شوند. تحولات اخیر در منظومه حقوق بین‌الملل، ورود این بازیگران را تقویت کرد. بازیگران غیردولتی ایفاگر نقش‌های زیادی هستند و با حضور خود در شکل‌گیری و اجرای مقررات بر توسعه حقوق بین‌الملل تأثیر زیادی گذاشته‌اند. در عرصه داخلی حضور و فعالیت سمن‌ها در زمینه‌های گوناگون موجب شد تا قانون‌گذار بیش از پیش به آن‌ها توجه کند و از ظرفیت این گروه از بازیگران غیردولتی استفاده نماید.

مطالعه وضعیت حقوقی سمن‌ها در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه در دستور کار این تحقیق قرار دارد و به‌طور خاص در پی پاسخگویی به چگونگی تأسیس و فعالیت سمن‌ها در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه است و از این منظر به قدمت، شخصیت حقوقی و کارکردهای سمن‌ها خواهد پرداخت. معمولاً مطالعه تطبیقی و استفاده از رهیافت‌های نظام‌های ملی دیگر کشورها نقاط قوت و ضعف یک نهاد حقوقی را مشخص می‌کند و می‌تواند کمک شایانی به قانون‌گذار برای اصلاح و بهبود مقررات موجود نماید. اصلاح مقررات و اتخاذ رویکردی مثبت و مناسب از سوی نظام‌های ملی، امکان تأسیس سمن‌ها را تسهیل و حضور آن‌ها را در عرصه‌های مختلف تضمین می‌کند.

## چیستی و چرایی سمن‌ها

این سازمان‌ها، همان‌طور که از نامشان پیداست، اساساً غیردولتی هستند و از سازمان‌های بین‌الدولی (Intergovernmental Organization) جدا می‌شوند. به‌دست دادن تعریفی جامع و مانع از این سازمان‌ها قدری مشکل است، زیرا این سازمان‌ها افزون‌بر اشتغالات متعدد در زمینه‌هایی همچون حقوق بشر، حقوق بشردوستانه، محیط زیست، توسعه و مانند آن، قلمرو و حوزه فعالیت متنوعی دارند. از نظر تاریخی، بیشتر

سمن‌های اولیه جنبه مذهبی داشتند و مراسم مربوط به تشییع جنازه و دفن را اداره می‌کردند. به تدریج فعالیت سمن‌ها از حوزه صرف مذهبی به دیگر حوزه‌های حقوقی، اجتماعی، زیست‌محیطی و علمی و مانند آن هم در سطح محلی و ملی و هم در سطح منطقه‌ای و جهانی گسترش یافت. به همین دلیل نیز تعاریف گوناگونی در حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل از این سازمان‌ها ارائه شده است. مؤسسه حقوق بین‌الملل - که خود یک سازمان غیردولتی است - گام مهمی در خصوص تعریف سمن‌ها در قالب پیش‌نویس‌هایی که در سال‌های ۱۹۲۳م و ۱۹۵۰م تهیه کرد، برداشت (Ramazani, Ghavamabadi, 2012, p.8-9) که به قول قاضی رانجوا، یک «وضعیت حداقلی» برای سمن‌ها از طریق این اسناد شناسایی شد و مبنای اقدامات بعدی در این زمینه قرار گرفت (Ranjeva, 1997, p.26). مؤسسه حقوق بین‌الملل اعلام می‌کند که «انجمن‌های بین‌المللی شامل گروه‌های متشکل از افراد یا تجمع‌هایی هستند که آزادانه و به ابتکار خصوصی ایجاد می‌شوند و بدون قصد سودبری فعالیتی بین‌المللی در جهت منفعت عمومی و خارج از هرگونه تعلقات صرفاً داخلی انجام می‌دهند» (IDI, Session de Bath, 1950, art. 2). به نظر شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد «سازمان‌های غیردولتی سازمان‌هایی هستند که به وسیله معاهدات بین‌الدولی ایجاد نمی‌شوند و شامل سازمان‌هایی هم می‌شوند که افراد منتخب از سوی مقامات دولتی را به عضویت می‌پذیرند مشروط بر این که این افراد مانع آزادی عمل این سازمان‌ها نشوند».

هدف از تأسیس سمن‌ها کسب سود نیست، بلکه این گونه سازمان‌ها غیرانتفاعی‌اند و همین ویژگی غیرانتفاعی، سمن‌ها را از شرکت‌های تجاری که به دنبال کسب سود و انتفاع هستند، جدا می‌کند. «عدم سودبری، داوطلبانه بودن و عام‌المنفعه بودن فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی یکی از معیارهای مهم برای شناخت آن‌ها و تفکیکشان از بعضی از نهادهای دیگر همچون شرکت‌های فراملی می‌باشد» (بیگزاده، ۱۳۷۹، ص ۳۰۱).

یکی از مشکلات سمن‌ها مربوط به مسائل مالی است. معمولاً منابع مالی سمن‌ها از دو طریق بخش خصوصی و عمومی تأمین می‌شود. تأمین منابع مالی از سوی اشخاص حقیقی به اشکال گوناگون است. سمن افزون بر دریافت حق عضویت و حق‌السهم هر یک از اعضای خود، برابر اساسنامه‌اش قادر به پذیرش هدایای نقدی و غیرنقدی است که از طرف افراد به سمن‌ها داده می‌شود. بخش دیگری از این منابع از سوی اشخاص حقوقی

تأمین می‌گردد. کمک دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌الدولی یا حتی سازمان‌های غیردولتی می‌تواند بخش دیگری از منابع مالی سمن‌ها شمرده شود. اختصاص ردیفی در بودجه سالانه کل کشور برای کمک به این سازمان‌ها در همین چارچوب قابل بررسی است. برای مثال در بودجه سال ۲۰۱۵ کشور فرانسه، ۲/۷۹ میلیارد یورو برای کمک به سمن‌ها اختصاص یافته است. در ایران، برابر لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است مبلغ ششصد میلیارد ریال از درآمدهای وصولی ناشی از عوارض آلاینده‌ها موضوع تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. معادل مبلغ یادشده در قالب ردیف ۱۳۷-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون به سازمان حفاظت محیط زیست اختصاص می‌یابد تا پس از مبادله موافقت‌نامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بابت اجرای عملیات کنترل آلودگی محیط زیست، آموزش و توانمندسازی جوامع محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد برای مشارکت در کارهایی همچون حفظ محیط زیست، احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های کشور و تقویت امر نظارت و پایش محیط زیست هزینه نماید (لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ ش، جدول‌های کلان منابع و مصارف بودجه، بند «ل» تبصره ۹). شاید کمک دولت‌ها به سمن‌هایی که اساساً «همکار» دولت شمرده می‌شوند؛ همانند سمن‌های زیست‌محیطی یا فعال در حوزه بهداشت و آموزش آنچنان محل اشکال نباشد، اما سمن‌هایی که در حکم «رقیب» دولت هستند، مثل سمن‌های حقوق بشری، پرسش‌برانگیزند و حساسیت‌هایی را ایجاد خواهند کرد. اختصاص مبالغ زیاد برای کمک به این سمن‌ها این ابهام را پیش می‌آورد که کمک‌های یادشده موجب می‌شوند تا این نهادها نتوانند وظایف خود را به‌نحو شایسته انجام دهند. در واقع استقلال آن‌ها به قدری تحت الشعاع این کمک‌ها قرار می‌گیرد که نمی‌توانند آزادانه نظریات خود را در مجامع بین‌المللی درباره موضوع نقض حقوق بشر از سوی دولت مربوطه بیان کنند.

این سازمان‌ها افزون‌بر غیرانتفاعی بودن، غیرسیاسی هم هستند. ورود سمن‌ها به کارهای سیاسی نه تنها موجب دور شدن آن‌ها از اهداف اصلی سازمان خواهد بود، بلکه آن‌ها را بسان احزاب سیاسی معرفی خواهد کرد. پس ویژگی بارز دیگر این سازمان‌ها غیرسیاسی بودن است؛ چه اینکه اگر به کارهای سیاسی ورود کنند، اشتغالات آن‌ها با کارکردهای احزاب سیاسی نزدیک خواهد شد.

بعد از شناخت اجمالی سمن‌ها، لازم است مبانی حقوقی تأسیس سمن‌ها در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه تجزیه و تحلیل شود.

### مبانی حقوقی تأسیس سمن‌ها در نظام ایران و فرانسه

با مطالعه قوانین و مقررات دو نظام ایران و فرانسه مشخص خواهد شد که هریک از این دو کشور چه جایگاهی را برای سمن‌ها در نظر گرفته‌اند. این مطالعه در سه سطح مقررات فراتقنینی (قوانین اساسی)، تقنینی (مقررات عادی) و فروتقنینی (آیین‌نامه‌ها) انجام می‌شود. برابر اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت».

قانون‌گذار با اقتباس از آزادی اجتماعات مندرج در اعلامیه جهانی حقوق بشر<sup>۱</sup> اصل یادشده را تدوین می‌کند. اصولاً اهداف و آرمان‌های مندرج در قوانین اساسی از کلیت قابل توجهی برخوردار هستند و به همین جهت از ورود به جزئیات پرهیز می‌شود و بررسی آن به قوانین عادی احاله می‌گردد. در این راستا اصل ۲۶ قانون اساسی به دو موضوع مرتبط با شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی می‌پردازد: نخست، اصل آزادی اجتماعات؛ دوم، اصل مشارکت آزادانه افراد در این اجتماعات (عباسی، ۱۳۹۰). درواقع قانون‌گذار با به‌کارگیری واژگانی همچون جمعیت‌ها و انجمن‌ها خواسته است سمن‌ها را لحاظ کند. درضمن قسمت پایانی این اصل به‌صراحت موضوع حق افراد را در شرکت داشتن یا نداشتن در هریک از این تجمع‌ها مورد توجه قرار می‌دهد.

افزون بر اصل ۲۶ قانون اساسی، باید به اصل سوم اشاره کرد که مقرر می‌دارد دولت موظف است همه امکانات خود را برای «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» به‌کار برد. مشارکت یعنی اینکه صدای همه در مراکز تصمیم‌گیری شنیده شود. مشارکت واقعی، توانایی و فرصت تأثیرگذاری بر

۱. ماده ۲۰ اعلامیه حقوق بشر مقرر می‌دارد «۱- هر شخصی حق دارد از آزادی تشکیل اجتماعات، مجامع و انجمن‌های مسالمت‌آمیز بهره‌مند گردد. ۲- هیچ‌کس را نباید به شرکت در هیچ اجتماعی مجبور کرد».

روی فرایند تصمیم‌گیری عمومی است که مستلزم یک درگیری فعال و مداوم است (الوانی، ۱۳۸۰، ص ۱۳). مشارکت شهروندان و ذی‌نفع‌ها موجب می‌شود که دولت‌ها بتوانند با رعایت نیازها و احتیاجات گروه‌های ذی‌نفع، دست به انتخابی آگاهانه بزنند و در این راستا نیز گروه‌های یادشده بتوانند از حقوق خودشان محافظت کنند. رویکرد مشارکتی سبب دخالت گروه‌هایی می‌شود که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم از تصمیمات اتخاذشده متأثر می‌شوند؛ به عبارت دیگر این احساس در ایشان به‌وجود می‌آید که موفقیت و ناکامی طرح‌های مصوب، ناشی از اقدامات خود آن‌هاست. هرچه احساس تعلق در نزد شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع بیشتر شود، فعالانه‌تر در فرایند تصمیم‌گیری درگیر خواهند شد. البته گفته‌ی است که مشارکت در کنار عناصر دیگری همچون شفافیت، پاسخگویی و حکومت قانون، مؤلفه‌های اصلی «به‌زمامداری» (Bonne gouvernance) را تشکیل می‌دهند.

در خصوص قوانین عادی می‌توان به قانون تجارت اشاره کرد و شاید بتوان این قانون<sup>۱</sup> و آیین‌نامه<sup>۲</sup> ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری<sup>۳</sup> مصوب سال ۱۳۳۷ را به‌عنوان اولین مقرراتی دانست که سمن‌ها را به رسمیت شناخته‌اند. قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی، صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده مصوب ۱۳۶۰ و آیین‌نامه<sup>۴</sup> اجرایی آن مصوب ۱۳۶۱، مقرراتی هستند که پس از انقلاب اسلامی به‌نحوی در راستای اجرای مفاد اصل ۲۶ قانون اساسی تدوین شده است. برابر ماده<sup>۵</sup> یک این قانون، «حزب، جمعیت، انجمن، سازمان سیاسی و امثال آنها تشکیلاتی است که دارای مرانامه و اساسنامه بوده و توسط یک گروه اشخاص حقیقی معتقد به آرمان‌ها و مشی سیاسی معین تأسیس شده و اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به صورتی به اصول اداره<sup>۶</sup> کشور و خط مشی کلی نظام جمهوری اسلامی ایران مربوط باشد». در ادامه، این قانون در خصوص اصناف مقرر می‌دارد: «انجمن، جمعیت، اتحادیه<sup>۷</sup> صنفی و امثال آن تشکیلاتی است که بوسیله<sup>۸</sup> دارندگان کسب یا پیشه یا حرفه و تجارت

۱. ماده<sup>۹</sup> ۵۸۴ قانون تجارت مقرر می‌دارد: «تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجاری تأسیس شده یا بشوند از تاریخ ثبت در دفتر مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند».  
 ۲. برابر ماده<sup>۱۰</sup> ۱ این آیین‌نامه «مقصود از تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مذکور در ماده<sup>۹</sup> ۵۸۴ قانون تجارت کلیه<sup>۱۰</sup> تشکیلات و مؤسساتی است که برای مقاصد غیرتجاری از قبیل امور علمی یا ادبی یا امور خیریه و امثال آن تشکیل می‌شود اعم از آن که مؤسسين و تشکيل دهندگان قصد انتفاع داشته یا نداشته باشند».

معین تشکیل شده، اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به‌گونه‌ای در راستای منافع خاص مربوط به آن صنف باشد». به عبارت دیگر، این قانون سعی کرده است به کلیه گروه‌های یادشده در اصل ۲۶ قانون اساسی، یعنی احزاب، اتحادیه‌های صنفی و سندیکایی، انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی شناخته‌شده توجه کند. در واقع این قانون در صد تحقق آزادی‌های گروهی شناخته‌شده مندرج در این اصل قانون اساسی است. به این منظور کمیسیونی<sup>۱</sup> در ماده ۱۰ این قانون برای صدور پروانه برای متقاضیان تشکیل حزب، اتحادیه صنفی و مانند آن و نیز نظارت بر فعالیت آن‌ها پیش‌بینی شده است. قوانین و مقررات زیادی در نظام حقوقی ایران وجود دارد که در آن‌ها به صورت مستقیم و غیرمستقیم از مشارکت و فعالیت سمن‌ها سخن به میان آمده است؛ از جمله قانون حمایت از کودکان و نوجوانان مصوب ۱۳۸۱ش و لایحه همان قانون، لایحه پیشگیری از وقوع جرم، قانون حمایت از حقوق مصرف‌کننده مصوب ۱۳۸۸ش و قانون آیین دادرسی کیفری جدید مصوب ۱۳۹۲ش.

در ضمن، برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی با اذعان به نقش و تأثیر مهم سازمان‌های مردم‌نهاد، مبادرت به ارائه طرحی با عنوان طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد نمودند. در نظام حقوقی ایران، طرح یادشده مهم‌ترین سندی است که به‌طور خاص و به صورت مستقیم موضوع تأسیس و فعالیت سمن‌ها را در دستور کار خود قرار داده که فعلاً هم مسکوت مانده است. مقررات حاکم بر فرایند

۱. ماده ۱۰ اشعار می‌دارد: «به‌منظور صدور پروانه جهت متقاضیان و نظارت بر فعالیت گروهها و انجام وظایف مصرحه در این قانون کمیسیونی به شرح زیر در وزارت کشور تشکیل می‌گردد: ۱- نماینده دادستان کل کشور ۲- نماینده شورای عالی قضایی ۳- نماینده وزارت کشور ۴- دو نماینده به انتخاب مجلس شورای اسلامی از بین داوطلبانی که از داخل مجلس و خارج آن به معرفی یکی از نمایندگان حداکثر تا یک هفته قبل از انتخابات کتیباً به کمیسیون داخلی معرفی شده باشند، تاریخ انتخابات حداقل ۱۵ روز قبل توسط رئیس مجلس در جلسه علنی اعلام خواهد شد. تبصره ۱- نمایندگان مذکور باید ظرف یکماه از تاریخ تصویب این قانون انتخاب و به وزارت کشور معرفی شوند و وزیر کشور حداکثر تا ده روز پس از آن موظف به تشکیل اولین جلسه کمیسیون می‌باشد. تبصره ۲- نمایندگان فوق‌الذکر برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند. تبصره ۳- کمیسیون می‌تواند از نمایندگان سایر سازمانها و افراد صاحب‌نظر جهت مشاوره دعوت به‌عمل آورد. جلسات کمیسیون با حضور دوسوم اعضاء رسمیت یافته و تصمیمات آن با اکثریت مطلق مجموع اعضاء کمیسیون معتبر خواهد بود. تبصره ۴- هزینه کمیسیون از محل اعتبارات وزارت کشور (برنامه امور سیاسی و اجتماعی) تأمین می‌گردد».

تأسیس و فعالیت سمن‌ها در طرح یادشده در مقایسه با مقررات قانون تجارت پیرامون شرکت‌های تجاری، اعمال نظارت شدیدی را بر آن‌ها در نظر گرفته و بسیار سخت‌گیرانه‌تر است (رمضانی قوام‌آبادی و شفیعی سردشت، ۱۳۹۱، ص ۱۱۳-۴۹).

در نهایت باید به موقعیت سمن‌ها در مقررات فروتقنینی اشاره کرد. مهم‌ترین سند در این خصوص، آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۴ش هیئت وزیران است که در حال حاضر نیز بر تأسیس این سازمان‌ها حاکم می‌باشد. رشد فزاینده تأسیس سمن‌ها در اواخر دهه هفتاد شمسی باعث شد تا ضرورت سازماندهی هرچه بیشتر نهادهای جامعه مدنی میان دولتمردان احساس شود. البته شایان ذکر است که نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران دادخواستی به منظور ابطال آیین‌نامه یادشده تقدیم دیوان عدالت اداری کرد. تأکید نیروی انتظامی بر این نکته بود که تصویب هرگونه مصوبه در خصوص تشکل‌های غیردولتی باید مستند به قانون تجارت باشد. برابر ماده ۵۸۵ قانون تجارت، هرگونه وضع مقررات درباره مؤسسات غیرتجاری، از جمله تشکل‌های غیردولتی از اختیارات ریاست قوه قضائیه بوده و دخالت هیئت وزیران بدون مستند قانونی دارای اشکال است.

مدیر دفتر حقوقی دولت با استناد به بند «و» ماده ۹۸ و همچنین بند «ی» ماده ۱۱۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، تلاش کرد پاسخ مناسبی به شکایت مطرح‌شده بدهد. برابر مواد پیش‌گفته، نه تنها «تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم، سازمان‌ها، نهادهای غیردولتی برعهده دولت گذارده شده»، بلکه «تهیه سازوکارهای لازم برای تقویت نهادهای مدنی و احزاب کشور نیز برعهده دولت گذارده شده» است. بنابراین، اولاً وضع آیین‌نامه موضوع شکایت بر اساس تکلیف قانونی برنامه چهارم و اصل ۱۳۸ قانون اساسی است و قانون برنامه چهارم توسعه مؤخر بر قانون تجارت است و چنانچه این قانون معارض با برخی از مواد قانون تجارت باشد، موجب نسخ ضمنی آن می‌شود. افزون‌براین، ماده ۱۶۱ قانون برنامه چهارم به‌صراحت اجرای قوانین و مقررات مغایر با مفاد این قانون را طی سال‌های برنامه چهارم ملغی نموده است، دوم، از آنجا که نظارت بر فعالیت و تقویت نهادهای مردمی از جمله امور اجرایی است، از وظایف ذاتی دولت شمرده می‌شود و حتی بدون استناد به مواد قانون چهارم، دولت می‌تواند با توجه به اختیارات عام یادشده در اصل ۱۳۸ قانون اساسی، نسبت به وضع آیین‌نامه و انتظام امور نهادهای مردمی اقدام نماید. هیئت عمومی دیوان



عدالت اداری اعلام کرد که آیین‌نامه معترض‌عنه که در اجرای بند «و» ماده ۹۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه و تصویب گردید، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات نیست (دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۶، دادنامه شماره ۹۰۶ کلاسه ۶۶۱/۸۴).

مقررات اساسی فرانسه همچون اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹م، دیباچه قانون اساسی ۱۹۴۶م، و قانون اساسی ۱۹۵۸م به صورت مستقیم تأسیس و فعالیت سمن‌ها را شناسایی نمی‌کند. حتی منشور محیط زیست ۲۰۰۵م این کشور که به حق بر محیط زیست ارزش اساسی اعطا می‌کند، از تأسیس و فعالیت سمن‌ها سخنی به میان نمی‌آورد. اما به نظر می‌رسد، بتوان از دیباچه و مواد منشور ۲۰۰۵م، لاقلاً اصلاح و تکمیل قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه را در باب محیط زیست استنباط کرد. حق فرد بر محیط زیست سالم و تکلیف وی در حفاظت از آن ایجاب می‌کند تا بتواند با عضویت در تشکل‌های مردم‌نهاد گام مثبتی در حفظ محیط زیست بردارد. ماده ۱ منشور محیط زیست اعلام می‌کند: «هرکس از حق زندگی در محیط زیست متعادل و متناسب با سلامتش برخوردار است». یا به کارگیری واژه «هرکس» (Chacun) در این ماده، به نظر می‌رسد که بهره‌مندی را محدود به اشخاص حقیقی کرده است؛ در حالی که در مواد دیگر از واژه «هر شخص» (Toute personne) استفاده می‌کند. به کارگیری واژه «هر شخص» اعم است و شامل اشخاص حقیقی و حقوقی می‌شود. لذا واژه «هر شخص» مندرج در مواد ۲، ۳، ۴ و ۷ منشور محیط زیست نه تنها راه را برای چنین تفسیری فراهم می‌سازد تا رد پای سمن‌ها را در مقررات اساسی جستجو کنیم، بلکه این امکان را می‌دهد تا از مشارکت آن‌ها در تحقق حقوق مندرج در منشور بی‌بهره نماییم.

حضور و مشارکت فعال سمن‌ها در فرانسه باعث شده است تا قانون‌گذار مواد متعددی از قوانین عادی خود را به این نهادها اختصاص دهد. افزون بر قانون مربوط به انجمن‌ها مصوب ۱۹۰۱م، باید به قوانینی همچون قانون محیط زیست، قانون بهداشت عمومی، قانون حمایت از حقوق مصرف‌کننده و قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه اشاره کرد که در آنها موضوع همکاری سمن‌ها به صورت صریح و مستقیم در نظام حقوقی این کشور شناسایی شده است. مهم‌ترین سندی که وضعیت حقوقی سمن‌ها در فرانسه را تدوین کرده، قانون مربوط به انجمن‌ها مصوب ۱۹۰۱م است که در فصول بعدی به

صورت تفصیلی ضمن تجزیه و تحلیل شخصیت حقوقی سمن‌ها و آثار ناشی از شناسایی این شخصیت، مطالعه خواهد شد.

### قدمت و شخصیت حقوقی سمن‌ها در نظام حقوقی ایران و فرانسه

آزادی اجتماعات در کشورهای انگلوساکسون نسبت به سیستم‌های رومی-ژرمنی از قدمت بیشتری برخوردار است. همین امر نیز در پویایی سازمان‌های غیردولتی در کشورهای یادشده مؤثر بوده و آن‌ها را به‌عنوان نهادهایی که دارای تجارب، اقتدار مالی و نیز دارنده ابزارهای انسانی گسترده است، معرفی می‌کند (Rubio, 2002, p.3).

مقایسه دو نظام حقوقی ایران و فرانسه حکایت از قدمت به‌نسبت طولانی انجمن‌ها و مؤسسات عام‌المنفعه در این دو نظام دارد. اگر نسبت به موضوع ثبت سمن‌ها چندین سخت‌گیر نباشیم، می‌توان ادعا کرد سمن‌ها در ایران از قدمت طولانی برخوردارند. انجمن‌های خیریه مذهبی و عام‌المنفعه نخستین نهادهایی بودند که در ایران فعالیت‌های غیرانتفاعی خود را آغاز کردند. غیر از انجمن‌های خیریه، به‌نظر می‌رسد بتوان نهاد وقف خصوصاً وقف عام را به‌عنوان یکی از مصادیق سمن دانست. در وقف، عین مال حبس و منافع آن تسبیل می‌شود. تسبیل منافع در راستای مصالح عامه کمترین تردید را در این خصوص به‌وجود می‌آورد. درواقع، وقف یکی از ابزارهای مهم عمومی شدن مالکیت خصوصی است که به‌منظور اهداف عام‌المنفعه شکل می‌گیرد. «یکی از دوره‌های شکوفایی وقف در تاریخ ایران، عصر صفویه است. در طی حکومت این خاندان، به دلایل چندی از جمله سیاست مذهبی پادشاهان این سلسله و ایجاد یک حکومت دین‌مدار، وقف گسترش بسیاری یافت» (نوایی، ۱۳۸۱، ص ۲۲). «در کشورهای اروپایی، وقف به معنایی که در قوانین ما وجود دارد به‌چشم نمی‌خورد، ولی فکر ایجاد سازمانی که دارای آن به هدف‌های خیر اختصاص یابد از دیر باز وجود داشته است و هم اکنون بنیادهای خیریه در غالب کشورها، به‌ویژه در امریکا، سهم بزرگی در امور اجتماعی و سیاسی و اقتصادی به‌عهده دارد» (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ص ۸۷).

در فرانسه، پیر والدک-روسو (Pierre Waldeck Rousseau)، یکی از طرفداران سرسخت آزادی انجمن‌ها، در سال ۱۸۹۹م یکی از اهداف خود را تدوین قانون آزادی سندیکایی و آزادی انجمن‌ها قرار داد. سرانجام، قانون ۱۹۰۱م مربوط به انجمن‌ها در فرانسه در اول ژوئیه تدوین شد. در ایران، اولین قانونی که موضوع سمن‌ها را به‌نوعی

مورد توجه قرار داد، قانون تجارت بوده است. در باب پانزدهم قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ش در ماده ۵۸۴ در خصوص شخصیت حقوقی آمده است: «تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجارتی تأسیس شده یا بشوند، از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند». ماده ۵۸۵ همین قانون، شرایط ثبت مؤسسات و تشکیلات یادشده را تابع آیین‌نامه‌ای که به تصویب وزارت دادگستری می‌رسد، دانسته است. وزارت دادگستری، در همین راستا، در سال ۱۳۳۷ش آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی را تصویب کرد.

هر دو نظام حقوقی ایران و فرانسه در خصوص شخصیت حقوقی رویه نسبتاً واحدی را در پیش گرفته و برخورداری از چنین شخصیتی را برای سمن‌ها به طی تشریفات مربوط به ثبت آن‌ها وابسته دانسته‌اند. در حقوق ایران برخورداری سمن از شخصیت حقوقی به اخذ پروانه فعالیت و ثبت آن موکول شده است. برابر ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۴ش «سازمان پس از اخذ پروانه فعالیت و ثبت برابر ضوابط این آیین‌نامه و سایر مقررات جاری دارای شخصیت حقوقی می‌گردد». متقاضیان تأسیس سمن باید تقاضای خود را بر اساس ماده ۱۷ آیین‌نامه یادشده به مراجع نظارتی (هیئت نظارت شهرستان، هیئت نظارت استان و هیئت نظارت کشور) تقدیم نمایند.

به عبارت دیگر، تأسیس سمن و برخورداری از شخصیت حقوقی به تحقق دو امر وابسته است: الف) اخذ پروانه فعالیت؛ ب) ثبت.

لذا در نظام حقوقی ایران اجازه قبلی از هیئت‌های نظارت برابر ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد ضروری است و به این دلیل «نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی» (راعی و عطریان، ۱۳۹۳، ص ۳۸۳-۳۸۱) انتخاب شده است. به نظر بعضی از حقوق دانان، اخذ اجازه مخصوص (پروانه) از مقامات ذیصلاح وزارت کشور یا مقامات انتظامی اهمیت زیادی دارد، زیرا ممکن است مؤسسات غیرانتفاعی زیر عنوان مشروع، به اعمال نامشروع و مخالف با مصالح اجتماعی دست بزنند (صفار، ۱۳۷۳، ص ۱۸۶).

تفاوت اساسی میان نظام حقوقی ایران و فرانسه در نظارت پیشینی است. همان‌طور که اشاره شد، در ایران دریافت پروانه فعالیت قبل از ثبت برای تشکیل سمن، امری لازم

است. متقاضیان تأسیس سازمان مکلفاند در غیر از مواردی که مطابق قانون، مرجع خاصی برای صدور پروانه سازمان‌های مربوط تعیین شده است، درخواست اخذ پروانه را به مراجع نظارتی مقرر در بند «ت» ماده ۱ ارائه نمایند. برابر تبصره ۵ ماده ۱۷ آیین‌نامه یادشده، صدور پروانه و امضای اوراق مربوط پس از تأیید هیئت نظارت (در هیئت نظارت کشور با وزیر کشور، در هیئت نظارت استان با استاندار و در هیئت نظارت شهرستان با فرماندار) می‌باشد. در حالی که در حقوق فرانسه انجمن‌ها آزادانه و بدون نیاز به اجازه و اعلام قبلی می‌توانند تشکیل شوند، اما کسب شخصیت حقوقی به رعایت مفاد ماده ۵ قانون انجمن‌ها وابسته است (Loi relative au contrat d'association, art.2, 1901). همان‌طور که گفته شد، هیچ‌گونه نظارت پیشینی لازم نیست و با توافق بین دو یا چند نفر انجمن تشکیل می‌شود، اما برخورداری از شخصیت حقوقی به ثبت وابسته است. به عبارت دیگر، قانون‌گذار در حقوق ایران بین مرحله تشکیل و مرحله دارا شدن شخصیت حقوقی هیچ تمایزی قائل نشده است؛ در حالی که در حقوق فرانسه بین این دو موضوع کاملاً تفکیک و تمییز داده می‌شود. در حقوق فرانسه صرف توافق دو یا چند نفر انجمن تشکیل خواهد شد، اما در نظام حقوقی ایران تشکیل اولیه هم مستلزم اخذ پروانه فعالیت از هیئت‌های نظارت است. در فرانسه، اعلام قبلی به صورت کتبی به فرمانداری محل اقامتگاه انجمن که در آن نام و موضوع انجمن، اقامتگاه و مشخصات مدیران و اعضای آن آمده باشد و نیز تحویل یک نسخه از اساسنامه به فرمانداری و دریافت رسید از آن مرجع، لازم است. در حقوق ایران نوعی نظارت پیشینی وجود دارد و هیئت‌های نظارت نقش مهمی در تأسیس سمن‌ها ایفا می‌کنند و بدون دریافت پروانه فعالیت مرحله ثبت مصداق پیدا نخواهد کرد. به عبارت دیگر، ثبت مشروط به دریافت پروانه است و بدون آن امکان طی مرحله نهایی یعنی «ثبت» وجود ندارد. ثبت سمن‌ها باید بر طبق آیین‌نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی مصوب ۱۳۳۷ش و اصلاحات بعدی آن انجام گیرد. نظارت هیئت‌های نظارت برای دریافت پروانه شرطی لازم است، اما کافی نیست. در حقوق فرانسه چنین نظارتی وجود ندارد و در واقع، نظارت جنبه اطلاعی دارد و فرمانداری نسبت به تأسیس انجمن، موضوع و مشخصات اعضای

۱. برابر ماده یک قانون انجمن‌های فرانسه مصوب ۱۹۰۱م «انجمن توافقی است بین دو یا چند نفر که به صورت دائم دانسته‌ها یا فعالیت‌های خود را برای اهداف غیر از کسب منفعت به اشتراک می‌گذارند».

آن اطلاع پیدا می‌کند و به‌هیچ‌وجه موضوع صدور پروانه به آن صورت که در حقوق ایران مطرح است، وجود ندارد. به دیگر سخن، در حقوق فرانسه یک‌سری تشریفات اداری انجام می‌شود که تنها جنبهٔ اعلامی دارد و موضوع صدور مجوز پروانهٔ فعالیت مطرح نیست. «شورای قانون اساسی اصلاحیهٔ دولت را که در صدد تأسیس نظارت پیشینی بر روند به‌دست آوردن اهلیت حقوقی توسط انجمن‌ها بود مغایر با قانون اساسی اعلام می‌کند. از دیدگاه دادرس اساسی فرانسه انجمن‌ها آزادانه تأسیس می‌شوند و فقط با تقدیم اعلامیه پیشینی جنبهٔ عمومی پیدا می‌کنند» (دوفار، ۱۳۹۱، ص ۷۲). در حقوق سوئیس وضعیت کاملاً متفاوت است و به محض اینکه مؤسسان ارادهٔ خود را در قالب اساسنامه‌شان دایر بر ایجاد انجمن اعلام کردند، آن انجمن از شخصیت حقوقی برخوردار می‌شود (Code civil Suisse, 2009, art. 60).

بی‌تردید مادهٔ ۵۸۴ قانون تجارت ایران در مقام بیان شخصیت حقوقی برای تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری بوده است و از این منظر هم برای شرکت‌های تجاری و هم برای مؤسسات غیرتجاری قائل به چنین شخصیتی شده است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، یکی از ویژگی‌های اصلی سمن‌ها، غیرانتفاعی و غیرتجاری بودن آن‌هاست. بر این اساس، می‌توان ادعا کرد که این نهاد (سمن) در زمرهٔ مؤسسات غیرتجاری شمرده شده و قانون‌گذار در صدد به‌رسمیت شناختن شخصیت حقوقی برای سمن‌ها یا مؤسسات غیرتجاری بوده است. این ادعا با تصویب آیین‌نامهٔ اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷ش تقویت می‌شود. به‌موجب مادهٔ ۱ آیین‌نامهٔ یادشده، «مقصود از تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مذکور در مادهٔ ۵۸۴ قانون تجارت کلیهٔ تشکیلات و مؤسساتی است که برای مقاصد غیرتجاری از قبیل امور علمی یا ادبی یا امور خیریه و امثال آن تشکیل می‌شود اعم از آن که مؤسسين و تشکیل‌دهندگان قصد انتفاع داشته باشند یا نه». چنین تفسیری از مادهٔ ۵۸۴ قانون تجارت، ما را به این سمت رهنمون می‌سازد که این ماده، اولین مقرره‌ای است که در قوانین ایران موضوع سمن‌ها را به صورت غیرمستقیم مطرح می‌کند. البته گفتنی است که در قانون حمایت از حقوق مصرف‌کننده مصوب ۱۳۸۸ش، به صورت مشخص انجمن تعریف شده است. برابر تبصرهٔ ۱ مادهٔ ۹ قانون حمایت از حقوق مصرف‌کننده: «انجمن شکل غیرانتفاعی،

غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد که پس از ثبت در وزارت بازرگانی<sup>۱</sup> رسمیت می‌یابد».

در مقام مقایسه میان دو سیستم حقوقی ایران و فرانسه، پرواضح است که لااقل از حیث قدمت، مقررات موضوعه فرانسه در باب سمن‌ها پیشرو بوده و از سابقه بیشتری نسبت به قوانین ایران برخوردار است. دست‌کم بیش از حدود سه دهه پیش از تدوین قانون تجارت ایران، قانون‌گذار فرانسه در سال ۱۹۰۱م مقررات جامعی در خصوص انجمن‌ها تدوین کرد و ضمن تعریف انجمن، به مسائل مختلفی مانند شرایط و چگونگی تأسیس و فعالیت انجمن‌ها پرداخت که در نوع خود کم‌نظیر است.

### آثار مترتب بر پذیرش شخصیت حقوقی برای سمن‌ها

اعطای شخصیت حقوقی به یک سمن نباید به‌عنوان یک عمل حقوقی صرف تلقی شود، زیرا «اشخاص حقوقی همانند اشخاص حقیقی طرف حق و تکلیف می‌باشند و کم‌وبیش از همان امتیازات و حقوق اشخاص حقیقی بهره‌مند هستند» (صفار، ۱۳۷۳، ص ۸۲). پس شناسایی شخصیت حقوقی برای اشخاص حقوقی منشأ آثار زیادی است که در ادامه، این آثار در خصوص سمن‌ها تجزیه و تحلیل خواهد شد. به دیگر سخن، با کسب شخصیت حقوقی، سمن‌ها می‌توانند رسماً فعالیت خود را آغاز و برابر اساسنامه عمل کنند. تحقق اهداف مندرج در سند تأسیس سمن مستلزم آزادی عمل لازم برای این نهادهاست. نظارت پسینی سخت‌گیرانه در زمان فعالیت می‌تواند آثار سوئی بر کارکرد سمن‌ها داشته باشد و آن‌ها را با مشکلات زیادی روبرو کند. آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، حقوقی را برای این سازمان‌ها در نظر می‌گیرد. ماده ۴ آیین‌نامه یادشده مقرر می‌دارد: «سازمان حق دارد متناسب با موضوع فعالیت خود، با رعایت این آیین‌نامه و سایر قوانین و مقررات مربوط فعالیت نموده و از جمله نسبت به موارد زیر اقدام نماید». اقدامات سمن‌ها در هفت بند شمرده شده که از این قرار است: الف) ارائه خدمات امدادی موردنیاز دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی؛ ب) اظهار نظر و پیشنهاد راهکارهای مناسب؛ ۱. در فرایند برنامه‌ریزی مراجع دولتی و عمومی غیردولتی در سطوح شهرستان، استان یا ملی برحسب مورد؛ ۲. در خصوص آثار و نتایج

۱. وزارت بازرگانی به وزارت صنعت، معدن و تجارت تبدیل شده است.

فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی، نقایص و مشکلات موجود به مراجع و دستگاه‌های قانونی ذی‌ربط؛ ج) کمک به اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی از طریق توافق و تفاهم با آن‌ها؛ د) برگزاری اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها در راستای تحقق اهداف سازمان؛ ه) انتشار نشریه؛ و) انجام هرگونه عملیات دیگر برای تأمین اهداف مقرر در اساسنامه سازمان؛ ز) حق دادخواهی در مراجع قضایی و شعبه قضایی.

فصل دوم آیین‌نامه اجرایی یادشده به «حقوق و تکالیف» اختصاص یافته است؛ یعنی اقداماتی که سمن‌ها می‌توانند برای همکاری با دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی و نیز برای دستیابی به اهداف سازمان (سمن) انجام دهند. در ماده ۴ موارد زیادی از باب تمثیل بیان شده است تا به کمک آن‌ها سمن‌ها بتوانند به اهداف موردنظر در سند مؤسس خود دست یابند؛ برگزاری اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها در جهت تحقق اهداف سازمان غیردولتی و انتشار نشریه از جمله این اقدامات به حساب می‌آید. چنین امکانی به سمن اجازه می‌دهد تا بتواند افکار عمومی را در راستای اهدافش هدایت نماید. بند «ج» دست سازمان غیردولتی را باز گذاشته است تا بتواند هرگونه عملیات را برای تأمین اهداف مقرر در اساسنامه سازمان انجام دهد.

یکی از اساسی‌ترین حقوقی که برای سمن‌ها در آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد شناسایی شده، حق دادخواهی در مراجع قضایی و شبه قضایی است. شناسایی چنین حقی در کنار حقوق مندرج در مواد ۱۲ و ۱۳ آیین‌نامه پیش‌گفته<sup>۱</sup> یعنی حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و تکلیف سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و عمومی نسبت به اخذ نظر سازمان‌های غیردولتی در فرایند تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و مشارکت آن‌ها بسیار مهم جلوه می‌کرد. اما متأسفانه هیئت وزیران در سال ۱۳۸۶ ش مواد ۱۲ و ۱۳ را حذف کرد (مصوبه هیئت وزیران، ۲۹/۳۳/۳۷۳۷۱ ت/۳۳ مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۹). به نظر می‌رسد خلأ ناشی از حذف چنین

۱. «ماده ۱۲- سازمان از حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی برخوردار است و مؤسسات مذکور مکلفند اطلاعات غیرطبقه‌بندی شده خود را در اختیار سازمان قرار دهند.

ماده ۱۳- سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و عمومی مکلفند در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نسبت به اخذ نظر سازمان اقدام و حسب مورد آنها را برای شرکت در جلسات دعوت و گزارشی از نقطه‌نظرات ارائه‌شده را در اسناد سازمان ذیربط ثبت نمایند.»

حقی به نحوی از سوی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ ش پر شد. دسترسی عموم به اطلاعات و مشارکت آنها مربوط به کل نظام‌های مردم‌سالار است. در اینجا موضوع اطلاع‌رسانی و مشارکت شهروندان بیش از هر چیز اهمیت دارد، زیرا با مشارکت ایشان در اتخاذ تصمیمات، بستر مناسبی برای شفاف‌سازی، به‌زمامداری یا به‌طور کلی برپایی مردم‌سالاری فراهم می‌شود. از طرف دیگر رعایت این حق برای شهروندان بیانگر توجه دولتمردان به کثرت‌گرایی و اشتراک مساعی مردم در اداره امور کشور و حق تعیین سرنوشت آنهاست.

مشارکت شهروندان و سمن‌ها در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به‌شدت در حقوق بین‌الملل محیط زیست حمایت شده است. آنچه در عمل به اجرا درآمدن اصل مشارکت را در حقوق محیط زیست تسهیل می‌کند، همان رعایت مؤثر حقوق شکلی و ماهوی اصل یادشده است. بررسی محتوای اصل مشارکت بیانگر نقش اساسی و تعیین‌کننده سه عنصر حق دسترسی به اطلاعات، مشورت و مشارکت عمومی، و دسترسی به مراجع اداری و قضایی است. بین این مؤلفه‌ها ارتباط نزدیکی وجود دارد و هرگونه عدم تعادل میان آنها موجب خدشه‌دار شدن اصل یادشده می‌شود و درنهایت اجرای مقررات زیست‌محیطی را به‌مخاطره می‌اندازد.

حق دادخواهی در مراجع قضایی و شبه قضایی به صورت صریح در مواد ۴، ۱۶ و ۲۲ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد شناسایی شده است. به‌عبارت دیگر حق دادخواهی به دو شکل در مرحله پیشینی، یعنی قبل از تأسیس سمن‌ها، و مرحله پسینی یعنی بعد از تأسیس قابل تصور است که در ادامه بررسی خواهد شد. ماده ۴ آیین‌نامه یادشده، قاعده کلی حق دادخواهی در مراجع قضایی و شبه قضایی را برای سمن‌ها به رسمیت شناخته است. در ماده ۱۶ به سازمان حق داده شده است تا در موضوع فعالیت‌های خود و برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا کند. برابر تبصره ۴ ماده ۲۲ همین آیین‌نامه، متقاضی صدور پروانه فعالیت می‌تواند نسبت به رد تقاضای خود اعتراض نماید. ماده ۱۶ مربوط به زمانی است که سازمان مردم‌نهاد شکل گرفته، اما ماده ۲۲ به زمانی ارتباط دارد که هنوز سمن شکل نگرفته است و تقاضای سمن در همان مرحله پیشینی رد می‌شود. به‌موجب ماده ۲۲، امکان اعتراض به تصمیم هیئت‌های نظارت پیش‌بینی شده است. لذا در صورت رد تقاضای سمن‌ها به‌ترتیب می‌توان از تصمیم هیئت نظارت



شهرستان به هیئت نظارت استان، و از تصمیم هیئت نظارت استان به هیئت نظارت کشور، و سرانجام از تصمیم هیئت نظارت کشور به دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> اعتراض کرد. با توجه به تغییر مرجع رسیدگی به اعتراض، رد تقاضای سمن‌ها از دیوان عدالت اداری به مراجع صالحه قضایی، این پرسش مطرح می‌شود که آیا امکان طرح موضوع مجدداً در دیوان وجود دارد؟ پاسخ به این پرسش تفاسیر متعددی را مطرح می‌کند. تفسیر اول، با اصلاح آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، صلاحیت رسیدگی به اعتراض از تصمیم هیئت نظارت کشور به طور کلی از دیوان عدالت اداری به مراجع صالحه قضایی منتقل شده است. بر اساس این تحلیل، اعتراض به تصمیم هیئت نظارت کشور دیگر قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. تفسیر دوم، مربوط به جایگاه و مقام دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران است. به دیگر سخن، دیوان عدالت اداری مرجع اداری است یا قضایی؟ اگر آن را مرجعی صرفاً اداری بدانیم، تکلیف روشن است؛ اما اگر آن را مرجعی قضایی تلقی کنیم، در این صورت مراجع صالحه قضایی شامل دیوان عدالت اداری هم خواهد شد و به این ترتیب باز دیوان یادشده صلاحیت رسیدگی به دعوی سمن‌ها به اعتراض از تصمیم هیئت نظارت کشور را داراست. تفسیر سوم، با توجه به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ش، یکی از صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء 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» است. همان‌طور که مشخص است رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های [...] مانند [...] در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. چگونگی نگارش این بند تمثیلی بودن را به ذهن متبادر می‌سازد. با توجه به این تحلیل، به نظر می‌رسد که دیوان عدالت اداری همچنان صلاحیت رسیدگی به دعوی سمن‌ها در خصوص اعتراض به تصمیم هیئت نظارت کشور را دارد. همداستان شدن با این تحلیل به معنی پذیرش امکان ابطال اصلاحیه ماده ۲۲ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۶ش خواهد بود.

۱. البته گفتنی است که در اصلاحیه سال ۱۳۸۶ش، مرجع رسیدگی به اعتراض از «دیوان عدالت اداری» به «مراجع صالحه قضایی» تغییر یافت.

مطالبی که پیش تر بیان شد، بیشتر ناظر به مرحله پیشینی و عملاً مربوط به قبل از تأسیس سمن‌ها است، اما به محض اینکه یک سمن تأسیس و دارای شخصیت حقوقی شد، از یک سری حقوق در مرحله پسینی برخوردار می‌شود. یکی از مهم‌ترین این حقوق، حق دادخواهی است که هم در حقوق ایران و هم در حقوق فرانسه به رسمیت شناخته شده است که در ادامه به تفصیل تجزیه و تحلیل خواهد شد.

### حضور سمن‌ها در مراجع قضایی ایران و فرانسه؛ از تزلزل تا استحکام

مشارکت سمن‌ها به دو صورت یعنی در شکل‌گیری و اجرای هنجارها قابل تحقق است. این سازمان‌ها در تسهیل بستری مناسب برای شکل‌گیری و آمادگی افکار عمومی ملی و بین‌المللی برای پذیرش هنجارهای جدید اهمیت بسزایی دارند. این سازمان‌ها به مثابه گروه‌های فشاری هستند که در چارچوب اساسنامه خود تلاش می‌کنند تا اهداف موردنظر را محقق سازند. روشن کردن افکار عمومی برای شکل‌گیری و تدوین مقررات و آگاه‌سازی عموم، از جمله کارهایی است که این سازمان‌ها سعی در انجام آن دارند. سمن‌ها در اجرا و نیز نظارت بر اجرای مقررات نقش کلیدی دارند، زیرا با مشارکت و حضور خود در محل، اجرای مؤثر مقررات را تضمین می‌کنند. شرکت در دادرسی و ارائه خدمات مشاوره‌ای به بزه‌دیده یکی دیگر از کارکردهای مهم سمن‌هاست.

در هر دو نظام حقوقی ایران و فرانسه برای سمن‌ها نقش مستقیمی در فرایند شکل‌گیری مقررات داخلی در نظر گرفته نشده است. بی‌تردید بسیج افکار عمومی یکی از مهم‌ترین ابزارهایی است که این نهادها از آن استفاده می‌کنند. نظرخواهی و مشورت با عموم بستر مناسبی را برای حق مشارکت ایجاد می‌کند و در سایه این مشارکت، مقدمات مسئولیت فردی و جمعی در حوزه‌های مختلف سامان می‌گیرد. در عرصه بین‌المللی اسناد زیادی وجود دارد که چنین مشارکتی را توصیه می‌کند.<sup>۱</sup>

۱. برای مثال منشور جهانی طبیعت مقرر می‌کند که «هر شخص امکان مشارکت فردی یا با اشخاص دیگر را در شکل‌گیری تصمیماتی که به‌طور مستقیم مربوط به محیط زیست وی می‌شود را دارا می‌باشد و در صورتی که محیط زیست وی متحمل خسارات یا تخریبی گردد، آن شخص به ابزارهای مربوط به توسل و کسب جبران خسارت دسترسی خواهد داشت». افزون‌بر منشور جهانی طبیعت، سایر اسناد زیست‌محیطی نیز به این موضوع پرداخته‌اند که از جمله می‌توان به اصل ۱۹ اعلامیه استکهلم و اصل ۱۰ اعلامیه ریو اشاره کرد که در آن‌ها به دولت‌ها توصیه می‌شود که مشارکت عموم را در اداره و کنترل محیط زیست و دسترسی ایشان به اطلاعات و توسل مؤثر آن‌ها را به مراجع مختلف تشویق نمایند. کنوانسیون آرهوس یکی از مهم‌ترین اسناد

رایزنی و لابی با مقامات تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر یکی از روش‌هایی است که به‌طور غیرمستقیم در شکل‌گیری مقررات مؤثر است. اما مهم‌ترین نقشی که سمن‌ها بازی می‌کنند، مربوط به مرحله اجرا و نظارت است که در ادامه تجزیه و تحلیل خواهد شد. حضور سمن‌ها در محل و ارتباط نزدیک با قربانیان این امکان را فراهم می‌کند تا نقض‌ها و کاستی‌های موجود لمس شوند. این اطلاعات می‌تواند در بهبود وضعیت و اجرای عدالت در مرحله دادرسی مفید باشد.

در راستای تقویت نقش سمن‌ها در حمایت از بزه‌دیدگان خاص، همچون کودکان، قانون مربوط به حمایت از کودکان و نوجوانان به حضور مؤثر این نهادها در فرایند دادرسی کیفری صحنه می‌گذارد. افزون بر مقررات مربوط به قانون یادشده، باید به قانون حمایت از حقوق مصرف‌کننده اشاره کرد که در آن به نقش پررنگ انجمن‌ها و نهادهای مردمی پرداخته شده است. این انجمن‌ها نقش رابط را میان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان بازی می‌کنند و با بررسی شکایات و ارائه خدمات مشاوره‌ای و حقوقی به مصرف‌کننده و ارجاع دعاوی به مراجع ذی‌ربط در جهت اجرای مؤثر قوانین و مقررات مربوط به حقوق مصرف‌کنندگان گام برمی‌دارند (تقوی، صیامی نمین، کتابدار و حیدری ساری، ۱۳۹۰، ص ۵). ماده ۱۲ قانون حمایت از حقوق مصرف‌کننده مصوب ۱۳۸۸ ش، در مقام تبیین وظایف و اختیارات انجمن‌ها مقرر می‌دارد: «وظایف و اختیارات انجمن‌ها به این شرح است:

- ۱-۱۲- آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان از طریق رسانه‌های گروهی و ارتباط جمعی، انتشار نشریه، برگزاری مصاحبه و همایش و تشکیل دوره‌های آموزشی عمومی و تخصصی.
- ۲-۱۲- ارائه نظریات مشورتی و همکاری با دستگاه‌های ذی‌ربط اجرائی به جهت اجراء مؤثر مقررات امور مربوط به حقوق مصرف‌کنندگان.
- ۳-۱۲- بررسی شکایات و ارائه خدمات مشاوره‌ای و حقوقی به مصرف‌کنندگان.
- ۴-۱۲- ارجاع دعاوی به مراجع ذی‌ربط در صورت درخواست خواهان».

بین‌المللی است که در این خصوص تنظیم شده است. کنوانسیون آرهوس مربوط به دسترسی به اطلاعات، مشارکت عموم در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و دسترسی به دادخواهی و عدالت زیست‌محیطی است که زیر نظر کمیسیون اقتصادی منطقه‌ای ملل متحد برای اروپا در تاریخ ۲۵ ژوئن ۱۹۹۸ به تصویب رسید.

نظارت و اجرای مقررات با توجه به نوع سمن و کارکردهایی که دارند از تنوع زیادی برخوردار است که در اینجا تنها به مشارکت آن‌ها در مرحله دادرسی می‌پردازیم. مشارکت سمن‌ها در فرایند دادرسی در اشکال زیر قابل تصور است:

الف) سمن به‌عنوان شاکی یا اعلام‌کننده جرم؛

ب) سمن به‌عنوان یار یا دوست دادگاه؛

ج) سمن به‌عنوان مشاور قربانی.

فعالیت این سازمان‌ها در دادرسی‌ها در دو قالب مداخله مستقیم و غیرمستقیم قابل بررسی است. از مداخله مستقیم این سازمان‌ها زمانی می‌توانیم سخن بگوییم که آن‌ها خود قربانی نقض یکی از حقوق بنیادین شده باشند؛ درحالی که در مداخله غیرمستقیم، اساسنامه یا مقررات دیگر امکان چنین مداخله‌ای را فراهم کرده است. پس در این صورت، قربانی می‌تواند از حمایت و مشاوره این سازمان‌ها بهره‌مند شده، زمینه مشارکت آن‌ها را در قالب نهاد «یار یا دوست دادگاه» (Amicus curiae) محقق سازد<sup>۱</sup> (Salmon, 2001, P.62-63).

استفاده از نهاد یار یا دوست دادگاه معمولاً برای دفاع از منافع عامه مناسب است و از این منظر سازمان‌های غیردولتی دارای یک وضعیت ویژه هستند و قادرند بر اساس منافع عامه یا دفاع از قربانی نقض حقوق بشر وارد عمل شوند. به عبارت دیگر، مداخله دوستان دادگاه در مراجعی مشاهده می‌شود که افراد دسترسی بیشتر و آسان‌تری دارند. به‌طور کلی توسعه حقوق بشر تحول عظیمی در استفاده از نهاد دوستان دادگاه فراهم آورده است.

مشارکت و کارکردهای سمن‌ها در مرحله دادرسی در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه گویای این واقعیت است که در هر دو نظام حقوقی، سمن‌ها می‌توانند در صورتی که متضرر شوند، اقامه دعوا نمایند. اما برخلاف نظام حقوقی فرانسه، یار یا دوست دادگاه در نظام حقوقی ایران به رسمیت شناخته نشده است. در خصوص ارائه مشاوره و کمک به

۱. یار یا دوست دادگاه نهادی برگرفته از حقوق انگلوساکسون است که وارد دیگر نظام‌های حقوقی هم شده است. مراجع قضایی می‌توانند از یک شخص دعوت کنند تا اطلاعات و مشاهدات خاص خود را برای روشن شدن موضوع و یافتن راه حل در اختیار آن‌ها بگذارد. برای اطلاعات بیشتر نک: Salmon, Jean (2001), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles : Bruylant, p. 62-63.

قربانیان، هم در قوانین ایران و هم فرانسه در باب حمایت از حقوق مصرف‌کننده چنین حقی برای سمن‌ها در نظر گرفته شده است.

همان‌طور که اشاره شد، اگر سمن‌ها خود به‌طور مستقیم بزه‌دیده باشند، هیچ‌گونه تردیدی وجود ندارد که آن‌ها بتوانند طرف دعوا قرار گیرند. ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی کیفری جدید در همین راستا مقرر می‌دارد: «بزه‌دیده شخصی است که از وقوع جرم متحمل ضرر و زیان می‌گردد و چنانچه تعقیب مرتکب را درخواست کند، «شاکی» و هرگاه جبران ضرر و زیان وارده را مطالبه کند، «مدعی خصوصی» نامیده می‌شود». قانون آیین دادرسی کیفری با به‌کار بردن واژه «شخص» برای بزه‌دیده، آن را به صورت کلی و عام به اشخاص حقیقی و حقوقی تسری داده است. در نظام حقوقی ایران، قانون جدید آیین دادرسی کیفری مهم‌ترین قانونی است که موضوع مشارکت سمن‌ها را در فرایند کیفری در مرحلهٔ پسینی نشان می‌دهد.<sup>۱</sup> ماده ۶۶ این قانون مقرر می‌دارد: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامهٔ آن‌ها در زمینهٔ حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامهٔ دلیل شرکت و نسبت به آراء مراجع قضایی اعتراض نمایند».

پرسشی که به ذهن متبادر می‌شود، مربوط به مصادیق مندرج در صدر ماده ۶۶ است که آیا این مصادیق جنبهٔ حصری دارند یا تمثیلی‌اند؟ مصادیق مندرج در این ماده جنبهٔ حصری دارند. این ماده با اعلام سازمان‌های مردم‌نهاد حامی اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی و حامی حقوق شهروندی، نوعی اختلاط و ابهام ایجاد کرده است و به‌هیچ‌وجه مشخص نیست که قانون‌گذار با وجود اینکه بخش عمده‌ای از مصادیق یادشده جزء حقوق بشر شمرده می‌شود، چرا این ماده را به این صورت تدوین کرده است. آیا بهتر نبود قانون‌گذار تنها به ذکر سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در زمینهٔ حقوق بشر، محیط زیست و میراث فرهنگی اکتفا می‌کرد؟ به‌نظر می‌رسد اتخاذ چنین رویکردی از طرف قانون‌گذار و برشمردن مصادیق سمن‌ها از قانون آیین

۱. ماده ۱۴ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴ش در همین راستا مقرر می‌دارد: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامهٔ آنها در زمینهٔ امر به معروف و نهی از منکر به ثبت رسیده می‌توانند مطابق ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری و تبصره‌های آن اقدام کنند».

دادرسی کیفری فرانسه اقتباس شده باشد. تفاوت اساسی میان دو نظام حقوقی در این است که قانون فرانسه مصادیق انجمن‌هایی را که این امکان برایشان فراهم بوده، به صورت مجزا و به تفصیل در بندهای گوناگون آورده است. قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه حضور و مشارکت انجمن‌ها را در فرایند کیفری به رسمیت شناخته است. بر اساس ماده ۲ این قانون، هر انجمنی که به طور منظم برابر اساسنامه، موجودیت خود را حداقل ۵ سال اعلام کرده باشد، دارای حقوق شناخته شده برای مدعی خصوصی است. قانون‌گذار فرانسه در طی ۲۳ بند ذیل ماده ۲ قانون یادشده، مصادیقی را که انجمن‌ها قادر به اقامه دعوا هستند، برشمرده است. موضوعات مطرح شده در این ماده شامل مبارزه با تبعیض نژادی و کمک به بزه‌دیدگان تبعیض، خشونت‌های جنسی و خانوادگی، حمایت از اطفال، جنایات علیه بشریت یا جنایات جنگی، جرائم جاده‌ای، حمایت از کمک به اشخاص معلول، حمایت از حیوانات، حمایت از زبان فرانسه، اعتیاد و قاچاق مواد مخدر، حمایت از حقوق و آزادی‌های فردی و جمعی، حمایت از قربانیان ناشی از حوادث کار و بیماری‌های شغلی، حمایت از آثار باستانی، حمایت از منافع جمعی بنگاه‌ها و حقوق‌بگیران، مبارزه با تجارت انسان و برده‌داری، و نیز مبارزه با فساد و امثال این‌هاست.

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، قانون‌گذار فرانسه سیاهه‌ای از نام انجمن‌هایی را که قادر به مشارکت در فرایند کیفری هستند، آورده است. البته به تدریج این سیاهه در حال گسترش و توسعه است و انجمن‌های دیگری به آن اضافه می‌شوند. ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری ایران تعدادی از مصادیق سمن‌هایی را که قادر به مشارکت در فرایند کیفری هستند، شمرده است. راه‌حلی که قانون‌گذار ایران می‌توانست از آن استفاده کند، درج واژه سمن به‌تنهایی بود؛ بدون اینکه بخواهد به حوزه کارکرد آن‌ها اعم از حقوق بشر، محیط زیست و میراث فرهنگی و غیره اشاره‌ای داشته باشد. درج واژه «سمن‌ها» بدون تصریح بر کارکردهای آن‌ها دارای دو اثر است: الف) هموار نمودن ورود تمامی سمن‌ها به فرایند کیفری؛ ب) تجویز و پذیرش حجم انبوهی از پرونده‌ها در مراجع قضایی. درج واژه سمن به‌تنهایی به معنای عدم پذیرش ترجیح یک سمن بر سمن دیگر است و در عین حال اتخاذ چنین رویکردی می‌تواند تبعات زیادی برای دستگاه قضایی به‌همراه داشته باشد و قضات را با طرح و ورود انبوه زیادی از پرونده‌ها روبرو سازد.

اعلام موجودیت انجمن یکی از شروط مقدماتی برای شرکت در فرایند دادرسی است. قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه این مدت را در بیشتر مصادیق یادشده در ماده ۲، حداقل ۵ سال قرار داده، اما در بعضی موارد همچون انجمن‌های حمایت از منافع جمعی بنگاه‌ها و حقوق‌بگیران، این مدت را حداقل ۲ سال و یا در خصوص انجمن‌های حمایت از آثار باستانی حداقل ۳ سال در نظر گرفته است. به دیگر سخن، یکی از شرایط اساسی برای اقامه دعوا از سوی انجمن‌ها، برابر ماده ۲ قانون آیین دادرسی کیفری، داشتن سابقه حداقل دو یا سه یا پنج سال فعالیت در آن حوزه است. بدیهی است با گذشت این دوره توانایی و اهلیت لازم به منظور حضور و مشارکت در فرایند دادرسی کیفری مشخص خواهد شد (کوشکی، ۱۳۹۲، ص ۷۹). دوره زمانی فعالیت انجمن قرینه‌ای بر موجودیت انجمن مربوطه و احراز توانایی مشارکت در مرحله دادرسی است. قانون مصرف فرانسه این مدت را برای انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کننده به حداقل یک سال کاهش داده است (Calais-Auloy et Steinmetz, 2006, P.641). نه قانون آیین دادرسی کیفری و نه قانون حمایت از حقوق مصرف‌کننده ایران، هیچ‌کدام مشارکت در فرایند دادرسی را مشروط به دوره زمانی خاصی نمی‌کند.

برابر تبصره ۳ ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری ایران: «اسامی سازمان‌های مردم‌نهاد که می‌توانند در اجرای این ماده اقدام کنند، در سه‌ماهه ابتدای هر سال توسط وزیر دادگستری با همکاری وزیر کشور تهیه می‌شود و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد». لذا اختیاری که صدر ماده ۶۶ به سمن‌ها داده است تا بتوانند نسبت به جرائم ارتكابی یادشده اعلام جرم کنند، چندان هم اختیاری نمی‌نماید. به عبارت دیگر، واژه «می‌توانند» در صدر این ماده زمانی می‌تواند به خوبی صرف شود که نام سمن مربوطه که می‌خواهد اعلام جرم کند، در فهرستی که از سوی وزیر دادگستری با همکاری وزیر کشور تهیه می‌شود، باشد و به تصویب رئیس قوه قضائیه هم برسد. در اموری همچون محیط زیست، میراث فرهنگی و بهداشت معمولاً سمن‌ها همکار دولت شمرده می‌شوند؛ درحالی که در حوزه حقوق بشر عموماً به صورت رقیب دولت‌ها نقش‌آفرینی می‌کنند. سمن - همکار در کنار دولت‌ها قرار می‌گیرد؛ حال آنکه سمن - رقیب در مقابل دولت‌هاست و کارکردهای دولت را در زمینه حقوق بشر به نقد می‌کشد و مصادیق نقض آن را بیان می‌کند. سمن‌ها رابط بین مردم با دولت هستند و تدوین چنین تبصره‌ای می‌تواند ابهامات زیادی را برانگیزد.

در سال ۱۳۹۳ش با طرح موضوع موانع اجرایی، از اجرای قانون جدید آیین دادرسی کیفری جلوگیری شد و تغییراتی در آن صورت گرفت. ماده ۶۶ قانون یادشده که به عنوان نقطه عطف مشارکت سمن‌ها در فرایند کیفری در مرحله پسینی محسوب می‌شد، مشمول تغییرات اعمال شده در این قانون قرار گرفت. یکی از مهم‌ترین تغییرات صورت گرفته در این ماده حق اعتراض سمن‌ها به آرای مراجع قضایی بود که به طور کلی از این ماده حذف شد و امیدهای ایجادشده را به یأس تبدیل کرد.

واگذاری نقش شبه دادستان به سمن‌ها امری خجسته است. این نهادها می‌توانند به عنوان مدافع حقوق عمومی در فرایند کیفری مشارکت فعالی داشته باشند. در نظر گرفتن اختیاری همانند دادستان برای سمن‌ها به منظور حمایت از بزه‌دیدگان مندرج در ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری، اهمیت زیادی دارد. حذف حق اعتراض سمن‌ها به آرای مراجع قضایی مندرج در ماده ۶۶ عملاً نقش آن‌ها را به یک اعلام‌کننده جرم صرف فروکاست. با وجود تغییرات اعمال شده در ماده ۶۶، تدوین این ماده را باید به فال نیک گرفت، زیرا بیانگر جهت‌گیری نوین قانون‌گذار ایران نسبت به حضور سمن‌ها در فرایند کیفری است. در مقام مقایسه، نقاط اشتراک زیادی از حیث تأسیس و فعالیت سمن‌ها بین حقوق ایران و حقوق فرانسه وجود دارد. از نظر تأسیس سمن‌ها، همان‌طور که گذشت، در حقوق ایران نظارت پیشینی سخت‌تری نسبت به حقوق فرانسه اعمال می‌شود. این نظارت‌ها افزون بر مرحله پیشینی به شکلی دیگر در مرحله پسینی هم وجود دارد. تصویب تبصره ۳ ماده ۶۶ قانون یادشده، همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، مصداق بارزی از اعمال نظارت و محدودیت پسینی بر فعالیت و مشارکت سمن‌ها در فرایند کیفری شمرده می‌شود.

### نتیجه

تحولات جامعه بین‌المللی نشان داد که بازیگران غیردولتی نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری و اجرای مقررات بین‌المللی ایفا می‌کنند و همین امر نیز زمینه حضور و مشارکت آن‌ها را فراهم ساخت. تسهیل شرایط تأسیس و فعالیت سمن‌ها قرینه‌ای بر اهتمام نظام‌های داخلی نسبت به حضور و مشارکت آن‌هاست. حمایت از حضور سمن‌ها در نظام داخلی گویای گذر از حکومت و حاکمیت صرف به سوی حکمرانی خوب یا



به‌زامداری است. یکی از مؤلفه‌های مهم به‌زامداری، مشارکت می‌باشد که با تأسیس سمن‌ها می‌تواند محقق شود.

مقایسه دو نظام ایران و فرانسه در خصوص وضعیت حقوقی سمن‌ها، نشان داد که هر دو کشور مقرراتی برای این نهادها وضع کرده‌اند. قانون‌گذار فرانسه مقررات مختلفی برای حضور و مشارکت سمن‌ها در حوزه بهداشت، محیط زیست و حقوق مصرف‌کننده فراهم کرده که در نوع خود کم‌نظیر است. تسهیل فرایند تأسیس سمن‌ها گام مهم و مؤثری در ارج نهادن به فعالیت این نهادها است. قطعاً نظارت بر تأسیس سمن‌ها حق دولت است اما این نظارت نباید به‌گونه‌ای باشد تا تأسیس آن‌ها را با مشکلات فراوان روبرو سازد. باوجود ضعف‌هایی در آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سمن‌ها مصوب ۱۳۸۴ش، این سند همچنان به قوت خود باقی است و مبنای خوبی برای تأسیس و فعالیت سمن‌ها شمرده می‌شود. در مقایسه با طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سمن‌ها که فعلاً مسکوت مانده است، این آیین‌نامه، پیشرو و مفید ارزیابی می‌شود.

تقویت چارچوب مشخص برای تأسیس سمن‌ها و استفاده از تجارب دیگر نظام‌های حقوقی در این زمینه کمک شایانی به حضور این نهادها و استفاده از ظرفیت‌های آن‌ها خواهد کرد. تسهیل روند تأسیس و تأمین استقلال سمن‌ها معیاری برای ارزیابی عملکرد دولت‌ها نسبت به یکی از مصادیق مهم جامعه مدنی شمرده می‌شود. نظام حقوقی فرانسه با تدوین قواعد و مقررات جامع در خصوص تأسیس انجمن‌ها سعی کرده است ضمن نظارت بر تأسیس آن‌ها از اعمال محدودیت‌های پیشینی خودداری نماید و آن را به حداقل برساند؛ درحالی که نظارت پیشینی اعمال شده در نظام حقوقی ایران برای دریافت پروانه فعالیت، می‌تواند باعث ایجاد مشکلاتی در مرحله آغازین تأسیس سمن‌ها شود. تجربه قانون‌گذار فرانسه مبتنی بر نوعی نظارت پیشینی با اعلام قبلی است؛ درحالی که نظام حقوقی ایران نوعی نظارت پیشینی با اجازه قبلی (دریافت پروانه فعالیت) را اختیار کرده است.

البته رویکرد جدید قانون‌گذار ایران گویای این واقعیت است که در صدد توجه بیشتر به مشارکت سمن‌ها می‌باشد؛ برای مثال در خصوص حضور و مشارکت سمن‌ها در فرایند دادرسی کیفری در قالب ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری جدید گام‌های مؤثری برداشته شده است. این ماده گامی به جلو شمرده می‌شود؛ اگرچه ضعف‌هایی هم در آن وجود دارد، اما پیش‌بینی چنین مقرره‌ای یکی از

نوآوری‌های مهمی است که به نظر می‌رسد از قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه اقتباس شده است.

با وجود در نظر گرفتن سِمَت برای سمن‌ها در ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری جدید باید اذعان داشت که این قانون می‌بایستی از آغاز تیرماه ۱۳۹۳ به اجرا گذاشته می‌شد، اما به دلیل ایرادهای وارده به قانون تازه تصویب، اجرای آن به سال ۱۳۹۴ش موکول شد. با طرح موضوع موانع اجرایی بر سر راه قانون یادشده، این ماده دچار تغییر عمده‌ای شد و حق اعتراض پیش‌بینی شده در این ماده برای سازمان‌های پیش‌گفته حذف گردید. مسلم است که با حذف این حق از سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفری، تمام امیدهای ایجادشده ناشی از تدوین ماده ۶۶ به یأس مبدل شد. حال در عمل چاره‌ای جز این باقی نخواهد ماند تا با وجود این تغییرات، واکنش دستگاه قضایی و رویه قضایی را نسبت به حضور و فعالیت این نهادها در فرایند کیفری به نظاره بنشینیم.

تصویب قانونی مستقل در باب تأسیس و فعالیت این نهادها، مطلوب نظام حقوقی ماست. تدوین این قانون در آینده در کنار تفاسیر جسورانه، مترقیانه و احتمالی از ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری می‌تواند ما را به حضور سمن‌ها در فرایند کیفری دلگرم و امیدوار کند. تحقق این امر به معنی گذار از تزلزل به سوی استحکام حضور پسینی سمن‌ها در فرایند کیفری، بسان دیگر نظام‌های حقوقی خواهد بود.

## منابع و مأخذ

### الف) فارسی

۱. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۰)، «نقش مشارکت عمومی در اثربخشی مدیریت دولتی»، نشر مدیریت و توسعه، ش ۸.
۲. بیگ زاده، ابراهیم (۱۳۷۴)، «تأثیر سازمانهای غیردولتی در شکل‌گیری و اجرای قواعد بین‌المللی»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۱۵، پاییز-زمستان ۷۴، ص ۲۹۳-۳۲۲.
۳. تقوی، سید جواد؛ صیامی نمین، فرشید؛ کتابدار، مجید رضا؛ حیدری ساری، محمد (۱۳۹۰)، نقش تشکل‌های مردم‌نهاد در نظارت بر بازار، شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۴. دوفار، ژان (۱۳۹۱)، آزادی‌های گروهی (آزادی تجمع، تظاهرات، انجمن و سندیکا)، برگردان علی‌اکبر گرجی آژندریانی، انتشارات مجد.
۵. راعی، مسعود و عطریان، فرامرز (۱۳۹۳)، «استقلال سازمانهای غیر دولتی در نظام حقوقی ایران،

- فرانسه و سوئیس»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، ش ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، ص ۳۷۹-۴۰۰.
۶. رضانی قوام آبادی، محمد حسین و شفیعی سردشت، جعفر (۱۳۹۱)، «آسیب‌شناسی طرح ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر سازمانهای مردم‌نهاد»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۵۸، ص ۱۱۳-۴۹.
۷. صفار، محمد جواد (۱۳۷۳)، شخصیت حقوقی، نشر دانا.
۸. عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین (سه نسل حقوق بشر در اسلام، ایران و اسناد بین‌الملل و منطقه‌ای)، نشر دادگستر.
۹. نوایی، عبدالحسین و احمدی، زهت (۱۳۸۱)، «ساختار نهاد وقف در عصر صفوی»، فصلنامه علمی-پژوهشی علوم انسانی دانشگاه الزهراء(س)، سال دوازدهم، ش ۴۳، پاییز ۸۱، ص ۳۲-۲۱.
۱۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۹)، «تحول نهاد وقف و دورنمای آینده آن»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۸، تابستان ۱۳۷۹، ص ۹۴-۱۷.
۱۱. کوشکی، غلامحسین (۱۳۹۲)، «سازمان‌های غیردولتی: از انفعال تا مشارکت رو به فعال در تعقیب دعوی عمومی»، پژوهش حقوق کیفری، ش ۴، ص ۸۶-۶۵.

#### (ب) فرانسوی

12. Calais-Auloy, J. et Steinmetz, Frank(2006), *Droit de la consommation*, Dalloz, 7<sup>e</sup> édition.
13. IDI, Session de Bath(1950), Les conditions d'attribution d'un statut international à des associations d'initiative privée.
14. Loi relative au contrat d'association(1901), Legifrance.
15. SALMON, Jean (2001), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles : Bruylant.
16. Ramazani Ghavamabadi, M. H.(2012), *Le rôle des ONG dans le développement du droit international*, Editions Universitaires Européennes.
17. Ranjeva, R.,(1997) « Les organisations non gouvernementales et la mise en oeuvre du droit international», *RCADI*, Tome 270.
18. Rubio, François(2002), *Les ONG, acteurs de la mondialisation*, La documentation Française.